

La autonomía parlamentaria en el marco constitucional: una mirada crítica

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ CORRAL

Letrado de Corts Valencianes. Doctor en Derecho.

Resumen

El presente trabajo se proyecta sobre la autonomía parlamentaria y examina la incardinación de este elemento consustancial a la institución parlamentaria en el Estado de Derecho articulado por la constitución de 1978. En el Parlamento convergen de una manera absolutamente singular la política y el Derecho y es necesario encontrar un punto de equilibrio que preserve la esencia y el buen funcionamiento de la institución parlamentaria y garantice la plenitud del Estado de Derecho en la vida y la actividad del Parlamento. En la determinación de ese punto de equilibrio constituye un elemento irrenunciable –y ya inexcusable– la sujeción al control interno, externo y al control judicial pleno de los actos que adopten los Parlamentos en ejercicio de su autonomía, en las actividades parlamentarias, administrativas y, específicamente, en los actos que adopten para la realización de gastos financiados con los fondos asignados al Parlamento para el ejercicio de sus funciones.

Palabras clave: parlamento, autonomía parlamentaria, control jurisdiccional, estado de derecho, administración parlamentaria, constitución.

Resum

Aquest treball es projecta sobre l'autonomia parlamentària i examina la incardinació d'aquest element consubstancial a la institució parlamentària

en l'estat de dret articulat per la Constitució de 1978. En el parlament convergeixen d'una manera absolutament singular la política i el dret i és necessari trobar un punt d'equilibri que preserve l'essència i el bon funcionament de la institució parlamentària i que garantisca la plenitud de l'estat de dret en la vida i l'activitat del parlament. En la determinació d'aquest punt d'equilibri constitueix un element irrenunciable –i ja inexcusable– la subjecció al control intern, extern i al control judicial ple dels actes que adopten els parlaments en exercici de la seua autonomia, en les activitats parlamentàries, administratives i, específicament, en els actes que adopten per a la realització de despeses finançades amb els fons assignats al parlament per a l'exercici de les seues funcions.

Paraules clau: parlament, autonomia parlamentària, control jurisdiccional, estat de dret, administració parlamentària, constitució.

La Constitución de 1978 situó al Parlamento en el centro del nuevo sistema político e institucional: el Estado Autonómico, configurado a partir de los preceptos del texto constitucional y articulado efectivamente con la aprobación de los distintos Estatutos de Autonomía. El Parlamento es el corazón de un nuevo Estado, edificado en torno a los diversos elementos que constituyen lo que se ha denominado la fórmula política de la Constitución: la Monarquía Parlamentaria, la instauración de un criterio democrático de legitimidad del poder público, el principio de división de poderes, el sistema de gobierno parlamentario y la descentralización política del poder mediante el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la nación española. El desarrollo constitucional ha expandido en las Comunidades Autónomas el modelo definido en los títulos III y V de la Constitución y sitúa al Parlamento en el vértice de la pirámide institucional del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La configuración institucional del Parlamento en nuestro país ha sido y es esencialmente normativa y se contiene en los preceptos de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, los Reglamentos aprobados por cada uno de los Parlamentos del Estado Autonómico y una auténtica galaxia de leyes. Mediante estas últimas se completa la definición funcional de la institución parlamentaria, gracias a la habilitación contenida en el art. 66. 2 in fine CE y preceptos similares contenidos en los Estatutos de Autonomía y la doctrina del Tribunal Constitucional tejida en la STC 108/66 de 29 de julio.

Esta configuración institucional responde a una concepción que trata de dar respuesta jurídica a una realidad y preservar asimismo un modelo organizativo: el Parlamento es una Institución absolutamente singular, no identificable con ninguna otra. Es la sede de la representación del titular de la soberanía y también del poder legislativo, el poder de elaborar las leyes, las normas infra constitucionales superiores del ordenamiento jurídico; el Parlamento adopta las decisiones y ejerce las funciones políticas fundamentales, elige y cesa al Presidente del Gobierno, controla políticamente al

poder ejecutivo, discute, enmienda y aprueba la Ley de Presupuestos y además realiza las demás funciones que le asignan la Constitución y las Leyes... Pero sobre todo, lo que singulariza al Parlamento es que es el lugar de encuentro por excelencia para debatir y legislar sobre los asuntos públicos, es un espacio configurado para hacer posible la discusión plural –esto es, la discusión entre quienes representan distintas concepciones políticas– sobre las cuestiones más importantes de la vida común.

En el Parlamento se habla, se habla libremente, y solo se puede tomar una decisión después de que todos hayan podido intervenir para expresar lo que consideren que tienen que decir. Este es un rasgo fundamental del Parlamento. Tiene un sustrato casi espiritual. Es la institución que se sustenta sobre el encuentro de los que piensan de una forma, tal vez, radicalmente diferente, para posibilitar el intercambio de visiones, el contraste de pareceres antes de adoptar una decisión. El Parlamento es, por tanto, un espacio para el entendimiento pacífico, para decidir y legislar desde la concordia entre quienes sientan, piensen o quieran cosas diferentes. El Parlamento es un signo del valor de la palabra y del derecho, esto es, de los componentes más específicamente humanos que están presentes lo que a todos nos concierne. El Parlamento es también el templo de la política, de la acción política, entendida como una actividad dotada de una discrecionalidad máxima, de la capacidad de valorar con la mayor libertad razones de simple oportunidad para la adopción de decisiones, no sujetas al deber general de motivación jurídica y razonable de los actos de los poderes públicos y exentas de sujeción al control de legalidad de los tribunales de la jurisdicción ordinaria.

