

ACTOS PARLAMENTARIOS Y JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

SUMARIO: I. Introducción.—II. El control jurisdiccional de los actos y disposiciones parlamentarias: 1. El control de la «actividad parlamentaria legislativa». 2. El control de la «actividad parlamentaria no legislativa».—III. La ubicación de la sede de las Cortes de Castilla-León. Auto del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 18 de febrero de 1987 (Ar. 3210).—IV. La contestación a la petición de información de los parlamentarios. Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 5.ª, de 9 de junio de 1987 (Ar. 4018).—V. Recapitulación.

I. INTRODUCCIÓN

El gran interés que suscitan las dos resoluciones judiciales, objeto de este comentario, se debe, sobre todo, a que se han dictado en el espacio «nebuloso» (1) que se extiende entre el campo de las decisiones jurídicas y el de las decisiones políticas dentro del ámbito parlamentario.

Hoy se ha alcanzado alguna seguridad sobre la naturaleza, y especialmente sobre las vías de control, tanto de la actividad legislativa como de la actividad administrativa de las Cámaras. Algo más complejas son, sin embargo, las cuestiones que plantea «el control sobre la acción de control de los Parlamentos», pero, en general, el derecho español permite responder con bastante precisión, al menos en teoría, a preguntas tales como cuáles son las vías adecuadas para combatir una ley inconstitucional o para impugnar una decisión administrativa en materia de personal de las Cámaras.

No obstante, el estudio de la Jurisprudencia revela que la realidad no se ajusta a los esquemas teóricos porque todavía son muchas las dispo-

(1) Ramón PUNSET BLANCO (*El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español*, «Revista de las Cortes Generales», 5, 1985) escribe que «junto a la casi siempre precisa configuración de los controles sobre las leyes, los reglamentos y los actos administrativos parlamentarios, una cierta nebulosa planea sobre el amplio campo de las restantes actividades de las Cámaras», porque «no sólo existen restos de viejas inmunidades y vestigios de históricas situaciones de autocracia», sino, sobre todo, por «la tensión que se genera entre la natural expansividad del control jurisdiccional exigida por la potencialidad del principio del Estado de Derecho y la índole de determinadas funciones parlamentarias, en general, aquellas no conectadas directamente con la creación normativa que propenden a repudiar el aludido control» (pág. 38).

siones cuya naturaleza no es tan clara, y muchos los problemas que no obtienen una respuesta adecuada. En tales casos se producen desviaciones de los cauces normales, que deben ser examinadas con atención porque ponen de manifiesto la insuficiencia del actual sistema de controles. La utilización «forzada» de cauces procesales no siempre se debe al desconocimiento de la naturaleza de las cuestiones que se debaten ni a la ignorancia del sistema de recursos, sino, simplemente, a la imposibilidad de obtener respuesta ajustada a derecho por cauces «normales». Si el Estado de derecho exige, y nuestra Constitución lo impone (art. 9.1 CE), hacer real la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, es necesario construir un sistema de controles que corrija las infracciones del ordenamiento. Nadie discute esto (2). Lo que se discute es en qué casos los controles deben ser judiciales (bien ordinarios, bien constitucionales) y en cuáles deben ser de otra naturaleza (3). Este debate exige clarificar los principios generales de nuestro

(2) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en esta misma REVISTA (núm. 107, 1985, *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*), ha destacado el papel determinante que va a tener para el Derecho Parlamentario la existencia de una jurisdicción que controle la aplicación de sus normas. El problema está en determinar cuál debe ser esa jurisdicción y hasta dónde puede llegar en su control. Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO defiende, sin embargo, un «amplio campo de maniobra de los órganos parlamentarios», en los términos que ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional en las resoluciones que examina en su estudio. No obstante, la realidad demuestra, creo, que, en muchos casos, la solución «intraparlamentaria» o solución política no parece suficiente, y los afectados buscan otras vías de control, más allá incluso del amparo constitucional. Así ha sucedido en los dos casos que se examinan en este comentario jurisprudencial.

(3) Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA, en su Prólogo al libro de Ignacio TORRES MUÑOZ (*Los Organos de gobierno de las Cámaras*, Madrid, 1987), propone la búsqueda de nuevas fórmulas que eviten los dos riesgos que, en su opinión, corre el nuevo Derecho Parlamentario, el «administrativismo» y el «judicialismo». Es verdad, dice, que «al Parlamento no se le puede contemplar ya, sin más, y por hipótesis, como el baluarte de la libertad, constituyendo su régimen jurídico desde una afirmación radical y sin matices del principio de autonomía. En la lucha contra las inmunidades del poder que es la lucha por el Estado de derecho, el Parlamento no puede ser situado al margen de toda sospecha». Por tanto, «el derecho parlamentario ha de ser también una técnica de libertad frente al Parlamento», lo que nos sitúa ante «el problema radical del Derecho Constitucional: la construcción de un orden jurídico efectivamente exigible, el problema del control del poder». Ahora bien, Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA cree que la lucha contra las inmunidades del poder en el ámbito de la actividad parlamentaria no debe seguir los cauces que ha seguido en el ámbito de la actividad administrativa. El «administrativismo» y el «judicialismo», dice, constituyen un riesgo. Hay un riesgo claro en la «utilización indiscriminada de las categorías conceptuales provenientes de otras ramas del ordenamiento jurídico, en concreto, del Derecho Administrativo, el riesgo del formalismo jurídico que margina el análisis del factor político»; «la sumisión a Derecho del Parlamento nunca puede ser comparable a la sumisión de las Administraciones Públicas porque su posición institucional, su significación y funciones políticas son inasimilables» (*ob. cit.*, pág. 12). Pero, dice, también existe otro gran riesgo, el «judicialismo»: «Es cierto que el Parlamento ya no es una entidad soberana, que es un poder constituido, sometido a la Constitución», pero no lo es menos «el riesgo de hacer a los jueces soberanos y de degradar la posición institucional del Parlamento a fuerza de un indiscriminado control judicial que haga imposible una relativa, pero indispensable, autonomía de las Cámaras Parlamentarias». No comparto, concluye FERNÁNDEZ-MIRANDA, la con-

derecho público no sólo por la vía de la especulación, sino también por la del examen de los conflictos planteados, algunos de los cuales han sido llevados a los Tribunales y han dado lugar a resoluciones judiciales cuya motivación, se comparta o no, tiene siempre un excepcional interés.

En este comentario se examinan dos resoluciones judiciales que ponen de manifiesto dos situaciones límite:

— En la primera se plantea la cuestión de la naturaleza jurídica de un Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León sobre la fijación provisional de su sede en el Castillo de Fuensaldaña (*Auto de la Sala 4.ª del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987*, Magistrado ponente: D. Antonio Bruguera Monte, Ref. Ar. 3210).

— En la segunda se plantea la cuestión de la naturaleza jurídica de las contestaciones que las Administraciones Públicas dan a las peticiones de información de los parlamentarios (*Sentencia de la Sala 5.ª del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987*, Magistrado ponente: D. Teodoro Fernández Díaz, Ref. Ar. 4018).

Ambos casos suscitan, pues, la cuestión de la naturaleza «administrativa» o «político-parlamentaria» de conflictos que los afectados por ellos no han querido o no han podido plantear por una vía distinta de la que les ofrece la jurisdicción contencioso-administrativa. Su examen conduce a hacer una reflexión sobre las causas que han llevado a los recurrentes a utilizar una vía que, en principio, no parece la adecuada para plantear esas cuestiones. Conviene, pues, antes de exponer ambos casos, hacer una breve exposición del sistema de recursos que existe en el ámbito de los actos y decisiones parlamentarias.

cepción judicialista del derecho; «lo importante estriba en garantizar la efectividad de la norma, cualquiera que sea el mecanismo de control. Sin duda, el control judicial es el más depurado y el más eficaz, pero, si el objetivo se consigue por otras vías, como acontece con frecuencia en el Derecho Constitucional, habremos llegado al mismo resultado» (*ob. cit.*, pág. 13).

