

ALBERTO ARCE JANÁRIZ
Letrado de la Junta General del Principado de Asturias

EL PARLAMENTO EN LOS TRIBUNALES
Prontuario de jurisprudencia parlamentaria

THOMSON

ARANZADI

	<u>Página</u>
3.3. Una jurisprudencia que se ve a sí misma como «evolutiva»: algunas «zonas de sombra»	115
3.3.1. El alcance del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo	116
3.3.2. Naturaleza y derechos de los grupos parlamentarios: el <i>continuum</i> partido político/grupo parlamentario	119
PRONTUARIO DE JURISPRUDENCIA PARLAMENTARIA .	123
I. LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO Y SU ORDENAMIENTO REGULADOR	125
I.1. La posición institucional del Parlamento	125
I.1.1. La primacía de la democracia representativa .	125
I.1.2. Sometimiento del Parlamento a la Constitución y al ordenamiento jurídico	125
I.1.3. El Parlamento, pilar del régimen democrático e instrumento de la soberanía	126
I.1.4. El Parlamento, sede natural del debate político	126
I.1.5. Parlamentarismo racionalizado	127
I.1.6. Inviolabilidad de las Cámaras	127
I.2. Ordenamiento regulador del Parlamento	129
I.2.1. El Reglamento parlamentario	129
I.2.1.1. Autonomía reglamentaria de las Cámaras	129
I.2.1.2. Función del Reglamento parlamentario y mayoría cualificada de aprobación al servicio del pluralismo político	130
I.2.1.3. Para la eficacia externa del Reglamento parlamentario no es suficiente la publicación en el Boletín de la Cámara	130
I.2.1.4. La posición del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes ..	130
I.2.1.4.1. Valor de ley del Reglamento parlamentario ..	130

manifestó el letrado en la vista). Pues este procedimiento se muestra como un modo de sugerir incompatible con los cauces normativos previstos. En efecto el art. 49.1.e) del Reglamento de la Asamblea (LCM 1997, 57) atribuye a la Mesa la función de tramitar las peticiones, individuales y colectivas que se reciban, siempre que se haga a través del procedimiento establecido en la resolución de 3 de julio de 1987. Pueden por tanto hacer uso del mismo los reclamantes sin necesidad de acudir al acto de concentración que pretenden.

Si la Asociación no pretendiera influir en el ánimo de los diputados de la Asamblea no tendría sentido la decisión de convocar la concentración en los aledaños de este organismo estando reunido, y desde esta consideración resulta razonable y ajustado a Derecho su prohibición por la Administración pues es evidente que su celebración puede alterar el funcionamiento normal de la Asamblea, entendido como el sosiego necesario indispensable para el ejercicio de sus funciones, al margen de cualquier consideración de presunción de alteración del orden público externo o de otras posibles repercusiones de carácter penal que no es necesario contemplar ni presumir para declarar tal prohibición» (STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, 7 marzo de 2001 [JUR 2001, 220873], FF. 1º y 2º).

I.2. Ordenamiento regulador del Parlamento

I.2.1. El Reglamento parlamentario

I.2.1.1. Autonomía reglamentaria de las Cámaras

[En conflicto de atribuciones promovido por el Gobierno contra la no admisión a trámite por la Mesa del Senado de declaración de urgencia de proyecto de ley una vez iniciada la tramitación y en el que el Tribunal Constitucional da la razón al Gobierno] «El art. 72.1 CE recoge, ciertamente, entre otras manifestaciones de la autonomía parlamentaria, la reglamentaria de cada una de las Cámaras que integran las Cortes Generales, que se traduce en la facultad de cada una de ellas de dictar sus propios reglamentos sin interferencias de otros órganos o poderes del Estado» (STC 234/2000 [RTC 2000, 234], F. 12).

[En recurso de inconstitucionalidad del Parlamento Balear contra ley estatal por vicio in procedendo, que el Tribunal Constitucional no aprecia, consistente en que pese a la oposición manifestada por el Senado, la Mesa del Congreso, sin intervención del Pleno, remitió el texto a la

sanción real] «(...) la autonomía parlamentaria está subordinada a la Constitución y, en segundo término, los Reglamentos que de ella se derivan tienen virtualidad en el seno de cada una de las Cámaras, sin que por tanto el de una de ellas pueda imponer a la otra un determinado itinerario en su actuación» (STC 97/2002 [RTC 2002, 97], F. 5).

