

Alfonso Arévalo Gutiérrez

LETRADO DE LA ASAMBLEA DE MADRID. PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

LA JURIDIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS ¹

SUMARIO

- I PLANTEAMIENTO GENERAL.
- II LA PROCLAMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. II.1. La noción del Estado de Derecho y su recepción por el Constituyente español. II.2. La proclamación del imperio de la ley y su proyección sobre la actividad de los Poderes Públicos: la interrelación entre los principios de legalidad y de tutela judicial. II.3. El *plus* de la garantía de las libertades y derechos fundamentales. II.4. El alcance del modelo constitucional: del “Estado legal de Derecho” al “Estado constitucional de Derecho”.
- III LA ESPECÍFICA VINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO A LA LEY Y AL DERECHO: LA SUBORDINACIÓN DE LAS CORTES GENERALES A LA CONSTITUCIÓN Y A LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.
- IV LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO: GENERALIZACIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 152.1 Y CONSECUENTE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO PODERES ESTATUIDOS. IV.1. La decidida afirmación constitucional del principio de autonomía y la consolidación institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. IV.2. La posición institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado de Derecho conformado por la Constitución: “Poderes Estatuidos” vinculados a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.
- V LA JURIDIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: SU SOMETIMIENTO AL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA. V.1. Las vías de control de la actividad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. V.2. El control de constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con valor de ley emanadas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. V.2.A). *El abandono consumado de la creencia en la omnipotencia del Legislador: acicate del desarrollo del Derecho parlamentario*. V.2.B). *El ámbito del control de constitucionalidad*. V.2.B).i. EL CONTROL SE EXTIENDE A LAS NORMAS CON VALOR DE LEY: LAS LEYES AUTONÓMICAS Y LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS. V.2.B).ii. LA MATIZADA ASIMILACIÓN DE LAS RESOLUCIONES DE LA PRESIDENCIA AL REGLAMENTO COMO OBJETO DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. V.2.B).iii. LA EXCLUSIÓN DE LAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS CARENTES DE VALOR DE LEY, ASÍ COMO DE LOS USOS Y PRECEDENTES PARLAMENTARIOS. V.2.C). *El singular supuesto del Estatuto del Personal de las Cámaras*. V.2.C).i. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES, NORMA PRIMARIA CON FUERZA DE LEY —EN SU VERTIENTE PASIVA— DIRECTAMENTE INCARDINADA Y VINCULADA A LA CONSTITUCIÓN. V.2.C).ii. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. V.2.D). *El control de los actos de trámite del procedimiento legislativo por inobservancia de los Reglamentos parlamentarios: vicios in procedendo*. V.3. El recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución. V.4. Los conflictos constitucionales de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí. V.5. Los conflictos en defensa de la autonomía local que puedan plantearse contra las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. V.5.A). *Su afirmación en nuestro ordenamiento, en los términos de la Carta Europea de Autonomía Local*. V.5.B). *La configuración legal del conflicto en defensa de la autonomía local: inexistencia de doctrina constitucional*. V.6. La vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución, cuyo objeto está constituido por las disposiciones y resoluciones de rango inferior a la ley adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. V.7. El control contencioso-administrativo de la actividad doméstica de las Cámaras.
- VI LA AUTODIQUÍA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. VI.1. La autodiquía parlamentaria. VI.2. Exenciones frente al control jurisdiccional: el Parlamento es la sede natural del debate político, excluyéndose del control incluso las votaciones definitivas en un procedimiento legislativo. VI.3. Un ejemplo: la Asamblea de Madrid y los Tribunales.

1 Lo que sigue, debidamente corregido, ampliado y anotado, recoge el texto de la Conferencia pronunciada el pasado mes de abril en las Cortes Valencianas—Corts Valencianes, en el marco del Curso *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios*, organizado por las propias Cortes y la Universidad de Alicante—*Universitat d’Alacant*.

Debo dejar constancia expresa de mi agradecimiento a los organizadores tanto por su invitación a participar en el referido Curso, como por la insistencia en que el presente texto fuera publicado en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*. Agradecimiento que, de manera especial, realizo a mis compañeros del Cuerpo de Letrados de las Corts Valencianes y singularizo en *D. Francisco Visiedo Mazón*, cuyas atenciones desbordan las más exquisitas reglas de la cortesía.

I PLANTEAMIENTO GENERAL

Sean mis primeras palabras para felicitar a los organizadores del Curso *“El control jurisdiccional de los actos parlamentarios”* por su iniciativa.

Esta felicitación, al margen de ser producto de una elemental regla de cortesía, implica una explicación, en la que se encierra el planteamiento general de la concreta cuestión cuya exposición me han encomendado: *“La juridificación de la actividad de los Parlamentos autonómicos”*.

El tema que constituye objeto del Curso no es, en términos cuantitativos, una cuestión que ocupe un lugar principal en la reflexión jurídica.

En efecto, el estudio del régimen jurídico del Parlamento, a diferencia del que delimita la posición del Poder Judicial y, especialmente, la del Poder Ejecutivo y su aparato servicial —la Administración pública—, ha ocupado, tradicionalmente, un segundo plano entre nosotros.

Así es, carente el Poder Legislativo de una disciplina académica específica y relegado su análisis en el foro universitario al bloque de la organización de los poderes públicos en el seno del Derecho constitucional, su tratamiento en los programas curriculares se limita a uno, dos o tres temas —o, en el mejor de los supuestos, a una asignatura optativa—, siendo frecuente que la desmesurada extensión de los mismos comporte que su exposición durante el año lectivo se circunscriba a los aspectos políticos del órgano constitucional. En consecuencia, el enfoque suele constreñirse a las funciones, el sistema electoral y la organización de las Cortes Generales, omitiéndose casi por completo el régimen de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de cuyo estudio, por lo demás y presupuesto el mimetismo con el Congreso de los Diputados, suele exonerarse a los alumnos a efectos de examen —lo que se traduce, no nos engañemos, en que culminan su Licenciatura sin siquiera tener conocimiento de las reglas que establecen el régimen jurídico de las instituciones representativas a las que corresponde asumir la potestad legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma—.

Tampoco las estadísticas de la práctica judicial revelan la trascendencia del control jurisdiccional de los actos parlamentarios, singularmente de los emanados de los Parlamentos autonómicos: excluidos los puntuales recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, el reducido volumen de personal y contratación de las Cámaras regionales determina un nivel de litigiosidad reducido.

En consecuencia, podría afirmarse que la materia no resulta, en principio, especialmente atractiva para el público al que va dirigido el presente Curso, constituido por alumnos universitarios.

Pues bien, esta realidad no sólo comporta una contradicción con las más elementales exigencias propedéuticas, sino que priva al alumno, en su condición de ciudadano, del lógico conocimiento de las instituciones democráticas que ostentan la capital posición de ser los órganos representativos de los que emanan las normas que constituyen la cabecera del ordenamiento jurídico, estatal y autonómico.

Constituye una exigencia indefectible que quien se está formando como jurista y como ciudadano adquiriera las herramientas indispensables para aprehender el funcionamiento de un Parlamento y, específicamente, en el marco de un Estado autonómico abiertamente descentralizado, de su respectivo Parlamento, esto es, el que adopta las decisiones que cotidianamente condicionan la vida ciudadana —*ad exemplum*, en materia educativa, régimen de la ordenación territorial y urbanística, protección del medio ambiente y de los recursos naturales, ayudas y subvenciones, sistema fiscal y tributario, [...]— .

En este orden de ideas y ahora en términos cualitativos, de igual modo que ocurre al aproximarse a la realidad de cualquiera de los otros dos Poderes públicos —la simple referencia al control del Gobierno y de la Administración me exonera de ulterior precisión—, una de las cuestiones básicas en el análisis del Poder Legislativo es la de la fiscalización de su actividad. Y es que, en un Estado de Derecho, sólo pueden entenderse las prerrogativas y privilegios que definen la posición jurídica de las Cámaras respecto de sus miembros, del personal a su servicio y de los terceros que traban con las mismas relaciones jurídicas desde la radical afirmación de que los mismos no responden a la satisfacción de sus propios intereses, ni los de los Diputados individualmente considerados o los de los grupos parlamentarios

en que se integran, sino que el sistema normativo se los atribuye a la institución para la satisfacción del interés general o público.

Esta afirmación, consustancial con el propio acto de autodeterminación fundamental que encarna la Constitución y con los imperativos del principio democrático, compele, consecuentemente, a delimitar con precisión los mecanismos de control de la actividad parlamentaria. Dichos mecanismos, en efecto, con las consecuentes garantías que implican tanto para sus miembros como para su personal y los ciudadanos que traban una relación jurídica especial con las Cámaras, conforman el necesario punto de equilibrio que legitima la propia existencia del órgano, como la de los restantes Poderes Constituidos, y están establecidos para el servicio de los titulares de la soberanía, en quienes reside el Poder Constituyente.

En el considerado marco, siendo el Parlamento uno más de los Poderes Constituidos, cuya posición en un Estado de Derecho está delimitada por el imperio de la ley y la consecuente proclamación de los principios de legalidad y de tutela judicial —lo que analizaré en el apartado II—, resulta imprescindible delimitar la específica vinculación del Poder Legislativo a la Ley y al Derecho en nuestro Estado constitucional —a lo que, de forma sumaria, dedicaré el apartado III—.

Desde las referidas ideas previas, en la presente exposición entraré, ulteriormente, en la configuración constitucional de la organización territorial de España como un Estado de las autonomías, gozando cada una de las Comunidades Autónomas de su propia institución representativa y legislativa —cuestión que, de forma sincrética, consideraré en el apartado IV—, para concluir con el detalle del concreto sometimiento de los Parlamentos autonómicos al control del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa —en los términos precisados en el apartado V—.

Adquiere así todo su sentido, en los términos anticipados, la celebración del Curso organizado por las Cortes Valencianas—*Corts Valencianes* y la Universidad de Alicante—*Universitat d'Alacant*.

II LA PROCLAMACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

II.1 LA NOCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO Y SU RECEPCIÓN POR EL CONSTITUYENTE ESPAÑOL

Como es bien sabido, la noción del Estado de Derecho es el fruto de una laboriosa elaboración por la dogmática alemana del Derecho administrativo.

Preparada por el iusnaturalismo y su reducción del Derecho a pura razón, independientemente de la voluntad, sus precedentes se encuentran en las obras de Kant, de Fichte, de Humboldt y, especialmente, de Von Mohl, de Bahr y de Gneist. Es a Von Mohl a quien se atribuye el mérito de haber acuñado la locución “*Rechtsstaat*” en 1829, caracterizándolo, desde su preocupación por limitar el poder del Estado frente al ciudadano, como un concepto dotado de un sentido axiológico muy preciso; se trata de un “Estado de la razón” —“*Staat der Vernunft*”— circunscrito a garantizar la libertad y el Derecho y, por ende, esencialmente limitado.

Puede así afirmarse, de acuerdo con García Pelayo, que “Surgido como concepto polémico frente al Estado autoritario, intervencionista y burocrático del absolutismo, parte de la base de que el Estado ha de renunciar a preocuparse por la felicidad y el bienestar de los ciudadanos para limitarse a garantizar la libertad del despliegue vital de cada cual y que tal misión queda agotada con la positivización y mantenimiento del orden jurídico. El Estado tiene, pues, un fin jurídico, pero el contenido de este fin está más allá de la propia voluntad del Estado; está, como decía Kant, “en los *principios a priori* de la libertad del hombre, de la igualdad del súbdito, de la autonomía del ciudadano, principios que no son tanto leyes dadas por el Estado, ya instituido, sino condición para adaptar el Estado a los puros principios de la razón”².

En las lúcidas palabras del autor citado, que nos exoneran de ulterior concreción, “invirtiendo la famosa fórmula decisionista: *non ratio, sed voluntas facit legem*, podría decirse que para la idea originaria del Estado de Derecho *non voluntas, sed ratio facit legem*”³.

² MANUEL GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, S. A., 2ª edición, Madrid, 1984, páginas 157 y 158.

³ *Cfr.*, GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, S.A., 2ª edición, Madrid, 1985, página 52.

Sabido es también que el concepto fue objeto de un posterior proceso de desustanciación y formalización, perdiendo los contenidos de orden ontológico y axiológico.

El referido proceso, iniciado por Stahl y su idea formalista del sometimiento general a las leyes como característica del Estado de Derecho, se afirmó, en el último tercio del siglo XIX, con el positivismo anunciado por Gerber y la doctrina de la autolimitación desarrollada por Laband y Jellinek, para culminar, ya en el siglo XX, en la obra del autor de la “Teoría pura del Derecho”, quien, frente al dualismo tradicional de Derecho y Estado, neutraliza la noción a partir de su identidad, afirmando que “El Estado es un orden jurídico”⁴, lo que implica vaciar el concepto de su contenido originariamente liberal.

Desde la pureza metodológica, Kelsen proclama, frente al concepto material del Estado de Derecho, un concepto formal y primario del mismo, transmutando todos los problemas de la Teoría del Estado en problemas jurídicos. De este modo, “el problema del poder del Estado se convierte en el problema de la validez del orden jurídico: la doctrina de los elementos del Estado (territorio y pueblo) pasa a ser una teoría sobre las esferas espacial y temporal de la validez del Derecho; las diferencias entre las formas de Estado es una diferencia entre métodos de creación de Derecho; la oposición de Derecho público y privado es una oposición entre los supuestos de hecho a que se vincula la aplicación de las consecuencias de las normas; la diferencia entre unión de Estados y Estado federal es la diferencia cuantitativa que distingue dos grados de descentralización, etc.”⁵.

En todo caso, tan seguido como vituperado, nada mejor para aprehender la posición del genial autor que recoger sus propias palabras: “[...] por Estado «de Derecho» no entendemos nosotros un orden estatal con un contenido específico (por tanto, no un Estado con ciertas y determinadas instituciones jurídicas, tales como la legislación democrática, la sujeción de los actos ejecutivos del jefe del Estado al refrendo del ministro responsable, la libertad política y civil de los ciudadanos, la independencia del poder judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa, etc., es decir, un Estado de Derecho en sentido técnico), sino un Estado cuyos actos son realizados en su totalidad sobre la base del orden jurídico. Este concepto for-

⁴ Véase HANS KELSEN: *Teoría pura del Derecho*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 24ª edición, 1987, páginas 187 a 198.

⁵ LUIS LEGAZ Y LACAMBRA: *Filosofía del Derecho*, Bosch, Casa Editorial, S.A., 5ª edición, Barcelona, 1979, página 122.

mal del Estado de Derecho es un concepto primario frente al concepto material del mismo, ya señalado. Pero desde un punto de vista estrictamente positivista, incompatible con todo género de Derecho natural, todo Estado tiene que ser Estado de Derecho en sentido formal, puesto que todo Estado tiene que constituir un orden, un orden coactivo de la conducta humana, y este orden coactivo, sea cualquiera el método —autocrático o democrático— de su creación y cualquiera que sea su contenido, tiene que ser un orden jurídico que se va concretando gradualmente desde la norma fundamental hipotética hasta los actos jurídicos individuales, a través de las normas generales. Este es el concepto del Estado de Derecho, que se identifica tanto con el concepto del Derecho como con el del Estado. Una cuestión diferente es la de en qué medida se exigen garantías jurídicas concretas para asegurar que los actos jurídicos individuales se correspondan con las normas generales. La respuesta a esta pregunta se halla en el concepto del Estado de Derecho en el sentido material o técnico de la palabra”⁶.

La doctrina germana del primer tercio del siglo XX concretó en términos operativos el relativismo axiológico kelseniano, concibiendo el Estado de Derecho como aquel en el que rige la división de poderes, la supremacía y la reserva de ley, la protección de los ciudadanos mediante órganos judiciales independientes y la responsabilidad del Estado por actos ilícitos. Un Estado, consecuentemente, tal y como fuera concebido por Meyer, Anschütz o Thoma, en el que impera el principio de legalidad de la Administración, de tal modo que no puede intervenir en la esfera de la libertad de los individuos sin una previa autorización por ley.

Empero, la asepsia conceptual acreditó sus deficiencias durante la etapa nacional-socialista, lo que condujo a la doctrina alemana de los años cincuenta a recuperar el originario contenido axiológico del Estado de Derecho, concibiéndolo a partir de un principio material de ordenación de la actividad estatal, que debe dirigirse a la consecución de unos valores determinados, de entre los cuales resulta indefectible la garantía y protección de la libertad personal y política. Así se afirmó en las obras de Preuss, Bachof, Jesch, Obermayer y, fundamentalmente, Stern, donde forma y contenido del Estado de Derecho se unen en una síntesis inescindible.

6 Vid., KELSEN: *Teoría general del Estado*, Editora Nacional, S. A., 15ª edición, México, 1979, página 120.

Presupuesta esta sumaria evolución de la construcción teórica de la noción, sin poder detenernos en su dinámica en la doctrina francesa —concretada en la capital “*Contribution à la théorie general de l’Etat*” de Carré de Malberg—, lo relevante a nuestros efectos es que el Estado de Derecho ha llegado hasta nosotros como un concepto con un valor entendido muy amplio, comprensivo no ya sólo de las reglas estructurales del sistema normativo, sino de otras de naturaleza estrictamente político-constitucional, entre las que destaca el principio organizativo de la división de poderes, íntimamente vinculado a la garantía de la libertad y basado en el imperio de la ley o principio de legalidad como expresión de la voluntad general, que constituye la manifestación esencial del Estado de Derecho.

Desde estas nociones previas, lo relevante, a nuestros efectos, es que el Estado de Derecho encontró su primera sanción constitucional positiva en la Ley Fundamental de *Bonn*, de 23 de mayo de 1949, concretándose en sus artículos 20 y 28⁷, de donde la adopta el Constituyente español, procediendo a declarar el Preámbulo de nuestro Texto Constitucional lo que sigue:

«La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: [...]

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.».

Concretando en su articulado dicha declaración programática, el artículo 1.1 prescribe que *«España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho».*

Definido así el Estado-poder o Estado-organización, el propio precepto proclama la “libertad”, la “justicia”, la “igualdad” y el “pluralismo político” como valores superiores del ordenamiento jurídico y, por ende, delimitadores del Estado-ordenamiento o Estado-Derecho.

⁷ Los referidos preceptos son del siguiente tenor, que se toma de la edición de JORGE DE ESTEBAN: *Constituciones españolas y extranjeras, II*, Taurus, Madrid, 1977, páginas 562 y 564, respectivamente.

«Artículo 20.

1) *La República Federal de Alemania es un Estado feneral, democrático y social.*

2) *Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por medio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.*

II.2 LA PROCLAMACIÓN DEL IMPERIO DE LA LEY Y SU PROYECCIÓN SOBRE LA ACTIVIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS: LA INTERRELACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DE TUTELA JUDICIAL

A partir de la doble delimitación del Estado, la Constitución proclama en su articulado, de forma reiterada, el imperio de la ley, afirmado en el propio Título Preliminar.

Así es, a tenor del artículo 9.1, que establece una sujeción general:

«Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.»

No resulta ocioso precisar, conforme a la doctrina afirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional (a partir de ahora, STC) 48/2003, de 12 de marzo —Fundamento Jurídico (en lo sucesivo, FJ) 7—, que esta vinculación se extiende a los Poderes Públicos *“incluso cuando se postule su reforma o revisión y hasta tanto ésta no se verifique a través de los procedimientos establecidos en su Título X”*; de donde se colige la vinculación de lo que ha convenido en denominarse el “Poder Constituyente Constituido en funciones de reforma constitucional”.