Lo expuesto por FERNÁNDEZ-MIRANDA en este Prólogo al libro de TORRES MUÑOZ constituye una brillante síntesis de una importante corriente doctrinal que, sin embargo, a mi juicio, no ha logrado aún configurar esas vías distintas de las judiciales que permitan la efectividad de la norma y el amparo de los lesionados. Por otra parte, el peligro de la «administración», tal como ha sido expuesto, exige concretar cuáles son aquellos conceptos que producen ese «peligro» y no debe quedar en esa vaporosa negación de ciertas categorías utilizadas por el derecho administrativo, pues ocurre que muchas de ellas pertenecen al acervo común del derecho público. Parece, no obstante, que existe un punto de coincidencia entre las distintas concepciones enfrentadas: la necesidad de encontrar un cauce para la solución objetiva de estos problemas, basada en la aplicación de la norma y no en el puro arbitrio político, cuando se trata de cuestiones reguladas por el derecho (art. 9.1 CE).

II. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES PARLAMENTARIAS

Para valorar ambas resoluciones judiciales es necesario situarlas en el marco del sistema de recursos abierto frente a los actos y disposiciones parlamentarias. Tal sistema presenta la estructura y características siguientes:

Como punto de partida, puede distinguirse dentro de la actividad de las Cámaras y Asambleas entre una *actividad parlamentaria* en sentido estricto (aquella que desarrollan para realizar su competencia constitucional o estatutaria; por ejemplo, la competencia de las Cortes Generales, art. 66.2 CE) y una *actividad administrativa* (aquella que desarrollan para gestionar los medios materiales y personales necesarios para cumplir con autonomía su competencia parlamentaria, art. 72 CE) (4). Esta distinción suele ser, con algunas variantes, el punto de partida del sistema de controles judiciales que rige en otros países de nuestro entorno (5) y en las Asambleas Legislativas de nuestras Comunidades Autónomas.

(4) Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, en uno de los primeros estudios publicados después de entrar en vigor la Constitución de 1978 sobre los «actos parlamentarios» (*Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, «Revista de Derecho Político», 9, 1981), los clasifica en «actos legislativos», «actos de control» y «actos de administración y gestión», y analiza la incidencia que sobre esta clasificación tiene la distinción entre «actos administrativos» y «actos políticos».

(5) Sobre el sistema de controles en Italia, Ignacio TORRES MUÑOZ (*El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana*, publicado en «REDC», 17, 1986) distingue entre el control sobre el «procedimiento legislativo» (control sobre el cumplimiento de las normas constitucionales; la práctica del *coordinamento*; control sobre el cumplimiento de las normas reglamentarias), el control de «los actos administrativos» y el control sobre «el empleo de los fondos públicos».

Sobre los problemas que plantea el sistema de controles en Francia, además de las obras generales (que no suelen ser muy explícitas sobre esta cuestión; así, la obra clásica de Eugène PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1902, su suplemento de 1924 y los *Nouveaux Suppléments* de Jean LYON para el período 1924-1945, y la obra de Marcel PRELOT, *Droit parlementaire français. Les Cours de Droit*, 1957-1958), tienen especial interés los artículos de Jean-Claude FORTIER, *Le contrôle du juge sur les actes administratifs des Assemblées parlementaires* (sobre los efectos de la Ordenanza de 17 de noviembre de 1958 relativa al funcionamiento de las Asambleas parlamentarias, que reconoce el carácter administrativo de ciertos actos parlamentarios, publicado en «AJDA», 20 marzo 1981), y el reciente de Louis FAVOREU, *L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable* —publicado en «Rev. Fr. Droit Adm.», 3 (4), agosto 1987—, cuyo contenido se examina más adelante en este comentario.

El sistema de controles en la República Federal Alemana lo expone Norbert ACHTERBERG (*Parlamentsrecht*, 1984), distinguiendo dentro de la actividad parlamentaria, en general, de un lado, actividad propiamente parlamentaria, esto es, la «actividad soberana de los Parlamentos» (*Hoheitsakte des Parlaments*), y, de otro, la actividad procedente de la «administración parlamentaria» (*Parlamentsverwaltung*). La primera (*ob. cit.*, págs. 706 y ss.) da lugar a actos que por su naturaleza pueden revestir la forma de «ley» (*Gesetz*), de «decisión no legislativa que produce efectos externos al Parlamento» (*Schlichter Parlamentsbeschluss*) o de «acto jurídico intraparlamentario» (*Innerparlamentarischer Rechtsakt*). La segunda (*ob. cit.*, págs. 306 y ss.) da lugar a actos de administración que proceden de la «administración par-

mas (6). La actividad parlamentaria, en sentido estricto, suele clasificarse, a su vez, en «actividad legislativa» y «no legislativa». Cada una de ellas está sometida a una clase de control distinto.

1. *El control de la «actividad parlamentaria legislativa»* corresponde al Tribunal Constitucional y cubre tanto el examen de la concordancia de las normas con la Constitución como el examen del cumplimiento de las reglas del procedimiento legislativo. El control de la constitucionalidad de las *leyes* se produce por la vía del recurso de inconstitucionalidad (art. 161.1 y 2 CE y arts. 31 y ss. LOTC), por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 163 CE y arts. 35 y ss. LOTC), por la vía indirecta del recurso de amparo cuando la Sala del Tribunal Constitucional eleva el recurso al Pleno (art. 55.2 LOTC) y por la vía de los conflictos constitucionales cuando la competencia controvertida ha sido atribuida por una ley o por una norma con rango de ley (art. 67 LOTC). En cambio, los *actos parlamentarios de trámite*, adoptados dentro del «íter legislativo», son impugnables sólo en la medida en que se integran en una norma. Ello no quiere decir, como ha puntualizado el Tribunal Constitucional, que sea necesariamente inadmisibles un acto de trámite «porque, aunque aisladamente no son capaces de producir lesión, la lesión adquiere actualidad y eficacia al integrarse en la norma» (STC 45/1986, de 17 de abril). Queda planteada, sin embargo, la cuestión de si son susceptibles de amparo las decisiones adoptadas en el procedimiento legislativo que impiden o ponen fin a la tramitación de un Proyecto o Proposición y que, por consiguiente, no se integran en una norma (7). En

lamentaria», dirigida por el Presidente del Parlamento, al que corresponde por ello una doble posición, no sólo la de «órgano del Parlamento», sino también la de autoridad administrativa del Estado (*Verwaltungsbehörde*), estando representado en el ejercicio de estas funciones por el Secretario General de la Cámara (en el *Bundestag*, por el *Direktor beim Deutschen Bundestag*). Cada una de estas clases de actos está sometida a un sistema de recursos peculiar (*Rechtsbehelfe*) (*ob. cit.*, págs. 758 y ss.).

(6) Un planteamiento general puede examinarse en Antonio EMBID IRUJO (*Los Parlamentos territoriales*, Madrid, 1987, págs. 75 y ss.) y en Joaquim FERRET i JACAS («Asambleas legislativas y jurisdicción contencioso-administrativa», publicado en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Madrid, 1985). Sobre el control de la actividad de la Asamblea de Madrid, Fernando SAINZ MORENO, «La Asamblea de Madrid», publicado en *Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid*, dirigidos por Rafael GÓMEZ-FERRER, Madrid, 1987, págs. 67 y ss.

(7) El Tribunal Constitucional ha declarado inadmisibles dos recursos de amparo interpuestos contra sendos acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados no admitiendo a trámite dos proposiciones de ley de iniciativa popular sobre pensiones de jubilación para administradores familiares. *Los Autos del Tribunal Constitucional de 16 de enero de 1985 y de 18 de septiembre de 1985* declaran que «el derecho constitucional que a los ciudadanos se atribuye para participar en los asuntos públicos, ha de ejercitarse adecuadamente a las previsiones que la normativa en cada caso establezca», normativa constituida por la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa popular, cuyo artículo 2.º excluye de la misma las materias de naturaleza tributaria. Pues bien, en estos Autos se declara que la Mesa del Congreso ha rechazado justificadamente unas proposiciones que, a juicio del Tribunal, son de naturaleza tributaria. Ahora bien, con independencia del acierto o no de esa ca-

todo caso, el Tribunal ha declarado que para que tales infracciones puedan llegar a calificarse de relevantes los defectos u omisiones en la tramitación de los Proyectos o Proposiciones tienen que ser denunciados o «protestados», en el momento de producirse, por los parlamentarios que se sientan perjudicados.