Esta singularidad institucional del Parlamento es la base sobre la que se ha construido históricamente un estatuto jurídico específico que es aplicable a la sede, la actividad, a los protagonistas de la vida parlamentaria y a la organización que le sirve. Este exclusivo perfil de la institución parlamentaria se refleja, en primer lugar, en un rasgo que ninguna otra institución posee en la misma dimensión: la autonomía

parlamentaria, esto es, el conjunto de facultades de que gozan los Parlamentos para regular y gestionar por sí mismos todas las actuaciones que realizan en ejercicio de sus funciones, sin injerencia de otros órganos o poderes del Estado. Esta autonomía sin igual es consustancial a la Institución Parlamentaria y al sistema político diseñado por la Constitución, tiene un origen histórico claramente descrito y se halla reconocida por el art. 72 CE para las Cortes Generales y por los Estatutos de Autonomía para los Parlamentos Autonómicos. Junto a la autonomía parlamentaria, existe un segundo rasgo, complementario del primero, característico del Parlamento: el estatuto singular de control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin fuerza de ley, estatuto que es la manifestación de un fenómeno más amplio y profundo, la especial posición que tiene el Parlamento ante el Derecho y ante los tribunales.

La autonomía parlamentaria, cuyo alcance, perfiles esenciales y límites han sido analizados detalladamente por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es sintetizada en su contenido en los tres apartados del art. 72 de la CE: las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos, regulan el Estatuto de su personal, eligen a su Presidente y a los miembros de la Mesa, correspondiendo a aquel ejercer en nombre de la Cámara todos los poderes administrativos y las facultades de policía en el interior de la sede del Parlamento.

Uno de los frutos, tal vez el primero y más elemental, de la autonomía parlamentaria en el periodo de vigencia de la Constitución ha sido la creación de las administraciones parlamentarias de los diecisiete Parlamentos Autonómicos. Estas iniciaron sus primeros pasos merced a la transferencia de funcionarios técnicos de todos los niveles desde las entidades de la Administración Local, las Diputaciones, los Ayuntamientos, y el profesorado de las Universidades. Sobre unas bases teñidas de precariedad e imaginativa improvisación, siguiendo la estela y el modelo organizativo de las Cortes Generales y los primeros Parlamentos Autonómicos que iniciaron su andadura, se ha edificado un mosaico disgregado de complejos organizativos de reducida dimensión

y muy similar factura, que han cumplido con una eficiencia digna de reconocimiento la comprometida tarea de ser el soporte organizativo, personal, técnico y material para posibilitar la realización de las funciones de los Parlamentos en la totalidad del Estado.

La singularidad de la Administración Parlamentaria radica en la complejidad de su contenido funcional: es una administración que debe estar preparada para elaborar y aprobar las leyes, posibilitar el control del Gobierno, debatir, enmendar y aprobar la ley de presupuestos, ejercer la función de dirección política, elegir cargos públicos, ejercer la representación del titular de la soberanía, debatir los asuntos públicos fundamentales y cualesquiera otras funciones que las leyes le asignen al Parlamento. Las Administraciones Parlamentarias han constituido y constituyen estructuras instrumentales para el cumplimiento de las funciones de los Parlamentos, no integradas en ninguna Administración Pública, que han respondido con indudable eficacia al aumento exponencial de la actividad parlamentaria habido en los últimos años. Unas Administraciones que, en realidad, se encuentran aisladas unas de otras, que no han articulado suficientes y efectivos foros ni mecanismos de relación ni cooperación interadministrativa y que se hallan servidas por diecisiete colectivos autónomos de cualificados funcionarios y funcionarias que padecen similares problemas, entre otros, de estrés, aislamiento profesional, déficit de articulación de la movilidad y la promoción profesional...

Las potestades en que se desgrana la autonomía parlamentaria aparecen proclamadas y reguladas, en similares términos a los del art. 72 CE, en los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas y los Reglamentos de todos los Parlamentos Autonómicos, normas que configuran un ordenamiento que parece blindar el contenido fundamental y la prevalencia de aquella autonomía.

Sin embargo, en dichas normas no aparece, por ejemplo, rastro alguno del modo en que los respectivos ejecutivos condicionan de facto la elaboración del Presupuesto de la Cámara, al fijar un límite, que la Cámara no suele desatender, en la cuantía y el incremento

del presupuesto de gastos para el ejercicio siguiente, antes de su aprobación por la Mesa para su ulterior inserción en el Proyecto de Ley de Presupuestos; presupuesto de gastos que, dicho sea de paso, no es autónomo sino absolutamente dependiente, porque se nutre de las transferencias mensuales o trimestrales que recibe de la Tesorería del ejecutivo; ni se describe la tutela procedimental que ejercen las respectivas Consejerías, en cuanto se refiere a la actuación de la Cámara en el tráfico jurídico inmobiliario, para proveerse de inmuebles necesarios para el cumplimiento de sus funciones; ni se explica por qué aún no se ha determinado concluyentemente mediante qué norma legal es posible y correcto declarar y atribuir al Parlamento personalidad jurídica; ni se describe el intenso modo en que las decisiones fundamentales de los órganos del Parlamento se hallan mediatizadas por el sistema de partidos, que asegura la concordancia entre las decisiones de dichos órganos y las direcciones de los partidos que configuran la mayoría que sostiene al Gobierno, empezando por la elección de las personas que compondrán aquellos órganos parlamentarios, la Presidencia y la Mesa. Todo lo cual probablemente explique la excepcionalidad de las ocasiones en que las decisiones de los órganos rectores de la Cámara se desmarcan de las directrices establecidas por la mayoría gobernante y pueda aportar un motivo que justifique la raquítica dimensión de las Administraciones Parlamentarias y la escasa dotación de medios personales y organizativos de que disponen los Parlamentos para poder desempeñar con la intensidad necesaria sus fundamentales y complejas funciones.

