

Sylvia Martí Sánchez  
LETRADO DE LAS CORTES GENERALES

# EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA DISOLUCIÓN DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

## SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LAS LAGUNAS Y LAS NORMAS SUPLETORIAS.
- III LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 226/2004, DE 29 DE NOVIEMBRE. 1. Los hechos. 2. Las alegaciones de las partes. 3. Fundamentos jurídicos de la sentencia.
- IV LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS: UNA PERSPECTIVA MUY SOMERA.
- V DISOLUCIÓN DE LAS COMISIONES. ¿VULNERACIÓN DEL *IUS IN OFFICIUM*?
- VI LÍMITES DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.
- VII CONCLUSIONES.

## I INTRODUCCIÓN

Se ha dicho repetidamente que el jurista práctico no tiene porqué preocuparse sobre cuál sea la naturaleza del Derecho, le bastará con saber que debe aplicar el Derecho positivo. Evidentemente de esta afirmación no se puede sino discrepar, porque el buen jurista ha de conocer la naturaleza del objeto con el que trabaja al igual que el médico debe conocer el cuerpo humano, aunque luego acuda al *Vademecum*. Pero es que además, conocer el Derecho a aplicar no es tarea liviana, como se desprende claramente de nuestro Código Civil que en su Título Preliminar pone de relieve las dificultades inherentes a la detección y ulterior aplicación del Derecho.

Pondremos un ejemplo antiguo para que se vea que la dificultad de la aplicación es inherente a la propia existencia de un orden jurídico y que no es ni propia ni exclusiva de la complejidad que reviste nuestro sistema en la actualidad, aunque el

problema en los sistemas modernos se haya agudizado por la proliferación descontrolada de normas jurídicas. La ley Aquilia establecía en su primer capítulo que quien mataba a un esclavo ajeno sería condenado a pagar al dueño el valor máximo que aquéllos tuvieran (Digesto, 9,2,1 y 2,2). Pues bien, a Mela (Digesto, ibid,11) se le plantea la siguiente cuestión: Varias personas están jugando a la pelota en un lugar público. Una de ellas lanza la pelota con más fuerza de lo habitual y cae sobre la mano de un barbero, quien se encontraba en las inmediaciones afeitando a un esclavo, con tan mala fortuna que la navaja cortó la garganta de este último. Ulpiano creía que el jugador que había lanzado la pelota estaba obligado a resarcir al dueño del esclavo degollado. Pomponio, en cambio, pensaba que la culpa era del barbero, por ponerse a afeitar precisamente en un sitio donde era costumbre jugar a la pelota y donde había un tránsito frecuente e intenso. Existió todavía una tercera opinión que señalaba que quien se confía en manos de un barbero que tiene colocado su puesto en lugar peligroso, sólo él tiene la culpa <sup>1</sup>.

Si a las dificultades inherentes a la aplicación e interpretación del Derecho le añadimos las propias de un ordenamiento tan dinámico como el Derecho Parlamentario, no podemos sino mostrar una gran dosis de prudencia a la hora de abordar el tratamiento de aquél, pues en este ámbito se hace especialmente patente que, parafraseando al juez Holmes <sup>2</sup>, en gran medida el Derecho no es lógica, sino experiencia. Obviamente esta afirmación hay que entenderla en el sentido de que la meta próxima del Derecho, la paz, resulta de un equilibrio inestable, siempre cambiante, que hay que recomponer cada día con esfuerzo y cuyo referente último, su norte, es igualmente impreciso <sup>3</sup>.

Lo que parece evidente es que el Derecho se sustenta sobre unos determinados supuestos de predecibilidad <sup>4</sup>, pero no todo es predecible y mucho menos en un

1 Es muy recomendable la obra de LUIS DíEZ-PICAZO, *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*. Editorial Ariel, 3ª edición. Barcelona, 1993.

2 O. W. HOLMES, *The common law*. Little Brown and Co. Boston, Toronto, London, 1963.

3 TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, *Del arbitrio y de la arbitrariedad judicial*. Iustel. Madrid, 2005.