Dentro de la actividad parlamentaria de naturaleza normativa presentan una posición peculiar las disposiciones reglamentarias y de régimen interior aprobadas por las Cámaras. El control de tales normas corresponde al Tribunal Constitucional, tanto cuando se trata de los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales [art. 27.1.5 LOTC y art. 153.a) CE] como cuando lo que se impugna son las normas que regulan el Estatuto de su personal [art. 72 CE, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª) de 20 de enero de 1987, Ref. Ar. 317]. Las resoluciones de la Presidencia dictadas con carácter general para interpretar o suplir las dudas o las omisiones del Reglamento no pueden ser impugnadas directamente por la vía del recurso de amparo (Auto TC 183/1984, de 21 de marzo) (8), dado que «se integran en el Ordenamiento reglamentario de la Asamblea y producen los mismos efectos que el propio Reglamento», siendo, en tal sentido, «normas con valor de ley»; en cambio, los actos de aplicación de tales resoluciones pueden ser impugnados por la vía del recurso de amparo (Auto TC 244/1986, de 12 de marzo).

2. *El control de la «actividad parlamentaria no legislativa»* está cubierto, en parte, por el recurso de amparo regulado especialmente para esta clase de actos o decisiones (art. 42 LOTC). Esta cobertura no es, sin embargo, completa porque quedan fuera de ella los actos y decisiones sin valor de ley que no afectan a los derechos fundamentales, pero que pueden ser ilegales o inconstitucionales. Hay, pues, que distinguir dos supuestos:

a) En primer lugar, el control de los actos y decisiones parlamentarias sin valor de ley que afectan a los derechos fundamentales, atribuido al Tribunal Constitucional y que ha sido examinado con gran precisión por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO en esta REVISTA (9). El artículo 42 de la LOTC establece que «las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los

lificación, parece claro, sin embargo, que ello no debió dar lugar a la declaración de inadmisibilidad de los recursos, sino a una Sentencia sobre el fondo, pues, en realidad, es el fondo de la cuestión lo que resuelven esos Autos.

(8) Véanse los comentarios a este Auto por Ignacio TORRES MUÑOZ, *Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo*, «REDC», 12, 1984, y por Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *Control de la actividad no legislativa del Parlamento*, en esta REVISTA, núm. 107, 1985, págs. 111 a 118.

(9) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*, en esta REVISTA, núm. 107, 1985. Véase, también, Manuel Francisco PULIDO QUECEDO, *El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, «REDA», 43, 1984.

derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes». Los presupuestos para la admisibilidad de esta vía han sido interpretados de modo muy estricto por el Tribunal Constitucional. Sólo es admisible cuando se trata de «actos con relevancia jurídica externa» (10) y que afecten a los derechos fundamentales susceptibles de amparo (art. 53.1 CE), entendiendo el alcance de esta protección en su sentido más literal, de modo que la invocación del artículo 23 de la CE no abra este cauce

(10) La *Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1985, de 22 de julio*, al estimar un recurso de amparo planteado contra el Acuerdo del Pleno del Senado de 23 de noviembre de 1983 que denegó la autorización solicitada para procesar a un Senador, rechazó el argumento de que el otorgamiento o la denegación del suplicatorio sea «un puro acto de voluntad política», no susceptible de ser controlado por el Tribunal. Por el contrario, tal acto y todos los que proceden de las Cámaras «con relevancia jurídica externa», aunque no sean actos legislativos, son controlables por el Tribunal. La Sentencia lo razona así:

«La objeción requiere unas observaciones que conducen a desecharla. Ciertamente, el artículo 71.2 de la CE atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros, y no puede discutirse que ésta sea una facultad de las que las Cámaras disponen libremente. Lo mismo puede decirse respecto a otras facultades que derivan directamente de la CE para los mismos o para otros órganos políticos, en relación a las cuales no se señalan condiciones específicas para su ejercicio. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sometimiento a la CE que, con carácter general, impone su artículo 9.1, de la misma a los poderes públicos.

En virtud de este principio, *cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras*, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, el conjunto de normas materiales que en la misma CE se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad.

El TC, como intérprete supremo de la CE, entre sus distintas funciones, garantiza la conformidad a ésta de los actos parlamentarios mediante diversos instrumentos procesales. En un caso como el que nos ocupa, en que una Cámara ejerce la facultad que deriva del artículo 71.2 de la CE mediante actos o acuerdos singulares sin fuerza de Ley, no cabe rechazar, por principio, la posibilidad de que los mismos lleguen a vulnerar los derechos y libertades que, según el apartado 1 del artículo 53 de la CE, vinculan a todos los poderes públicos, y para cuya protección queda abierta, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 53, en el artículo 161.1.b) de la misma CE y en los artículos 2.1.b) y 42 de la LOTC, la vía del recurso de amparo para que este TC examine las eventuales vulneraciones.»

para la impugnación de cualquier infracción de los Reglamentos de las Cámaras (11).

b) Quedan fuera, pues, de esta vía de control los actos y decisiones sin valor de ley de las Cámaras y sus órganos. Y es aquí donde se plantean las mayores dificultades (12). La tesis, según la cual estas decisiones tienen naturaleza político-parlamentaria y, por ello, no son susceptibles

(11) El Tribunal Constitucional, en el *Auto 12/1986, de 15 de enero*, dictado en un recurso de amparo planteado contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 23 de abril de 1985 reguladora del «procedimiento para ejecutar la STC de 11 de abril de 1985» (en relación al Proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 bis CP —derecho de aborto—), estableció en su Fundamento Jurídico 2 lo siguiente:

«2. Afirma el recurrente que los actos que combate han infringido el artículo 23.1 de la CE en cuanto el contenido de este precepto está complementado por otras normas constitucionales que no precisa y por las normas de los propios Reglamentos de las Cámaras legislativas. Las disposiciones de tales Reglamentos vendrían a formar parte así del bloque de la constitucionalidad, y específicamente del contenido del artículo 23 de la CE en relación con los derechos estatutarios de los parlamentarios. De esta manera, y en cuanto que se considera vulnerado lo dispuesto en los artículos 110.1 y 69 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se habría producido una lesión del derecho reconocido en el artículo 23.1 de la CE.

Pero esta argumentación no puede ser aceptada, pues, sin entrar a analizar si aquellos preceptos reglamentarios han sido o no violados en el caso de autos, es necesario señalar que no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales, ya que no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas, de la misma manera que no es aceptable —como viene repitiendo este Tribunal— incluir en el bloque de la constitucionalidad correspondiente a otros derechos fundamentales (los reconocidos en el artículo 24 de la CE, por ejemplo) el conjunto de Leyes que los desarrollan (por ejemplo, todas las Leyes procesales).

La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su artículo 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia, como ya declaró este Tribunal en el *Auto de 21 de marzo de 1984* (recurso de amparo núm. 138/1984). Quiere con ello decirse que sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC.»

(12) Ramón PUNSET BLANCO (*El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español*. «Revista de las Cortes Generales», 5, 1985) expone de modo muy completo las diferentes vías de control que pueden utilizarse en cada supuesto.

de control judicial alguno, tiene que ser cada vez más depurada por exigencia del Estado de derecho. La doctrina constitucional tiende, por ello, a buscar fórmulas, que no llega todavía a concretar, distintas de las judiciales que hagan efectivo el principio constitucional del sometimiento de los poderes públicos al derecho (art. 9.1 CE). Frente a ella, la realidad de los hechos muestra que, con cierta frecuencia, se intenta ampliar la vía judicial por medios distintos como el de extender el concepto de «acto de administraciones» para aplicarlo a estos supuestos y abrir así la vía contencioso-administrativa. Eso es lo que ha sucedido en los casos resueltos por las resoluciones judiciales, objeto de este comentario. Sin embargo, como vamos a ver, tampoco esta vía es la acertada.