Bien es cierto, también, que un acercamiento más preciso a la vida cotidiana de nuestros Parlamentos en estos años pone de manifiesto que las Cámaras han desarrollado todo un muestrario de actividades que poco o nada tienen que ver con la realización de las funciones que a la Institución parlamentaria se le asigna en la Constitución o los Estatutos de Autonomía. Cobijadas en la ausencia de una delimitación competencial rigurosa y amparadas en una desnaturalizada concepción de la autonomía de los órganos de gobierno parlamentario, se han

adoptado acuerdos de todo tipo mediante los cuales se han promovido exposiciones de cualquier naturaleza, se han organizado conciertos, degustaciones de productos de la tierra o embotellado de vinos con la marca del Parlamento, se han concedido subvenciones a organizaciones no gubernamentales promoviendo directamente actividades de cooperación internacional al desarrollo, se han editado libros sobre temas ajenos a la vida parlamentaria, se han programado congresos, jornadas culturales, se han creado canales de televisión, se ha asumido por el Parlamento el patronazgo de fundaciones culturales, se ha promovido la instalación de Colecciones Museográficas Permanentes en la sede del Parlamento, se han fletado autobuses para que los aficionados de un equipo local acudan a una final deportiva, se han promovido Premios Nacionales del Deporte, se ha subvencionado la realización de manifestaciones organizadas por entidades privadas o, finalmente, se han creado cajas de prestaciones asistenciales de por vida para ex diputados y diputadas con cargo al presupuesto de la Cámara. Podría decirse, por ejemplo, que la ausencia de predeterminación normativa de los fines que el Parlamento puede perseguir y las iniciativas que puede poner en marcha en materia de fomento, pueden acabar desnaturalizando la función que el Parlamento debe desempeñar y configurando un espacio en el que la discrecionalidad acabe rayando en la arbitrariedad.

Hemos de decir que la actividad que realizan los órganos del Parlamento –en ejercicio de esa autonomía que es consustancial e indispensable para que la institución parlamentaria pueda cumplir su función– se despliega en un entorno normativo frecuentemente difuso. Ha de constatarse un fenómeno ciertamente singular: frecuentemente, el Parlamento se autoexcluye de la aplicación de las normas legales que aprueba y son aplicables a todos los poderes públicos; esta autoexclusión normativa dificulta la determinación de cuál sea la legalidad que le es aplicable al propio Parlamento en cada caso. Parafraseando una expresión de otro tiempo, podríamos decir que, cuando se trata del Parlamento, la legalidad bien entendida no siempre comienza por uno mismo.

Esta tendencia puede dar lugar a situaciones que merecen una reflexión, como el hecho de que por virtud de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se haya posibilitado la existencia de hasta diecisiete normativas distintas, una aplicable a cada Parlamento, sobre procedimiento administrativo o sobre organización administrativa; o el hecho de que el art. 4 del vigente Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre –o la anterior Ley 7/2007 de 12 de abril– hayan abierto la puerta al establecimiento de diecisiete sistemas de función pública parlamentaria distintos al establecido en la norma legal básica dictada por el Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le asigna el art. 149. 1 18ª de la CE; o qué decir de que la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones que regula el régimen económico-financiero del sector público de la Generalitat, disponga expresamente en su art 2. 2 que esta ley «...no será de aplicación a Les Corts, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat»; o cómo explicar, por último, que ningún art. 1. 2 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat de ningún ejercicio integre en el Presupuesto de la Generalitat el Presupuesto de Les Corts, Institución que no forma parte del sector público valenciano a efectos de la Ley de Presupuestos y de las disposiciones que se contienen en ella.

Esta nebulosa normativa que frecuentemente levita sobre el espacio en el que se desenvuelve la autonomía parlamentaria, se ve aumentada por la ausencia de un criterio asentado acerca del alcance de la potestad normativa autónoma que el Parlamento ejerce mediante la aprobación de su propio Reglamento.