4 Como ha señalado SAINZ MORENO, "la base de nuestra vida se encuentra en la previsible continuidad de un orden conocido de acontecimientos cuya fragilidad asumimos y nos mantiene alertas y en la predecibilidad de cómo se van a comportar los demás, lo que se basa en nuestra convicción de que todos los hombres tienen la misma conciencia de su identidad personal que tenemos cada uno de nosotros, porque hay una igualdad básica entre todos aunque modulada por las circunstancias. Sobre estos supuestos de predecibilidad se sustenta el Derecho". F. SAINZ-MORENO, *El legislador racional y la predecibilidad de la conducta humana*. Publicado en "La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho". Seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos. Civitas, 2004.

mundo tan cambiante como es el nuestro. El argumento a contrario de que cuando el Derecho no regula determinados hechos decide implícitamente que sobre ellos no se debe ordenar jurídicamente, no vale en todos los casos. ¿Ha hecho el Tribunal Constitucional un uso correcto de este argumento? Esta va a ser la cuestión que nos ocupe durante las próximas páginas.

## II LAS LAGUNAS Y LAS NORMAS SUPLETORIAS

La laguna es ante todo una deficiencia. Si por lagunas entendemos las lagunas de la ley, la discusión sobre si existen o no es inútil, porque se trata de un hecho comprobado que existen. Lo que no vamos a hacer es entrar a analizar qué sucede con las lagunas del ordenamiento, porque sería adentrarnos en un tema de teoría general del Derecho que aquí no viene al caso, ya que además se trata de debates doctrinales que como decía De Castro no son sino la exteriorización de la batalla entre la concepción del positivismo legalista y las direcciones jurídicas que exigen el reconocimiento de un Derecho fuera del texto de las leyes<sup>5</sup>. En todo caso, precisamente porque existen lagunas en el reglamento parlamentario, existen normas supletorias, normas de rango inferior al reglamento parlamentario, que lo completan, dictadas por los órganos internos de las Cámaras.

La importancia de estas normas en el ámbito del Derecho Parlamentario únicamente puede entenderse partiendo del carácter sumamente dinámico que tiene aquel y que resulta difícil de entender para quien no vive el día a día de las Cámaras. No es un sector del ordenamiento jurídico que se preste a la reflexión sosegada, porque los problemas hay que resolverlos de hoy para mañana, y por el carácter de norma de organización que presenta el reglamento parlamentario, que debe prever gran cantidad de procedimientos y situaciones concretas, por lo que la aparición de lagunas en su seno es más fácil que en otros tipos de textos normativos<sup>6</sup>. No se olvide que

<sup>5</sup> FEDERICO DE CASTRO, *Derecho Civil de España*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1949.

<sup>6</sup> PIEDAD GARCÍA ESCUDERO, *Comentario al art. 72 en Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas.

la finalidad del Derecho Parlamentario es normar el juego político. Precisamente por esto, la Cámara es la única competente para integrar su propio ordenamiento, se trata en definitiva de una manifestación más de la autonomía parlamentaria. Así lo reconoce la propia Constitución en el art. 72 al señalar que *las Cámaras establecen sus propios Reglamentos*. Por eso se ha dicho que el Derecho Parlamentario tiene, en la misma forma de su producción, la raíz de su personalidad: se produce en un ejercicio de democracia directa, ya que son las Cámaras las que crean el Derecho y son ellas mismas las destinatarias del mismo<sup>7</sup>.

Partiendo de estas premisas, es evidente que el requisito material fundamental para que pueda dictarse una norma supletoria es la existencia de una omisión o laguna reglamentaria que no pueda resolverse por decisiones de aplicación e interpretación, porque si no se produciría una reforma encubierta del Reglamento. Así lo ha señalado el propio Tribunal Constitucional:

*"Aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan su contenido, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria sino también una vulneración del citado derecho fundamental"*<sup>8</sup>.

Por lo tanto, las normas supletorias necesariamente innovan, porque cubren una laguna y en este sentido es claro que dicen algo que el Reglamento no ha podido prever. La dificultad no estriba en defender esta afirmación, sino en detectar cuando existe una laguna. Y es aquí uno de los aspectos que consideramos merece criticarse de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y concretamente de la sentencia que analizamos, Sentencia 226/2004, de 29 de noviembre, dictada en el recurso de amparo promovido por Diputados del Parlamento de Galicia integrados el Grupo Socialista en relación con la disolución de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero "Prestige" y que seguidamente pasamos a analizar.