3. En cambio, *el control de la actividad administrativa de las Cámaras* parece más claro. Los Reglamentos de régimen interior y los Estatutos de Personal de las Cortes y de las Asambleas Legislativas (13) establecen un sistema de recursos administrativos internos que, una vez agotados, permiten el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa. La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, atribuye a las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de los Tribunales Supremos de Justicia, respectivamente, el conocimiento de los recursos de tal carácter, interpuestos contra los actos y disposiciones de los Organos de Gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas «en materia de personal y actos de administración» (arts. 58 y 74) (14).

Expuesto este marco de referencia, veamos ahora el contenido de las resoluciones judiciales que motivan el comentario.

III. LA UBICACIÓN DE LA SEDE DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN *Auto del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, de 18 de febrero de 1987 (Ar. 3210)*

La Mesa de las Cortes de Castilla y León acordó el día 6 de julio de 1983 ubicar la sede provisional de las Cortes en el Castillo de Fuensaldaña, en la provincia de Valladolid. Contra esa decisión formuló un recurso de reposición el Vicepresidente segundo de aquella Cámara, en el que alegaba que tal designación de sede no podía hacerse por un Acuerdo de la Mesa, sino que se debía efectuar por una ley, según lo dispuesto por el artículo 3.º del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 25 de febrero de 1983. La Mesa desestimó la reposición por Acuerdo de 20 de septiembre de 1983. Interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Territorial de Burgos, ésta lo declaró inadmisibile por Auto de 24 de mayo de 1984, que acogió las alegaciones previas formuladas por la representación procesal de las Cortes.

(13) Y allí donde no se han aprobado Estatutos de personal debe aplicarse supletoriamente el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (así lo ha declarado el Tribunal Constitucional en su *Auto 241/1984, de 11 de abril*).

(14) Véase *Sentencia TS (5.ª) de 21 de enero de 1986 (Ar. 10)*.

Apelada esta resolución ante el Tribunal Supremo es revocada por *Auto de la Sala 4.ª de 18 de febrero de 1987* (Magistrado ponente: D. Antonio Bruguera Manté, Ref. Ar. 3210) (15).

¿Por qué es admisible el recurso? La Sala del Tribunal Supremo se enfrenta con una cuestión especialmente delicada: ¿El Acuerdo de la Mesa de una Cámara fijando la sede provisional es un «acto administrativo» o un «acto parlamentario», de naturaleza política no susceptible de control jurisdiccional en vía contencioso-administrativa? El razonamiento que conduce a la afirmación del carácter revisable en vía contenciosa tiene especial interés por los problemas que plantea, aunque no parece convincente en cuanto al fondo.

El punto de partida de su argumentación se encuentra en la norma constitucional que atribuye a la jurisdicción contencioso-administrativa el control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 153.C de la Constitución: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá... C) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la Administración Autónoma y sus normas reglamentarias»). Este precepto lo interpreta la Sala del Tribunal Supremo en el sentido de que es aplicable a todos los «actos de administración», cualquiera que sea el órgano de la Comunidad del que emanan.

Dice:

«De manera que resulta indudable, por imperativo de la citada Norma Fundamental, que cualquiera actos que sean de Administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas pueden ser objeto de control por nuestra jurisdicción; y, por ende, desde la Constitución, la extensión y los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa han de entenderse ampliados al control de la legalidad de todos los actos de administración de todos los órganos de las Comunidades Autónomas, sin distinción, ya que así lo establece de manera indeclinable el expresado precepto de la Constitución.»

Así, pues, la Sala entiende que la extensión y los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa marcados por el artículo 1.º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción, han de entenderse ampliados no sólo

(15) El Auto del Tribunal Supremo desestima las alegaciones previas formuladas por las Cortes de Castilla y León, y dispone que la Sala de la Audiencia ordene a la parte que las había propuesto que conteste la demanda del recurso en el plazo de quince días, tal como establece el artículo 73.2 LJCA. En cambio, el Tribunal Supremo rechaza la petición planteada por el apelante, al amparo del artículo 100.7 de la LJCA, de que la Sala resolviese sobre el fondo del asunto, puesto que, como es manifiesto, la apelación no se había interpuesto contra una sentencia, sino contra un auto dictado por la Audiencia en unas alegaciones previas, sin haber transcurrido aún el plazo para que la parte demandante pudiera contestar la demanda.

Este recurso terminó por desestimiento del recurrente, al haberse promulgado la Ley de Castilla-León 13/1987, de 29 de diciembre («BO» 11 enero 1988), por la que se fijan las sedes de las instituciones de gobierno de la Comunidad Autónoma.

con los actos procedentes de los órganos del poder ejecutivo de las Comunidades Autónomas, sino también con los actos administrativos de cualquiera de sus órganos. Tratándose, pues, de actos procedentes de las Comunidades Autónomas lo determinante es la naturaleza del acto («acto de administración») y no la del órgano del que procede. Dice:

«En consecuencia, la extensión y los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa, señalados en el artículo 1.º de su Ley Reguladora, han de entenderse ampliados no sólo con la incorporación de la Administración de las Comunidades Autónomas en el concepto de Administración Pública, como formalmente hizo la Ley 34/1981, de 5 de octubre, sino que la posibilidad de revisión jurisdiccional incluye *todos los actos de administración de cualesquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas y no solamente de los órganos del poder ejecutivo*; pues, sin perjuicio de la división de poderes que consagra la Constitución, con las inherentes secuelas del control del ejecutivo por el judicial y de la soberanía del legislativo como emanación de la voluntad popular, hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas, y estos actos de administración pueden y deben ser objeto también del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido artículo 153.C) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata.»

Razonando de esa forma, la Sala centra el problema en la interpretación y aplicación del artículo 153.C de la Constitución, pues, repite, «estando vigente la Constitución al adoptarse los Acuerdos impugnados y siendo la misma de aplicación directa procede confrontar tales Acuerdos con el mencionado artículo 153.C, ya que de este contraste ha de surgir la conclusión correcta de si debe o no abrirse el paso de esta jurisdicción para la revisión de tales Acuerdos». A lo anterior añade la Sala que tal interpretación ha sido confirmada *a posteriori* por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 en sus artículos 58.1 (que atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo competencia para conocer de los asuntos que se promuevan «contra actos y disposiciones de los órganos de Gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado» en materia de «personal y actos de administración») y 74.1 (que atribuye la misma competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia cuando se trata de «disposiciones y actos procedentes de los órganos de Gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados en materia de personal y actos de administración»). Otra cosa, concluye la Sala, sería tanto como dejar la actuación de estos órganos sin el necesario control, contra el claro dictado constitucional.

Una vez despejada la cuestión previa del control judicial de los «actos de administración de las Asambleas Legislativas», el problema consiste en marcar un criterio que sirva para decidir cuándo nos encontramos ante un «acto de administración». La Sala del Tribunal Supremo parece señalar que son actos de administración aquellos que son «ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas», esto es, un criterio residual: lo que no es ejercicio de la función legislativa es administración. Tal criterio, sin embargo, no lo desarrolla la Sala, quizá porque no lo juzga necesario para resolver el caso, y, por tanto, deja sin aclarar lo que sucede con otros actos parlamentarios como los actos de control, o los actos de nombramiento, designación, etc. Ciñéndose, pues, al problema que tiene planteado, la Sala se limita a declarar que es «evidente» la naturaleza administrativa de la decisión de ubicar provisionalmente la sede del Parlamento:

Dice:

«... y como ese acto de decisión de ubicar provisionalmente la mencionada sede es, obviamente, un acto de administración realizado por un órgano de la Comunidad Autónoma, como lo es la Mesa de las Cortes que en el órgano rector de la Cámara, según el artículo 30.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados aquí aplicable, es patente que este acto de administración, llevado a cabo por un órgano de la Comunidad Autónoma, está sujeto al control de esta jurisdicción conforme al expreso mandato del reseñado artículo 153.C de la Constitución, por lo que el recurso jurisdiccional interpuesto contra dicho acuerdo era, ciertamente, admisible y debió administrarlo el Auto impugnado de la Sala Territorial, y al no haberlo entendido así procede revocarlo.»