El art. 23. 2 CE reconoce a los ciudadanos el «...derecho a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes.» El Tribunal Constitucional ha

desarrollado, en torno a este derecho, además del derecho a acceder al cargo en condiciones de igualdad, el derecho a permanecer en el cargo obtenido y la doctrina sobre el «ius in officium» del parlamentario, esto es, el derecho a ejercer el cargo de Diputado en plenitud y en condiciones de igualdad, sin limitaciones, restricciones, interferencias o cortapisas que conduzcan a la desnaturalización del mismo. La Constitución define el derecho de los ciudadanos a la participación política y el derecho al libre acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad como derechos fundamentales «de configuración legal». La dicción literal del art. 23. 2 CE no admite dudas: tienen el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad aquellos ciudadanos y ciudadanas que reúnan «...los requisitos que señalen las leyes». El alcance de esta habilitación constitucional al legislador, la cual es convergente con la que se establece con carácter más general por el art. 53. 1 CE, se ha precisado por el Tribunal Constitucional señalando que «...compete a la ley y en determinadas materias a los reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el estatus de cada cargo...».¹

El Reglamento del Parlamento es una norma especialísima mediante la cual la Cámara regula autónomamente el funcionamiento de la institución y, en relación con ello, los derechos y facultades de sus miembros. Sin embargo, con bastante frecuencia el Reglamento se utiliza por los propios Parlamentos para establecer, mediante un instrumento normativo que no es el idóneo, derechos que deberían crearse y regularse mediante otras normas legales.

No resulta fácil deslindar los derechos y facultades de los miembros de la Cámara que corresponde establecer u ordenar a la ley y, en determinadas materias, al Reglamento del Parlamento. No es que el

1 STC 64/2002 de 11 marzo. En el mismo sentido pueden consultarse las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre. 36/1990, de 1 de marzo, 205/1990, de 13 de diciembre; 214/1990, de 20 de diciembre; 95/1994, de 21 de marzo.; 124/1995, de 18 de julio... o la más reciente STC 177/2002 de 14 de octubre.

legislador no pueda mediante ley establecer cualquier derecho que haya de integrarse en el estatuto del parlamentario, sino más bien que el Reglamento parlamentario no siempre es el instrumento normativo idóneo y suficiente para establecer cualquiera de aquellos derechos o facultades. Y esto es así, bien porque en determinadas materias existe una reserva de ley específica –de ley orgánica o de ley tributaria, por ejemplo– que excluye su regulación mediante el Reglamento parlamentario o bien porque la materia regulada no tiene estrictamente carácter parlamentario y excede, por tanto, de las que pueden regularse mediante esa especialísima norma con rango de ley que es un Reglamento parlamentario.

No basta la invocación de la autonomía parlamentaria para habilitar la regulación de cualquier materia por el Reglamento de la Cámara. No basta, pero ha sido un fenómeno recurrente en estas cuatro décadas de existencia de los Parlamentos Autonómicos. Podrían citarse diversas materias, que afectan al estatuto de derechos o prerrogativas del cargo de Diputado, a las que se hace una referencia expresa en el articulado de los Reglamentos de las Cámaras, la cual resulta meramente enunciativa pero insuficiente, en la medida en que el establecimiento del correspondiente derecho, facultad o prerrogativa requiere la existencia de una determinada norma legal –estatal o autonómica– distinta al Reglamento parlamentario, para preservar el orden constitucional de competencias.

Pensemos si, por ejemplo, el *Reglamento de les Corts* podría solo por la fuerza de sus preceptos eximir a un Diputado/a del pago de un impuesto propio de la Comunitat Valenciana, creado y regulado por Ley de la Generalitat o aplicarle un tipo impositivo específico en función de su dedicación parlamentaria o si, más bien, tendría que articularse dicha exención o fijación de tipo impositivo mediante un precepto incluido en la Ley de la Generalitat reguladora de dicho tributo. Preguntémosnos si podrían establecer Les Corts, solo mediante un precepto de su *Reglamento*, la posibilidad de dar de alta un Diputado o Diputada directamente en el Régimen General o en el Régimen

Especial de Trabajadores Autónomos o establecer que Les Corts ingresarán directamente en la Tesorería General de la Seguridad Social las correspondientes cotizaciones por la base máxima o la cotización por desempleo la cual se haya expresamente excluida para los Diputados por el Real Decreto 705/1999 de 30 de abril.

¿Podría el Reglamento del Parlamento establecer y la Mesa acordar en cumplimiento de la previsión reglamentaria que al final de cada ejercicio se repartieran los remanentes presupuestarios entre los Diputados y Diputadas como si se tratase de un reparto de dividendos entre los socios de una sociedad anónima? ¿Puede un precepto como el art. 13. 5 del Reglamento de Les Corts establecer un complemento público no contributivo de pensiones públicas contributivas? A tenor de la doctrina del Tribunal Constitucional antes citada sobre el *ius in officium*, parecería posible afirmar que la mera inclusión del art. 13. 5 en el Reglamento de les Corts de los derechos reconocidos en el apartado del precepto transcrito comporta su integración en el estatus jurídico del cargo de Diputado. Sin embargo, lo cierto es que preceptos reglamentarios como el transcrito no constituyen el instrumento normativo idóneo y suficiente para conferir a una Comunidad Autónoma, ni en consecuencia al Parlamento de la misma, la competencia para establecer complementos públicos de pensiones públicas contributivas a favor de los Diputados ni de ninguna otra persona o cargo público, habida cuenta de que esta competencia no la tienen atribuidas las Comunidades Autónomas por la legislación dictada por el Estado, a quien corresponde la competencia exclusiva en esta materia.

En todas las materias anteriormente relacionadas, que afectan de una u otra forma al estatuto de derechos y obligaciones del Diputado, la declaración contenida en el Reglamento de la Cámara no es, por sí misma, determinante del nacimiento efectivo del derecho del Diputado. Más bien, la declaración contenida en un precepto del Reglamento del Parlamento tiene un valor enunciativo testimonial de la disposición de la Cámara a asumir el coste del establecimiento del correspondiente derecho, pero no suprime la exigencia, ni elimina la necesidad, de que

el correspondiente derecho u obligación se establezca y regule por el instrumento normativo que en cada caso resulte procedente, que en unos casos será una ley orgánica o una ley ordinaria aprobada por las Cortes Generales y, en otros casos, una ley de la Generalitat aprobada por Les Corts.