7 DIEGO LÓPEZ GARRIDO, *La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense (1986), nº 10 monográfico.

8 Entre otras muchas, y por todas ellas, la STC 44/1995, de 13 de febrero,

### III LA SENTENCIA 226/2004, DE 29 DE NOVIEMBRE

#### 1 LOS HECHOS

El 3 de diciembre de 2002, el Pleno del Parlamento de Galicia aprobó por acuerdo unánime la creación de una Comisión de investigación sobre la catástrofe del petrolero "Prestige". El clima de entendimiento inicial se refleja en la composición de la comisión, cuyos doce miembros se distribuyeron por igual entre los tres grupos de la Cámara, así como en sus normas de funcionamiento con un quórum de constitución de siete miembros y mayoría simple para la adopción de acuerdos, con voto ponderado. Una vez constituida, la Comisión acordó, en su reunión de 2 de enero de 2003, requerir la comparecencia ante la misma de diversos cargos y responsables públicos vinculados con el siniestro, entre ellos el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma y otras personas dependientes de la Administración General del Estado.

Por escrito de 8 de enero de 2003, el Secretario de Estado de Organización Territorial comunicaba al Presidente de la Cámara que, por razones competenciales no era adecuada la solicitud de comparecencia de autoridades y funcionarios de la Administración General del Estado y de sus entidades públicas o de otras personas vinculadas al ejercicio de competencias estatales. Trasladado dicho escrito a los distintos grupos parlamentarios para que presentasen alegaciones, tanto el Bloque Nacionalista Galego como el Grupo Socialista pusieron de relieve que las personas citadas para comparecer lo eran como testigos y no como titulares de cargos públicos políticamente responsables ante el Parlamento de Galicia, por lo que la Comisión no debía sentirse vinculada por el escrito del Secretario de Estado, que había sido invocado por los citados para justificar que no compareciera.

Los servicios jurídicos del Parlamento, a solicitud de la Comisión, evacuaron informe en el que se señalaba que correspondía a la propia Comisión resolver sobre el deber de comparecer por parte de las personas citadas. Los parlamentarios de la oposición, entendiéndolo que la Comisión actuaba con pasividad, consintiendo la incomparecencia, la abandonaron temporalmente en señal de protesta, por lo que la Comisión no fue convocada desde el 21 de enero de 2003.

El Presidente de la Cámara, por Resolución de 5 de marzo de 2003, ordenó la publicación de unas normas supletorias del art.50 del Reglamento que, entre otras cosas, habilitaban al Pleno para acordar la disolución anticipada de una Comisión de Investigación. Según la primera de dichas normas, *"además de las dos causas previstas en el art.50 del Reglamento (esto es, por finalización de su objeto o por agotamiento de la legislatura), también podrá extinguirse una Comisión de investigación por disolución acordada por el Pleno de la Cámara ante la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada"*. Sobre la base de esta norma, el Pleno, por Resolución de 11 de marzo de 2003, acordó disolver la Comisión de Investigación.

El recurso de amparo se interpone contra la Resolución del Pleno por la que se acuerda la disolución de la Comisión y contra la Resolución de la Presidencia de la Cámara de 5 de marzo de 2003, por la que se ordenó la publicación de unas normas supletorias del art. 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia.

## 2 LAS ALEGACIONES DE LAS PARTES

Los demandantes de amparo alegan que la utilización de las normas supletorias por parte del Presidente de la Cámara ha supuesto una modificación encubierta del Reglamento del Parlamento de Galicia, por lo que han sido vulnerados sus derechos fundamentales del art. 23.2 CE.

El Parlamento de Galicia replica que el art. 50 del Reglamento no establece un *numerus clausus* de causas de extinción, habida cuenta del sentido que en el contexto tiene la locución *"en todo caso"*. Esta expresión significa que siempre se extinguirá la Comisión al finalizar la legislatura, aunque en las mismas normas se adelante el plazo al término del *"próximo periodo de sesiones"*. Pero, también significa que pueden darse otras causas de extinción inicialmente no previstas. Es decir, que ante determinadas circunstancias nos encontraríamos ante una laguna.

Como señala el escrito de alegaciones del Parlamento de Galicia, en aquel momento se estudiaron las siguientes vías:

- Aprobación de una norma interpretativa, solución descartada por entender que si la causa de disolución recogida expresamente en el art. 50 del Reglamento comprende implícitamente la consistente en la imposibilidad objetiva de finalizarlo, supondría incluir en la norma un contenido no contemplado de manera expresa.
- El recurso a la analogía o a una norma supletoria. La analogía podría ampararse en la identidad de razón apreciable entre los artículos 49 y 50 del Reglamento, preceptos que regulan los procedimientos de creación y disolución de Comisiones permanentes de legislatura (art. 49) y no permanentes (art. 50), siendo así que en el primero se dispone que las Comisiones pueden disolverse a través del mismo procedimiento que se prevé para su creación, solución perfectamente trasladable al supuesto de las Comisiones no permanentes.