Presupuesto que la Constitución es una norma que emana del Poder Constituyente —STC 76/1988, de 26 de abril, FJ 3— a la que están sujetos los Poderes Públicos, todos ellos sin excepción posible en un Estado de Derecho —en cuanto Poderes Constituidos, ex artículo 1.2—, la Norma Fundamental, en su condición de norma y no de mera declaración programática —STC 80/1982, de 20 de diciembre, FJ 1—:

- 3) *El poder legislativo está sometido al ordenamiento constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.*
 - 4) *Contra cualquiera que intente derribar ese orden todos los alemanes tienen el derecho a la resistencia cuando no fuera posible otro recurso.»*
- «Artículo 28.
- 1) *El orden constitucional de los Estados deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social expresados en la presente Ley Fundamental. En los Estados, Distritos y Municipios, el pueblo deberá tener una representación emanada del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En los Municipios, en lugar de un organismo electivo podrá funcionar la asamblea comunal.*
 - 2) *Se garantizará a los Municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. Asimismo, dentro de los límites de las atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las Agrupaciones Municipales gozarán de autonomía administrativa.*
 - 3) *La Federación asegurará la conformidad del orden constitucional de los Estados con los derechos fundamentales y las disposiciones de los incisos 1 y 2.»*

i.—de un lado, en el apartado 3 del propio artículo 9, afirma los componentes formales que inspiran al Estado y racionalizan su actividad, esto es, los elementos que conforman el “Estado formal de Derecho”:

«La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.»

Los principios constitucionales relacionados en el precepto reproducido son principios generales del Derecho de rango constitucional, es decir, “supraprincipios generales”, y “*tienen un carácter informador de todo el ordenamiento jurídico —como afirma el art. 1.4. del título preliminar del CC— que debe así ser interpretado de acuerdo con los mismos*” —STC 4/1982, de 2 de febrero, FJ 1—. Además, ha de considerarse que “no son con compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de derecho”, conforme declaró la STC 27/1981, de 20 de julio —FJ 10—. Por último, obvio resulta que su formulación lo es como conceptos jurídicos indeterminados, que permiten un margen de apreciación que, básicamente, corresponde a los Jueces y Tribunales —STC 62/1982, de 15 de octubre, FJ 2—.

Afirmado lo anterior, por cuanto aquí me ocupa, hay que destacar que el principio de legalidad genéricamente consagrado en el precepto reproducido⁸ es, ulteriormente, precisado por el artículo 25, concretando la clásica garantía criminal de “*lex scripta, praevia et certa*”, así como su proyección en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, con la fundamental interdicción proclamada en su apartado 3. En la misma línea, el artículo 31 prescribe que las prestaciones personales o patrimoniales sólo podrán establecerse con arreglo a la ley.

⁸ Sobre el concepto, las construcciones históricas y la significación actual del principio en el Derecho español, me remito a la exposición de JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo, I*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., Madrid, 1988, páginas 195 a 204, donde concreta el significado del principio en dos postulados fundamentales: primero, el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho; y, segundo, la necesidad de apoderamientos legales para actuaciones de eficacia limitativa o ablativa.

ii.—de otro, más allá de los elementos conformadores del “Estado formal de Derecho”, bajo la inspiración de los criterios materiales de justicia que conforman el “Estado material de Derecho”, el Texto Constitucional delimita el *status* del ciudadano, concretando el elenco de derechos fundamentales y libertades públicas que definen su posición jurídica y fijan el límite de la actuación del poder público; dicho con otras palabras, se diseña el marco sustantivo de la relación Estado–ciudadano.

De nuevo con García Pelayo, la Constitución “establece y garantiza un sistema de derechos fundamentales y libertades públicas que constituyen, simultáneamente a unos derechos públicos subjetivos, la línea que delimita la *Grundkompetenz* del Estado frente a la libre esfera de acción de la sociedad, de los grupos de los individuos, es decir, la línea que delimita el ámbito del poder del Estado y, con ello, determina los confines dentro de los cuales puede actuar la organización y atribución de competencias específicas en el seno del Estado, bien entendido que tanto la enumeración de los derechos fundamentales como la delimitación de la competencia básica del Estado son componentes necesarios del Estado de Derecho”⁹.

Pues bien, en relación con la cuestión que nos ocupa, del cuidado elenco “*De los derechos fundamentales y de las libertades públicas*” consagrado en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I, artículos 15 a 29, ha de destacarse el sancionado en su artículo 24:

«1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismo, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.

⁹ Cfr., GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, op. cit., página 94.

La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.».

Resultaría estéril cualquier pretensión de resumir, siquiera de forma sumaria, el significado del reproducido precepto constitucional, sin duda el que ha servido de fundamento al planteamiento de la inmensa mayoría de los recursos de amparo y ha generado mayor jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Me limito, no obstante, a destacar que el Supremo Intérprete de la Constitución ha diferenciado entre los dos apartados del mismo —STC 46/1982, de 12 de julio, FJ 2—, declarando que *“Siendo el derecho a la tutela judicial efectiva no un derecho de libertad, ejercitable sin más y directamente a partir de la Constitución, sino un derecho de prestación, sólo puede ejercitarse por los cauces que el legislador establece o, dicho de otro modo, es un derecho de configuración legal”*. Al articular dicha configuración, el legislador debe respetar su contenido esencial, en los términos exigidos por el artículo 53.1, que posteriormente se analiza. Así lo declaró la STC 99/1985, de 30 de septiembre (FJ 4), luego reiterada hasta la saciedad —por todas, las SSTC 206/1987, de 21 de diciembre, 4/1988, de 21 de enero, 117/1998, de 2 de junio, 145/1998, de 30 de junio, o 169/1998, de 14 de julio—.

Al margen de lo anterior, interesa retener que el Tribunal Constitucional ha afirmado, en relación con el acceso a la jurisdicción, que *“el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no protege el acceso de los poderes públicos a la jurisdicción en defensa de sus potestades y actos”* æpor todas, las SSTC 197/1988, de 24 de octubre, y 129/1995, de 11 de septiembre, dictadas, respectivamente, por la Sala I, en el recurso de amparo 750/1987, y la Sala II, en el recurso de amparo 2.376/1992æ. Y es que, a criterio del Alto Tribunal, la Constitución otorga un derecho fundamental a los ciudadanos frente a los Poderes Públicos, pero, conforme declaró en su Auto de 12 de enero de 1998, sobre la base de la doctrina sentada en las citadas Sentencias, *“no permite que los poderes públicos se apoyen en derechos fundamentales para defender sus actos, especialmente cuando se trata de actos que imponen una sanción a un ciudadano”*.

La conclusión de cuanto se ha expuesto es inequívoca: afirmado el principio de legalidad, el artículo 24.1 de la Constitución proclama que la técnica de garantía de su vigencia efectiva es el Derecho a la tutela judicial.

Dicha proclamación la efectúa el precepto citado en su vertiente subjetiva, esto es, como Derecho a la tutela jurisdiccional, relacionando el haz de derechos y facultades específicas que corresponden a sus titulares para impetrar la tutela en sede judicial de sus derechos e intereses. Y la efectúa con un reconocimiento amplio de su titularidad, que corresponde tanto a las personas físicas como a las jurídicas —en los términos declarados, inequívocamente, por las SSTC 19/1983, de 14 de marzo (FJ 2), y 53/1983, de 20 de junio (FJ 1)—.

Ahora bien, preciso es destacar que la virtualidad del Derecho a la tutela judicial efectiva, pese a lo que pudiera deducirse de la redacción del apartado 2 del artículo 24, no se circunscribe a los procesos penales, sino que extiende su ámbito de aplicación a cualquier proceso, al margen del orden jurisdiccional ante el que se ventile: civil, penal, contencioso-administrativo, social —STC 65/1994, de 28 de febrero, FJ 2— e, incluso, castrense —STC 22/1982, de 12 de mayo (FJ 2), y 204/1994, de 11 de julio (FFJJ 3 y 4)—. Por el contrario, en atención a su misma naturaleza, no se predica en los procedimientos administrativos, conforme sentó la STC 76/1990, de 26 de abril —FJ 8.A—: *“El derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley y a un proceso con todas las garantías —entre ellas, la independencia e imparcialidad del juzgador— es una garantía característica del proceso judicial que no se extiende al procedimiento administrativo, ya que la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos (SSTC 175/1987 Y 22/1990; AATC 320/1986, 170/1987 y 966/1987)”*.

Sentado lo anterior, el correcto entendimiento de la interrelación entre el principio de legalidad y el Derecho a la tutela judicial exige considerar, ahora en su ámbito objetivo, que la sumisión al enjuiciamiento por parte de los órganos judiciales, a instancias de cualquier persona, se proyecta esencialmente respecto de la actividad de los Poderes Públicos, pues, conforme declaró la STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 1, “La sujeción a la Constitución que proclama su art. 9.1 es una consecuencia obligada de su carácter de Norma suprema, que se traduce en un deber de distinto signo para los ciudadanos y los poderes públicos; mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución, sin perjuicio de los supuestos en que la misma establece deberes positivos (arts. 30 y 31, entre otros), los titulares de los poderes públicos tienen, además, un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución [...]”.

Es en esta línea en la que la Norma Fundamental afirma una potestad jurisdiccional de control total sobre la actividad de los Poderes Constituidos, que no admite zonas de penumbra inmunes al control judicial.

Inequívoco resulta, en este orden de ideas, el tenor de sus artículos 97.1, 103.1 y, fundamentalmente, 106.1, que afirman el sometimiento pleno a la ley y al Derecho del Gobierno y de la Administración pública, con la consecuente sumisión de su actividad al control jurisdiccional; control que ha de efectuarse *«por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley»* —ex artículo 117.1—.

Lo anterior equivale a la interdicción de la inmunidad en nuestro sistema político-constitucional —STC 34/1995, de 6 de febrero, FJ 3—, en el bien entendido sentido de que el hecho de que los referidos preceptos se refieran, de forma específica, sólo al Ejecutivo y, singularmente, a la Administración pública no comporta, en absoluto, su vinculación a la ley y al Derecho y la exención o inmunidad de los restantes Poderes Públicos. Antes al contrario, sólo es expresión de una realidad histórica: la actividad administrativa, por su incidencia especialmente intensa en la esfera jurídica de los particulares, ha merecido una consideración específica en garantía de los derechos de los ciudadanos; de ahí la afirmación objetiva de la potestad jurisdiccional de enjuiciamiento de los actos de la Administración que singulariza el artículo 106.1, con una dicción inequívoca:

«Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.»

II.3 EL PLUS DE LA GARANTÍA DE LAS LIBERTADES Y DERECHOS FUNDAMENTALES

De lo expuesto hasta aquí se colige, en los términos proclamados, de forma inequívoca, por el Preámbulo de la Norma Fundamental y afirmados por su artículo 1.2, que el Poder Constituyente es único y reside en el pueblo español.

El principio de legitimidad democrática que enuncia el citado precepto constitucional, “que es la base de toda nuestra ordenación jurídico política” —STC 6/1981, de marzo, FJ 3—, no ofrece margen de duda:

«La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.».

De la reproducida prescripción se desprende que los Poderes Públicos configurados por la Constitución —todos ellos— tienen el carácter y condición de “Poderes Constituidos”, lo que comporta que su actuación está, en todo caso y necesariamente, sometida a la Constitución, obra del “Poder Constituyente”, y al imperio de la ley establecido por la Norma Fundamental.

Así lo proclama el artículo 9.1, de donde se deduce que los principios y reglas en que se concreta el Estado de Derecho, en su vertiente formal, consagrados en el artículo 9.3, rigen para la totalidad de los Poderes Públicos, sin excepción posible, y están sometidos a la potestad jurisdiccional de control que corresponde a los Juzgados y Tribunales —artículos 106.1 y 117—, gozando todas las personas del Derecho a obtener la tutela judicial en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión —artículo 24—.

Ahora bien, como quiera que el Estado de Derecho no es, hic et nunc, una mera cláusula formal, sino que el principio de legalidad se concreta en la afirmación de unos determinados valores jurídico-políticos, dicho sometimiento implica, en la economía de nuestro sistema constitucional, la asunción por los Poderes Públicos de una concreta función: la función promocional, más allá de la igualdad formal y en aras de la igualdad real, que les atribuye el artículo 9.2 —STC 87/1986, de 21 de enero, FJ 4—. A tenor del mismo:

«Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica y social.».

En este mismo orden de ideas, ha de destacarse que la vinculación constitucional es especialmente sensible respecto de los derechos que conforman el status del ciudadano, ámbito en el cual no sólo es que toda la Constitución tenga valor normativo inmediato y directo, pues todas las normas constitucionales vinculan a todos los sujetos públicos y privados, sino que se ha añadido un *plus*, que consiste en que sus prescripciones tienen el carácter de Derecho directamente aplicable y fuerza normativa plena, sin necesidad del intermedio de una ley, conforme brillantemente acreditó García de Enterría¹⁰ y ha declarado el Tribunal Constitucional —STC 39/1983, de 17 de mayo, FJ 2—.

No resulta baladí, en efecto, que la *Norma Normarum* dedique un Capítulo específico —el IV de su Título I— al establecimiento “*De las garantías de las libertades y derechos fundamentales*”.

En el referido Capítulo, y en especial en su artículo 53, el Constituyente ha consagrado una graduación de los diferentes niveles de protección de los derechos y libertades fundamentales enunciados, cuya garantía, en todo caso, se proyecta respecto de la actuación de los Poderes Públicos.

1º.— Así, en primer lugar, a tenor del apartado 1 del artículo 53, todos los derechos y libertades del Capítulo II, artículos 14 a 38, «[...] vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a).».

Su disciplina, en consecuencia, está amparada por la técnica de la reserva de ley, con la consecuente restricción del ejercicio de la potestad reglamentaria para regular el ejercicio de los derechos y libertades.

En este orden de ideas, la capital STC 83/1984, de 24 de julio, en su FJ 4, precisó su alcance, afirmando lo que sigue: “Este principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, y como tal ha de ser preservado.

10 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, 3ª edición, Madrid, 1985, páginas 72 a 79.

Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador”. Y añade seguidamente, “Esto se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. Y este criterio aparece contradicho con evidencia mediante cláusulas legales, del tipo de la que ahora se cuestiona, en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir”.

De igual relevancia, definiendo su función, es la doctrina afirmada por la ulterior STC 49/1999, de 5 de abril, en cuyo FJ 4 se declara que “Esa reserva de ley a que, con carácter general, somete la Constitución española la regulación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en su Título I, desempeña una doble función, a saber: de una parte, asegura de los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley y no existe, en puridad, la vinculación al precedente (SSTC 8/1981, 34/1995, 47/1995 y 96/1996), constituye en definitiva, el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas”.

Además, la explícita reserva de ley proclamada por el artículo 53.1, en relación con el artículo 86.1, excluye la regulación de los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I del ámbito del Decreto-ley.

Cuestión distinta es que la reserva no se identifica necesariamente con una Ley emanada de los órganos generales del Estado, pues una interpretación de este género vendría casi a vaciar de contenido las competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas, pues son muchas las materias cuya regulación legal ha de incidir directa o indirectamente sobre el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de deberes garantizados por la Constitución. Así lo afirmó la STC 37/1981, de 16 de noviembre, en cuyo FJ 2 se declara: “La interpretación del art. 53 de la CE en el marco general de ésta obliga a entender, en consecuencia, que, si bien la regulación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del título primero de la Constitución requiere siempre una norma de rango legal, esta norma sólo ha de emanar precisamente de las Cortes Generales cuando afecte a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Cuando la norma legal, aunque con incidencia sobre el ejercicio de derechos, no afecte a las condiciones básicas de tal ejercicio, puede ser promulgada por las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos le atribuyan competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique necesariamente, en uno u otro grado, una regulación del ejercicio de derechos constitucionalmente garantizados”.

Por lo demás, la articulación legal debe respetar el contenido esencial de los derechos y libertades —concepto, en el que no me detendré, que concretó la pionera Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril, FJ 8, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 192/1980, y cuya doctrina se ha reiterado, entre otras, por las SSTC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 2), 161/1987, de 27 de octubre (FJ 5), 196/1987, de 11 de diciembre (FJ 5), 227/1988, de 29 de noviembre (FJ 11), 170/1989, de 19 de octubre (FJ 8.b), 341/1993, de 18 de noviembre (FJ 8), o, las más recientes, 292/2000, de 30 de noviembre (FJ 15) y 204/2004, de 18 de noviembre (FJ 5)—.

En garantía de las consideradas exigencias, la Constitución determina que el ejercicio de la potestad legislativa podrá controlarse mediante los mecanismos de control de constitucionalidad afirmados por el artículo 161.1.a), en los concretos términos que serán ulteriormente analizados.

2º. Por su parte, de conformidad con el apartado 2 del analizado artículo 53, determinados derechos y libertades del Capítulo II, concretamente los que reciben

en su rúbrica la expresa calificación de “derechos fundamentales y libertades públicas”, incluidos en su Sección 1ª —artículos 15 a 29—, gozan de una protección especialmente reforzada.

En efecto, estos derechos, a los que han de añadirse los afirmados por los artículos 14 —principio de igualdad— y 30.2 —objeción de conciencia—, suman un *plus* de protección judicial a la dispensada por el apartado 1, de tal modo que sus titulares gozan de la posibilidad, ante cualquier vulneración o desconocimiento por parte de los Poderes Públicos, de recabar su tutela ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Asimismo, en su defensa cabe acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, teniendo presente que se trata de derechos de aplicación directa, no precisándose desarrollo normativo para su invocación.

Los considerados “derechos especialmente fuertes” o, si se prefiere, que constituyen el núcleo duro de los derechos constitucionales, además y ahora con exclusión de los artículos 14 y 30.2, exigen para su desarrollo una ley orgánica, en los términos afirmados por el artículo 81.1, lo que excluye la delegación legislativa, conforme dispone el artículo 82.1.

Por último, la protección de los mismos se complementa con la imposición de un procedimiento especialmente agravado para su eventual reforma, equiparándose así al supuesto de una revisión total de la Constitución —*ex* artículo 168.1—.

3º. Finalmente, el apartado 3 del artículo 53 establece la garantía de los denominados “principios rectores de la política social y económica”, afirmados en el Capítulo III del Título I, artículos 39 a 52.

Es cierto que, en la economía del sistema constitucional, se trata de “derechos débiles”, cuya eficacia depende de la ley que los configure, de tal forma que *«Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»*. No menos cierto, empero, es que dichos principios rectores imponen deberes a los Poderes Constituidos, de tal forma que su reconocimiento, respeto y protección *«informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos»*.

En consecuencia, ponderando la función promocional que a los Poderes Públicos impone el artículo 9.2, su proclamación comporta el establecimiento de un deber jurídico y efectivo, no meramente programático, el cual tiene carácter general, en un doble sentido: subjetivo, pues vincula, en todo caso, esto es, cualquiera que sea el Poder que actúe; y, objetivo, habida cuenta que su fuerza alcanza a cualquiera que sea la potestad o competencia que aquél Poder actúe, así como el sector de la realidad social sobre el que se proyecte la misma. A mayor abundamiento, se trata de un deber de naturaleza finalista, por cuanto, conforme expresamente se proclama respecto de la actividad de la Administración pública por el artículo 103.1, su actuación ha de regirse por el principio de eficacia, en cuya ponderación ha de considerarse el grado de consecución de los objetivos comprendidos en los referidos principios rectores.