Un ejemplo ilustrativo del alcance impropio que a veces se le ha otorgado a la autonomía parlamentaria y a la capacidad normativa del Parlamento mediante su Reglamento podemos encontrarlo en la Disposición Final Quinta del Reglamento de Les Corts Valencianes aprobado el 30 de junio de 1994, la cual establecía lo siguiente: «Las Cortes Valencianas tienen autonomía organizativa, administrativa, patrimonial y financiera y aplicarán es estas materias su propia normativa interna con carácter prevalente.» ¿De verdad puede pensarse que el Reglamento del Parlamento puede establecer su aplicación prevalente en las materias indicadas respecto de cualquier normativa estatal o de la Unión Europea?

Cabría preguntarse si un principio arquetípico de la vida y la actividad parlamentaria, como lo es el principio de disponibilidad reglamentaria, ha podido causar en la cultura parlamentaria un efecto distorsionador del encaje del Parlamento en el Derecho, al permitir afirmar que el derecho, todo el derecho, es algo disponible para el Parlamento si existe acuerdo unánime en los Grupos Parlamentarios que lo integran.

Llegados a este punto conviene preguntarse también si la autonomía parlamentaria ha tenido y tiene alguna incidencia sobre la sujeción de los Parlamentos de nuestro país al Estado de Derecho. ¿Está sujeto el Parlamento a las exigencias propias del Estado de Derecho que la Constitución proclama vehementemente en su art. 1.1? Para contestar esa pregunta hemos de formular una premisa. A grandes rasgos, decimos que un Estado es un Estado de Derecho cuando existen los siguientes elementos:

- Existe un ordenamiento jurídico: un conjunto de normas jurídicas escritas y publicadas y unos principios de relación entre ellas:

- primacía constitucional, reserva de ley, competencia, jerarquía normativa, ley especial, ley posterior...
- Ese ordenamiento jurídico no es un mero envoltorio de cualquier contenido, sino que garantiza los *derechos fundamentales* y las *libertades públicas* y determinados principios formales (*legalidad, seguridad jurídica, irretroactividad de las normas sancionadoras, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos...*), imprescindibles para el libre desarrollo de la personalidad, el orden político y la paz social.
 - Todos los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos al ordenamiento jurídico.
 - Existe un sistema procesal y una organización judicial para la resolución imparcial de los conflictos jurídicos, que ampara a unos ciudadanos frente otros y a todos los ciudadanos frente a las actuaciones de los poderes públicos, que garantiza a todos la tutela judicial de sus derechos y asegura la ejecución de las sentencias que se dicten.
 - Se garantiza el principio de responsabilidad, esto es, la obligación, que nos afecta a todos, de afrontar las consecuencias jurídicas de nuestras acciones: la posibilidad de ser sancionado por la realización de actos antijurídicos y el deber de reparar el daño que causemos a otro y que este no tenga el deber jurídico de soportar.

A la pregunta de si el Parlamento está sujeto a las exigencias propias de un Estado de Derecho no puede contestarse sino que, indudablemente, sí. Lo han dicho explícitamente en reiterados pronunciamientos el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, los tribunales ordinarios y los autores más prestigiosos en Derecho Parlamentario y Derecho Constitucional.

Sin embargo, la pregunta nos la podríamos formular de otra manera ¿Está sujeto el Parlamento al control jurisdiccional pleno de todos sus actos y a la obligación de rendir cuentas de los mismos y responder por las consecuencias jurídicas o económicas de aquellos, en los mismos términos que el resto de sujetos, instituciones y poderes del Estado?

Esta cuestión es ya más entretenida de contestar. ¿Es que el Parlamento tiene una posición y un tratamiento especial ante el ordenamiento y los tribunales, en relación con lo que nos permite decir que un Estado es un Estado de Derecho? Si es así, ¿en qué medida y por qué?

La cuestión no es si determinadas decisiones o todas las decisiones que adoptan los órganos del Parlamento que comportan consecuencias para terceros o disposición de fondos públicos han de incorporar, en el análisis jurídico de la legalidad, elementos de valoración jurídica que son específicos de la actividad o la institución parlamentaria. Eso no parece que sea ni siquiera discutible. La cuestión es si, tras la aprobación de la Constitución de 1978, puede haber decisiones de los órganos del Parlamento que queden al margen de toda valoración jurídica y de la aplicación referencial de las normas, principios, cautelas y procedimientos aplicables a las decisiones de los poderes públicos y adoptarse amparadas solo en un mero porque sí parlamentario, en una vía de hecho parlamentaria, que quede exenta de control de legalidad interno, externo y judicial, solo porque tales decisiones las adopta un órgano del Parlamento.

Nos parece que la caracterización jurídica del Parlamento en nuestro país, aun siendo el fruto de una tradición doctrinal y jurisprudencial casi secular y tras cuarenta años de vigencia de la Constitución de 1978, está probablemente por culminar. Hay rasgos de esa caracterización que están aún incompletos. Tal vez por ello la música que nace de alguno de los instrumentos que pueblan el hemicycle parlamentario sea una melodía disonante con el entorno jurídico, institucional y social en el que el Parlamento desenvuelve su actividad.