1.2.1.2. Función del Reglamento parlamentario y mayoría cualificada de aprobación al servicio del pluralismo político

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Normas de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el Grupo Mixto*] «Los Reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1, CE) del que tales órganos son expresión y reflejo. Esto explica que la propia Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), y la Ley 3/1982, de 23 de marzo (RCL 1982, 1101 y LCAT 1982, 305), en lo que más directamente atañe al Parlamento de Cataluña (art. 8.3), requieran para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Exigencia que se erige, así, en garantía de los derechos de las minorías» (STC 44/1995 [RTC 1995, 44], F. 2).

1.2.1.3. Para la eficacia externa del Reglamento parlamentario no es suficiente la publicación en el Boletín de la Cámara

[*En recurso de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional desestima contra determinado precepto del Reglamento del Parlamento de Navarra*] «(...) no cabe considerar que constituya publicación suficiente la inserción del Reglamento de la Cámara en un Boletín de carácter interno, sino que será necesaria su inclusión en el instrumento oficial previsto para la publicación de las normas generales de la Comunidad Foral, esto es, el “Boletín Oficial de Navarra”» (STC 179/1989 [RTC 1989, 179], F. 4).

1.2.1.4. La posición del Reglamento parlamentario en el sistema de fuentes

1.2.1.4.1. Valor de ley del Reglamento parlamentario

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra la no admisión a trámite de solicitud de información en las Cortes de Castilla-La Mancha porque podría llevar a una posible obstrucción de la labor de la Administración y afectar a la intimidad de las personas*] «(...)

una norma con fuerza de ley en su sentido material –el Reglamento de las Cortes (...)–» (STC 161/1988 [RTC 1988, 161], F. 6).

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Resolución por la que el Presidente del Congreso de los Diputados no reconoció validez al juramento de Diputados de Herri Batasuna que añadieron a la fórmula estipulada los términos «por imperativo legal»*] «(...) una norma con valor de Ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la Ley como son los Reglamentos Parlamentarios (SSTC 101/1983 y 122/1983 y otras muchas) (...)» (STC 119/1990 [RTC 1990, 119], F. 2).

I.2.1.4.2. Los Reglamentos del Congreso y del Senado, directamente incardinados a la Constitución

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestima contra Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre suspensión de derechos de Diputados de Herri Batasuna por falta de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución*] «(...) los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (artículos 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento (...)» [STC 101/1983 (RTC 1983, 101), F. 3 A)].

I.2.1.4.3. Los Reglamentos de las Asambleas autonómicas, sujetos a la Constitución y al Estatuto de Autonomía: los preceptos constitucionales sobre las Cortes Generales no son directamente aplicables a las Asambleas autonómicas

[*En recurso de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional estima parcialmente contra determinada disposición del Reglamento del Parlamento de Navarra*] «Los Reglamentos de las Cámaras autonómicas tienen como contenido propio el regular, con sujeción a la Constitución y al Estatuto, su propia organización y funcionamiento (...)» (STC 141/1990 [RTC 1990, 141], F. 2).

[*En recurso de inconstitucionalidad que el Tribunal Constitucional desestima contra determinado precepto del Reglamento del Parlamento de Navarra*] «(...) 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 u 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» (STC 179/1989 [RTC 1989, 179], F. 6).

En el mismo sentido, STC 116/1994 (RTC 1994, 116), F. 5.

1.2.1.5. Régimen de impugnación jurisdiccional del Reglamento parlamentario: procedimientos de inconstitucionalidad

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Normas de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el Grupo Mixto*] «(...) 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» (STC 44/1995 [RTC 1995, 44], F. 2).

1.2.2. Normas internas supletorias

1.2.2.1. Naturaleza y subordinación al Reglamento parlamentario de las normas internas supletorias

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestima contra Resolución general de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas*] «La habilitación que confiere el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones, por lo que, aun con las debidas distancias, nos encontramos ante un supuesto cercano al de integración normativa o de “delegación recepticia”, de modo que la resolución supone ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir o interpretar, sin modificar regulaciones existentes, el Reglamento de la Cámara, pasando a integrarse en la reglamentación parlamentaria de la materia, en este caso de acceso a los secretos oficiales dentro del Congreso de los Diputados, materia típica de los Reglamentos parlamentarios, como muestran las experiencias comparadas. La habilitación al Presidente es para suplir o interpretarlo, no para desarrollarlo, tratándose, por tanto, de un supuesto cercano a la integración normativa o delegación recepticia» (STC 118/1988 [RTC 1988, 118], F. 4).

En el mismo sentido, STC 119/1990 (RTC 1990, 119), F. 5.

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Normas de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el Grupo Mixto*] «(...) las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al

que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos. Por ello mismo, cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, pues como se declaró en la STC 119/1990 “aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales” (fundamento jurídico 4º). De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental» (STC 44/1995 [RTC 1995, 44], F. 3).