De todo lo anterior se colige que el Constituyente impone un deber público a los Poderes Públicos que es exigible por los ciudadanos y controlable por los Tribunales de Justicia, de donde surge un paralelo “derecho reaccional” de aquéllos, esto es, un derecho a reaccionar contra cualquier política pública que se aparte de la recta observancia de los principios rectores.

La imposición de ese deber jurídico, en el plano de la organización del Poder Público y de su estatuto constitucional propio, se traduce, en términos operativos, es decir, respecto de la proyección de la acción de los Poderes Públicos sobre la sociedad, en el establecimiento de un concreto orden social sustantivo, el determinado por los principios rectores, que impone condicionamientos a su actuación. Estos condicionamientos, de un lado, se refieren a su actuación normativa, tanto la del legislador como la de la Administración Pública, sometida al respectivo control de su constitucionalidad o legalidad, y, de otro, tienen por objeto las funciones de interpretación y aplicación del Derecho, informando la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, de todos ellos.

II.4 EL ALCANCE DEL MODELO CONSTITUCIONAL: DEL “ESTADO LEGAL DE DERECHO” AL “ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO”

Precisado así, de forma genérica, el estatuto constitucional propio de los Poderes Públicos, a partir de los principios afirmados por los artículos 9 y 24, así como del

plus que, respecto de los derechos fundamentales, introduce el artículo 53.1, no me detendré en la concreta y singular sujeción al imperio de la ley proclamada por la Constitución respecto del Poder Ejecutivo¹¹ y del Poder Judicial¹², remitiéndome a un trabajo anterior¹³ y limitándome a la específica vinculación del Poder Legislativo a la ley y al Derecho.

No obstante, antes de entrar en la consideración de la juridificación de la actividad del Parlamento y, singularmente, de las Cámaras regionales, cabe plantearse cuál es el verdadero alcance en nuestro ordenamiento de la expuesta afirmación del sometimiento a la ley y al Derecho de los Poderes Públicos y del control judicial de su actividad, en el marco de las profundas transformaciones operadas en el concepto del Estado de Derecho durante la segunda mitad del siglo XX¹⁴.

Ocioso resultaría recordar que el Juez no ha respondido nunca, en puridad, a la concepción del Barón de la Brède y de Montesquieu de ser un mecanismo de estricta subsunción —“*la bouche qui prononce les paroles de la loi*”—; y que el Poder Judicial, calificado como el tercer Poder en el esquema de la división de poderes, no ha sido nunca “*en quelque façon nul*”.

Obvio resulta que no lo ha sido en el ámbito anglosajón. Como señala Cappelletti, “Inglaterra se presenta ante nosotros con una historia muy diferente. Por un lado, a diferencia de lo ocurrido en Francia con el *Ancien Régime*, en Inglaterra no hubo pasio-

- 11 Respecto de la consagración constitucional del Estado de Derecho y su repercusión en la Administración pública, por todos, las obras generales de GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho administrativo, II*, Editorial Civitas, 6ª edición, Madrid, 1999; SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo, I, op. cit.*; *Ídem.: Principios de Derecho Administrativo General*, volumen I, 1ª edición en Justel, Madrid, 2004; y LUCIANO PAREJO ALFONSO: *Derecho administrativo*, Ariel Derecho, Madrid, 2003.
- 12 Véase el planteamiento de LUIS VILLACORTA MANCEBO: *El pleno sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en la aplicación judicial del Derecho*, Dykinson, S. L., Madrid, 2004.
- 13 *Vid.*, ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ: «Los Parlamentos autonómicos ante los Tribunales en el marco del Estado Constitucional de Derecho», en *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia*, especial Monográfico de Asamblea. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, junio, 2005, páginas 221 a 281.
En el referido trabajo, base del presente y, singularmente, de sus apartados V y VI, sus páginas 227 a 240 se dedican al análisis, en primer lugar, del sometimiento pleno del Gobierno y de la Administración pública a la ley y al Derecho, a partir de la afirmación constitucional de una potestad jurisdiccional de control de ejercicio obligatorio y total, que no se circunscribe a un parámetro de legalidad, sin perjuicio de la modulación del control judicial de la Administración concretada en el privilegio de la autotutela, las vigentes exenciones frente a la actividad judicial y las situaciones de privilegio procesal que perviven en nuestro ordenamiento. Posteriormente se detalla la sumisión del Poder Judicial al imperio de la ley, a partir de la consideración, de un lado, de la Jurisdicción como “Función pública”, instrumento de tutela de los derechos subjetivos, y, de otro, de la Jurisdicción como “Poder del Estado”, establecido para la realización de la ley y del Derecho objetivo.
- 14 Sobre el particular, SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, Tomo I, Civitas Ediciones, S. L., Madrid, 2004, páginas 313 y siguientes.

nes hondamente sentidas en contra de la judicatura, cuyo papel histórico en la protección de las libertades individuales ha gozado siempre de un amplio respeto. Esto puede explicar el porqué de la revisión judicial de la actuación *administrativa* nunca ha tropezado con serios obstáculos en Gran Bretaña. En Inglaterra, la doctrina de la separación de poderes nunca fue totalmente adoptada en su «vertiente francesa», es decir, la versión que implicaba la prohibición de toda «interferencia» de los tribunales no sólo con la rama legislativa sino también con la administrativa”¹⁵.

Pero, aún en el Continente, incluso bajo el imperio del positivismo jurídico en su versión más rígida —con su equiparación entre Ley y Derecho—, el Juez ha tenido siempre una labor importante en la creación del Derecho, pues, en toda aplicación de una norma ha existido siempre, al mismo tiempo, una labor previa de interpretación y consecuente desarrollo de la misma, implicando cada valoración judicial un elemento de decisión auténtica y originaria sobre el ordenamiento jurídico.

Si lo anterior es cierto, no menos lo es que la extensión de la actividad de los Jueces y Tribunales se ha circunscrito a la actividad de los particulares, quedando excluida la eventualidad de un control judicial de los otros dos Poderes.

No resulta preciso detenerse en el recordatorio de la radical separación Ejecutivo-Judicial, certeramente sintetizada por Siéyès —“Juzgar a la Administración, sigue siendo administrar”—, lo que determinó la inimpugnabilidad de la actividad administrativa, esto es, la exención jurisdiccional del Ejecutivo, cuando ciertamente lo único que el principio de separación-división de poderes postulaba era la independencia judicial¹⁶.

Mayor relevancia al objeto de nuestro estudio tiene recordar que el espíritu liberal proyectó ese aislamiento en el marco de las relaciones Legislativo-Judicial, quedando excluida cualquier intervención fiscalizadora de los órganos judiciales sobre la actividad del Parlamento, concebido como el representante de la soberanía popular.

15 *Cfr.*, MAURO CAPPELLETTI: “¿Renegar de Montesquieu? La expansión y la legitimidad de la «justicia constitucional»”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 6, número 17, mayo-agosto 1986, página 29.

16 Al respecto, imprescindible, GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE: *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Editorial Civitas, 4ª edición, Madrid, 1994, páginas 41 a 51.

Con dichos precedentes, la novedad radical asentada en el Constitucionalismo de postguerra e introducida en nuestro ordenamiento por la Constitución de 1978 es la función de control que la *Norma Normarum* ha otorgado a los Tribunales respecto de los otros dos Poderes del Estado emanados de la soberanía popular: el Ejecutivo y el Legislativo. Una función de extraordinaria extensión, que comporta, como he indicado, un control jurídico absoluto de la Administración pública por los Tribunales —lo que Walter Jellinek llamó la “cláusula regia” del Estado de Derecho—, y, asimismo, idéntico control jurisdiccional respecto de la actividad de las Cortes Generales, habilitando a todos los Tribunales para realizar un control material de la conformidad de las leyes con la norma suprema, si bien reservando al Tribunal Constitucional el “monopolio de rechazo” de las normas que, efectivamente, resulten disconformes con el Texto Constitucional.

En efecto, lejos queda ya la concepción liberal que excluía la actuación del Ejecutivo y del Legislativo de su conocimiento por los órganos judiciales, y superada ha de entenderse, asimismo, la polémica referida por Bachof¹⁷ sobre la oportunidad de la considerada función de control, desde una adhesión entusiasta —“*Del Estado de Derecho al Estado Judicial*”, con el significativo subtítulo de “*El Derecho como medida del Poder*”, título del libro publicado en 1957 por el célebre jurista austriaco René Marcic, que veía aseguradas la libertad, la democracia y el Derecho solamente en tal “Estado Judicial”—, hasta un rechazo frontal —“*Del Estado de Derecho al Estado de Justicia*”, en los términos de Ernest Forsthoff, quien, ante el temor de una pugna entre Derecho y Ley, manifestaba su alarma por una destrucción de los valores del Estado de Derecho, concluyendo que “Hoy es el propio juez quien decide, apoyándose en el Derecho, sobre cuándo está él mismo sujeto a la ley y cuándo deja de estarlo”—.

En línea con lo afirmado, a efectos del tema que me ocupa, ya no puede invocarse la inmunidad jurisdiccional de los internal proceedings, es decir, de los debates y acuerdos parlamentarios, proclamada solemnemente por la declaración novena del *Bill of Rights* de 1689:

17 Vid., OTTO BACHOF: *Jueces y Constitución*, Editorial Civitas, Madrid, 1985, páginas 27 y 28.

*«That the freedom of speech, and debates or proceedings in parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of parliament»*¹⁸.

Esa inmunidad, conforme ha acertado a sintetizar Arce Janáriz, “llegará luego al continente, de la mano primero del monismo parlamentario que alumbró la Revolución francesa de 1789, y reformulada después por la doctrina de los *interna corporis acta* en el escenario del dualismo monárquico que implantó la Restauración y que se irradió desde el Congreso de Viena de 1815 a las Constituciones alemanas a lo largo de todo el siglo XIX, para terminar, una vez que, tras la segunda guerra mundial, Europa interioriza finalmente la superioridad normativa de la Constitución, siendo reemplazada por la fuerza expansiva de las garantías que ésta trae consigo, *pari passu* a la metamorfosis de la soberanía del Parlamento, absorbida por la Constitución, en autonomía funcional, reconocida pero también limitada por un texto constitucional denso incluso en reglas sobre el funcionamiento de las Cámaras y la organización de sus procedimientos internos, y en paralelo igualmente a la reconversión del Parlamento en órgano de la sociedad autolegitimado en poder constituido dentro y no extramuros del Estado de Derecho”¹⁹.

En este marco, nuestro modelo constitucional, de un lado, ha afirmado el control jurídico absoluto de la Administración y, en términos prácticamente idénticos, del Parlamento por los Tribunales, sin que puedan, por ende, reconocerse zonas inmunes a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos ni derogaciones singulares de sus determinaciones. De otro, ha confiado a un auténtico Tribunal la resolución de los eventuales conflictos entre los órganos superiores del Estado, así como entre los poderes centrales y los regionales. Y la labor a desarrollar resulta de tal trascendencia que, como tempranamente destacara García de Enterría, puede afirmarse que “Una Constitución sin un Tribunal Constitucional que imponga su interpretación y la efectividad de la misma en los casos cuestionados es una Constitución herida de muerte, que liga su suerte a la del partido en el poder, que impone en esos casos,

18 En su traducción al castellano:

«Que la libertad de palabra y de debates o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento».

La traducción se toma de la edición preparada por Gregorio Peces-Barba Martínez, con la colaboración de Liborio Hierro Sánchez-Pescador: *Textos básicos sobre Derechos Humanos*, editada por la Sección de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1973, páginas 69 a 72.

19 *Cfr.*, ARCE JANÁRIZ: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Thomson-Civitas, Navarra, 2004, páginas 45 y 46.

por simple prevalencia fáctica, la interpretación que en ese momento le conviene. *La Constitución pasa a ser instrumentalizada políticamente por unos grupos o partidos frente a otros.* El conflicto constitucional se convierte entonces en una fractura irrestañable del consenso básico, que la Constitución está llamada a asegurar, y *la resolución de ese conflicto queda remitida desde ese momento a ajustes constitucionales sucesivos, a cambios constituyentes constantes*²⁰.

Puede así concluirse, con García Pelayo, que “sin duda, lo más importante en este respecto es la sumisión de los órganos constitucionales y en general de los poderes públicos a una jurisdicción constitucional, con lo cual el Estado español no es solamente un Estado legal de Derecho, sino también y esencialmente un Estado constitucional de Derecho, no es solamente el Estado de Derecho Administrativo bien ordenado, sino el Estado de Derecho constitucionalmente bien ordenado”²¹.

III LA ESPECÍFICA VINCULACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO A LA LEY Y AL DERECHO: LA SUBORDINACIÓN DE LAS CORTES GENERALES A LA CONSTITUCIÓN Y A LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

En un Estado constitucional de Derecho, de acuerdo con cuanto se ha expuesto, todos los Poderes Públicos, en su calidad de Poderes Constituidos, son “poderes jurídicos”, es decir, están legitimados y, al mismo tiempo, constreñidos por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, en los términos inequívocamente afirmados por el artículo 9.1 de nuestro Texto Constitucional.

En lógica consecuencia, no caben áreas o terrenos inmunes a la Norma Fundamental y a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos, ni derogaciones singulares de sus determinaciones.

20 *Vid.*, GARCÍA DE ENTERRÍA y MARTÍNEZ CARANDE: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, página 186; la cursiva del texto que se reproduce es del autor citado.

21 *Cfr.*, GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, *op. cit.*, página 94.

El Parlamento, en consecuencia, como poder jurídico que es, está sometido a las determinaciones constitucionales y restantes normas jurídicas que configuran su posición constitucional, composición, organización, funcionamiento y funciones.

Lo anterior significa, conforme se ha anticipado, que la secular soberanía parlamentaria queda subordinada a la Constitución, cuyas previsiones referidas a la institución delimitan su autonomía funcional y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen. Así lo declaró, de forma lapidaria, la STC 234/2000, de 3 de octubre, en cuyo FJ 12 se afirma: “En otras palabras, el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, o más precisamente de cada una de las que integran las Cortes Generales, han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas, de modo que, aun pudiendo admitirse en principio la disponibilidad de la Cámara sobre los trámites y la cronología del procedimiento, el alcance de tal disponibilidad será el que resulte de los preceptos constitucionales que, en su caso, lo regulen, con las restricciones que al efecto se establezcan”.

En este orden de ideas, ha de constatarse que el Título III de la Constitución, “*De las Cortes Generales*”, artículos 66 a 96, conforma de manera detallada los rasgos generales de los referidos extremos configuradores del órgano constitucional.

Del diseño constitucional se colige que ambas Cámaras, no obstante su inviolabilidad —artículo 66.3, de acuerdo con la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional en su Auto 147/1982, de 22 de abril, FJ 5—²², en cuanto Poderes Constituidos no son poderes ilimitados, estando su actuación condicionada por su sometimiento pleno a la ley y al Derecho; de tal suerte que frente a la eventualidad del absolutismo parlamentario, esto es, de la mayoría parlamentaria y de los partidos políticos que la dominan, las prescripciones constitucionales son intangibles y, en virtud de las mismas, la observancia de la legalidad condiciona cualquier decisión de los órganos que, coyunturalmente, expresan la voluntad popular.

²² Aunque no podemos detenernos en su estudio, respecto de la inviolabilidad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han de destacarse dos pronunciamientos jurisdiccionales. De un lado, la Sentencia de 3 de diciembre de 1993, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, especialmente su FJ 2º, en relación con la entrada en la sede del Parlamento de Galicia de los participantes en una concentración. De otro, la Sentencia de 7 de marzo de 2001, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Octava, por la que se enjuiciaba la celebración de una manifestación enfrente de la sede de la Asamblea de Madrid.

Lo dicho queda nítidamente expresado no sólo por la determinación constitucional de sus rasgos básicos y la remisión a la ley electoral de su concreción —Capítulo I, “*De las Cámaras*”, artículos 67 a 80—, así como por el establecimiento de las reglas esenciales del proceso de nomogénesis —Capítulo II, “*De la elaboración de las leyes*”, artículos 81 a 92—, sino por la afirmación de que su disciplina se concretará en las respectivas normas internas —los Reglamentos parlamentarios y el Estatuto del Personal, *ex* artículo 72.1—.

En consecuencia, a partir de las prescripciones constitucionales y de la disciplina interna, toda la actuación parlamentaria está condicionada por la observancia de la ley y el Derecho, hasta tal punto que para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros —artículo 79.1—, siendo válidos dichos acuerdos sólo cuando sean aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras —artículo 79.2; precepto que el Tribunal Constitucional ha declarado inaplicable a las Cámaras legislativas autonómicas en su STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6—.

Al respecto, esencial resulta el sometimiento de la constitucionalidad de las leyes al control jurídico, pues la Norma Fundamental opera como límite de la potestad legislativa del Parlamento —STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4—. De tal forma que sólo se admite una ley como válida y vinculante cuando la misma, primero, ha sido sustanciada en el pertinente trámite parlamentario, de acuerdo con las reglas establecidas en el ordenamiento jurídico al efecto, y, segundo, cuando su contenido respeta los contenidos constitucionalmente afirmados.

De otro lado, es oportuno recordar que, a partir de la proclamación del artículo 9.1 de la Constitución, los principios y reglas en que se concreta el Estado de Derecho en su vertiente formal, consagrados en su artículo 9.3, rigen para todos los Poderes Públicos, incluido el de interdicción de la arbitrariedad, vinculando también al Legislador. No obstante, respecto del mismo han de aplicarse con la prudencia que requieren la posición y función constitucionales de las Cortes Generales, conforme ha declarado la STC 96/2002, de 25 de abril.

En el referido pronunciamiento, por el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1.335/1995, promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja respecto de la Disposición Adicional Octava de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, el Tribunal Constitucional analiza los principios de seguridad jurídica —Fundamento Jurídico 5— y de interdicción de la arbitrariedad —Fundamento Jurídico 6—, declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del precepto impugnado. Y afirma el Fundamento 6 de la Sentencia, de la que fue Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar: “es obligado señalar que la función de legislar no equivale a una simple ejecución de los preceptos constitucionales, pues, sin perjuicio de la obligación de cumplir los mandatos que la Constitución impone, el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para traducir en reglas de Derecho las plurales opciones políticas que el cuerpo electoral libremente expresa a través del sistema de representación parlamentaria. Consiguientemente, si el Poder legislativo opta por una configuración legal de una determinada materia o sector del ordenamiento no ha de confundirse lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia, creadores de desigualdad o de distorsión en los efectos legales, ya en lo técnico legislativo, ya en situaciones personales que se crean o estimen permanentes (SSTC 27/1981, de 20 de julio, FJ 10; 66/1985, de 23 de mayo, FJ 1; y 99/1987, de 11 de junio, FJ 4). Ahora bien, estando el poder legislativo sujeto a la Constitución, es misión de este Tribunal velar para que se mantenga esa sujeción, que no es más que una específica forma de sumisión a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente. Ese control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse, sin embargo, de forma que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas. El cuidado que este Tribunal ha de tener para mantenerse dentro de los límites de ese control ha de extremarse cuando se trata de aplicar preceptos generales e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad, según han advertido ya algunas de nuestras Sentencias. Así, al examinar un precepto legal impugnado desde ese punto de vista el análisis se ha de centrar en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien, si aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias (SSTC 116/1999, de 17 de junio, FJ 14; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 8, y las citadas por ambas)”.