Se aprecia un denominador común en las opiniones que se expresan en la actualidad en la doctrina constitucional y parlamentaria, una exigencia común e indeclinable: el Parlamento debe ser transparente y debe rendir cuentas públicamente de sus actividades de todo tipo, parlamentarias o administrativas, y de la gestión de los fondos que tiene asignados para su funcionamiento.

Decía el Profesor Juan Fernando Durán Alba en el año 2002 en un excelente trabajo que «Seguramente, no es el momento, aún, de demoler los viejos dogmas sobre los que se asienta buena parte del derecho Parlamentario actual. Más estos constituyen una expresión racionalizada de situaciones políticas, de dialécticas en buena medida superadas que obligan a reconstruirlos. Obligación que es tributaria de hacer compatible la posición del Legislativo con el Estado Social y Democrático de Derecho» (Durán Alba, 2002: 535).

Nosotros consideramos que podría y debería darse un paso más, hablar no solo de rendir cuentas sino de responder y decir que el Parlamento debe estar en condiciones de responder de las actividades de todo tipo que realice, parlamentarias o administrativas, y de la gestión de los fondos que tiene asignados para su funcionamiento.

Responder es no solo rendir cuentas públicamente de lo actuado, responder es asumir las consecuencias jurídicas de los propios actos: soportar las sanciones que el ordenamiento impone por la realización de actos contrarios a derecho y asumir la obligación de reparar los perjuicios que dichos actos causen a terceros y estos no tengan el deber jurídico de soportar. Esta responsabilidad constituye una de los elementos fundamentales del Estado de Derecho, proclamado en el art. 1.1 de la Constitución española, porque es imprescindible para el buen funcionamiento del sistema jurídico, para hacer efectivo el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE).

Ha de reconocerse y encomiarse el profundo y extenso camino recorrido en estos cuarenta años de vida parlamentaria desde una concepción inicial que asociaba autonomía parlamentaria con ausencia de control, tanto interno como externo.

Para datar la complejidad de este recorrido, la intensidad de los avances alcanzados desde la Constitución de 1978 y el camino que probablemente queda por recorrer, es suficiente con formularse tres preguntas esenciales: de qué responde un Parlamento, ante quién y mediante qué acciones procesales es posible exigir dicha

responsabilidad. Estas preguntas pueden descomponerse de la siguiente forma:

- ¿Existe un control jurisdiccional pleno de la conformidad a Derecho de los actos del Parlamento, esto es, tanto de los actos legislativos, los actos parlamentarios sin fuerza de ley y los actos que en materia de personal, administración y gestión patrimonial adopten los órganos del Parlamento?
- ¿Responde patrimonialmente el Parlamento de los perjuicios que cause a terceros como consecuencia de los actos de cualquier naturaleza que adopte y que aquellos no tengan el deber jurídico de soportar?
- ¿Responde penalmente el Parlamento de los actos, de cualquier naturaleza, que adopten sus órganos y constituyan ilícitos tipificados por la legislación penal?

No es este el momento de abordar una contestación detenida a las preguntas formuladas, sino solo el de poner de manifiesto el esfuerzo doctrinal, jurisprudencial y legal que ha tenido que desarrollarse en estos cuarenta años para avanzar en este terreno.

Sirva como ejemplo la compleja tarea deconstructiva realizada por el Tribunal Constitucional para acotar la extensión y la omnipresencia de los *interna corporis acta* que caracterizó los primeros compases de la actividad de los Parlamentos tras la Constitución de 1978. La doctrina de los *interna corporis acta* mantenida inicialmente por el Tribunal Constitucional como un instrumento de garantía de la autonomía de las Cámaras, amparada constitucionalmente por el art. 72 CE, comportaba la inmunidad de las actuaciones parlamentarias que carecieran de eficacia jurídica constitutiva extramuros de la Asamblea, de forma que cuando un parlamentario interponía un recurso de amparo en base al art. 42 LOTC alegando la existencia de una lesión de sus derechos constitucionales, el Tribunal Constitucional resolvía el recurso negando cualquier posibilidad de revisión jurisdiccional del acto parlamentario por carecer este de eficacia externa, presupuesto este inexcusable de la posibilidad de abordar un enjuiciamiento de aquel. Ello, como bien

ha señalado Arruego Rodríguez, comportaba privar de gran parte de su significado a la vía procesal habilitada por el art. 42 LOTC (Arruego Rodríguez, 2005: 223).

Gómez Corona ha estudiado y descrito con minuciosidad los diferentes pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que se construye la primera posición doctrinal del mismo en torno a esta cuestión, aquellos en los que se inicia una revisión del criterio y finalmente los que contienen los parámetros actuales utilizados por el Tribunal Constitucional para el enjuiciamiento de los actos parlamentarios sin valor de ley (Gómez Corona, 2008: 306 y ss).