Finalmente se optó por dictar la norma supletoria mediando la intervención tanto de la Mesa como de la Junta de Portavoces.

### 3 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SENTENCIA

Comienza el Tribunal Constitucional por recordar su jurisprudencia en relación con la impugnación de actos y decisiones sin valor de ley, jurisprudencia que tilda de respetuosa con la autonomía parlamentaria, únicamente limitada por la excepcionalidad que supone la infracción de derechos fundamentales y en especial los amparados por el art. 23 CE.

En el extenso fundamento segundo el Tribunal recapitula de manera tediosamente didáctica los límites de las normas supletorias o interpretativas, recogidos fundamentalmente en la ya mencionada STC 44/1995, de 13 de febrero, recordando que compete a la ley y a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y facultades que corresponden a los cargos y funciones públicas y que una vez creados quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art.23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante el TC— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo.

A partir del fundamento jurídico tercero entra el Tribunal en el fondo de la cuestión manifestando que sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente, por lo que el contenido del art. 50 RPG no brinda margen alguno para operar con la técnica de las lagunas. Lejos de justificar la adopción de unas normas supletorias la pretensión de los diputados solicitantes de la disolución no merecía, en el marco de lo reglamentariamente factible, otra respuesta que la inadmisión, la remisión a la Comisión por si ésta acordara asumir esa pretensión como propia y debatirla en su seno o, en su caso, la reconducción de la iniciativa como propuesta de reforma expresa del Reglamento parlamentario. Disolver el escenario que hace posible la expresión de la discrepancia a través de la inasistencia o de la abstención supone sacrificar un fin parlamentario superior, cual es el de la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralidad.

En definitiva, las normas supletorias recurridas, en la medida en que han introducido una causa de disolución no contemplada expresamente por el Reglamento han vulnerado la reserva de Reglamento y afectado por ello al derecho garantizado a los parlamentarios en el art. 23.2 de la Constitución en orden al ejercicio de sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia, por lo que procede decretar su nulidad y por lo tanto la del Acuerdo del Pleno del Parlamento de 11 de marzo de 2003.

#### IV LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS: UNA PERSPECTIVA MUY SOMERA

Es ya casi obligado resaltar la importancia que tienen las Comisiones en el parlamentarismo moderno<sup>9</sup>, hasta el punto que según la conocida expresión de Elia el parlamento contemporáneo es el parlamento de comisión, frente al parlamento

<sup>9</sup> Aunque ya un poco antigua, sigue siendo muy útil la obra colectiva *Las Comisiones parlamentarias*. Vitoria-Gasteiz, 1994.

de pleno característico del ochocientos<sup>10</sup>. Que también esto es así en nuestro sistema se refleja en la importancia que el Tribunal Constitucional ha atribuido a la participación de los grupos parlamentarios en las Comisiones<sup>11</sup>. El hecho de que sean una de las piezas clave en la organización de las Cámaras lo justifica sobradamente. La propia Constitución señala en el artículo 75 que las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones, posibilitándose incluso la delegación en las Comisiones Legislativas Permanentes de la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. De esta manera las Comisiones se han erigido en *miniparlamentos*. No nos resistimos a trasladar aquí unas atinadísimas observaciones de Griffith y Ryle<sup>12</sup> sobre el reflejo que las funciones de las Comisiones tienen en la arquitectura de las salas del Palacio de Westminster: un magnífico corredor con dieciséis salas de comisiones mirando al río; las salas de las comisiones permanentes diseñadas como el salón de plenos, con los bancos enfrentados, como corresponde a unas comisiones cuya función fundamental es la de debatir, y el elevado pupitre del Presidente reflejando autoridad y neutralidad; sin embargo, los miembros de los *select committees* o comisiones especiales, integradas por miembros nombrados al efecto para el conocimiento de materias o proyectos específicos<sup>13</sup>, que investigan y deliberan, pero no debaten, en las que normalmente se busca el consenso, se sientan en filas, no enfrentados. A veces se agrupan por partidos, pero otras se sientan al azar.

Atendiendo a la clasificación más común, más sencilla y que más interesa para disecionar la sentencia que comentamos, podemos distinguir los siguientes tipos de comisiones:

—Comisiones permanentes de creación reglamentaria.