Ahora bien, la decisión de fijar la sede de las Cortes, aunque sea de modo provisional, en un determinado lugar difícilmente puede calificarse de decisión administrativa. El hecho mismo de que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León exija que la fijación se haga por ley, aprobada por una mayoría reforzada (art. 3.º: «Constituidas las Cortes de Castilla y León en la villa de Tordesillas, aprobarán en su primera sesión ordinaria la sede o sedes de sus instituciones de autogobierno por mayoría de dos tercios»), pone de manifiesto que en esta Comunidad, como en algunas otras, esa decisión es considerada como de especial relevancia política. De manera que, sin prejuzgar el fondo del asunto (esto es, sin prejuzgar si la Mesa podía o no fijar una sede «provisional» en tanto se lograba una decisión respaldada por la mayoría reforzada exigida), parece razonable pensar que tal decisión no constituía un simple acto de administración. Sin embargo, tampoco puede decirse que sea un acto íntegramente político, porque aunque es política, sin duda, la decisión sobre el lugar donde se fija la sede, no es, en cambio, libre el procedimiento para fijarla. Si el Estatuto determina que esto se haga por ley,

y precisamente en la primera sesión que celebran las Cortes, parece razonable considerar que una decisión adoptada de otra forma puede ser contraria al Estatuto de Autonomía. Se plantea, así, una cuestión de legalidad y no de oportunidad. Alguien tiene que decidir, en caso de conflicto, si el Acuerdo fue ajustado a derecho, dado su carácter provisional, o si, por el contrario, la solución correcta hubiera debido ser la de forzar un acuerdo manteniendo abierta la sesión, sin levantarla hasta que se obtuviese la mayoría necesaria. Sin juzgar el fondo del problema, parece claro, no obstante, que la cuestión no es íntegramente política, sino, en parte, reglada (16). Ocurre, sin embargo, que no existe un cauce bien definido para dirimir los conflictos que los aspectos reglados de una cuestión semejante plantean, y la vía elegida resulta, sin duda, forzada.

Veamos ahora otro aspecto de este problema revelado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de junio de 1987.

IV. LA CONTESTACIÓN A LA PETICIÓN DE INFORMACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 5.ª, de 9 de junio de 1987 (Ar. 4018)

Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los diputados tienen «la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas». «La solicitud se dirigirá, en todo caso, por conducto de la Presidencia del Congreso y la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada o manifestar al Presidente del Congreso, en plazo no superior a treinta días y para su más conveniente traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan» (art. 7.º del Reglamento del Congreso de los Diputados). Una facultad semejante se atribuye a los

(16) Este Auto fue criticado por el Presidente de las Cortes de Castilla y León, Dionisio Llamaranes Fernández, en su comparecencia ante la Comisión de Autonomías del Senado, el día 26 de marzo de 1987. Allí afirmó que la decisión de la Mesa de las Cortes es «un acto propio e interno de un órgano legislativo que no puede ser sometido, en virtud del principio de separación de poderes, a revisión judicial», aunque «quedaría, eso sí, sometido en última instancia a la decisión de los electores, como corresponde a un régimen político fundado en la soberanía popular». Y, más adelante, añade: «De conformarse esta jurisprudencia, se habría atestado un duro golpe al principio de independencia del Poder Legislativo como emanación de la voluntad popular. De prosperar este criterio, resultaría toda la actividad de control parlamentario revisable en vía contencioso-administrativa»; y termina señalando que si lo dispuesto en los artículos 58.1 y 74.1.C) de la Ley Orgánica del Poder Judicial da lugar a la interpretación indicada, «sería muy grave y obligaría a plantearse, por parte de los órganos legislativos, la necesidad de modificar estas leyes» («Diario de Sesiones del Senado» —Comisiones—, núm. 26 de 1987, págs. 7 y 8). Sin embargo, esta crítica, realizada desde una perspectiva política, exige matizarse y completarse con el análisis tanto de las causas que parecen haber conducido a utilizar la vía contencioso-administrativa como de las características actuales del sistema de recursos abierto frente a las decisiones parlamentarias. Ese sistema presenta una importante laguna cuando tales decisiones no pueden recurrirse por la vía de amparo, al no afectar a los derechos fundamentales.

parlamentarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas por sus Reglamentos.

Las «peticiones de información» son distintas de las «preguntas» que los diputados pueden formular al Gobierno y a cada uno de sus miembros (art. 185 del Reglamento de la Cámara). Tanto las peticiones de información como las preguntas sirven al ejercicio de la función de control de la acción del Gobierno que las Cortes y las Asambleas Legislativas tienen atribuido en el ámbito de su competencia. Pero las «preguntas» tienen un alcance político que las «peticiones de información» no tienen. Las primeras se formulan al Gobierno o a sus miembros públicamente, a través de la vía regulada por los Reglamentos, y se contestan también públicamente, bien por escrito (en el plazo de los veinte días siguientes a su publicación), bien oralmente en Pleno o en Comisión (art. 111 CE y arts. 185 y ss. del Reglamento del Congreso). La tramitación de las preguntas y la publicidad de su formulación y respuesta hace prevalecer su carácter de instrumento de control político sobre el de medio de obtener información. En cambio, las peticiones de información se producen sin publicidad, en el ámbito de las relaciones entre las Cámaras y las Administraciones Públicas, y sirven no tanto a la función de control político como a la de mejor preparación de las funciones parlamentarias en general. Tales peticiones de información pueden ser un primer paso hacia un posterior acto de control, esto es, pueden servir para preparar una pregunta o una interpelación, pero, en sí mismas, no tienen el significado político de tales actos, razón por la que el Reglamento del Congreso prevé que no se dirijan directamente al Gobierno o a sus miembros como órganos políticos, sino a las Administraciones Públicas («... tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas»), y que sean las Administraciones Públicas quienes contesten («... la Administración requerida deberá facilitar la documentación solicitada...» o manifestar «las razones fundadas en derecho que lo impidan»). Se trata, pues, de una relación entre cada diputado y parlamentario con una Administración Pública, si bien tal relación debe seguir el conducto reglamentario («... por conducto de la Presidencia del Congreso...», dice el art. 7.º del Reglamento de esa Cámara).

Pues bien, cuando un parlamentario formula una «petición de información» y no recibe contestación alguna, o la contestación es ambigua, vaporosa, incongruente, ¿qué puede hacer? Evidentemente, puede repetir la petición o puede «elevantarla de rango» convirtiéndola en pregunta o interpelación, según su naturaleza. Ahora bien, cuando la esperanza de obtener una respuesta adecuada por la vía parlamentaria es escasa, dado el juego de las fuerzas que operan en la Cámara, ¿puede intentar exigir una contestación adecuada por la vía judicial?, esto es, ¿puede impugnar la contestación recibida de la Administración (o, en su caso, la denegación presunta por silencio) como si se tratase de un acto administrativo ilegal?

Puede parecer sorprendente y desenfocado esta formulación de la

cuestión, pero, sin embargo, así se ha planteado de hecho, y ello ha dado lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 5.ª) de 9 de junio de 1987, objeto de este comentario. ¿Por qué? ¿Por qué se ha elegido una vía tan forzada? También aquí, como en el Auto antes comentado, se pone de manifiesto un problema de control no resuelto satisfactoriamente por nuestro derecho. Veamos en qué términos se planteó y resolvió la cuestión.

Los hechos, según se deducen de los antecedentes de la Sentencia, fueron los siguientes: el parlamentario señor Olaberri, portavoz suplente del Grupo Parlamentario «Euskadiko Eskerra» solicitó información del Gobierno vasco, al amparo del artículo 12 del Reglamento de la Cámara (17), sobre los pagos realizados por la Administración de la Comunidad Autónoma en ejecución de lo dispuesto en la Ley vasca 7/1981, «Ley de Gobierno» (18). El Gobierno vasco respondió a la petición de información el día 19 de junio de 1986, dando una respuesta que fue considerada insuficiente por el parlamentario que la había formulado, al no incorporarse a ella los datos concretos solicitados y limitarse a «una elemental referencia normativa y a la vaga expresión de que las prestaciones correspondientes a los ex consejeros fueron abonadas en su día únicamente a los afectados que las solicitaron». Ante esta respuesta, el parlamentario decidió defender por la vía judicial su derecho a obtener una información completa. Para ello interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de la Audiencia Territorial de Bilbao, al amparo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y dirigidos contra el acto

(17) El artículo 12 del Reglamento del Parlamento Vasco de 11 de febrero de 1983 («BO Parlamento Vasco» de 15 de febrero de 1983) dice:

«1. Para el más efectivo cumplimiento de sus funciones, los Parlamentarios podrán recabar del Gobierno Vasco y de toda Autoridad Pública, datos, informes y documentación que obren en poder de éstos, expresando en su solicitud, al respecto, el conocimiento de la misma por su grupo respectivo.