I.2.2.2. Régimen de impugnación jurisdiccional de las normas internas supletorias: recurso de amparo

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Normas de la Mesa del Parlamento de Cataluña sobre el Grupo Mixto*] «Es cierto que la STC 118/1988, dando continuidad a una línea interpretativa apuntada por los AATC 183/1984 y 244/1986, declaró que las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria y susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, en tanto que completan las insuficiencias del Reglamento producen materialmente los mismos efectos que los preceptos contenidos en aquél, por lo que, en tales casos, y desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad.

No es menos cierto, sin embargo, que esa declaración se acompañaba de una doble e imprescindible cautela. Por una parte, que no basta “el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo”

(fundamento jurídico 3º). Por otra, que esa eventual asimilación formal al Reglamento, desde la óptica de su impugnabilidad ante esta jurisdicción constitucional, sólo resultaba constitucionalmente lícita cuando las normas dictadas por los órganos de gobierno interior de la Cámara se limitaban a suplir e interpretar el Reglamento “sin infringirlo ni modificarlo”, puesto que la inclusión de esta clase de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad no tenía por objeto principal excluir su recurribilidad por el cauce procesal del amparo, cuanto el permitir que, en tales supuestos, “las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por violación de derechos fundamentales” (fundamento jurídico 4º).

Con todo, y pese a las mencionadas cautelas, no cabe desconocer que la doctrina de la STC 118/1988 podría dar pie a una indiferenciada calificación jurídica de todas las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del Reglamento como normas con “valor de ley”, sin excluir, en último término, la hipótesis de contradicción con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara o, cuando por tener un claro carácter autoaplicativo, pudiesen directamente vulnerar los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Por estas razones, la declaración general contenida en la STC 118/1988 sería significativamente modulada en su alcance por la STC 119/1990 (RTC 1990, 119), dictada ésta por el Pleno del Tribunal. En esta última sentencia se consignó expresamente que aquella equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo, desde el punto de vista de su impugnabilidad no equivalía “a una equiparación de unas y otro desde todos los puntos de vista y a todos los efectos” (fundamento jurídico 5º). De hecho, en aquella ocasión, aun existiendo un acto singular de aplicación de la resolución presidencial impugnada, se declaró la nulidad de dicha resolución por vulnerar el art. 23.2 de la Constitución. Esta solución resultó confirmada en posteriores pronunciamientos (así, SSTC 214/1990 [RTC 1990, 214] y 15/1992, en asuntos materialmente parecidos al presente) en los que, accionando los parlamentarios recurrentes a través del recurso de amparo constitucional, se entró en el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Por tanto, 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» (STC 44/1995 [RTC 1995, 44], F. 2).

1.2.3. Usos parlamentarios

1.2.3.1. Significación de los usos parlamentarios en el ordenamiento de las Cámaras

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Acuerdo de Pleno del Senado denegando suplicatorio para procesar a senador*] «(...) usos parlamentarios que siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho. La experiencia y el examen del Derecho comparado demuestran que la mejor garantía de una aplicación constitucionalmente adecuada de estos institutos se encuentra en la autoridad de ese Derecho parlamentario de naturaleza y origen consuetudinario. En esa tarea ningún otro órgano constitucional puede sustituir a las propias Cámaras» (STC 206/1992 [RTC 1992, 206], F. 3).

[*En recurso de amparo de portavoz de grupo parlamentario que el Tribunal Constitucional estima contra la no admisión a trámite en el Congreso de los Diputados de solicitudes de comparecencias ante Comisión*] «(...) los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este Tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” (STC 206/1992, de 27 de noviembre [RTC 1992, 206], F. 3)» (STC 177/2002 [RTC 2002, 177], F. 7).

1.2.3.2. Los usos parlamentarios no generan normas con rango de ley

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra Resolución por la que el Presidente del Congreso de los Diputados no reconoció validez al juramento de Diputados de Herri Batasuna que añadieron a la fórmula estipulada los términos «por imperativo legal»*] «(...) aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el art. 53.1 de la

misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales» (STC 119/1990 [RTC 1990, 119], F. 4).

En el mismo sentido, STC 44/1995 [RTC 1995, 44], F. 3.