Este recorrido jurisprudencial se inicia con el ATC 183/1984 de 21 de marzo que inadmite un recurso de amparo interpuesto por un Senador, inadmisión que se basa, entre otros motivos, en que las decisiones de la Cámara solo están sujetas a control jurisdiccional cuando afectan a relaciones externas del órgano parlamentario o se concretan en normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de constitucionalidad a través de las vías que para ello se ofrecen. La confirmación de esta concepción aparece en la STC 90/1985 de 22 de julio en la que se enjuicia la denegación por el Senado de la autorización para procesar a uno de sus miembros, cuestión que el Tribunal considera susceptible de un enjuiciamiento sobre su ajuste constitucional, en la medida en que solo los actos de la Cámara con relevancia jurídica externa son fiscalizables por su adecuación a las normas procedimentales y materiales contenidas en la Constitución. Esta posición jurisprudencial comienza a matizarse en el ATC 12/1986 de 15 de enero en el que se reitera el criterio de que los actos puramente internos que adopten los órganos de las Cámaras que comporten una mera infracción reglamentaria no pueden ser enjuiciados por el Tribunal porque ello supondría un menoscabo de la independencia de aquellas; no obstante, se avanza la idea de que cuando aquellos actos lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución sí son susceptibles de ser recurridos en amparo en base al art. 42 LOTC.

Los siguientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional reflejan un caminar vacilante en esta materia, apareciendo pronunciamientos aislados que rescatan la doctrina de la relevancia externa del acto como presupuesto de su fiscalización jurisdiccional (ATC 706/1986 de 17 de septiembre) y otros en los que se avanza en la habilitación del recurso de amparo como mecanismo de tutela de los derechos fundamentales de los propios miembros de la Cámara frente a los actos parlamentarios que causen una lesión de aquellos (ATC 292/1987, de 11 de marzo y ATC 659/1987 de 27 de mayo). Este giro del Tribunal Constitucional dio relevancia al principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y especialmente a la prevalencia de los derechos fundamentales consagrados en la misma. La exención jurisdiccional de aquellos actos parlamentarios y con ello la no intervención de este Tribunal, solo era posible en tanto que se respetaran los derechos de participación política de los Diputados y Grupos Parlamentarios. El Tribunal Constitucional declaró contundentemente que «...en el ordenamiento jurídico español todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las Leyes (art. 9.1 C. E.)», por lo que «en principio cualquier acto parlamentario sin valor de Ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales» (ATC 659/1987 de 27 de mayo)...». Es en la STC 118/1988 de 20 de junio y la STC 161/1988 de 20 de septiembre cuando el Tribunal Constitucional abre la vía del control jurisdiccional –mediante el recurso de amparo– sobre los actos internos de los Parlamentos; esta posición jurisprudencial se reproduce en la STC 23/1990 de 15 de febrero y en otras posteriores, en las que se reitera la invocación del art. 9. 1 CE –que proclama el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución– como fundamento de su competencia para enjuiciar la actividad interna de las Cámaras siempre que se trate de determinar si ha existido o no la lesión de un derecho fundamental.

Finalmente el Tribunal Constitucional ha construido, a partir de la STC 36/1990 de 1 de marzo, en una serie innumerable de

pronunciamientos posteriores y, sobre todo, a partir de la STC 38/1999 de 22 de marzo, la conocida doctrina del núcleo de la función representativa parlamentaria, la cual viene a acotar el ámbito de la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales que proporciona el recurso de amparo frente a los actos parlamentarios. Dice el FJ 2 de la citada STC 38/1999 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; 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 Constitución...». Y declara el Tribunal en el FJ 2 de la STC 38/1999 que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del ius in officium resulta lesivo del derecho fundamental. Solo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 C.E. 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 entre representantes (SSTC 36/1990 y 220/1991)». Es decir, como también ha señalado el Tribunal Constitucional, «el art. 23. 2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad» (STC 242/2006 de 34 de julio y STC 88/2012 de 7 de mayo, entre otras).

Y otro tanto podría decirse respecto de la evolución doctrinal, jurisprudencial y legal que ha conducido a afirmar que la Administración Parlamentaria es una auténtica Administración sujeta indiscutiblemente a la ley y al Derecho, como todos los poderes públicos del Estado.

Evolución que ha permitido la efectiva instauración de un control jurídico pleno por la jurisdicción ordinaria sobre los actos adoptados por los órganos del Parlamento en materia de personal, administración y gestión patrimonial, logro que se consumó mediante la tardía Ley 29/1998 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ley que contempla por primera vez en la historia legal de dicha jurisdicción los actos adoptados por el Parlamento.

Queda, sin embargo, un buen camino por recorrer en la depuración conceptual de la autonomía parlamentaria, para separar definitivamente de la misma una consecuencia que hasta ahora ha sido indisociable, la ausencia de control jurisdiccional sobre los actos adoptados por el Parlamento en ejercicio de esa autonomía. No nos resistimos a hacer una reflexión final en esta materia.

Pensemos, por ejemplo, que la jurisdicción contencioso administrativa y la jurisdicción contable se despliegan sobre zonas fronterizas que exigen una delimitación de los supuestos en los que nos encontramos ante vicios e irregularidades cuyo conocimiento corresponde a los tribunales contencioso-administrativos y los que constituyen un ilícito contable que debe ser enjuiciado por el Tribunal de Cuentas. Este último proyecta su competencia sobre los actos de gestión de fondos públicos de todo el sector público, excepto sobre los actos de esta naturaleza que se adoptan por los órganos del Parlamento, el cual es un terreno conceptual, doctrinal, jurisprudencial y legalmente vedado a la acción jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

Como sensatamente puede pensarse, los Parlamentos no están exentos de padecer las patologías del gasto público, en materia de contratación o cualquier otra, que pueden generar responsabilidades contables. ¿Qué jurisdicción se ocupa de revisar, desde esta perspectiva, los actos de las administraciones públicas que componen el ciclo del gasto público o inciden en él? ¿Dónde hemos de buscar el criterio de los tribunales acerca de cuáles son en esta materia las conductas debidas, las competencias que han de ejercerse por los órganos y funcionarios competentes, la delimitación de los actos que constituyen

una extralimitación de las competencias recibidas, la valoración de las actuaciones calificables como antijurídicas, la subsunción dentro del tipo de responsabilidad contable y la determinación de la reprobación que merecen? ¿Qué jurisdicción hace eso? La jurisdicción contable: el Tribunal de Cuentas.