La solicitud se dirigirá a la Presidencia, a fin de que ésta la traslade a la Administración requerida, la cual deberá cumplimentarla en un plazo no superior a treinta días, o manifestar en el mismo plazo y mediante escrito motivado, las razones que lo impiden.

2. Asimismo, los Parlamentarios podrán solicitar, a través del Presidente de la Cámara, de la Administración del Estado y de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, tengan a bien proporcionar aquella documentación que consideren aquéllos que afecta, de alguna forma, al País Vasco.»

(18) El artículo 37 de la Ley vasca 7/81, «Ley de Gobierno», dice: «Los miembros del gobierno y los altos cargos de la Administración, así como el personal de confianza, tendrán derecho, al cesar o dimitir de sus cargos, a una prestación económica temporal igual al 80 por 100 de la remuneración por todos los conceptos que vinieren percibiendo, según cual fuere su categoría en el momento de finalizar la relación de servicio. La percepción de dicha asignación económica tendrá una duración resultante de computar tres meses por cada año de servicio, con un mínimo de tres meses y un máximo de doce, contados desde la fecha de publicación del Decreto de cese. La asignación económica temporal prevista en el presente artículo es renunciable.»

del Gobierno vasco, de 19 de junio de 1986, que no le había proporcionado la información requerida. La *Audiencia estimó el recurso por Sentencia de 24 de noviembre de 1986*, pero el Tribunal Supremo estimó la apelación por *Sentencia de la Sala 5.ª de 9 de junio de 1987* (Magistrado ponente: D. Teodoro Fernández Díaz).

La cuestión de fondo que separa al Tribunal Supremo de la decisión tomada por la Audiencia Territorial consiste en su distinta valoración de la naturaleza jurídica del acto de contestación por el Gobierno a una petición de información formulada por un parlamentario, y sobre todo en el cauce para resolver una posible violación del deber de responder cumplidamente a una petición de información. Mientras que la Audiencia estimó que el problema planteado podía resolverse con una interpretación amplia de la noción de acto administrativo y del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal Supremo ha entendido que sólo cabe una interpretación estricta que excluya del ámbito de esta jurisdicción los actos políticos de gobierno.

a) La *Sentencia de la Audiencia Territorial de Bilbao de 24 de noviembre de 1986* admite que el parlamentario está legitimado para interponer el recurso, y admite también que el acto impugnado es susceptible de revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Lo primero, porque el parlamentario tiene un interés directo, personal y concreto en relación con el objeto del recurso, si ese interés se interpreta en el sentido más favorable al acceso jurisdiccional para la defensa de los derechos y libertades, tal como lo exige la Constitución (art. 24), y si se tiene en cuenta, además, que el acto que impugna afecta a un derecho fundamental reconocido por el artículo 23 de la Constitución.

Lo segundo, porque el acto impugnado puede ser calificado de «acto de la Administración Pública sujeto al derecho administrativo», a los efectos de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional y en el artículo 6.º de la Ley 62/1978. Esta calificación plantea, sin embargo, el problema de justificar por qué razón a tal acto no se le reconoce el carácter de «acto de gobierno», como pretende la parte demandada. La Audiencia lo justifica exponiendo un razonamiento cuya línea argumental es ésta:

— la incidencia de la Constitución ha acentuado una tendencia, ya iniciada con anterioridad, a interpretar con mayor amplitud el carácter previsor de esta jurisdicción;

— la interpretación de la Constitución, especialmente en sus artículos 9, 24, 53, 103 y 106, permite y exige la plenitud del control del poder público en su actuación administrativa, de modo que la calificación de un acto como acto político del Gobierno debe ser muy restrictiva;

— el acto impugnado no es propiamente un acto político al no dar expresión a «una actuación unitaria y suprema de los poderes del Estado (del Gobierno de la Comunidad Autónoma, en este caso), concretado

en un acto de gobierno» (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1980), pues tal concepto de acto de gobierno «hay que circunscribirlo a los actos del Estado cuando actúa como propia fuente y titular de poder;

— a todo lo cual hay que añadir que, tratándose en este caso de un acto referido al ejercicio de un derecho fundamental constitucionalmente protegido (acto consistente en la respuesta dada a una petición hecha por un parlamentario al amparo del art. 12 del Reglamento de la Cámara, por tanto, una manifestación del más amplio derecho de participar en los asuntos públicos, art. 23 CE), es impugnabile por esta vía (Ley 62/1978) conforme al criterio flexible que ha de ser aplicado en ella al objeto del recurso.

Pues bien, despejado el camino de la forma indicada, la Sentencia de la Audiencia entra en el fondo, declara que el acto impugnado es nulo y reconoce al parlamentario recurrente el derecho a obtener completa la información solicitada (19).

Pero el Tribunal Supremo revoca esta Sentencia. Veamos cuáles son sus argumentos:

b) La Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 5.ª) de 9 de junio de 1987 (Ponente: D. Teodoro Fernández Díaz), rechaza que un parlamentario esté legitimado para interponer por sí mismo este recurso, y afirma la naturaleza política del acto impugnado.

Lo primero, porque el parlamentario, cuando actúa haciendo uso de la facultad de recabar información de la Administración, no tiene la condición de «administrado», sino de *órgano de la Cámara*. Dice:

«El parlamentario aparece como un órgano del Parlamento y de acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del Reglamento del Parlamento vasco de 11 de febrero de 1983; la posibilidad de recabar datos, informes y documentación se justifica para el más efectivo cumplimiento de sus funciones, debiendo expresar en su solicitud el conocimiento de la misma por su grupo respectivo, tramitándose por conducto del Presidente de la Cámara y previa calificación de la Mesa (art. 23 del Reglamento del Parlamento vasco) en cuanto órgano rector que ostenta la representación co-

(19) El fallo de la Sentencia de la Audiencia Territorial de Bilbao dice: «... declaramos no ajustado a derecho dicho acto impugnado y lo anulamos, por tanto, declarando en su lugar que el recurrente tiene derecho a obtener del Gobierno Vasco la información solicitada, debiendo éste facilitarle los acuerdos o resoluciones aprobatorias de prestaciones reconocidas en los artículos 37 y Disposición Transitoria Tercera del Parlamento Vasco 7/81, de 30 de junio, donde se contengan como mínimo los datos que identifiquen al beneficiario, la cuantía de la prestación, la fecha en que se aprueba el pago, la partida presupuestaria que se utiliza, la explicitación de si el beneficiario renuncia o no a la prestación y la fundamentación que la Administración hace del pago, así como la identidad de quien lo autoriza, imponiendo a la Administración demandada las costas causadas».

legiada de la Cámara en los actos en que concurra (art. 22); así, pues, no existe administrado, sino solamente un órgano de la Cámara que, para hacer trascender su actividad hacia el exterior, en este caso hacia el Gobierno, e incluso para ser destinatario de cualquier acto de aquél, necesita de la mediación de la Mesa y del Presidente de la Cámara; los escritos que vinculan entre ambas instancias son remitidos por el Presidente del Parlamento, que da traslado de un Acuerdo de la Mesa (lo que implica la asunción por la Cámara de la iniciativa de uno de sus miembros), y se dirige al Consejero Delegado para las relaciones con aquélla a través de un órgano de relación específico, la Secretaría General Técnica del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, que lo devuelve por el mismo conducto.»