1.2.3.3. Los usos parlamentarios están subordinados al Reglamento de la Cámara

[*En recurso de amparo de portavoz de grupo parlamentario que el Tribunal Constitucional estima contra la no admisión a trámite en el Congreso de los Diputados de solicitudes de comparecencias ante Comisión*] «Ahora bien, ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del Reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara, máxime cuando, como ocurre en el presente caso, se trata de prácticas parlamentarias surgidas al amparo de un concreto precepto del propio Reglamento al objeto de interpretar el sentido y la finalidad del mismo (...).

Consecuencia de todo ello es que los usos parlamentarios, al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo, de modo que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada en el seno de la Cámara no puede resultar –ni tampoco ser interpretada– de manera tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas, entre las que se encuentran, como hemos reiterado ya, el control del Gobierno. Pero, lógicamente, para determinar si una práctica parlamentaria ha sido instaurada o interpretada con desconocimiento de los derechos constitucionalmente garantizados de los parlamentarios hemos de determinar, en primer lugar, si tal práctica efectivamente existe y, en segundo lugar, cuál es su concreto contenido y finalidad (...)» (STC 177/2002 [RTC 2002, 177], F. 7).

En el mismo sentido, STC 208/2003 [RTC 2003, 208], F. 8.

1.2.3.4. No basta un único precedente para que haya uso parlamentario

[*En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestima contra acuerdo de la Mesa del Parlamento Balear sobre renovación de credencial de senador autonómico*] «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 (...)» (STC 149/1990 [RTC 1990, 149], F. 5).

I.2.3.5. La infracción de precedentes sólo es constitucionalmente relevante cuando puedan considerarse integrados en la ley

[En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestima contra acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con el requisito para formar Grupo Parlamentario del art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de haber obtenido al menos el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en las que se haya presentado candidatura] «De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE 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 (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, F. 2; 119/1990, de 21 de junio, F. 3; 149/1990, de 1 de octubre, F. 5; 205/1990, de 13 de diciembre, F. 3; 207/2001, de 23 de abril, F. 2)» (STC 64/2002 [RTC 2002, 64], F. 7).

I.2.3.6. No es precedente vinculante para la aprobación de resoluciones la existencia de resoluciones anteriores idénticas

[En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional no admite en relación con la aprobación de proposiciones no de ley en la Asamblea de Madrid] «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 parlamentarios, ha de ser libre, sólo sometido a aquellas normas de procedimiento que, instrumentalmente, hagan posible el ejercicio de las funciones parlamentarias no estrictamente legislativas.

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 justifiquen 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» (ATC 157/1994, FF. 1 y 2).

1.2.3.7. Los usos parlamentarios deben ser, a efectos procesales, probados

[En recurso de amparo de portavoz de grupo parlamentario que el Tribunal Constitucional estima contra la no admisión a trámite en el Congreso de los Diputados de solicitudes de comparecencias ante Comisión] «A pesar de estas rotundas discrepancias sobre el significado o sentido concreto de la referida práctica parlamentaria, ninguna de las partes ha intentado probar, mediante la aportación de los correspondientes datos o documentos, dicho significado o sentido concretos, ni siquiera aquellas a quienes especialmente correspondía hacerlo, precisamente por justificar en la correcta aplicación de la misma la conformidad a Derecho de la decisión de la Mesa» (STC 177/2002 [RTC 2002, 177], F. 8).

[En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional estima contra la no admisión a trámite en el Congreso de los Diputados de solicitud de comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para informar sobre la posición del Consejo acerca del indulto concedido por el Gobierno al Juez don Javier Gómez de Liaño] «(...) en el presente caso no puede entenderse acreditada la existencia misma de esta práctica, toda vez que, habiendo discrepado las partes personadas en este proceso constitucional sobre el sentido o alcance concretos de tales precedentes parlamentarios, no se ha intentado probar adecuadamente ese significado o sentido. Al respecto hay que indicar que no puede considerarse medio adecuado de probanza la aportación de un listado informático de las diversas iniciativas similares que se han prestado en el curso de las diferentes legislaturas, pues en ese listado no figura la motivación específica de las diversas inadmisiones liminares que han tenido lugar» (STC 208/2003 [RTC 2003, 208], F. 8).

1.2.4. Estatuto de Personal y normas de desarrollo

1.2.4.1. Estatuto de Personal de las Cortes Generales: valor de ley y régimen de impugnación jurisdiccional a través de los procedimientos de inconstitucionalidad

[En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestima contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que inadmitió por falta de jurisdicción un recurso contencioso-

administrativo interpuesto contra Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado de modificación del Estatuto de Personal de las Cortes Generales] «(...) 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.

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 modificatorio 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 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» (STC 139/1988 [RTC 1988, 139], F. 2).