¿Y qué razón hay para excluir de dicho conocimiento y ámbito competencial los actos que comportan un gasto público realizados por los Parlamentos? ¿Es que sus órganos de dirección y gestión, o los altos funcionarios y funcionarias que en ellos prestan sus servicios, no pueden incurrir en las conductas que son usualmente objeto de conocimiento por la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas? ¿Es que la gestión del gasto público que realizan los Parlamentos es sustancialmente diferenciable a la que hacen los organismos y entidades sujetas a la fiscalización y jurisdicción contable del tribunal de Cuentas? Queden las preguntas en el aire para invitar a la reflexión sobre las posibles respuestas, su motivación y las consecuencias que de unas u otras contestaciones se derivarían.

Estos cuarenta años de autonomía de los Parlamentos en nuestro país son testigos del largo camino desarrollado hacia la instauración de normativas parlamentarias, mecanismos técnico jurídicos, dotación de unidades administrativas y provisión de los correspondientes puestos de trabajo necesarios para instaurar el control y la fiscalización, por una Intervención interna, de los gastos financiados con cargo a los presupuestos de los Parlamentos. Y son testigos también de la lentitud, las dificultades y resistencias de todo tipo que frecuentemente encuentra la voluntad de articular la sujeción, de toda la gestión económica desarrollada por los Parlamentos, a la fiscalización realizada por los órganos de control externo, como lo es el Tribunal de Cuentas o los correspondientes órganos existentes en las Comunidades Autónomas, que fiscalizan la totalidad de las instituciones, administraciones, organismos y entidades que integran el sector público. Todo ello con la muy sensata y saludable intención

de poner al Parlamento en estado de revista, que es, tan solo, lo que la ciudadanía merece y exige.

Como ya hemos dicho en otras ocasiones, en el Parlamento convergen de una manera absolutamente singular la política y el Derecho y es necesario encontrar un punto de equilibrio que preserve la esencia y el buen funcionamiento de la institución parlamentaria y garantice la plenitud del Estado de Derecho en la vida y la actividad del Parlamento. Consideramos que en la determinación de ese punto de equilibrio constituye un elemento irrenunciable –y ya inexcusable– la sujeción al control interno, externo y al control judicial pleno de los actos que adopten los Parlamentos en ejercicio de su autonomía, en las actividades parlamentarias, administrativas y, específicamente, en los actos que adopten para la realización de gastos financiados con los fondos asignados al Parlamentos para el ejercicio de sus funciones.

Como decía el maestro García de Enterría, «...nada hay más contrario a la esencia misma de la democracia que pretender que el origen electivo de los gobernantes les dispense de control». No es buena la judicialización de la vida política, ni parlamentaria, pero cuando las cuestiones políticas se judicializan puede ser porque el sistema político no articula mecanismos eficaces para afrontar los problemas que a veces genera el funcionamiento de las instituciones, ni corregir las perversiones del sistema, ni los comportamientos antijurídicos que son inaceptables en un Estado bien conformado.

Nos parece oportuno recordar las palabras de Hamilton en su obra *El Federalista* cuando escribió:

«Si los hombres fuesen ángeles, el Gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, sobrarían tanto los controles internos como externos sobre el Gobierno. Al organizar un Gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al Gobierno para mandar sobre los gobernados y luego obligarlo que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial e indispensable sobre el Gobierno, pero

la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares.» (Madison, 1943: 202).

Concluiremos diciendo que ya no quedan ángeles casi en ninguna parte y desde luego no están en los Gobiernos; sin embargo, sigue habiendo hombres y mujeres que mandan, en los Gobiernos, en los Parlamentos y en las Administraciones, dotadas de autonomía, que les sirven de soporte organizativo. Estimamos que las precauciones auxiliares que propugnaba Hamilton, son tan lícitas y tan necesarias para unos como para los otros.

Bibliografía

- Arruego Rodríguez, G.: *Representación política y derecho fundamental*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Colección Estudios Constitucionales, 2005.
- Duran Alba, J. F.: «Autonomía financiera de las Cámaras y facultad de controlar la ejecución del Presupuesto del Parlamento, por parte de los Consejos de Cuentas», en *I Jornadas de la Asamblea de Madrid «Parlamento y Presupuestos»*. Madrid, BOCM, 2002.
- Gómez Corona, E.: *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2008, pp. 122-130.
- Gómez Corona, E.: *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid, Congreso de los Diputados, Colección Monografías, 2008.
- Hamilton, A., Madison, J., Jay, J.: *El Federalista o La Nueva Constitución*, versión española y prólogo de G.R. Velasco. México, Fondo de Cultura Económica, 1943, p. 331.