De igual modo que los principios formales que conforman el Estado legal de Derecho, el *plus* introducido por el artículo 53 de la Constitución, en garantía de las libertades y derechos fundamentales, condiciona la actividad del Parlamento.

Sobre el particular ha de tenerse presente que, con la finalidad de preservar los derechos de terceros ajenos a la institución parlamentaria, la doctrina del Tribunal Constitucional ha tendido a modular los privilegios de sus miembros. En palabras de Arce Janáriz, “el blindaje de los *interna corporis acta* ha devenido ineficaz frente a la expansividad de los derechos fundamentales”²³. Empero, la afirmación del control jurisdiccional sobre la actividad parlamentaria no se encuentra exenta de dificultades, como, por ejemplo, el riesgo de desnaturalizar el modo de hacer propio de las Cámaras, precisando el propio autor que los mismos peligros parecen estar detrás del “intento del Tribunal de reconducir el artículo 23.2 CE, que, de no ser efectivamente circunscrito, terminará convirtiéndose para los procedimientos parlamentarios en algo similar a lo que el 24.1 ha llegado a ser en los procesos judiciales”²⁴.

IV LA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO AUTONÓMICO: GENERALIZACIÓN DEL MODELO INSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 152.1 Y CONSECUENTE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS COMO PODERES ESTATUIDOS

IV.1 LA DECIDIDA AFIRMACIÓN CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA Y LA CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La sustitución de la identidad “Dictadura-Centralización” por la paridad “Democracia-Descentralización” constituyó, como es bien sabido, el *leit motiv* del proceso constituyente español de 1978.

²³ Cfr., ARCE JANÁRIZ: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, op. cit., página 84.

²⁴ *Ídem*, página 85.

En el referido contexto, la proclamación constitucional del principio de autonomía de las entidades territoriales —ex artículo 2, concretado operativamente en el celebrísimo Título VIII, “*De la organización territorial del Estado*”, artículos 137 a 158— asumió el rol de “decisión política fundamental” del Texto Constitucional, decisión que ha generado una profunda transformación de nuestro ordenamiento jurídico.

Aunque no es éste el momento de detenerme en el establecimiento de las Comunidades Autónomas como solución a la *vexata quaestio* territorial, ni en el desarrollo de su dinámica²⁵, necesario resulta destacar que, a partir del principio dispositivo y sobre la base de la generalización a todas las Comunidades Autónomas del modelo institucional pergeñado por el artículo 152.1 de la Norma Fundamental —una auténtica mutación constitucional—, junto a las Cortes Generales —a las que corresponde representar al pueblo español en su conjunto, ex artículo 66.1—, en cada una de las diecisiete Comunidades en que se articula territorialmente el Estado español se ha establecido estatutariamente un órgano representativo propio. Órgano al que se reconoce la potestad legislativa, esto es, la facultad para dictar normas con el mismo valor, rango y fuerza de obligar que las leyes emanadas, en su respectivo ámbito de competencias.

Desde dichas premisas, sin entrar en el proceso de consolidación institucional de las Asambleas Legislativas de las distintas Comunidades Autónomas en el marco de un esquema de separación de poderes binario Legislativo-Ejecutivo²⁶, ni en la configuración de la fuerza de ley de las leyes emanadas de los respectivos Parlamentos au-

25 Sobre el particular, me remito a tres trabajos anteriores. *Vid.*, ARÉVALO GUTIÉRREZ: “Las relaciones entre la Administración estatal, autonómica y local en el marco constitucional”, en la obra colectiva, dirigida por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, *La Administración pública española*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002, páginas 435 a 506; “Regionalización y conformación del Estado autonómico”, en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 8, junio 2003, páginas 19 a 116; y “El sistema interrelacional de las Administraciones territoriales”, en *Asamblea*, número 9, diciembre 2003, páginas 49 a 148.

Asimismo, en colaboración con Almudena Marazuela Bermejo, véase “Los procedimientos de constitución de las Comunidades Autónomas”, publicado como Lección Tercera del Capítulo II de la obra colectiva, dirigida por Rodríguez-Arana Muñoz y Pablo García Mexía, *Curso de Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública y Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 2003, páginas 161 a 226. En fase de corrección de pruebas ha visto la luz un Especial Monográfico de Asamblea, en cuyo volumen I se publica mi colaboración “El modelo de la organización territorial del Estado en la Constitución Española; la oportunidad de su reformulación”. Septiembre 2006, páginas 203 a 231.

26 Al respecto, el “Estudio Preliminar: La consolidación de las Instituciones representativas de las Comunidades Autónomas”, de la obra *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, de Arévalo Gutiérrez; Marazuela Bermejo; y Ana Del Pino Carazo, editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2001, páginas 27 a 83. Para el específico supuesto de la Asamblea de Madrid, *vid.* ARÉVALO GUTIÉRREZ: “La consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como Parlamento autonómico (1983-2002)”, en *Asamblea*, especial monográfico *La Asamblea de Madrid: dos décadas de Parlamento Autonómico*, 2003, páginas 413 a 521.

tonómicos²⁷, lo relevante, a los efectos del concreto tema que me ocupa, es constatar que: —de un lado, el Estado-poder o Estado-organización ha configurado, además de las Cortes Generales y en su respectivo ámbito territorial y competencial, instituciones representativas y legislativas propias de las Comunidades Autónomas, elegidas por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Estas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, junto a las atribuciones que les son inherentes en el marco de un sistema parlamentario de gobierno, desarrollan otras funciones, instrumentales pero necesarias para el adecuado cumplimiento de aquéllas, relativas a la configuración de su propia organización y a la gestión de su personal y patrimonio, a cuyo efecto gozan de autonomía funcional; y,

—de otro, el Estado-ordenamiento o Estado-derecho ha integrado nuevos tipos normativos en el esquema de las denominadas fuentes del Derecho. De éstos, emanados de las instituciones de autogobierno, ha de destacarse la figura de las normas con rango de ley aprobadas por Asambleas Legislativas regionales, cuyo parámetro de validez está determinado por la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, instrumentos que perfilan su ámbito competencial y, consecuentemente, su respectiva libertad de configuración normativa.

IV.2 LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL MARCO DEL ESTADO DE DERECHO CONFORMADO POR LA CONSTITUCIÓN: “PODERES ESTATUIDOS” VINCULADOS A LA CONSTITUCIÓN Y AL RESTO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Las consideraciones que hasta aquí se han formulado me permiten entrar en el análisis de la específica posición institucional que corresponde a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en el marco del Estado de Derecho conformado por la Constitución, respecto de la cual ha de afirmarse, anticipando lo que inmediatamente se concluirá, que coincide sustancialmente con la posición que corresponde a los restantes Poderes Públicos y, singularmente, a las Cortes Generales.

²⁷ Véase ARÉVALO GUTIÉRREZ: “La fuerza de ley de las leyes emanadas de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, número 9, año 2000, páginas 61 a 113.

No otra cosa cabe colegir de su configuración constitucional y estatutaria, a tenor de la cual se presentan en el entramado de los Poderes Públicos como “Poderes Estatuidos”.

En efecto, si las Cortes Generales son el “pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España” —conforme declaró la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 1—, en cada Comunidad Autónoma —de acuerdo con lo afirmado singularmente por el propio Tribunal respecto de la Junta General del Principado de Asturias en su Sentencia 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3.A)—, “el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fustel central del principio democrático consagrado en el art. 23.1 CE, es la Asamblea Legislativa, estatal o autonómica [...], como tal foro de debate y participación en la cosa pública”.

Cuestión distinta es que su organización y funcionamiento pueda articularse de modo diverso al que es propio de las Cortes Generales. Así es, las Cámaras regionales no se encuentran sometidas a las específicas prescripciones constitucionales que delimitan las reglas básicas de organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados y del Senado. Así lo afirmó la, antes citada, STC 179/1989, en cuyo FJ 6 se declara: “[...] la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma [art. 147.1 y 2.c) CE]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales —como por ejemplo las contenidas en el art. 152 CE—, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 CE”.

Los Parlamentos autonómicos, en consecuencia, son el órgano representativo y legislativo de los respectivos territorios que han accedido al autogobierno. En dicha calidad, a partir de su institucionalización en el entramado de Poderes Públi-

cos, en cuanto poderes jurídicos, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento, en los términos concretados tanto por los respectivos Estatutos de Autonomía como por sus específicos Reglamentos parlamentarios —*ex* artículo 9.1 de la Constitución—.

Dicha sujeción determina que se encuentren condicionados en el ejercicio de su actividad por el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos —artículo 9.3—, sin perjuicio de que el propio Tribunal Constitucional ha precisado —STC 96/2002, de 25 de abril, antes detallada— que el control de la constitucionalidad de las leyes debe ejercerse de forma que no imponga constricciones indebidas al Poder Legislativo y respete sus opciones políticas.

A mayor abundamiento, ha de tenerse en cuenta que, tanto en su actividad típica como en las funciones instrumentales que desarrollan, las Cámaras regionales están vinculadas por los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del Título I de la Constitución, de aplicación directa, sin necesidad del intermedio de una ley —artículo 53.1—, quedando condicionada tanto la legislación positiva emanada de los mismos como su actuación por el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios rectores de la política social y económica consagrados en el Capítulo III del Título I de la Norma Fundamental —artículo 53.3—, de acuerdo con la función promocional que constitucionalmente les corresponde —artículo 9.2—.

Cuanto acaba de afirmarse fue sintéticamente expresado por la Sala Especial del Tribunal Supremo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en el FJ 3º de su Auto de 20 de mayo de 2003, dictado en trámite de ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo que declaró la ilegalidad de los Partidos Políticos *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrok* y *Batasuna*. En las inequívocas palabras de la Sala: “La autonomía organizativa de las Cámaras, indiscutible para este Tribunal, no puede sin embargo suponer frontera de clase alguna al Ordenamiento Jurídico, es decir, al Estado de Derecho. En un Estado de esta clase todos los poderes públicos son jurídicos, es decir, legitimados, y al mismo tiempo cons-

treñidos, por la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, como con toda claridad indica el artículo 9.1 de nuestro Texto Constitucional; sin que puedan, por tanto, reconocerse áreas o terrenos inmunes a las normas jurídicas aprobadas por los legítimos representantes de los ciudadanos ni derogaciones singulares de sus determinaciones”.

V LA JURIDIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: SU SOMETIMIENTO AL CONTROL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

V.1 LAS VÍAS DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Sobre la base de lo afirmado, circunscribiéndome a las Asambleas Legislativas de las Comunidades, necesario es destacar que la juridificación de su actividad ha determinado que, *hic et nunc*, estén sometidas tanto al control del Tribunal Constitucional como a la fiscalización de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La propia Constitución, al establecer los mecanismos específicos de control de las instituciones autonómicas, lo proclama en su artículo 153 en los siguientes términos:

«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:

- a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley.*
- b) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.».*

Sintetizando la *ratio* de esta concurrencia fiscalizadora, de forma certera y en relación con la Ley Fundamental de Bonn, afirmaba Bachof que “el control jurídico de los tribunales sobre el Legislativo: significa actualmente ni más ni menos que se ha entregado a los tribunales la responsabilidad última de cuidar y defender el orden constitucional de valores; aunque corresponde en esto un claro papel de guía al Tribunal Constitucional Federal, todos los tribunales tienen que desempeñar una importante función de colaboración”²⁸.

La jurisdicción constitucional y la jurisdicción contenciosa proyectan de este modo su ámbito fiscalizador sobre las instituciones parlamentarias de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que, no obstante la relevante función atribuida al orden contencioso, en puridad, ha de afirmarse que el Tribunal Constitucional es, en palabras de Arce Janáriz, “el juez natural del Parlamento, el juez ordinario predefinido por la ley para el Parlamento”²⁹.

Presupuesto lo anterior, a tenor de las prescripciones constitucionales y de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y en la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, las vías de control de la actividad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas establecidas en nuestro vigente Derecho positivo son las seis siguientes:

1^a. El control de la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

Su disciplina la establecen los artículos 161.1.a), 162.1.a) y 163 de la Constitución, desarrollados por el Título II, “*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*”, artículos 27 a 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que regulan el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

2^a. El recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución.

²⁸ Cfr., BACHOF: *Jueces y Constitución*, op. cit., página 42.

²⁹ Cfr., *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, op. cit., página 52.

Así lo disponen los artículos 161.1.b) y 162.1.b) del Texto Constitucional, desarrollados, respecto de sus supuestos y formas, por el Título III, “*Del recurso de amparo constitucional*”, artículos 41 a 58 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3^a. Los conflictos constitucionales de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí.

Estos conflictos, previstos por el artículo 161.1.c) de la Constitución, se regulan en el artículo 59.1 y en el Capítulo II del Título IV, artículos 60 a 72 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4^a. Los conflictos en defensa de la autonomía local que puedan plantearse contra las disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

A tenor de la cláusula del artículo 161.1.d) de la Constitución y del artículo 59.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, su regulación se contiene en el vigente Capítulo IV del Título IV de la propia Ley, artículos 75.bis a 75.quinque.

5^a. La vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución.

Su objeto lo constituyen las disposiciones y resoluciones, sin fuerza de ley, adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas, determinando la impugnación la suspensión automática de la disposición o resolución recurrida, si bien el Tribunal deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses. Su régimen procesal se contiene en el Título V, artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

6^a. El control contencioso-administrativo de la actividad doméstica, interna o materialmente administrativa de las Cámaras.

Esta competencia del orden contencioso responde a la ampliación funcional de su tradicional cláusula general subjetiva de jurisdicción, proclamada expresamente por su vigente normativa reguladora, la citada Ley 29/1998, de 13 de julio —artículo 1.3.a)—.

Así relacionadas, al concreto análisis de las indicadas vías de control de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se dedican los sucesivos apartados ³⁰.

No obstante, antes de proceder a su análisis, ha de tenerse presente que, si bien no constituye objeto específico de este estudio el supuesto de las Cortes Generales, a las mismas son aplicables *mutatis mutandi* las consideraciones realizadas. Cabe matizar en este caso, además, que su actividad está sometida al procedimiento “*De los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*”, disciplinado en el Capítulo III del Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, artículos 73 a 75 ³¹.

Ha de advertirse, por último, que, por razones de extensión, la consideración de las específicas vías de control referidas se realiza, en lo que sigue, de forma sincrética, limitándome a destacar sus rasgos configuradores y, en su caso, las líneas jurisprudenciales eventualmente afirmadas en materia parlamentaria, con especial atención a los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de realizar en relación con la actividad de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ³².

30 Los numerosos trabajos que han visto la luz respecto de las referidas vías de control, conformados por estudios y artículos de Revista, son, por lo general, de extraordinaria calidad. Sin poder detenerme aquí en su relación, del extenso elenco me limito a destacar las siguientes tres obras de conjunto: Francesc Pau i Vall (Coordinador): *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi Editorial, Barcelona, 1997; LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ: “Derecho Parlamentario y Tribunal Constitucional. Un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1986)”, Editorial Comares, Granada, 1998; y MARÍA JOSÉ ALONSO MAS: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, editado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

Respecto del específico supuesto de la Asamblea de Madrid, véanse las colaboraciones incluidas en la Parte II del número Especial Monográfico «La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia», publicado en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, *op. cit.*

31 Este mecanismo ha sido incoado ante el Tribunal Constitucional tan sólo en dos ocasiones. El primero de estos conflictos fue planteado por el Consejo General del Poder Judicial, como consecuencia de la inclusión en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, vía enmienda, de un nuevo sistema de elección para los vocales del Consejo, resolviéndose por la celebrísima Sentencia 45/1986, de 17 de abril. El segundo procedimiento se abrió con motivo de la impugnación por el Gobierno de la Nación de un acuerdo de la Mesa del Senado que resolvió la inadmisión a trámite de la declaración de urgencia en la tramitación de un Proyecto de Ley, cerrándose con la Sentencia del Tribunal Constitucional 234/2000, de 3 de octubre.

32 A este respecto, ha de destacarse el, ya reiterado, Prontuario elaborado por Arce Janáriz: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, páginas 123 a 375. Un trabajo de excepcional utilidad, propio de su autor, en el que se disecciona la doctrina constitucional, sistematizada en seis grandes apartados: I. “La posición institucional del Parlamento y su ordenamiento regulador”; II. “La composición del Parlamento”; III. “Órganos”; IV. “Funcionamiento”; V. “Funciones”; y VI. “Control jurisdiccional: aspectos procesales”.

V.2 EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES Y DISPOSICIONES NORMATIVAS CON VALOR DE LEY EMANADAS DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

V.2.A) EL ABANDONO CONSUMADO DE LA CREENCIA EN LA OMNIPOTENCIA DEL LEGISLADOR: ACICATE DEL DESARROLLO DEL DERECHO PARLAMENTARIO

La primera vía de control establecida en nuestro vigente Derecho positivo tiene por objeto el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley emanadas de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Dicho control, a tenor de los términos establecidos por los artículos 161.1.a), 162.1.a) y 163 de la Norma Fundamental, está reservado al Tribunal Constitucional. El desarrollo de las prescripciones constitucionales se ha efectuado en el Título II de su Ley Orgánica, “*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*”, artículos 27 a 40, articulándose por una doble vía: el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.

Interesa subrayar que la decidida afirmación de los dos procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en nuestro vigente ordenamiento es una expresión inequívoca del Estado constitucional de Derecho, con el consecuente abandono consumado de la creencia liberal en la omnipotencia del Legislador.

Sentado lo anterior, resulta ineludible precisar aquí, al objeto de aprehender el marco general de las vías de control establecidas, cuál es su ámbito de fiscalización, a lo que se dedican los siguientes subepígrafes.

Además, no puedo resistirme a destacar el notable papel que la articulación del control de constitucionalidad de las normas con rango de ley de las Asambleas Legislativas ha desempeñado en la configuración de nuestro Derecho parlamentario. Así es, sin incurrir en exageración alguna, puede afirmarse que, al igual que la entrada en vigor de la “vieja” Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 fue

De imprescindible consulta resultan, asimismo, dos trabajos de MANUEL PULIDO QUECEDO: *La Constitución Española. Con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 4ª edición, Editorial Aranzadi, S. A., Navarra, 2005; y *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Anotada con Jurisprudencia*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1995.

el acicate que determinó la construcción de la dogmática jurídica del Derecho administrativo en nuestro país, la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ha sido el detonante del desarrollo del Derecho parlamentario en España, a rebufo de la fiscalización realizada por el Intérprete Supremo de la Constitución de la actividad tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

V.2.B) EL ÁMBITO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

V.2.B).i *El control se extiende a las normas con valor de ley: las leyes autonómicas y los Reglamentos parlamentarios*

El ámbito del control de constitucionalidad tiene por objeto principal las leyes y, singularmente, las leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

A este respecto resulta oportuno concretar dos extremos, relativos a la legitimación para interponer el recurso y al instrumento oficial en el que, a efectos del cómputo de los plazos de interposición, deben publicarse las normas.