Se crean de forma enteramente autónoma por el reglamento de cada Cámara, lo que les confiere la permanencia del propio reglamento, pues la supresión de alguna de ellas o la alteración de su naturaleza requiere la modificación del precepto reglamentario de creación.

10 L. ELIA, *Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*. Archivio Giuridico Filippo Serafini, 1961.

11 Así, por ejemplo, en relación con la proporcionalidad en la composición de las Comisiones, STC 36/1990 o STC 93/1998; véase asimismo para las solicitudes de comparecencia ante Comisión las recientes SSTC 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril.

12 J. A. G. GRIFFITH; MICHAEL RYLE, *Parliament, Functions, Practice and Procedures*. Sweet and Maxwell. London, 1989.

13 Según la definición que diera Erskine May, *Parliamentary Practice*. Butterworths. London, 1989.

—Comisiones permanentes de creación legal.

Se crean mediante ley, lo que ha dado lugar a un intenso debate doctrinal acerca del sistema de fuentes y, en especial, sobre el ámbito de la reserva reglamentaria.

—Comisiones de legislatura.

Se trata de comisiones que se crean para toda la legislatura o para lo que reste de la misma por los propios órganos de la Cámara, generalmente por el Pleno.

—Comisiones no permanentes.

Se crean para un trabajo concreto y por lo tanto se extinguen al finalizar la legislatura. Dentro de este tipo de comisiones suelen distinguirse las comisiones de investigación de las comisiones de estudio, diferenciándose unas y otras normalmente tanto por el órgano de creación (Pleno en las primeras, normalmente Mesa en las segundas), como por los poderes que tienen atribuidos<sup>14</sup>.

## V DISOLUCIÓN DE LAS COMISIONES. ¿VULNERACIÓN DEL *IUS IN OFFICIUM*?

Es doctrina muy consolidada del Tribunal Constitucional que el art. 23.2 de la Constitución, que reconoce el derecho de los ciudadanos "*a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes*", no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de

<sup>14</sup> En un principio no se preveían consecuencias jurídicas para las incomparecencias ante las comisiones de investigación de las Asambleas Legislativas Autonómicas. Actualmente el artículo 502 del Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, dispone en su apartado primero que *los que habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.*

particular importancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, 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"*<sup>15</sup>.

Ahora bien, lo expuesto no debe hacer perder de vista que el derecho que nos ocupa es un derecho de configuración legal, configuración que comprende los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el *ius in officium*. Sin embargo, no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son el ejercicio de la función legislativa o de control al Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes<sup>16</sup>.

Hasta aquí la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En teoría, impecable. En la práctica, en muchas ocasiones, también. Pero aunque el Tribunal Constitucional diga que no cualquier acto que infringe la legalidad lesiona el *ius in officium*, lo cierto es que en la práctica no parece que se esté guardando el debido equilibrio entre los derechos de los Diputados y el juego político. En primer lugar y en este caso concreto, porque el Tribunal parte sin más de que no hay una laguna y despacha la cuestión sin más argumentación. Decir que no hay una laguna implica que el precepto ha previsto todos los supuestos posibles de disolución de una comisión de investigación, lo cual no se deduce ni del tenor literal del precepto ni del sentido común. Pueden concurrir circunstancias imprevistas cuya solución se cubra por la vía de la analogía, que es lo que se podía haber hecho en este supuesto. En segundo lugar, y estas consideraciones son más importantes porque son más generales, el

15 La cita de las numerosísimas sentencias del Tribunal Constitucional resultaría excesivamente tediosa, por lo que proponemos acudir al estupendo prontuario de jurisprudencia constitucional elaborado por Alberto Arce Janáriz, *El Parlamento en los Tribunales*. Aranzadi, 2004.