Lo segundo, porque el acto impugnado tiene naturaleza de acto político del Gobierno y no de acto administrativo, tanto por razón del sujeto del que procede como por razón de la materia:

— La concepción de la Administración Pública, como persona jurídica, tiene como una de sus consecuencias la de que no se consideran actos de la misma los procedentes de sus órganos superiores cuando éstos realizan actividades que no son administrativas y, por tanto, no imputables a tal persona jurídica. Dice:

«2.º De acuerdo con la tesis mantenida por el recurrente, siguiendo en esto la doctrina científica de carácter administrativo, la consideración de la Administración Pública como una persona jurídica exige y, al propio tiempo, justifica la exclusión de la misma de una parte de la actividad de los órganos superiores de tipo político. Estos órganos, especialmente el Gobierno, no son sólo eventualmente órganos de la Administración Pública, sino que cumplen, además, otras funciones que nada tienen que ver con la Administración Pública en cuanto persona. Este es el caso de los actos constitucionales en que se plasman las relaciones entre los altos cargos del Estado.»

Por tanto, la Sentencia afirma, desde la perspectiva del sujeto, que el acto impugnado no procede de una Administración Pública, sino del Gobierno en cuanto órgano político, no en cuanto órgano administrativo.

— Y, desde el punto de vista material, el acto no es administrativo, sino político. Dice la Sentencia:

«3.º En cuanto al examen de la naturaleza del acto de contestación por el Gobierno, hay que afirmar que la cuestión no es materialmente administrativa, pues, entre las

variadas funciones que al artículo 103.1, en relación con el 97 de la Constitución Española, corresponde a la Administración, en su misión servicial de intereses públicos, no es incardinable dicho acto, y así lo entiende también el propio contribuyente al regular las peticiones de información en el artículo 109.»

Argumento que la Sentencia completa analizando la naturaleza de los actos que se suceden en el proceso de petición de información. Ninguno de ellos tiene naturaleza administrativa y ninguno es, por ello, susceptible de impugnación en esta vía. Dice:

«Si analizamos los actos que se han producido a lo largo del proceso que ha dado lugar a la demanda podemos distinguir los siguientes. En primer lugar, una iniciativa individual de un diputado, que se ha tramitado por la Cámara a través de la Mesa y Presidencia, por lo cual dicho acto es de naturaleza parlamentaria, pues no entra dentro de lo que son actos ordinarios de gestión o administración de la Cámara. En segundo lugar, existe un acto, en este caso del Parlamento, por el que se da traslado al Gobierno de la iniciativa del parlamentario, que por su naturaleza parlamentaria no es susceptible, en el caso que fuera desatendido por el Gobierno de recurso contencioso. En tercer lugar está el acto de contestación del Gobierno a la Cámara a través del Presidente de ésta; este acto, que no es parlamentario, participa, sin embargo, de naturaleza política por ser de relación institucional y está, igualmente, sustraído a la jurisdicción contencioso-administrativa.»

Queda, por tanto, cerrada la vía contencioso-administrativa. Pero ¿existe otra vía efectiva?

La Sentencia parece apuntar hacia una vía constitucional. «Si por motivo de este último acto —se refiere a la contestación— surgiere conflicto entre ambas instituciones, Gobierno y Parlamento, no sería de aplicación el derecho administrativo, sino el derecho constitucional y parlamentario.»

V. RECAPITULACIÓN

Las dos resoluciones del Tribunal Supremo examinadas revelan la existencia de una zona de la actividad parlamentaria que, pese a su regulación normativa, carece de una vía de control adecuada. La carencia de este control se ha interpretado, a veces, no como un defecto, sino como una virtud, o, al menos, como ineludible para garantizar la autonomía y la independencia parlamentaria. Los actos internos del proce-

dimiento parlamentario no son controlables judicialmente (*interna corporis*). Esta interpretación, sin embargo, exige ciertas matizaciones y, sobre todo, exige profundizar en la distinción entre aquello que no es susceptible de control «por su propia naturaleza» y aquello que no lo es «por accidente», es decir, porque no existe vía de control. Cuando esto último sucede no parece correcto justificar la «denegación de justicia» que se origina invocando la necesaria libertad de las Cámaras, porque esa libertad, que nadie discute, tiene que discurrir por los cauces que la Constitución y ellas mismas, al aprobar sus Reglamentos y al ejercer la potestad legislativa han trazado. Es evidente que la actividad parlamentaria no es una actividad administrativa y que hay que respetar su «terreno de juego» (20). Pero ese terreno tiene unos límites marcados por la Constitución y por la ley que las Cámaras deben respetar (art. 9.º CE).

Hace pocos meses, el profesor Louis FAVOREU (21) mostraba cómo en

(20) Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, en su artículo antes citado sobre el *Control de la actividad no legislativa del Parlamento* (en esta REVISTA, núm. 107, 1985, pág. 141), defiende con entusiasmo el reconocimiento y fortalecimiento de un amplio campo de maniobra a los órganos parlamentarios. «Tal vez —dice— estemos muy lejos de que se hayan sedimentado los criterios, pero estimo que es muy importante que esta corriente quede afirmada y fortalecida. Y, como decía al comienzo, sin complejos de ningún tipo. Bueno es que haya garantías, y allí están para cuando se haya menester, pero el diseño constitucional consiste también en el respeto de unos terrenos de juego, donde los órganos constitucionales deben lograr su virtualidad plena.»

Véase, también, la crítica del judicialismo excesivo de Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA (nota 3 de este comentario).

(21) El profesor Louis FAVOREU ha comentado recientemente un caso planteado en Francia que pone de manifiesto el problema que aquí examinamos —*L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable*, «Rev. Fr. Droit Adm.», 3 (4), 1987, artículo que se publica junto con las conclusiones que formuló el Comisario del Gobierno, Bernard Stirn, ante el Consejo de Estado y que fueron recogidas por éste en su *arrêt* de 27 de marzo de 1987, comentado por FAVOREU—. El caso es el siguiente: El Senador del Departamento de Gard, Edgar Tailhades, elegido en septiembre de 1980, falleció el 23 de junio de 1986. El mismo día de su fallecimiento, el Ministro del Interior envió una carta al Presidente del Senado en la que después de recordarle el fallecimiento del Senador le comunicaba que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 319 del Código Electoral, correspondía ocupar el escaño vacante al señor Georges Benedetti, que fue elegido al mismo tiempo que el señor Tailhades, para sustituirle en su caso. Dos días después se publicaba en el «Journal Officiel» que «conforme a lo dispuesto en los artículos 325 y 179 del Código Electoral, el Ministro del Interior ha puesto en conocimiento del Presidente del Senado que, en aplicación del artículo 319 del mencionado Código, el señor Georges Benedetti ha sido llamado a ocupar el puesto del señor Edgar Tailhades, fallecido el 23 de junio de 1986».

La sustitución del fallecido Senador fue impugnada por Jean Goujon, abogado de Nimes, por una doble vía, ante el Consejo Constitucional y ante el Consejo de Estado, simultáneamente. En ambos recursos se pedía la anulación de la proclamación de Benedetti porque éste había perdido su condición de sustituto al haber sido elegido posteriormente Diputado. Se invocaba a estos efectos lo dispuesto en el artículo 138 del Código Electoral, según el cual «toda persona que tenga la cualidad de sustituto de un Diputado o de un Senador, la pierde si es elegido Diputado». El problema de fondo consistía en determinar si esa pérdida es definitiva, tal como sucede en Francia cuando un parlamentario es nombrado Ministro, o, por el con-

el derecho francés se producen también casos de «denegación de justicia» en el ámbito de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Resulta muy esclarecedor comprobar que, también en Francia, los afec-

trario, permite optar cuando se producen los presupuestos para ello. Pero antes de entrar en el fondo de la cuestión era necesario determinar a qué órgano correspondía juzgar tal cuestión. Pues bien, tanto el Consejo Constitucional como el Consejo de Estado declararon inadmisibles el recurso.

El Consejo Constitucional se declaró incompetente por decisión de 29 de julio de 1986, alegando que «una demanda que no tiene por finalidad la anulación de la elección de un parlamentario no constituye una impugnación de la regularidad de la elección de un Diputado o de un Senador, susceptible de ser planteada ante el Consejo Constitucional». El Consejo había ya declarado lo mismo en una decisión idéntica de 13 de noviembre de 1970, con ocasión de un recurso dirigido contra la constatación por el Presidente de la Asamblea Nacional de la sustitución de Chaban-Delmas, entonces Primer Ministro, por su suplente.