Respecto de la legitimación, ha de recordarse, de un lado y en los términos de los artículos 162.1.a) de la Constitución y 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que en los Diputados y Senadores, miembros de las Cortes Generales, concurre la relación sujeto-objeto que legitima la impugnación de las leyes autonómicas. Así lo confirman, por todas, las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre, y 17/1990, de 7 de febrero. Esta última resolución, en su FJ 1, declara la existencia en la referida impugnación de un interés público objetivo en que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de garantizar la supremacía de la Constitución mediante el enjuiciamiento de la ley impugnada. De otro y de *lege data*, que los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y sus órganos ejecutivos carecen de dicha legitimación para impugnar las leyes de sus propias Comunidades —STC 17/1990, FJ 1—.

En relación con los instrumentos oficiales de publicación de las leyes, la STC 179/1989, de 2 de noviembre, y el Auto 579/1989, de 28 de noviembre, como con-

secuencia de la alteración en el sistema tradicional de publicación de las normas jurídicas determinado por la estructura del Estado prevista en la Constitución, sentaron que la edición en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma* asume la condición de publicidad formal, a efectos de la entrada en vigor de las leyes aprobadas. La “segunda” edición del texto legal en el *Boletín Oficial del Estado* refuerza su publicidad material y tiene unos efectos simplemente instrumentales. La eficacia de las normas legislativas, por tanto, se produce desde su inserción en el diario oficial de la Comunidad, que satisface las exigencias del principio constitucional de publicidad impuesto por el artículo 9.3. Dicho con otras palabras, los boletines autonómicos son los que marcan el punto de partida de todos los efectos jurídicos y, en concreto, los que han de tenerse en cuenta para el cómputo de los plazos de impugnación de una ley regional, pues delimitan el *dies a quo*.

Junto a las leyes, *stricto sensu*, el ámbito de fiscalización, conforme concreta el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/1979, en sus letras *d)*, *e)* y *f)*, se extiende a cualesquiera otros actos y disposiciones normativas con fuerza de ley emanados del Parlamento.

De tal modo que, en el elenco de los productos normativos que pueden ser objeto de declaración de inconstitucionalidad han de incluirse sus respectivos Reglamentos parlamentarios, a partir de la reserva material y formal operada respecto de las Cortes Generales por el artículo 72.1 de la Constitución, lo que determina su directa vinculación a la misma y, por ende, su carácter de norma primaria incardinada en el Texto Constitucional —STC 101/1983, de 22 de noviembre, FJ 3.A— que goza del valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley —STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 2—.

Así lo declaró la STC 108/1986, de 29 de julio, cuyo FJ 24 afirma: “[...] sin entrar en los problemas que plantea su naturaleza jurídica, está generalmente admitido que la calificación de «reglamentos» que se les da en España y otros países no supone una parificación con los reglamentos dictados por el Gobierno, como lo muestra que son normas no sometidas al control de los Tribunales ordinarios, y sí, en cambio, al del Tribunal Constitucional [art. 27.2.d) y f) de la LOTC]”.

Doctrina que, ocioso resulta precisar, es igualmente aplicable a los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos, conforme se colige de la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 5, donde se reconoce que su naturaleza es de mayor relevancia y

alcance que la de un Reglamento interno, lo que justifica su inclusión en el artículo 27.2.f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

No puede cerrarse este apartado sin recordar que estos Reglamentos se insertan en el *Boletín Oficial* del correspondiente Parlamento. Sin embargo, dicha publicación no es idónea para surtir efectos. De tal modo que, en los términos reiterados desde la citada STC 179/1989, FJ 4, elemento necesario de la norma o condición para su eficacia es su publicación en el *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma*, única que satisface las exigencias del artículo 9.3 de la Constitución.

V.2.B).ii.*La matizada asimilación de las Resoluciones de la Presidencia al Reglamento como objeto de declaración de inconstitucionalidad*

Por la apuntada razón, el Tribunal, aplicando el principio *pro actione* y la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, afirmó tempranamente la viabilidad de la impugnación por esta vía de otras normas internas. Normas que, por ende y a efectos de su revisión plena, resultaron asimiladas al Reglamento como objeto de declaración de inconstitucionalidad.

En concreto, esta interpretación extensiva fue asumida por el Alto Tribunal respecto de las Resoluciones de la Presidencia de la Cámara mediante las que se introduzca no una regulación singular o de excepción respecto de un caso concreto y único, sino, como innovación normativa, una regla general que se aplique en el futuro a todos los casos similares, insertándose por ello en el ordenamiento jurídico parlamentario.

Así lo declaró la STC 118/1988, de 20 de junio, dictada por la Sala Primera en el recurso de amparo 351/1987, pronunciamiento en el que, por su relevancia, he de detenerme.

La misma concluyó, en su FJ 3, respecto de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, que no era una decisión o acto de carácter singular, susceptible de recurso de amparo a efectos del artículo 42 de la Ley Orgánica, sino, por su contenido, “una disposición de carácter general, que se integra de modo permanente en el ordenamiento

parlamentario y que es susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular, por lo que no se agota con su cumplimiento. Por todas estas razones, no se puede negar que la resolución recurrida es una norma jurídica, y no un acto —siquiera general— de aplicación”.

A *coherencia*, el referido FJ 3 la asimiló al Reglamento parlamentario a efectos de impugnación. De su contenido me limito a reproducir sus dos últimos párrafos: “Una interpretación estricta y formal del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional podría llevar a entender que sólo serían susceptibles de recurso de inconstitucionalidad los «Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales», aprobados por la mayoría absoluta de las mismas (art. 72.1 de la Constitución), y que sólo éstos quedarían excluidos del amparo del citado art. 42. Sin embargo, este Tribunal ha llevado a cabo una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto a que se refiere el art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente excluir del art. 42 de dicha Ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos parlamentarios. Así, por ATC 183/1984, de 21 de marzo, se declaró la inadmisión del recurso en un caso de impugnación de una Resolución del Presidente del Senado, oída la Junta de Portavoces y previo Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento, estimando que se trataba de normas y disposiciones excluidas del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Por su parte el ATC 244/1986, de 12 de marzo, ha declarado la incompetencia del Tribunal en un recurso de amparo, sosteniendo que «las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid que se recurren son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que integran el ordenamiento reglamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste. En tal sentido, constituyen normas con valor de Ley, que [...] pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, y sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente, poner en cuestión su validez, que puede

ser declarada a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, lo que ni ésta ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas».”.

El alcance de la asimilación de las Resoluciones de la Presidencia al Reglamento, oportuno es insistir en ello, lo era exclusivamente a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

Así lo precisó la STC, del Pleno, 119/1990, de 21 de junio, por la que se resolvió el recurso de amparo 507/1990. En su FJ 5, en efecto, se declara: “Aunque en nuestra STC 118/1988, fundamento jurídico 4.º (en donde se citan otras decisiones del mismo sentido) hemos considerado que las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido, es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos. La aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total. Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1988), la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones.”.

En esta línea de matización de las facultades presidenciales de interpretación del Reglamento, y a partir de la inmediatamente citada, la posterior STC 44/1995, de 13 de febrero, al resolver su Sala Primera, estimándolo, un recurso de amparo —el número 1.623/1994— promovido contra Normas de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el Grupo Mixto, aquilata *de futuro* que el cauce para la impugnación de las resoluciones intraparlamentarias es el recurso de amparo, quedando preservado el recurso de inconstitucionalidad para el control de los Reglamentos parlamentarios.

A tenor de la referida resolución, en su FJ 2: “[...] tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal.”.

Esta doctrina se consolidó, finalmente, con ocasión de la impugnación de la Resolución conjunta de los Presidentes del Congreso y del Senado por la que se establecieron Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales. La STC, de la Sala Primera, 121/1997, de 1 de julio, que resolvió el recurso, contiene, además, un pronunciamiento relevante en su inciso final: “Por lo demás, tampoco puede aducirse como elemento impeditivo de la acción de amparo el hecho de que el precepto impugnado sea reproducción o remita expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de ley. De tal circunstancia, en efecto, no se deriva ningún límite a nuestro enjuiciamiento, sino tan sólo la obligación, en la hipótesis de estimarse la demanda, de elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad en relación con la norma legal considerada lesiva de derechos o libertades fundamentales (art. 55.2 LOTC).”.

V.2.B).iii *La exclusión de las normas interpretativas y supletorias carentes de valor de ley, así como de los usos y precedentes parlamentarios*

La inclusión de los *interna corporis acta*, y sólo de ellos, en el ámbito del control de constitucionalidad, en los términos que acaban de reproducirse, fue afirmada lapidariamente por el Intérprete Supremo de la Constitución en la STC 44/1995, de 13 de febrero, que sentó la doctrina de que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de inconstitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor de las letras d) y f) del artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/1979.

En consecuencia, de acuerdo con la propia STC y la doctrina constitucional referida al considerar las Resoluciones de la Presidencia, en orden a la mejor salvaguarda de la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, la impugnación de las normas interpretativas y supletorias carentes de fuerza de ley ha de canalizarse a través del recuso de amparo, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible su fiscalización constitucional por el Alto Tribunal.

Obvio resulta que tampoco son susceptibles de impugnación por los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad los usos y precedentes, consustanciales al Derecho parlamentario, por cuanto no generan normas con rango de ley —en los términos afirmados por el Tribunal Constitucional; por todas, las citadas SSTC 119/1990, FJ 4, y 44/1995, FJ 3— y están subordinados al Reglamento parlamentario —SSTC 177/2002, FJ 7, y 208/2003, FJ 8—. Su infracción, consecuentemente, sólo es constitucionalmente relevante “si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta”, conforme declara la STC 64/2002, de 11 de marzo, en su FJ 7, recogiendo una línea jurisprudencial sólidamente asentada: SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/1990, de 21 de junio, FJ 3; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 3; o 207/2001, de 23 de abril, FJ 2.

V.2.C) EL SINGULAR SUPUESTO DEL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CÁMARAS

V.2.C).i *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales, norma primaria con fuerza de ley —en su vertiente pasiva— directamente incardinada y vinculada a la Constitución*

Consideración especial merece el singular supuesto del Estatuto del Personal de las Cámaras.

Al respecto, lo primero que ha de destacarse es la sustancial diferencia que existe entre el régimen propio de las Cortes Generales y el que corresponde a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

En efecto, el Texto Constitucional, en su artículo 72.1, determina que:

«Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.».

El reproducido precepto fue interpretado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio —por la que la Sala Primera resolvió, desestimándolo, el recurso de amparo 404/1987, interpuesto por un funcionario de las Cortes Generales contra un Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado por el que se modificó el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, así como contra la Sentencia de inadmisibilidad, por falta de jurisdicción, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo—.

En su FJ 2, el Tribunal se manifiesta en el sentido de afirmar que “la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del "Estatuto del Personal de las Cortes Generales", de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria —o acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.”.

Presupuesta su fuerza de ley, la cuestión radica en determinar la vía de control de sus prescripciones, toda vez que el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no procede a relacionarlo expresamente entre las normas susceptibles de ser impugnadas a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad.

La cuestión se planteó en la referida STC 139/1988, la cual, después de afirmar lo anteriormente significado, procede a afirmar la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, incluyendo el Estatuto de Personal de las Cortes Generales entre

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

En síntesis, la lógica consecuencia de que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales esté directamente incardinado y vinculado a la Constitución es que su juez natural lo es el Tribunal Constitucional, no siendo susceptible de ser considerado un acto doméstico sometido a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así lo ha entendido el propio Tribunal Supremo, cuya Sala de lo Contencioso-administrativo ha desestimado, por falta de jurisdicción, la impetración de la tutela judicial respecto de las referidas disposiciones parlamentarias, tanto con carácter previo al pronunciamiento del Tribunal Constitucional —Sentencia de 6 de

octubre de 1987— como con posterioridad al mismo —Sentencia de 5 de febrero de 2002—.

V.2.C).ii *El Estatuto del Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*

La conclusión predicable del Estatuto del Personal de las Cortes Generales no es susceptible de ser aplicada, *ad integrum*, a las disposiciones reguladoras del personal de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Obvio resulta que, al igual que las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos ejercen sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales, lo que comporta que la naturaleza de la relación que vincula al personal con las respectivas Cámaras en que prestan sus servicios es de carácter estatutario, como es propio del régimen de la función pública, sin perjuicio de la prestación de determinados servicios en régimen laboral.

Ahora bien, esta autonomía administrativa no goza de idéntico reconocimiento expreso en la Norma Suprema para las instituciones autonómicas. Tampoco los Estatutos de Autonomía han consagrado, de forma unánime, esta prerrogativa de las Cámaras, razón por la cual ha de interpretarse su reconocimiento implícito, es decir, entendiendo que las Cámaras, con base en su autonomía reglamentaria, pueden disciplinar sobre su personal desarrollando una actividad materialmente administrativa.

Así lo han entendido los diferentes reglamentos parlamentarios³³, lo que comporta que nos encontramos ante normas sin fuerza de ley, cuya fiscalización, consecuentemente, es competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

No otra cosa cabe colegir del tenor del artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en virtud del cual:

«Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de

³³ Respecto de la Asamblea de Madrid ha de estarse a lo dispuesto en los artículos 84 a 88 del vigente Reglamento de la Cámara.

Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

Dicha prescripción, por lo demás, se ha visto cumplimentada con lo dispuesto por los artículos 1.3.c) y 10.c) de la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La cuestión, empero, no ha dejado de ser polémica, habiendo pretendido las Cámaras autonómicas, en algunos supuestos, excluir su actuación del control jurisdiccional. Dos son, sin lugar a dudas, los casos que, por su proyección, han de destacarse.

En primer lugar, en relación con el Parlamento de Navarra, el proceso abierto con ocasión de la impugnación en sede contenciosa de un Acuerdo de su Mesa por el que se procedió a la modificación de determinados preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior. Frente al referido Acuerdo, en efecto, se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala competente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que procedió a su desestimación, así como a la del ulterior recurso de súplica planteado contra la misma. El asunto se elevó al Tribunal Supremo en apelación, resolviendo la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988 procedió a la estimación del recurso interpuesto contra el Auto de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, que había desestimado el recurso de súplica sobre falta de jurisdicción para conocer del originario recurso planteado contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra. El Tribunal, presupuesto que la equiparación del tratamiento de las leyes autonómicas con los Reglamentos parlamentarios descansa en el tratamiento unitario que, a efectos de la declaración de inconstitucionalidad, hace el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, afirma que “No es éste el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Na-

varra de 27 de diciembre de 1983 ni del Acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985, por el que se modificó el artículo 57 del expresado Estatuto —posteriormente derogado y sustituido por el de 10 de enero de 1986 y modificado el 16 de octubre del mismo año—, pues en estos casos la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la Cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus Comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa (art. 17.1 de la LORAFNA en relación con el art. 154 del vigente Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 12 de junio de 1985)”. Afirmado lo anterior, en coherencia con la interpretación efectuada implícitamente por el propio Legislador en el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el mismo sentido que, ulteriormente, determinó el pronunciamiento, de fecha 10 de octubre de 1989, de la Sección Segunda de la propia Sala del Tribunal Supremo, el Fundamento 3º del Auto de 26 de enero de 1988 declara que: “De lo que se ha expuesto puede inferirse que no compartimos la solución a que ha llegado el Tribunal a quo al dictar el auto apelado. Si a la disposición recurrida no puede atribuirse fuerza de ley sino categoría inferior a ésta, o sea, rango reglamentario, al haber sido aprobada por un órgano carente de potestad legislativa [...], no parece que pueda sus- traerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al plantea- miento del incidente en que ahora nos encontramos al venirle atribuido su conocimien- to por el artículo 1º de su Ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución.”.

De otra parte, ha de destacarse la peculiar dinámica determinada por un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se procedió a la modificación de un artículo de su Estatuto del Personal, al cual pretendió dar cobertura el Pleno de la propia Cáma- ra, en orden a excluir su control jurisdiccional, proclamando en el Reglamento parla- mentario, vía Disposición Transitoria, la naturaleza legal del Estatuto del Personal, como parte integrante del propio Reglamento, con su mismo valor, fuerza y rango.

Afortunadamente, el Estado de Derecho se impuso, procediendo la Sección Sépti- ma de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a proclamar la plena justiciabilidad de la referida modificación estatutaria, no obstante la ingeniosa maniobra tendente a su cobertura legal. Son dos los pro- nunciamientos del Tribunal Superior de Justicia al respecto: la Sentencia de 14 de septiembre de 1999 y la Sentencia de 22 de septiembre de 1999.

En virtud del Fundamento Jurídico 4º de la Sentencia de 14 de septiembre de 1999, más detallada en sus términos y de especial relevancia por la doctrina que se afirma, se declara, en primer lugar, la justiciabilidad en sede contenciosa de la modificación del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid en cuanto se refiere a materia de personal: “El artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyó a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento, en única instancia, de los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración. El objeto de este recurso contencioso-administrativo está constituido por el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 18 de mayo de 1995, por el que se aprobó la modificación del artículo 17 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid de 6 de septiembre de 1988, y por la Resolución del Presidente de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 5 de junio de 1995 por la que se nombró a don [...] funcionario de la Asamblea de Madrid. No cabe duda que estamos en presencia de una disposición y un acto, ambos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad de Madrid y que se refiere a materia de personal, por lo que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, tiene la jurisdicción para conocer del recurso formulado.”.

Sentado lo anterior, el Tribunal abordó la cuestión de la pretendida “legalización *ex post*” del Estatuto del Personal, concluyendo lo que sigue. La cita es larga, pero concluyente, por lo que procedo a su reproducción literal:

“El hecho de que el Pleno de la Asamblea de Madrid aprobara en su sesión de 30 de enero de 1997, el nuevo Reglamento de la Asamblea de Madrid, y que en su Disposición Transitoria Tercera se señalara que “Hasta la aprobación por el Pleno del Estatuto de la Asamblea de Madrid a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, el régimen jurídico del personal al servicio de la Cámara será el establecido en el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de 6 de septiembre de 1988, y reformado por el Acuerdo de la Mesa de 10 de junio de 1991 y 18 de mayo de 1995, considerándose en cuanto tal y a dichos efectos ratificado y vigente como parte integrante de este Reglamento con su mismo valor, fuerza y rango”, no sustrae el asunto del enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-ad-

ministrativa. Y decimos que no sustrae el asunto del enjuiciamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, por los siguientes motivos:

- El objeto de impugnación de este recurso es el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 18 de mayo de 1995, por el que se aprobó la modificación del artículo 17 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid de 6 de septiembre de 1988, y la Resolución del Presidente de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 5 de junio de 1995 por la que se nombró a don [...] funcionario de la Asamblea de Madrid, ningún pronunciamiento efectuará la Sala sobre el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno en su sesión de 30 de enero de 1997.
- El citado Reglamento entró en vigor al día siguiente de su publicación en el *BOCM* (según su propia Disposición Adicional Segunda) esto es el día 13 de febrero de 1997, y sólo a partir de ese día el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid tiene valor, fuerza y rango de ley, ya que la propia norma no estableció su eficacia retroactiva; y la interposición del recurso contencioso-administrativo produce la congelación en el tiempo de la situación jurídica que va a analizar la Sala. No obstante, la maniobra para sustraer la controversia del control judicial puede calificarse de ingeniosa”.