16 Esta doctrina aparece aplicada en la jurisprudencia constitucional en relación con los siguientes derechos de los parlamentarios: constitución de los grupos parlamentarios (STC 64/2002); presentación de proposiciones de ley (STC 38/1999); presentación de enmiendas (ATC 35/2001); solicitudes de información (STC 161/1988, STC 181/1989, STC 203/2001); formulación de preguntas (STC 220/1991); solicitud de comparecencias (STC 177/2002, STC 208/2003, STC 89/2005, STC 90/2005); presentación de mociones y proposiciones no de ley (STC 205/1990, STC 41/1995, STC 40/2003); solicitud de sesión extraordinaria (STC 81/1991); participación en comisiones de investigación (ATC 142/2002); presentación de candidaturas de senadores autonómicos (STC 76/1989).

equilibrio al que hacíamos referencia no siempre se está respetando, porque el juego político supone por definición la aplicación de la regla de las mayorías. ¿Acaso es una barbaridad pensar que una Comisión que se crea por decisión mayoritaria del órgano plenario pueda disolverse por el mismo cauce? Cuando surgen dudas de concepto conviene acudir a los clásicos, y en este caso a Jeremy Bentham, el cual, en sus *Tácticas parlamentarias* afirmaba:

*"Un cuerpo político permanente es un conjunto de individuos destinados a producir una serie de actos relativos al objeto de su institución. Estos actos serán de todos, si hay unanimidad; pero como es imposible que en una reunión numerosa de individuos exista una perfecta y constante identidad de dictámenes se ha convenido en dar la misma fuerza al acto de una mayoría que al del número total"*<sup>17</sup>.

No vamos a entrar en especulaciones sobre los límites de la regla de la mayoría<sup>18</sup>, pues lo que queremos destacar aquí es que existe el ámbito de lo político, que está sujeto a esta regla a la que podemos calificar como un instrumento necesario de la democracia, aunque no sea el único elemento definitorio de esta última. Como dice el ya clásico Manzella, la igualdad política y la regla de la mayoría son los principios legitimadores más importantes del sistema democrático, y además están íntimamente conectados, porque el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos es la base y la justificación de la adopción de decisiones por mayoría<sup>19</sup>.

El propio Tribunal Constitucional ha destacado la importancia del debate y de la adopción de decisiones por los órganos políticos frente a un uso desmesurado de las facultades de calificación y admisión a trámite de las Mesas de las Cámaras. Así, por citar una decisión reciente, en la STC 89/2005, de 18 de abril, el Tribunal dice literalmente que *"el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia Cámara"*<sup>20</sup>.

17 JEREMY BENTHAM, *Tácticas parlamentarias*. Textos Parlamentarios Clásicos. Publicaciones del Congreso de los Diputados.

18 RICARDO L. CHUECA RODRÍGUEZ, *La regla y el principio de la mayoría*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.

19 ANDREA MANZELLA, *Il Parlamento*. Società editrice il Mulino. Bologna, 1977.

20 Fj.2. La sentencia citada estima el recurso de amparo promovido por el Grupo Socialista contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados inadmitiendo la solicitud de comparecencia del Fiscal especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas ante la Comisión Mixta para el estudio del problema de las drogas.

Precisamente porque es de sentido común que el órgano plenario pueda adoptar una decisión política de estas características, el art.49 del Reglamento del Parlamento de Galicia prevé que las Comisiones permanentes de legislatura puedan disolverse a través del mismo procedimiento que se contempla para su creación. ¿Porqué esta previsión no iba a ser aplicable por analogía a las Comisiones no permanentes? Cuando el artículo 50 del Reglamento gallego dice que las Comisiones no permanentes se extinguirán por finalización de su objeto o por agotamiento de la legislatura, lo que está haciendo es definir las por su característica esencial: son de cognitio limitada y por lo tanto no permanentes. Se crean con un objeto específico y es evidente que cuando éste se agota o al final de la legislatura, la Comisión se extingue. Ahora bien, ¿excluye esto que no pueda percibirse una identidad de razón respecto de la causa de extinción de una Comisión permanente que supone la misma voluntad política que la creó? Si una Comisión permanente, a la que se le presupone una mayor vocación de estabilidad, se puede disolver por el mismo procedimiento por el que fue creada, no se entiende porqué no va a poder suceder lo mismo con una Comisión no permanente, por esencia, mucho más efímera. Por lo tanto, a nuestro juicio, el argumento de la analogía habría bastado para justificar la disolución por el Pleno del Parlamento.

La interpretación por el Tribunal Constitucional del *ius in officium* de forma excesivamente expansiva puede llevar a una excesiva juridificación de la política y a una intromisión no siempre justificada en el ámbito de la autonomía parlamentaria.