[En recurso contencioso-administrativo que el Tribunal Supremo desestima contra sanción a funcionario del Congreso de los Diputados] «(...) hay que subrayar que no es revisable el Estatuto del Personal de las Cortes Generales por esta Sala, en los términos que ya reconoció la precedente sentencia de 6 de octubre de 1997 (RJ 1997, 7421), reconociendo su plena legalidad, puesto que como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional (así en sentencia 139/1988 [RTC 1988, 139]) se trata de una norma que, de acuerdo con la reserva establecida en el artículo 72.1 de la Constitución goza de fuerza de ley» (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, 5 de febrero de 2002 [RJ 2002, 6987], F. 5º).

1.2.4.2. Estatuto de Personal de las Cortes Generales y principio de legalidad sancionadora

[En recurso contencioso-administrativo que el Tribunal Supremo desestima contra acuerdo sancionador de las Mesas del Congreso y del Senado] «Es de señalar al respecto que el art. 32.3 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales (RCL 1983, 1350 y ApNDL 3423) EPCG establece, para los funcionarios incluidos dentro de su ámbito de aplicación, que las faltas disciplinarias serán las mismas que las establecidas con carácter general para la función pública.

Y esta disposición permite aceptar como cumplida esa garantía formal que es inherente al principio de legalidad del art. 25 CE, ya que, como bien recuerda el Letrado de las Cortes Generales, el EPCG es una norma que por imperativo constitucional goza de una efectiva fuerza de ley; el citado art. 32.3 comporta un fenómeno de remisión recepticia con transmisión de rango; y la consecuencia que de todo ello se deriva es que la relación de ilícitos, contenida en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, puede entenderse automáticamente incorporada al texto del propio EPCG» (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secc. 7ª, 14 de noviembre de 2000 [RJ 2000, 10364], F. 3º).

1.2.4.3. Normas de desarrollo del Estatuto de Personal de las Cortes Generales: recurso de amparo

[En recurso de amparo que el Tribunal Constitucional desestima con-

tra Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se dictan normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, y contra Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó recurso contencioso-administrativo previo «(...) 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)» (STC 121/1997 [RTC 1997, 121], F. 5).

I.2.4.4. Estatuto de Personal de las Asambleas autonómicas: sin valor de ley y régimen de impugnación jurisdiccional

[En recurso de apelación que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estima contra Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que desestimó recurso de súplica sobre falta de jurisdicción para conocer de recurso contencioso-administrativo contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra por el que se aprobó una modificación de determinados preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior de la Cámara autonómica] «El tratamiento unitario que, a efecto de la declaración de inconstitucionalidad, hace el artículo 27.2 de la LOTC (RCL 1979, 2383 y ApNDL 13575) entre Leyes de las Comunidades Autónomas y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas descansa en el valor o fuerza de la Ley que tienen éstos por emanar, al igual que aquéllas, de los órganos que ejercen la potestad legislativa en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma (...).

No es éste el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983 (LNA 1984, 221) ni del Acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985 (LNA 1985, 3468), por el que se modificó el artículo 57 del expresado Estatuto —posteriormente derogado y sustituido por el de 10 de enero de 1986 (LNA 1986, 115) y modificado el 16 de octubre del mismo año (LNA 1986, 3041)—, 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 del 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, apro-

bado por el Pleno en sesión celebrada el día 12 de junio de 1985 [LNA 1985, 1738]).

(...) De lo que se ha expuesto puede inferirse que no compartimos la solución a que ha llegado el Tribunal *a quo* al dictar auto apelado. Si a la disposición ocurrida 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 sustraerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al planteamiento del incidente en que ahora nos encontramos al venirle atribuido su conocimiento por el artículo 1º de su Ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución (RCL 1978, 2836 y ApNDL 2875).

Creemos que esta interpretación es coherente con la efectuada implícitamente por el propio legislador en el artículo 74.1 c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985, 1578, 2635 y ApNDL 8375)» (ATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 26 de enero de 1988 [RJ 1988, 363], FF. 1º y 3º).

En el mismo sentido, ATS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, 10 de octubre de 1989 (RJ 1989, 6857).

[*En recurso contencioso-administrativo que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestima contra Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de modificación de un precepto del Estatuto de Personal*] «El artículo 74.1º c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (RCL 1985, 1578, 2635 y ApNDL 8375) atribuyó a la 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 José Joaquín M. Ch. 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.

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 señalará 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-administrativa. 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 José Joaquín M. Ch. 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» (STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, 14 de septiembre de 1999 [RJCA 1999, 4889], F. 4º).

En el mismo sentido, STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, 22 de septiembre de 1999 (RJCA 1999, 4890).