Por lo demás, no me detendré aquí en la específica fiscalización de la actividad materialmente administrativa y de la función pública parlamentaria, sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa.

V.2.D) EL CONTROL DE LOS ACTOS DE TRÁMITE DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO POR INOBSERVANCIA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: VICIOS IN PROCEDENDO

Se ha afirmado que sólo las normas con valor y fuerza de ley constituyen objeto propio de los procedimientos de inconstitucionalidad.

Pues bien, a semejanza de lo que en el ámbito administrativo sucede con los actos de trámite o actos-procedimiento, la cuestión que se plantea es cuál el régimen de impug-

nación al que están sometidos los distintos actos que las Asambleas Legislativas realizan durante el iter legis, en orden a la formación de su voluntad legislativa.

Al respecto ha de sostenerse que, en nuestro vigente ordenamiento, tanto el recurso como la cuestión de inconstitucionalidad son procedimientos a través de los cuales puede procederse a la impugnación ante el Tribunal de los actos parlamentarios carentes de valor de ley producidos durante la tramitación de un procedimiento legislativo.

De acuerdo con dichos procedimientos, en efecto, pueden cuestionarse los eventuales “vicios *in procedendo*” que hubieran podido producirse durante la tramitación de una ley, por infracción de los Reglamentos parlamentarios, que gozan de la condición de norma habilitante para establecer requisitos materiales para la tramitación de las iniciativas legislativa —STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3.B—.

En palabras del Tribunal Constitucional, FJ 1.A) de la Sentencia 99/1987, de 11 de junio —en criterio luego reiterado; así las SSTC 57/1989, de 3 de febrero, FJ 2.c), y 97/2002, de 25 de abril, FJ 2—, “Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre las normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”.

Ahora bien, dicha conclusión no debe interpretarse en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios se integren como normas de conjunto en el bloque de la constitucionalidad. Así lo precisó la STC 36/1990, de 1 de marzo, en cuyo FJ 2 se precisa que “[...]; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios, como parece creer la recurrente, en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 de la CE (ATC 23/1986, entre otros)”.

De la meritada doctrina constitucional se colige, *a contrario*, que los vicios *in procedendo* no implican, de forma automática, la vulneración de derechos susceptible de ser

preservados por la vía del amparo constitucional, si se respetan las libertades y derechos fundamentales. En esta línea se pronunció el propio Tribunal en su Auto 659/1987, FJ 2, inadmitiendo a trámite un recurso de amparo contra la no toma en consideración de una proposición de ley en el Congreso de los Diputados: “[...] en lo que se refiere al proceso de elaboración de las Leyes, se trate de la fase de que se trate, la intervención del Tribunal Constitucional no es posible, en tanto que se respeten los derechos de participación política de los Diputados y grupos parlamentarios”. Asimismo, la citada STC 36/1990, concluye que “[...] no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional”.

El presupuesto condicionante para la impugnación de estos actos de trámite es que se haya cerrado el procedimiento de *nomogénesis* con la aprobación definitiva de la norma cuyo *iter legis* se cuestiona. Recuérdese, en este sentido, el Auto del Tribunal Constitucional 135/2004, por el que el Tribunal inadmitió a trámite la impugnación promovida por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprueba y remite al Parlamento autonómico la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi”, así como contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por la que se admite a trámite la Propuesta. Su FJ 7 resuelve que: “[...] los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, puedan constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del Título V de la LOTC”.

En consecuencia, cabe afirmar que los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad constituyen una auténtica garantía de la efectiva observancia de las reglas del procedimiento legislativo determinadas por los Reglamentos parlamentarios, siempre que los actos de trámite pudieran comportar vicios con relevancia jurídica *ad extra*. De este modo, pueden someterse al enjuiciamiento del Tribunal los actos de trámite del procedimiento legislativo una vez concluido, con independencia de que, sin tener que esperar a la finalización del *iter legis*, conforme declaró la STC 23/1990, de 15 de febrero, pueda acudir a la vía del recurso de amparo. Ahora bien, el alcance

del fallo estimatorio en el supuesto del recurso y de la cuestión será completamente diferente respecto de la eventual estimación de un amparo, puesto que solamente en el primer caso se producirá la anulación de la ley por vicio *in procedendo*.

V.3 EL RECURSO DE AMPARO POR VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 53.2 DE LA CONSTITUCIÓN

El recurso de amparo, por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de la Constitución, tiende a preservar la tutela de los derechos fundamentales, especialmente los de naturaleza política cuya titularidad ostentan los miembros de las Cámaras, en cuanto —en palabras de la STC 208/2003, FJ 4— conforman el *ius in officium*, “ya que en tal supuesto "resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, F. 6; 181/1989, de 3 de noviembre, F. 4; 205/1990, de 13 de diciembre, F. 4; 177/2002, de 14 de octubre, F. 3)”.’

La garantía constitucional se canaliza, conforme disponen los artículos 161.1.b) y 162.1.b) de la Constitución, en los casos y formas establecidos por el Título III, “*Del recurso de amparo constitucional*”, artículos 41 a 58, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Su consideración ha sido objeto de un cuidado estudio por Del Pino Carazo³⁴, al que me remito, limitándome, en lo que sigue, a destacar las notas esenciales de esta vía de control, derivadas del análisis de la jurisprudencia constitucional.

Respecto de la misma, han de traerse a colación las más recientes SSTC 226 y 227/2004, de 29 de noviembre —recaídas, estimándolos, en los recursos de amparo números 3795 y 3811/2003, respectivamente, interpuestos contra el Acuerdo del Parlamento de Galicia de disolución anticipada de la Comisión no Permanente de Investi-

34 *Vid.*, DEL PINO CARAZO: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de Jurisprudencia constitucional”, en *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, junio 2000, páginas 85 a 123. De la propia autora, “La contribución de la Asamblea de Madrid en los recursos de amparo en materia parlamentaria”, Especial Monográfico, ya citado, «La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia», páginas 395 a 428. En el mismo monográfico se incluye el trabajo de Esther De Alba Bastarachea: “La defensa de las prerrogativas de los Diputados de la Asamblea de Madrid”, páginas 567 a 583. Inexcusable resulta, asimismo, remitir al estudio general de GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES: “El Recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional: comentarios al Título III de la LOTC”, Marcial Pons, Madrid, 1994, cuya consulta es de extraordinaria utilidad.

gación de la catástrofe del petrolero “Prestige”—, 301/2005, de 21 de noviembre —que resolvió, estimándolo parcialmente, el amparo número 7158/2003, interpuesto contra la Resolución del Presidente del Parlamento Vasco adoptada al término de una sesión plenaria de sanción al recurrente con la inmediata expulsión de la Cámara y la prohibición de asistencia a las siguientes dos sesiones—, 78/2006, de 13 de marzo —por el que se estima el amparo interpuesto por D. Antonio Sanz Cabello contra Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Andalucía de inadmisión a trámite de proposiciones no de ley— y 129/2006, de 24 de abril —por la que se desestimó el recurso de amparo 7699/2003, promovido por el Diputado autonómico Sr. Iturgaiz Angulo frente al Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco por el que se le impuso sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante un mes—.

El recurso de amparo es el mecanismo empleado por los recurrentes con mayor asiduidad en los procesos constitucionales de contenido parlamentario, lo que acredita, conforme ha destacado Arce Janáriz, que aunque “la doctrina de los *in-terna corporis acta* no ha dejado de tener alguna presencia en la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que, relegada a un segundo plano, ha terminado cediendo ante el empuje imparable de los derechos fundamentales”³⁵.

La referida mutación jurisprudencial se operó a partir de la capital STC 118/1988, de 20 de junio, dictada para resolver el recurso de amparo 351/1987, cuyos fundamentos jurídicos declaran lapidariamente que los derechos fundamentales ocupan una posición preferente en las relaciones parlamentarias.

Por lo que respecta a los requisitos de impugnabilidad del acto, en el mismo han de concurrir tres circunstancias:

- Primera, su naturaleza parlamentaria;
- Segunda, la ausencia de valor de ley, pues el recurso de amparo ex artículo 42 de la Ley 2/1979 no es un proceso adecuado para impugnar directamente las leyes o normas con valor de ley —por todos, el Auto 46/1993, de 8 de febrero, FJ 2, 3, 4 y 5—; y
- Tercera, la firmeza del acto.

Empero, lo cierto es que hay supuestos en que determinados actos, en los que concurren las referidas circunstancias, no son susceptibles de impugnación en amparo por la vía del artículo 42, como ocurre con los pareceres consultivos y los denominados actos libres en cuanto al fin.

Debe destacarse, asimismo, en relación con la aplicación del artículo 53.2 de la Constitución, que el examen de la jurisprudencia constitucional acredita que la tutela de los derechos garantizados y la interposición del recurso de amparo no siempre precisa del recurso a la vía judicial previa, pese a lo que parece deducirse del tenor literal del meritado precepto constitucional. Así es, el Tribunal Constitucional no ha dudado en aplicar el artículo 42 de su Ley Orgánica, lo que significa que la Constitución, según su Supremo Intérprete, permite construir el recurso de amparo como primera y única instancia en determinados supuestos de control de la actividad de los Parlamentos sin fuerza de ley. Así ha ocurrido con los referidos a las decisiones parlamentarias no legislativas, en las que los órganos de gobierno de las Cámaras dictan disposiciones y actos que pueden afectar al funcionamiento de su organización y a los sujetos de la actividad parlamentaria, en los términos que se han concretado al analizar el control de constitucionalidad.

El referido criterio hermenéutico, expresión del principio *favor acti*, ha de coherer con una segunda opción interpretativa, la asumida por el Tribunal Constitucional respecto la vía de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado, concebida como una estricta *vindicatio potestatis* —por todas, sirva recordar la STC 45/1986, de 17 de abril—. La resultante, conforme certeramente se ha destacado, es que cuestiones que en otros ordenamientos se tramitarían como conflictos entre poderes se canalizan por la vía del recurso de amparo ³⁶.

Por último, he de dejar constancia de que la Ley Orgánica 2/1979 establece, como vía subsidiaria de impugnación ante la jurisdicción constitucional, la posibilidad de cuestionar determinados actos como los materialmente administrativos de los Parlamentos, frente a los que, desde la STC 121/1997, de 1 de julio, cabe el recurso de amparo, ex artículo 43, así como los relacionados con las prerroga-

³⁵ Vid., ARCE JANÁRIZ, *op. cit.*, página 54.

³⁶ Cfr., PULIDO QUECEDO: “El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución”, Editorial Civitas, Madrid, 1992, página 480.

tivas de los parlamentarios, que pueden plantearse a través del recurso de amparo, *ex ar-tículo* 44.

V.4 LOS CONFLICTOS CONSTITUCIONALES DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS O DE LOS DE ÉSTAS ENTRE SÍ

Los conflictos constitucionales de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre sí, afirmados por el artículo 161.1.c) de la Constitución y disciplinados en el artículo 59.1 y el Capítulo II del Título IV, artículos 60 a 72, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pueden, por su objeto, ser positivos o negativos y suponen la existencia de una controversia relativa al orden de competencias establecido en la Constitución que quien lo plantea reivindica para sí o declina.

El conflicto puede plantearse frente a todo tipo de disposiciones, normas e, incluso, actos del Estado y de las Comunidades Autónomas, siempre que la pretensión esgrimida implique el debate sobre la titularidad de una competencia, pues, conforme ha reiterado el Intérprete Supremo de la Constitución —por todas, la reiterada STC 45/1986, FJ 2; así como la ulterior STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 6—, el acto lesivo de la atribución constitucional controvertida ha de tener virtualidad suficiente para entrañar, caso de apreciarse así, un despojo competencial efectivo de la competencia defendida. Y es que, conforme proclamó el FJ 4 de la STC 45/1986 y reiteró el FJ 5 de la STC 234/2000, la finalidad de esta vía procesal es garantizar la existencia de la estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias y preservar el respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales.

Presupuesto lo anterior, la problemática que plantean estos conflictos de competencias —al igual que la vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el artículo 161.2 de la Constitución— es la de su correcta delimitación respecto del ámbito de fiscalización que es propio de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así es, el conflicto puede ser generado por disposiciones, resoluciones o actos que, a su vez, son susceptibles de impugnación en la vía contenciosa.

Con objeto de delimitar su competencia, el Tribunal Constitucional precisó, en su Sentencia 88/1989, de 11 de mayo, que la finalidad del conflicto constitucional es la de interpretar y fijar el orden competencial y, por ende, no se circunscribe a la resolución de un caso concreto.

El conflicto tiene, pues, un fundamento constitucional y su único objeto posible es fijar el orden de competencias, y sólo eso —SSTC 110/1983, de 29 de noviembre, y 155/1990, de 18 de octubre—. En consecuencia, cuando no se discute la titularidad de la competencia, sino sólo su concreto ejercicio en un específico caso, falta el presupuesto para la jurisdicción reservada al Tribunal Constitucional y no procede el conflicto, sino el recurso contencioso-administrativo —STC 88/1989, de 11 de mayo—.

Por su parte, en la vía contenciosa, si bien puede esgrimirse el fundamento constitucional, se amplían las posibilidades de argumentar la nulidad del acto o norma de que se trate con otros motivos de legalidad ordinaria distintos de los de la mera invasión competencial. Debe advertirse, asimismo, que cuando se impugna una resolución en sede contenciosa no cabe la aplicación del artículo 161.2 de la Constitución, aunque no se excluyen las posibilidades, ya no automáticas, de suspensión de la resolución o acto recurridos conforme a las previsiones de la legislación procesal ordinaria.

Dicho con otras palabras, existe un zona de coincidencia entre el ámbito del conflicto competencial ante el Tribunal Constitucional y el propio del recurso contencioso, de tal modo que el Gobierno de la Nación puede optar por cualquiera de las dos vías. Ahora bien, si decide plantear el conflicto de competencias, sólo puede argumentar desde planteamientos constitucionales y estatutarios, sin poder alegar otros motivos de legalidad ordinaria que, eventualmente, pudieran comportar la nulidad de la disposición, resolución o acto autonómico recurrido, aunque, a cambio, tiene el instrumento de la suspensión automática previsto en el artículo 161.2, que no poseen las Comunidades Autónomas. Si, por el contrario, opta por la interposición de un recurso en sede contenciosa, las posibilidades de alegar motivos de impugnación se amplían también a posibles vicios de legalidad ordinaria, ad exemplum procedimentales, pero no se dispone de la suspensión del artículo 161.2. Lo anterior no quiere decir que quede imposibilitada la suspensión del acto o disposición recurrida, lo que sucede es que la misma o cualquier otra medida cautelar se rige por lo dispuesto con carácter general por la vigente Ley 29/1998, en sus artículos 129 y siguientes.

V.5 LOS CONFLICTOS EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL QUE PUEDAN PLANTEARSE CONTRA LAS DISPOSICIONES CON RANGO DE LEY DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE LESIONEN LA AUTONOMÍA LOCAL CONSTITUCIONALMENTE GARANTIZADA

V.5.A) SU AFIRMACIÓN EN NUESTRO ORDENAMIENTO, EN LOS TÉRMINOS DE LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

La posibilidad de plantear ante el Tribunal Constitucional, frente a disposiciones con rango y fuerza de ley, conflictos en defensa de la autonomía local por parte de las entidades locales no fue admitida en el originario texto de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pronunciándose el Intérprete Supremo de la Constitución en reiteradas ocasiones sobre la falta de legitimación directa de las Corporaciones locales para la interposición del recurso de inconstitucionalidad e, incluso, rechazando muy desde el principio la posibilidad de la comparecencia de los entes locales como coadyuvantes en aquellos procesos —recursos y cuestiones de inconstitucionalidad— cuya decisión pudiera afectarles —por todos, los Autos del Tribunal Constitucional 387/1982, 33/1986, 309/1987, 295/1992 o 378/1996—.

La opción del legislador orgánico contrastaba, en un análisis comparativo, con el modelo de la Ley Fundamental de Bonn, donde, desde la reforma constitucional de 29 de enero de 1969, se introdujo, en su artículo 93.4.B), el denominado “recurso constitucional local” o “recurso de amparo en defensa de la autonomía local”.

Asimismo, se apartaba de la línea marcada en el ámbito del Consejo de Europa por la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985. La Carta Europea procede a establecer el “Concepto de la autonomía local” en su artículo 3.1, afirmando que:

«Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.».

A partir de dicha definición, y por cuanto aquí importa, el artículo 11, bajo la rúbrica “*Protección legal de la autonomía local*”, establece lo que sigue:

«Las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna.»

Presupuesto lo anterior, no puede ignorarse que la Carta se conforma, desde el punto de vista constitucional interno, como un tratado o convenio internacional, el cual fue ratificado por el Reino de España —una vez concedida por las Cortes Generales la autorización prevista en el artículo 94.1 de la Constitución— por Instrumento de fecha 20 de enero de 1988. Por lo que respecta a su eficacia, en los términos del artículo 96 de la Constitución, su publicación se produjo en el *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero de 1989.

En orden a subsanar el denotado déficit de la Ley Orgánica 2/1979 —sólo tímidamente modulado por la facultad atribuida a la Comisión Nacional de Administración Local para interesar de los órganos constitucionalmente legitimados al efecto la impugnación ante el Tribunal Constitucional, introducida en 1985 por el artículo 119 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local—, la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, procedió —en el contexto del denominado “Pacto Local de 1998”— a la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introduciendo un nuevo proceso constitucional *ad hoc*.

En efecto, frente al planteamiento originario de la Ley Orgánica, al amparo de la habilitación del artículo 161.1.d) de la Constitución y asumiendo el criterio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, expresado en su Dictamen de 18 de junio de 1998 —viabilidad de un nuevo cauce de defensa ante el Tribunal Constitucional frente a las normas de rango legal que puedan afectarla, “siempre y cuando su fin inmediato no sea, formalmente, alcanzar un pronunciamiento sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad”—, la Ley Orgánica 7/1999 establece un específico “conflicto en defensa de la autonomía local” en orden a garantizar su tutela constitucional efectiva.

En concreto, en mérito de la reforma se incorpora a la Ley Orgánica un nuevo Ca-

pítulo IV, dentro de su Título IV, con la siguiente rúbrica, “*De los conflictos en defensa de la autonomía local*”, integrado por los artículos 75.bis, 75.ter, 75.quáter y 75.quinque. La reforma, en línea con la Carta Europea de Autonomía Local, presupone que las entidades locales, como cualquier otro sujeto de derecho, pueden acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa en defensa de sus derechos e intereses legítimos frente a las disposiciones y decisiones infralegales de las instancias territoriales superiores —artículo 63 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local—, afirma una vía específica de impugnación de las normas jurídicas con rango y fuerza de ley, estatales y autonómicas, cuando sus prescripciones atenten contra la autonomía que la Constitución les garantiza.

De esta forma, el legislador ha dado cumplimiento a las exigencias de la Carta Europea de Autonomía Local, sin perjuicio de las consideraciones críticas que, desde el punto de vista técnico, han merecido algunas de las determinaciones del nuevo proceso constitucional.

V.5.B) LA CONFIGURACIÓN LEGAL DEL CONFLICTO EN DEFENSA DE LA AUTONOMÍA LOCAL: INEXISTENCIA DE DOCTRINA CONSTITUCIONAL

Entrando en su detalle, en primer lugar, el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 75.bis de la Ley Orgánica 2/1979, requiere que el mismo se dirija contra una norma legal estatal o autonómica que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada.