## VI LÍMITES DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

La autonomía parlamentaria (que en la doctrina moderna suele identificarse con las vertientes de la misma proclamadas en el artículo 72 de la Constitución) ha sido concebida tradicionalmente como una defensa de las Cámaras frente a otros órganos para mantener su libertad<sup>21</sup>. Hoy, en el moderno Estado de partidos, dice García-

21 NICOLÁS PÉREZ SERRANO, Tratado de Derecho Político. Civitas. Madrid, 1976.

Escudero<sup>22</sup>, caracterizado por una relativización del principio de división de poderes, la autonomía parlamentaria ha visto modificada su razón de ser, de forma que tiene que cubrir dos nuevos frentes: el de mantener la independencia de la organización de los procesos de decisión de la Cámara frente a un poder ejecutivo "expansivo" que tiende a asimilarse a un Parlamento que le es favorable y el de permitir la participación de todos los Grupos integrantes de la Cámara en el proceso de formación de la voluntad, sin perjuicio de que en el resultado final prime la decisión mayoritaria.

El Tribunal Constitucional recibió en sus primeros pronunciamientos la doctrina sobre la inmunidad jurisdiccional de los *interna corporis acta*, excusa perfecta para desentenderse de los conflictos entre mayorías y minorías que pudieran surgir en el seno de las Cámaras. Sin embargo esta doctrina ha acabado siendo relegada y, como es propio de los efectos pendulares, el Tribunal Constitucional ha acabado desconociendo el juego de las mayorías y las minorías.

La primera vez que el Tribunal Constitucional aludió a las restricciones del control jurisdiccional sobre los actos parlamentarios fue en el Auto 183/1984, en el que se manifestaba que el aseguramiento de la independencia de las Cámaras obliga a entender que si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas de control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a ese control cuando afectan a relaciones externas del órgano.

La STC 118/1988 marca el cambio de rumbo con ocasión de una demanda de amparo de unos diputados del Congreso contra una Resolución de la Presidencia relativa a acceso a materias clasificadas: *"En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta"*.

En cualquier caso el Tribunal Constitucional ha establecido una serie de condiciones de impugnabilidad que aquí nos limitaremos a apuntar: la naturaleza parlamentaria del acto, la carencia de valor de ley y la firmeza del acto.

22. PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO, *Art. 72.1. Comentarios a la Constitución de 1978*. Tomo VI. Dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil. Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas.

Luego hay una serie de actos, que a pesar de reunir estas condiciones de impugnabilidad no son recurribles en amparo. Se trata de los pareceres consultivos y de los denominados "actos libres en cuanto al fin". En cuanto a estos segundos, que son los que aquí nos pueden dar alguna pista, suponen un límite a la jurisdicción en amparo que apareció enunciado por primera vez en el ATC 659/1987, a propósito de una demanda contra la no toma en consideración de una proposición de ley por el Pleno del Congreso de los Diputados. El Tribunal entendió que, en la medida en que no está predeterminada jurídicamente, la decisión del Pleno es "un acto parlamentario libre, en cuanto al fin", de manera que resultaría impracticable el examen de la conformidad a Derecho de la decisión adoptada por la Cámara.

Sin embargo, si el Tribunal Constitucional convierte toda decisión en el seno del Parlamento en susceptible de ser analizada desde el punto de vista de los derechos fundamentales de los Diputados, la autonomía parlamentaria quedará muy reducida. Es evidente que no puede servir de excusa para vulnerar derechos fundamentales, pero es que éstos poco tienen que ver con determinadas decisiones adoptadas por los órganos políticos de las Cámaras.

## VII CONCLUSIONES

La finalidad última del Derecho Parlamentario es regular el juego político que se desarrolla en el seno de las Cámaras. Esto mismo es lo que justifica que sea el Parlamento el que se de sus propias normas como una manifestación más de la autonomía parlamentaria, la cual no puede entenderse como un espacio al margen del Derecho, sino como una herramienta para conjugar en un sabio equilibrio los derechos fundamentales de los Diputados, actores principales, y la absolutamente necesaria regla de la mayoría, inherente a la misma democracia parlamentaria. Mantener este equilibrio no es fácil, porque requiere un análisis sosegado de las circunstancias del caso y exige además, que el Tribunal Constitucional enjuicie partiendo de la base de que no toda aplicación de la regla de la mayoría supone vulnerar los derechos de las minorías.

No nos queda ya sino agradecer la paciencia del lector que haya llegado a estas líneas, porque no se ha pretendido innovar, primero, porque hubiese resultado pretencioso, y segundo, porque como decía André Gide *todo está dicho ya, pero, como nadie atiende, hay que repetir todo cada mañana*.

Madrid, 4 de julio de 2005