De dicha exigencia ha de concluirse, primero, que se circunscribe su planteamiento al supuesto de normas con rango y fuerza de ley, a diferencia de lo que sucede en el supuesto tanto de los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas como en el de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado.

Resulta oportuno precisar inmediatamente, frente a lo que pudiera colegirse de una primera lectura del artículo 75.bis.1, que el objeto del recurso no puede serlo cualquier norma legal que lesione la autonomía local, sino sólo aquella disposición con rango y fuerza de ley que afecte al aspecto objetivo o sustantivo de la autonomía, es decir, la que determine o afecte a las competencias locales. De lo

que se trata, en definitiva, es de la preservación, a través de la del espacio decisonal propio de la instancia local, del sistema constitucional de distribución territorial del poder; sistema del que forma parte la garantía de la autonomía local.

De lo anteriormente expuesto, además, se deduce, conforme al criterio en su día manifestado por la Permanente del Consejo de Estado, que el objeto del proceso se circunscribe a obtener un pronunciamiento que determine la titularidad de la competencia controvertida, en los términos que precisa el artículo 75.quinque.5, lo que enerva la eventualidad de un “recurso de inconstitucionalidad encubierto” que pueda desembocar, directamente, en la declaración de inconstitucionalidad de una norma con rango de ley.

Precisamente por ese carácter de *vindicatio potestatis*, el apartado 6 del artículo 75.quinque dispone, en su primer inciso, lo que sigue:

«La declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la Ley que haya dado lugar al conflicto requerirá nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local. [...]».

Que esta vía de impugnación se limita a cuestiones estrictamente competenciales se desprende, por lo demás, tanto de la propia denominación de la misma como de su ubicación sistemática en el Título IV de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Y la razón última de su carácter de *vindicatio potestatis*, en los términos definidos por mediación del Legislador, no es otra que la negativa implícita a reconocer y otorgar a las entidades locales el status de poder público capaz de trabar con las instancias central y autonómica un conflicto de competencias en sentido estricto, lo que equivaldría a equipararlas a las Comunidades Autónomas.

Respecto de los sujetos legitimados para su planteamiento ante el Tribunal Constitucional, en virtud del apartado 1 del artículo 75.ter de la LOTC:

«Están legitimados para plantear estos conflictos:

- a) *El municipio o provincia que sea destinatario único de la ley.*

- b) *Un número de municipios que suponga al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.*
- c) *Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley, y representen como mínimo la mitad de la población oficial.».*

Para iniciar la tramitación del conflicto el siguiente apartado 2 exige el acuerdo del órgano plenario de las corporaciones locales legitimadas —Diputación Provincial o Ayuntamiento—, aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.

Asimismo, con carácter preceptivo pero no vinculante, el apartado 3 del propio precepto exige recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

En virtud del artículo 75.quáter.1 la solicitud del dictamen deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la ley en su correspondiente diario oficial, disponiendo la entidad o entidades de un preclusivo y sumario plazo de un mes, a partir de la recepción del dictamen del órgano consultivo, para plantear el conflicto —sin que la Ley Orgánica especifique si es precisa o no la exigencia de un nuevo acuerdo plenario y la eventual mayoría que se exigiría al respecto, lo que ha suscitado en sede doctrinal dudas interpretativas—.

Si, emitido el dictamen, los entes locales solicitantes mantienen su voluntad de plantear el conflicto, deberán formalizarlo ante el Tribunal Constitucional, mediante la oportuna demanda, en la que, además de alegar lo que en Derecho estimen pertinente, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la preparación del conflicto, especialmente los relativos a su legitimación.

La Ley ha previsto, como singularidad del proceso considerado, un trámite de admisión que tiene por objeto no sólo la constatación *a limine* de los requisitos formales sino, también, una consideración previa del fondo del asunto, debiendo dic-

tar Auto motivado de inadmisión si considera que el conflicto está notoriamente infundado —artículo 75.quince.1— .

Tras la oportuna admisión a trámite y ulterior sustanciación —con citación de los órganos legislativo y ejecutivo de la Comunidad Autónoma que hubiese dictado la Ley y, en todo caso, de los órganos legislativo y ejecutivo del Estado, así como puesta en conocimiento de los posibles interesados—, el artículo 75.quince.5 determina que:

«La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando, según proceda, la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y resolverá, en su caso, lo que procediere sobre las situaciones de hecho o derecho creadas en lesión de la autonomía local.»

La resolución vinculará a todos los poderes públicos y tendrá plenos efectos frente a todos —artículo 75.bis.2—, debiendo destacarse, para el eventual supuesto de que resultara desestimatoria, que la misma impide cualquier planteamiento ulterior de la cuestión por dicha vía o por la del recurso de inconstitucionalidad, fundado en la misma infracción de idéntico precepto constitucional —artículo 38—.

Y, con una sustancial diferencia respecto del alcance propio de las sentencias recaídas en los conflictos positivos de competencia —en los términos de los artículos 66 y 67 de la Ley Orgánica 2/1979—, añade el apartado 6 del propio artículo 75.quince que, en los supuestos en que se estime que la ley es inconstitucional por vulnerar la autonomía local, la resolución no puede incluir la anulación de la Ley viciada de incompetencia, sino que se requiere una nueva sentencia si el Pleno del Tribunal decide plantearse la cuestión tras la resolución del conflicto —“autocuestión de inconstitucionalidad”, que se sustanciará por el procedimiento establecido en los artículos 37 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y tendrá los efectos ordinarios previstos por los artículos 38 y siguientes de la propia Ley Orgánica—.

El Tribunal Constitucional, aunque han sido ya diversos los conflictos del género planteados ante el mismo, no se ha pronunciado hasta la fecha sobre ningún conflicto en defensa de la autonomía local —al margen de las “Providencias” de admisión de los mismos, carentes de contenido sustantivo—, por lo que no existe Auto

o Sentencia que permita conocer el criterio del Intérprete Supremo de la Constitución al respecto.

V.6 LA VÍA IMPUGNATORIA ATRIBUIDA AL GOBIERNO DE LA NACIÓN POR EL ARTÍCULO 161.2 DE LA CONSTITUCIÓN, CUYO OBJETO ESTÁ CONSTITUIDO POR LAS DISPOSICIONES Y RESOLUCIONES DE RANGO INFERIOR A LA LEY ADOPTADAS POR LOS ÓRGANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El artículo 161 de la Constitución, tras prescribir la competencia jurisdiccional del Tribunal Constitucional, en elenco no cerrado, conforme se colige del tenor de su letra *d*) —«*De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.*»—, complementa sus determinaciones atribuyéndole un específico mecanismo de control, caracterizado porque su ejercicio, cuya iniciativa corresponde al Gobierno de la Nación, comporta la suspensión automática, si bien provisional, de la disposición o resolución autonómica recurrida. En virtud del mismo, en efecto:

«2. El Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.»

Este mecanismo de control está regulado en el Título V de la Ley Orgánica 2/1979, artículos 76 y 77, debiendo destacarse la doctrina afirmada por la STC 16/1984, de 6 de febrero³⁷, y los Autos 74/1991, 265/1995 y 135/2004.

De conformidad con la configuración establecida por el bloque de la constitucionalidad y la doctrina del Intérprete Supremo, puede afirmarse que la analizada vía procesal, de un lado, implica la suspensión automática del acto o disposición re-

³⁷ La meritada Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, de la que fuera Ponente el Magistrado don Manuel Díez de Velasco, resolvió los recursos 617 y 619/1983, acumulados, constituyendo el primero una impugnación del Título V de la Ley Orgánica 2/1979 y el segundo un recurso de amparo.

Por su relevancia, cabe recordar que el Fallo de la Sentencia decidió anular la propuesta de nombramiento formulada por el Presidente del Parlamento Foral de Navarra y retrotraer el proceso de elección del Presidente del Gobierno de Navarra al momento inmediatamente posterior a la celebración de la cuarta votación, denegando el amparo solicitado y todas las demás peticiones formuladas.

currido, y, de otro, tiene por objeto la impugnación de disposiciones y resoluciones autonómicas en las que concurran una serie de requisitos.

En primer lugar, respecto del alcance de la impugnación y consecuente suspensión, el Auto 74/1991, de 26 de febrero, en su FJ 1, precisó lo que sigue, resumiendo la doctrina del Tribunal: “El art. 161.2 de la Constitución dispone que la impugnación por el Gobierno de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional «producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida». Siguiendo dicho precepto, la Ley Orgánica de este Tribunal (en adelante, LOTC) previó la suspensión en los recursos de inconstitucionalidad (art. 30), en los conflictos positivos de competencia (art. 64.2) y en las impugnaciones reguladas en el Título V LOTC (art. 77). Conforme a la interpretación y a la práctica seguida desde sus orígenes por este Tribunal, la suspensión prevista por el art. 161.2 CE se ha configurado como una potestad del Gobierno estrictamente tasada a los supuestos expresamente previstos (ATC 462/1985) y de carácter excepcional, tanto por su alcance limitativo (ATC 139/1981), como por ser contraria al principio de presunción de legitimidad de la norma (STC 66/1985, fundamento jurídico 3.º), en contraposición al carácter de medida cautelar de la suspensión contemplada en el art. 64.3 LOTC, referida a los conflictos positivos de competencia planteados por las Comunidades Autónomas, que se acordará o denegará por el Tribunal Constitucional a solicitud de los órganos ejecutivos de las mismas (AATC 38/1983 y 284/1985). La suspensión, previa invocación expresa del Gobierno en el escrito de interposición de la demanda (así, la invocación extemporánea no tendrá efectos suspensivos, AATC 231/1985, 350/1985 y 568/1985), se produce con efectos automáticos sobre la vigencia y aplicación en el caso de su admisión a trámite, según la práctica hasta ahora seguida en cada caso por este Tribunal. Los efectos suspensivos se entiende que afectan, y así se ha dicho en las providencias de admisión, a la vigencia y aplicación de la disposición impugnada desde la fecha de formalización, interposición o presentación de la demanda. Por último, para garantizar su cognoscibilidad, de acuerdo con el principio de publicidad de las normas establecido por el art. 9.3 CE (STC 179/1989, fundamento jurídico 2.º), se dispone la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* y en el de la Comunidad Autónoma correspondiente de la admisión de la demanda y de la suspensión de la disposición o resolución recurrida.”.

Por otra parte, en relación con los requisitos que han de concurrir en las disposiciones y resoluciones impugnadas:

1º. Ha de tratarse de disposiciones y resoluciones definitivas, de carácter resolutorio y con relevancia *ad extra*, quedando excluidos los meros actos de trámite adoptados por los órganos de la Cámara.

En lógica consecuencia, conforme fijó el Auto del Tribunal Constitucional 135/2004 —FJ 4º— es condición indispensable para el empleo de esta vía de control que el objeto impugnado, disposición o resolución del órgano parlamentario autonómico, constituya “manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma” y proceda de los “órganos de la Comunidad Autónoma capaces de expresar la voluntad de ésta”. Dicha exigencia comporta, en los términos afirmados en el FJ 7, que “el proceso impugnatorio del Título V LOTC se inserta en el marco de las relaciones y mecanismos de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no pudiendo constituir objeto del mismo los Acuerdos de las Mesas de la Cámara de calificación y admisión a trámite de una iniciativa legislativa, por desplegar éstos sus efectos únicamente en el estricto ámbito del procedimiento parlamentario del que forman parte y para los sujetos legitimados a participar en el mismo, presentando sólo relevancia *ad extra*, si el procedimiento legislativo concluye con la aprobación de la ley, en cuyo caso han de ser combatidos a través de la impugnación de ésta por los procesos constitucionales al efecto establecidos. En otras palabras, los posibles vicios en los que puedan incurrir los actos que se insertan en la tramitación del procedimiento legislativo carecen de toda relevancia *ad extra* en tanto éste no concluya con la aprobación de la ley que lo culmine, y, precisamente porque entre tanto sus efectos jurídicos se contraen estrictamente al procedimiento parlamentario y a los sujetos legitimados a participar en el mismo, pueden constituir objeto idóneo de un recurso de amparo, a fin de preservar el derecho fundamental de participación de aquellos sujetos, y no del proceso impugnatorio del Título V de la LOTC”.

Lo anterior sin perjuicio de que, en los supuestos de un “acto compuesto”, determinados actos que se integran en el mismo tengan carácter resolutorio y, consecuentemente, sean susceptibles de impugnación *per se*.

Así lo interpretó el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 16/1984, en relación con el procedimiento de nombramiento del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra. Su Fundamento Jurídico 4 precisa que: “Se trata de un acto compuesto, en el que concurren, de una parte, la decisión del Parlamento Foral que culmina el procedimiento

previsto en el artículo 29 de la LORAFNA, que ha venido a actualizar el Régimen Foral de acuerdo con la Disposición Adicional primera de la CE, y de otra, el nombramiento por Su Majestad el Rey y el refrendo por el Presidente del Gobierno, de acuerdo con el artículo 64 de la CE, el cual asume la responsabilidad a que se refiere el número 2 del propio precepto”. De lo anterior se colige que no “puede admitirse que el acto del Parlamento Foral sea de mero trámite, dado que culmina el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral —dotada de personalidad jurídica—, al que pone fin. Por ello se configura como un acto de carácter resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte”.

2º. Las disposiciones y resoluciones han de tener rango infralegal, pues la tutela se establece respecto de aquellas declaraciones de voluntad que no podrían impugnarse mediante el recurso de inconstitucionalidad.

3º. Además, la impugnación gubernamental ha de tener por fundamento motivos no competenciales, habida cuenta que si ese fuera el caso debería canalizarse a través del conflicto de competencias.

Sentado lo anterior, es lo cierto sin embargo que, al igual que ocurre con la vía del conflicto positivo de competencias —remitiéndome a las consideraciones antes formulada—, la operatividad de este procedimiento suscita el problema de su relación con el control de la actividad doméstica de las Asambleas Legislativas que, conforme inmediatamente veremos, es competencia propia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

4º. La pretensión ejercitada debe estar constituida por una supuesta vulneración constitucional, toda vez que nos hallamos ante un procedimiento de control de constitucionalidad, no pudiendo invocarse infracciones del ordenamiento jurídico meramente legales; en caso contrario, tratándose de una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, de acuerdo con una sólida y asentada doctrina constitucional —por todas, las SSTC 64/1990, de 5 de abril, y 148/1992, de 16 de octubre, que recogen la doctrina de las anteriores SSTC 16/1984 y 44/1986—, el Supremo Intérprete carecería de jurisdicción.

V.7 EL CONTROL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE LA ACTIVIDAD DOMÉSTICA DE LAS CÁMARAS

Por último, cabe el control de la legalidad de la actividad de los Parlamentos autonómicos atribuido a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Sabido es que la viabilidad de dicho control jurisdiccional ha sido una cuestión abiertamente polémica en la Doctrina.

Aunque no podemos detenernos en su detalle, sirva recordar que las opiniones se decantaron desde la alternativa de la inimpugnabilidad de los actos materialmente administrativos de las Cámaras, hasta la afirmación de su plena justiciabilidad como consecuencia de la entrada en vigor de la Constitución.

El propio Tribunal Supremo tuvo ocasión de terciar, decantándose nítidamente a favor de la primera alternativa, a partir de una interpretación extensiva, *ex constitutione*, del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa determinado por el artículo 1 de la, entonces vigente, Ley rituarial de 27 de diciembre de 1956.

En efecto, con ocasión del celeberrimo asunto de la sede de las Cortes de Castilla y León, el Auto del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987 —bien es cierto que habiéndose aprobado previamente la Ley Orgánica del Poder Judicial y, por ende, asumiendo el criterio establecido *pro futuro* por el Legislador—, afirmó la competencia de la jurisdicción contenciosa para fiscalizar la legalidad de cualesquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas, incluidas sus Asambleas Legislativas. Dicha competencia encontraba, a criterio del Alto Tribunal, su acomodo en el artículo 153.c) de la Constitución, en mérito del cual: *«El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autonómica y sus normas reglamentarias.»*

En concreto, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, en los FFJJ 2º y 3º del referido Auto, resuelve que la entrada en vigor del Texto Constitucional comportó una ampliación de la extensión y los límites de la jurisdicción contenciosa fijados por el artículo 1 de su Ley reguladora, ampliación que comprendía no sólo la incorporación de la Adminis-

tración de las Comunidades Autónomas —incluida formalmente por la Ley 34/1981—, “sino que la posibilidad de revisión jurisdiccional incluye [...] todos los actos de administración de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas y no solamente los de los órganos del poder ejecutivo; pues [...] hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas y estos actos de administración pueden y deben ser objeto también del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido art. 153.c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata”. A mayor abundamiento, la propia Sala, en el FJ 6º, declara que la ulterior entrada en vigor de la Ley Orgánica del Poder Judicial confirma su conclusión, toda vez que otra cosa sería tanto como dejar la actuación de las Asambleas autonómicas sin el necesario control, contra el claro dictado constitucional.

No es éste el momento de entrar en la valoración de fondo de la resolución considerada, especialmente si se pondera lo estéril del esfuerzo a tenor de nuestro vigente Derecho positivo, limitándonos a apuntar su difícil encaje con los hoy, afortunadamente, consolidados principios de seguridad y de certeza del Derecho. No me resisto, sin embargo, a recordar que, al margen de que en la economía del sistema constitucional la funcionalidad del artículo 153.c) no parece ser la afirmada, la proclamación constitucional del principio de tutela judicial efectiva —artículo 24.1— y el pleno sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho —artículo 106.1—, constituyen escaso fundamento para ampliar el ámbito competencial de un concreto orden jurisdiccional, especialmente cuando, *lege data*, el artículo 5.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa proclamaba, lapidariamente, que «*La Jurisdicción contencioso-administrativa es improrrogable*»; una cosa es la justiciabilidad de la Administración parlamentaria y otra la atribución de su conocimiento a un orden jurisdiccional, confiriéndole una competencia de atribución *extra legem*.

Sea como fuere, lo cierto es que, consolidando el criterio previamente establecido en distintas normas singulares³⁸, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder

38 Ha de destacarse, en este sentido, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, que fue aprobado en sesión conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 23 de junio de 1983, modelo de otras disposiciones del género en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En concreto, su artículo 35.3 dispuso que contra los acuerdos de las Mesas resolutorias de reclamaciones en materia de personal cabe recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción.

Judicial, procedió a proclamar genéricamente que los actos materialmente administrativos de los distintos poderes públicos y, en concreto, los de los Parlamentos, están expresamente sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así lo afirmaron, respectivamente, los originarios artículos 58.1º —que atribuyó a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo el conocimiento, en única instancia, de los recursos promovidos *«[...] contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración.»*— y 74.1.1 —que estableció la competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia para conocer, en única instancia, *«De los recursos promovidos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración.»*—.

La ulterior reforma de la Jurisdicción contenciosa operada en 1998, con la finalidad de precisar el equívoco concepto de “actos de administración”, procedió a la sustitución de dicha locución.

Así, de un lado, preservando la reserva de ley orgánica, la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, dio nueva redacción a los artículos 58.Primeros y 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El vigente artículo 58.Primeros de la Ley Orgánica 6/1985 establece:

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá:

No puede ignorarse el, ya analizado, encaje del citado Estatuto en el Texto Constitucional, ex artículo 72.1, lo que le confiere el carácter de norma primaria, como ocurre con los Reglamentos de las Cámaras.

Téngase presente, por lo demás, que, habiendo sido objeto de diversas reformas parciales, el texto de 1983 fue sustituido finalmente por un nuevo Estatuto de Personal, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta de 26 de junio de 1989, el cual, a su vez, ha sido objeto de modificación puntual; en concreto, por los ulteriores Acuerdos de 17 de enero de 1991, de 28 de noviembre de 1994, de 11 de julio de 1995, de 28 de junio de 1996, de 19 de diciembre de 1996, de 17 de julio de 1997, de 18 de diciembre de 2000, de 12 de julio de 2004, y de 19 de enero de 2005.

Recientemente, el referido texto de 1989, con sus modificaciones, ha sido derogado y sustituido por el aprobado por Acuerdo adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado en reunión conjunta de 27 de marzo de 2006, publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 31 de marzo, número 73.

Primero. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos [...] contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuye la Ley.».

Por su parte, el artículo 74.1.c) del propio cuerpo legal dispone:

«1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

La paralela Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, atribuye a la meritada jurisdicción, asimismo, el control de determinadas actividades singulares imputables a las instituciones parlamentarias.

En concreto, el artículo 1.3.a) de la Ley 29/1998 delimita positivamente el ámbito de la jurisdicción, más allá de un criterio subjetivo referido a la actividad propia del Poder Ejecutivo, atribuyendo a sus órganos competencia en la materia a partir de un parámetro objetivo. En virtud del citado precepto, los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo:

«3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:

a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de

las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.».

Presupuesta la competencia del orden jurisdiccional, en sede de distribución de competencias entre sus órganos, en coherencia con la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo 10.1.c) de la Ley 29/1998 dispone, respecto de las instituciones autonómicas:

«1. Las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

Y añade el artículo 12.1.c) de la meritada Ley en relación con las instituciones del Estado:

«1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

c) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo.».

Interesa retener, asimismo, que, atendiendo a su singularidad y régimen jurídico privativo, en los términos establecidos por el artículo 37 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Disposición Adicional Primera de la Ley de 13 de julio de 1998 limita el control contencioso de los actos y disposiciones adoptados por las Juntas Generales de los Territorios Históricos, circunscribiéndolo a los que, sujetos al derecho público, tengan por objeto materia de personal y gestión patrimonial. Dicha determinación com-

porta, en síntesis, conferirles el tratamiento que es propio de los órganos no administrativos del Estado, en particular el de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. En concreto, bajo la rúbrica “*Territorios Históricos y Comisión Arbitral del País Vasco*”, dispone lo siguiente:

«1. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la referencia del apartado 2 del artículo 1 de esta Ley incluye las Diputaciones Forales y la Administración Institucional de ellas dependiente. Asimismo, la referencia del apartado 3, letra a), del artículo 1, incluye los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos.

No corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de las decisiones o resoluciones dictadas por la Comisión Arbitral a que se refiere el artículo 39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.»

Desde estas premisas, lo relevante a nuestros efectos es que, en todo caso, se trata, exclusivamente, de la actividad interna, doméstica o materialmente administrativa realizada por los órganos parlamentarios, como pueden ser las decisiones relativas a la licitación de obras, servicios o suministros de las Cámaras, o las relativas a su personal, lo que deja fuera del ámbito de la jurisdicción contenciosa la actividad parlamentaria prototípica, esto es, la realizada en ejercicio de su potestad legislativa y de la fiscalización del Gobierno³⁹.

Empero, no puede cerrarse este epígrafe sin destacar que la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la resolución de los conflictos que surjan respecto de las disposiciones y actos de los órganos de gobierno de las Cámaras en materia de personal, administración y gestión patrimonial, implica, dicho lisa y llanamente, transplantar en bloque el Derecho administrativo a la actividad doméstica de las instituciones parlamentarias, esto es, una “administrativización” de su régimen jurídico, cuya justificación se encuentra en la exigencia constitucional de garantizar suficientemente la tutela judicial efectiva.

³⁹ Sentado lo anterior, me remito al estudio de MARAZUELA BERMEJO: “La función pública parlamentaria”, en el Especial Monográfico *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia*, op. cit., páginas 463 a 525. En el propio Monográfico, pueden consultarse los trabajos de BLANCA CID VILLAGRASA: *Los actos materialmente administrativos*, páginas 429 a 461; y de CLARA GARRIDO CRIADO: *Los Comisionados de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales*, páginas 527 a 565.

VI LA AUTODIQUÍA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

VI.1 LA AUTODIQUÍA PARLAMENTARIA

En línea con lo que acaba de advertirse, preciso es reconocer que el sometimiento de la actividad de las instituciones parlamentarias al control de su juez natural, el Tribunal Constitucional, y de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, no obstante su operatividad, se encuentra *hic et nunc* modulado.

En primer lugar no puede ignorarse, conforme ha reconocido el propio Tribunal Constitucional —por todos, los Autos 42/1997 y 181/2003—, que, por lo que respecta al ámbito de lo estrictamente parlamentario, al menos en vía de principio, la intervención jurisdiccional ha de reducirse al mínimo imprescindible. Por ende, atendidas las circunstancias del caso —la razonabilidad de la interpretación de las previsiones reglamentarias y que ésta no contraría la naturaleza de la representación, ni la igualdad entre representantes, así como que no imposibilita al recurrente en amparo el ejercicio de la facultad que quiso ejercer—, resultaría claramente excesivo un pronunciamiento del Tribunal contrario al criterio de los órganos rectores de la Cámara.

El control jurisdiccional, consecuentemente, ha de circunscribirse a la reparación de las libertades y derechos fundamentales vulnerados por los acuerdos adoptados por los órganos de gobierno de los Parlamentos, sin que corresponda al Tribunal Constitucional la revisión de dichas decisiones, habida cuenta que la autonomía que la Constitución les garantiza obliga a entender que sólo son susceptibles de control las decisiones que vulneren directamente un derecho fundamental —STC 118/1995, de 17 de julio, FJ 1, así como Autos 35/2001, FJ 5, y 142/2002, FJ 1—.

A partir de dicha interpretación, se reconoce a favor de la Administración parlamentaria una “suerte de privilegio de autotutela”, inherente a su condición de Poder Público.

La misma encuentra su concreción, esencialmente, en el conocido como privilegio de “autodiquía” o “autojusticia” del que gozan, a semejanza de las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Este privilegio consiste en la facultad de determinar sus propios recursos internos, parlamentarios y administrativos, que son resueltos por los órganos correspondientes de la propia Cámara, en los términos establecidos por la normativa que fije la propia institución.

Ahora bien, ha de tenerse presente, en el marco de un Estado constitucional de Derecho en el que las Asambleas Legislativas son órganos representativos con la naturaleza de Poderes Constituidos, que la autodiquía parlamentaria no es un privilegio omnímodo y todopoderoso. Así lo demuestra el hecho de que su entendimiento ha de partir de su adecuada interpretación a partir de otro principio constitucional, prevalente, cual es el principio de legalidad que sustenta el sistema normativo y la protección de los derechos fundamentales de terceros. En coherencia, la eventual lesión de uno de los derechos conformadores del *status* básico e indisponible de los ciudadanos abre la vía de la fiscalización y el control de los actos del Parlamento por no resultar *proprio modo* un acto interno ajeno al control por parte de los otros dos Poderes y, en especial, del Judicial.

Como es de sobra conocido, por lo que omito su detalle, tanto en el aspecto puramente parlamentario como en el ámbito propiamente administrativo, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de sentar una frondosa y desigual doctrina constitucional al respecto ⁴⁰.

Estas conclusiones son predicables de cada uno de los Parlamentos de las diecisiete Comunidades Autónomas en que se estructura territorialmente el Estado español.

⁴⁰ Sobre el particular me remito al cuidado tratamiento de la cuestión realizado por DEL PINO CARAZO: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional”, *op. cit.*, en especial páginas 93 y siguientes, con la bibliografía allí considerada.

VI.2 EXENCIONES FRENTE AL CONTROL JURISDICCIONAL: EL PARLAMENTO ES LA SEDE NATURAL DEL DEBATE POLÍTICO, EXCLUYÉNDOSE DEL CONTROL INCLUSO LAS VOTACIONES DEFINITIVAS EN UN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Al margen de la autodiquía, ha de tenerse en cuenta que la función esencial de todo Parlamento, en cuanto órgano representativo que asume la condición de “fustel central del principio democrático consagrado en el art. 23.1 CE, [...] foro de debate y participación en la cosa pública” —STC 38/1999, en su FJ 3.A)—, determina la exención frente al control jurisdiccional del debate de las iniciativas políticas que puedan formular tanto el Ejecutivo como los restantes sujetos parlamentarios legitimados al efecto.

Así lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en el, ya citado, Auto 135/2004, por el que inadmite la impugnación del Título V de su Ley Orgánica promovida por el Gobierno de la Nación contra el Acuerdo del Gobierno Vasco por el que se aprueba y remite al Parlamento autonómico la “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de *Euskadi*”, así como contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento por el que se admite a trámite la Propuesta. De acuerdo con lo afirmado en su Fundamento Jurídico 6.A) y B), “Entender otra cosa, sería desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político y el Gobierno uno de los sujetos habilitados para propiciarlo. Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate, si es que finalmente llega a traducirse en algo, es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento la facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables”. Y añade el referido Auto de inadmisión, “la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público.”.

Idéntica exención rige respecto la línea política que, resultado del debate, pueda, en cada caso y en función del juego de las mayorías parlamentarias, adoptar el Parlamento. De tal suerte que, frente al régimen que impera respecto de la actividad administrativa, primero, la concurrencia de un único supuesto en el que el Parlamento haya actuado en un determinado sentido no vincula a la Cámara, y, segundo, el hecho de que en ocasiones anteriores se haya pronunciado la Asamblea de una determinada forma no la sujeta *pro futuro* a mantener idéntico criterio de actuación.

Respecto de la primera circunstancia reseñada, sirva remitir a la STC 149/1990, de 1 de octubre, por la que se desestimó el recurso de amparo interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento Balear sobre renovación de credencial de Senador autonómico. Conforme declaró su FJ 5, “Aun sin desconocer la trascendencia nomotética de los usos parlamentarios, ni basta un solo precedente (a diferencia, seguramente de lo que sucede en el ámbito de la actividad administrativa) para considerar establecido un uso que vincule a la Cámara, ni sobre todo, puede argüirse que si en un caso anterior el Parlamento resolvió no aceptar la limitación que el art. 181.5 de su Reglamento le impone, ha de prescindir ya en lo sucesivo de esa limitación en todos los casos del mismo género”.

En relación con la no vinculación a los precedentes, el Tribunal Constitucional sentó una doctrina inequívoca en su Auto 157/1994, no admitiendo a trámite un recurso de amparo interpuesto como consecuencia de la no aprobación de Proposiciones no de ley en la Asamblea de Madrid. En los términos de su FJ 1, “Si un órgano judicial sólo puede justificar su separación de un precedente por medio de argumentos y razones, las alteraciones perceptibles en la línea política de una Asamblea se justifican, por el contrario, en sí mismas. Lo contrario sería tanto como juridificar un ámbito que, como el de control e impulso parlamentario, ha de ser libre, sólo sometido a aquellas normas de procedimiento que, instrumentalmente, hagan posible el ejercicio de las funciones parlamentarias no estrictamente legislativas”. Y añade el FJ 2, “En consecuencia, cuáles hayan sido las razones que en su día llevaron a la Asamblea a aprobar la primera de las proposiciones y cuáles sean las que ahora justifican el rechazo de la segunda, son cuestiones que, agotándose en el ámbito de lo estrictamente político —y sometidas a los controles propios de ese campo—, ni son susceptibles de justificación alguna en el marco de la razonabilidad jurídica, ni pueden ser, en consecuencia, objeto de enjuiciamiento en el orden jurisdiccional, sea éste el ordinario o el constitucional”.

Por lo que respecta específicamente al procedimiento legislativo, cauce formal de la función que da sentido a la institución parlamentaria, ha de afirmarse que los distintos actos y trámites que lo conforman están excluidos de control, salvo que, eventualmente, comporten una vulneración de los derechos fundamentales. Así lo afirmó el Tribunal Constitucional en su Auto 659/1987, FJ 2, inadmitiendo a trámite un recurso de amparo contra la no toma en consideración de una proposición de

ley en el Congreso de los Diputados: “[...] en lo que se refiere al proceso de elaboración de las Leyes, se trate de la fase de que se trate, la intervención del Tribunal Constitucional no es posible, en tanto que se respeten los derechos de participación política de los Diputados y grupos parlamentarios”.

La exención, de acuerdo con la referida posición institucional de las Asambleas Legislativas, se extiende a las votaciones que implican la conclusión de un procedimiento legislativo, excluidas de su control a través del conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales contra actos parlamentarios. Así lo declaró el Tribunal Constitucional en su, ya citada, Sentencia 45/1986, de 17 de abril. A tenor de su FJ 2: “[...] los actos identificados como lesivos de las atribuciones defendidas —las votaciones en el Congreso y en el Senado sobre determinados artículos del proyecto tramitado ante una y otra Cámara— agotaron su eficacia en lo que tuvieron de manifestación de voluntad de cada Cámara y de presupuesto para la continuación del procedimiento legislativo, pero al carecer de la condición de disposición normativa, no pudieron entrañar por sí mismos, despojos competenciales algunos, al carecer de virtualidad, agresiva, actual y efectiva, sobre atribuciones de otro órgano constitucional. Ello ha de afirmarse incluso respecto a la votación final del Congreso para ratificar las enmiendas introducidas por el Senado, pues aunque aquella votación pudiera reconocerse como acto conclusivo del procedimiento legislativo, sin la sanción, promulgación y publicación carecería de contenido lesivo actual, además dicho acto parlamentario carece de virtualidad por sí mismo, si no se le considera integrado por los que le precedieron en ambas Cámaras”.

VI.3 UN EJEMPLO: LA ASAMBLEA DE MADRID Y LOS TRIBUNALES

Centrándome, por obvias razones, en el específico supuesto del órgano representativo y legislativo del pueblo de Madrid, la Asamblea de Madrid, la autodiquía parlamentaria se afirma, de forma expresa, tanto en el ámbito estrictamente parlamentario como en el propiamente administrativo.

Así se colige, en el primero de los ámbitos referidos, de lo dispuesto en el vigente Reglamento de la Cámara, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria de 30 de enero de 1997⁴¹, y, en el segundo, de las prescripciones del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, cuya reforma global fue aprobada por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de fecha 3 de octubre de 2001⁴².

El artículo 49.2 del Reglamento de la Asamblea establece, en primer lugar, la denominada “solicitud de reconsideración” a la Mesa de sus decisiones en materia parlamentaria. En virtud del mismo:

«Cuando el Diputado o Grupo Parlamentario autor de un escrito o documento de índole parlamentaria del que hubiera tenido conocimiento la Mesa discrepara del acuerdo adoptado por éste órgano rector al respecto en el ejercicio de las funciones a que se refiere la letra c) del apartado anterior, podrá solicitar la reconsideración del acuerdo mediante escrito presentado ante la Mesa en el plazo de los siete días siguientes a su notificación.

La Mesa no admitirá a trámite la solicitud de reconsideración cuando la iniciativa formulada por medio del escrito o documento de índole parlamentaria sobre el que recayera el acuerdo cuestionado hubiere sido objeto de votación en el Pleno o en la Comisión competente al tiempo de la presentación de la solicitud de reconsideración.

Salvo en el supuesto previsto en el párrafo anterior, la presentación de una solicitud de reconsideración suspenderá en su caso la tramitación de la iniciativa formalizada por medio del escrito o documento de índole parlamentaria sobre el que recayera el acuerdo cuestionado hasta la resolución definitiva de aquélla.

La Mesa deberá resolver definitivamente la solicitud de reconsideración en

41 El Reglamento de la Asamblea de Madrid fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 82, de 31 de enero de 1997, entrando en vigor al día siguiente de su publicación oficial, conforme dispone su Disposición Final Segunda.

42 El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid fue objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 126, de 4 de diciembre de 2001, entrando en vigor al día siguiente de su publicación oficial, conforme dispone su Disposición Final.

el plazo de los ocho días siguientes a su presentación, previa audiencia a la Junta de Portavoces y mediante resolución motivada.».

Agotado el posible recurso interno, los sujetos afectados por un acto que se reputa vulnerador de un derecho fundamental pueden proceder, de manera directa, a la impugnación del mismo ante el Tribunal Constitucional —sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, error en que suele frecuentemente incurrirse, con la eventual pérdida del ejercicio de la acción ante el Tribunal Constitucional por preclusión procesal⁴³—.

La impugnación se canaliza a través del recurso de amparo *per saltum* previsto por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. El plazo para su interposición es de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las respectivas Asambleas Legislativas, estos actos hubieran adquirido firmeza.

En caso contrario, es decir, que no se estimara la concurrencia de una vulneración de un derecho fundamental, pero se entendiera que el acto es constitutivo de infracción de la legalidad vigente, puede acudirse a la vía contencioso-administrativa, en los términos establecidos por la Ley rituaría.

Por lo que respecta a la actuación estrictamente doméstica o administrativa, el artículo 81 del vigente Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid dispone lo que sigue:

- «1. Ponen fin a la vía administrativa las Resoluciones del Presidente y los Acuerdos de la Mesa.*
- 2. Las Resoluciones de la Secretaría General y los actos definitivos de las autoridades inferiores son recurribles en alzada ante la Mesa.*
- 3. El Recurso Extraordinario de Revisión se interpondrá cuando proceda ante la Mesa de la Asamblea.*

⁴³ Al respecto, cabe recordar, en el conocido *affaire* TAMAYO-SÁEZ durante la VI Legislatura, el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaído en el Recurso contencioso-administrativo 1.616/2003, en virtud del cual, por acudir incorrectamente a la vía contenciosa, el Tribunal Superior de Justicia se declara incompetente para conocer del asunto. El texto del Auto puede consultarse en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid*, número 11, de 16 de octubre de 2004.

4. La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se dirigirá al Presidente y la previa a la vía judicial laboral a la Secretaría General.

5. Los actos administrativos de la Asamblea de Madrid serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en los términos, condiciones y formalidades contenidos en la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.».

Considerando lo dispuesto en la vigente regulación procesal, para acudir a una instancia neutral e independiente resulta preciso agotar, con carácter previo, la vía administrativa interna, lo que determina la necesidad de obtener un acto firme, que cause estado.

Cumplimentado el anterior requisito, que atribuye al proceso judicial que eventualmente pueda suscitarse un carácter revisor y, por ende, determina la posición de parte demandada que generalmente corresponderá a la Administración Parlamentaria, la competencia para conocer de los actos que emanan de los órganos de gobierno de la Asamblea de Madrid en materia de régimen patrimonial y de personal corresponde, en única instancia, a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid.

Así se colige de lo dispuesto por el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en mérito del cual la referida Sala conocerá de los recursos que se deduzcan en relación con:

«Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.».

En este orden de ideas, conforme se ha expuesto, ha de recordarse que la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio, tras determinar en su artículo 1.3.c) que dicho orden jurisdiccional conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes de las Asam-

bleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, prescribe, de forma explícita, dicha competencia en su artículo 10.c), atribuyéndosela al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.