El Consejo de Estado, por su parte, también se declaró incompetente por *arrêt* de 27 de marzo de 1987, alegando que la comunicación del Ministro constituía «un acto cuya naturaleza no permite que sea sometido a la jurisdicción administrativa». El Consejo de Estado hizo suyas las conclusiones del Comisario del Gobierno, Bernard Stirn —reproducidas en la «*Rev. Fr. Droit Adm.*», 3 (4), julio-agosto 1987—, según las cuales la comunicación del Ministro al Presidente de la Asamblea es un acto del poder ejecutivo que afecta a las relaciones de éste con el Parlamento y que no puede ser sometido a la jurisdicción administrativa. El Comisario mantiene en sus conclusiones que el hecho de que el Consejo Constitucional se haya declarado incompetente no debe inclinar al Consejo de Estado a admitir su propia competencia. La razón por la cual debe declararse incompetente el Consejo de Estado radica, a juicio del Comisario del Gobierno, en que «el Código Electoral no prevé en materia de sustitución de parlamentarios otra intervención que la del Presidente de la Asamblea interesada, eventualmente sobre la base de los datos que le proporcione el Ministro del Interior. Las relaciones que se establezcan entre el Ministro y el Presidente de una u otra Asamblea con este motivo, no son susceptibles de constituir el objeto de un debate contencioso ante el juez administrativo. La proclamación que, finalmente, realiza el Presidente de la Asamblea en cuestión sólo está sometida al control de esa Asamblea». El Comisario pide, en consecuencia, que el Consejo de Estado declare la incompetencia de la jurisdicción administrativa para conocer de tal recurso. Es interesante señalar, aunque sea una cuestión tangencial, que el Comisario pide al Consejo de Estado que haga él mismo tal declaración, pese a que, aplicando las normas procedimentales, la jurisdicción normalmente competente para hacerla es el Tribunal Administrativo de París, pero «sería mala administración de justicia» reenviar el asunto al Tribunal Administrativo, dado que aquí prima «la incompetencia de la jurisdicción administrativa en su conjunto». El Consejo de Estado hizo suyas, como hemos visto, las conclusiones del Comisario Stirn, en su *arrêt* de 27 de marzo de 1987.

En resumen, tanto la jurisdicción constitucional como la administrativa se declararon incompetentes para conocer de este recurso.

FAVOREU, en su comentario al caso descrito, advierte que la situación creada no es admisible en un Estado de Derecho. La doble declaración de incompetencia del juez constitucional y del juez administrativo conduce a privar al ciudadano de todo recurso. Nos encontramos ante un caso de «denegación de justicia» (*déni de justice*). La cuestión consiste en valorar si tal situación puede admitirse durante mucho tiempo en un Estado de Derecho. FAVOREU rechaza que la «naturaleza de las cosas» exija que los actos de gobierno estén exentos de control judicial. Los actos de gobierno no son actos «insusceptibles por su propia naturaleza» de ser enjuiciados desde la perspectiva de sus elementos reglados, sino que están exonerados del control judicial sólo por accidente, esto es, por ausencia de un juez competente para ello. De modo que, en general, dice FAVOREU, los actos de naturaleza constitucional, aunque escapan a la competencia del juez ordinario, sea administrativo o civil, de-

tados han intentado, aunque allí sin éxito, utilizar la doble vía, constitucional y administrativa, para obtener una satisfacción a su pretensión de restablecimiento de la legalidad. Existe un cierto paralelismo, pues, entre las resoluciones de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Tribunal Supremo, antes examinadas, y las decisiones adoptadas en Francia, al menos en cuanto que tratan de dar solución a un conflicto formalizado como recurso contencioso-administrativo, por la única razón de que no existe una vía procesal para resolverlo.

Ciertamente, es un error tratar de someter las cuestiones políticas al control de los Tribunales. Pero aquí no se trata de eso. Aquí de lo que se trata es de que los Tribunales conozcan de todas las cuestiones jurídicas —esto es, de todos los conflictos cuya solución está predeterminada por el derecho—, sin excepciones que violen los principios básicos de nuestra Constitución (arts. 9 y 24). Esto exige deslindar lo que constituye una lícita decisión política de lo que no es otra cosa que la aplicación de una norma. Veamos como ejemplo los casos que nos ofrece el Tribunal Supremo en las resoluciones comentadas:

— La fijación de la sede de un Parlamento es una decisión política cuando no está predeterminada por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, pero el procedimiento para adoptar esa decisión es una cuestión reglada por las normas que lo rigen. Pues bien, si lo que se impugna es el procedimiento seguido para la adopción de la decisión, el conflicto que se produce no es político, sino jurídico. Ocurre, sin embargo, que no puede plantearse ante el Tribunal Constitucional porque la decisión impugnada no es un acto legislativo, ni es un acto sin valor de ley que afecta a los derechos fundamentales protegidos por la vía de amparo (art. 42 LOTC). Tampoco es un acto administrativo que pueda plantearse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pese al importante esfuerzo argumental que el Tribunal Supremo ha hecho en el Auto comentado para evitar una denegación de justicia. Nos encontramos, pues, ante un acto no enjuiciable en sus aspectos reglados, y ello no por su «naturaleza», sino por «accidente».

— La contestación que pueda dar la Administración a la petición de información de un parlamentario (planteada no por la vía de las «preguntas», sino por la vía de las «peticiones de información») puede ser más o menos extensa, pero, en todo caso, tiene que ser congruente y completa, salvo que «existan razones fundadas en derecho que lo impidan» (arts. 7.º del Reglamento del Congreso y 109 CE). La Adminis-

ben estar sometidos, sin embargo, al juez constitucional. Ahora bien, en Francia, la delimitación de la competencia del Consejo Constitucional provoca que numerosos actos no sometidos al control del Consejo de Estado por el juego de la teoría de los «actos de gobierno» tampoco lo estén al control del juez constitucional. El Consejo Constitucional es un juez con competencias tasadas, no tiene todavía la condición de juez de «derecho común para el contencioso electoral». FAVOREU defiende la tesis de que el Consejo Constitucional debe adquirir esta última condición, bien por la vía de la interpretación extensiva de las competencias que la Constitución le ha atribuido, bien por la vía de una reforma de su ley orgánica.

tración y el Gobierno están obligados a responder (22). Ocurre, sin embargo, que tampoco aquí existe una vía de control que permita exigir el cumplimiento de la norma que obliga a contestar o a exponer las razones fundadas en derecho que lo impiden.

Todos estos casos se encuentran en esa franja no cubierta ni por el amparo constitucional (art. 42 LOTC) ni por la jurisdicción contencioso-administrativa, pese a que están regulados por normas cuya vulneración es contraria al orden constitucional. Por ello, y en tanto que el legislador decida cuál deba ser su tratamiento procesal, el Tribunal Constitucional debería abrir el cauce del amparo especial previsto en el artículo 42 de su Ley Orgánica, rectificando la interpretación restrictiva que ha dado al artículo 23 de la Constitución cuando se trata del control de decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cámaras o de cualquiera de sus órganos.

Fernando SAINZ MORENO

(22) La difícil cuestión del alcance de la obligación del Gobierno de dar respuesta a las preguntas formuladas por los parlamentarios ha sido estudiada en el Derecho alemán, recientemente, por Hans-Ulrich GECK (*Die Fragestunde in Deutschen Bundestag*, Duncker-Humblot, Berlín, 1986). Este autor entiende que el deber de proporcionar información por el Gobierno no deriva del Reglamento del *Bundestag*, porque este Reglamento sólo produce efectos intraparlamentarios, y no puede obligar a otros órganos del Estado. Tampoco del artículo 43 de la Ley Fundamental, porque este precepto sólo establece el derecho de la Cámara a exigir la comparecencia de los miembros del Gobierno (art. 43: «El *Bundestag* y sus Comisiones pueden exigir la presencia de cualquier miembro del Gobierno»), derecho esencialmente distinto del de obtener información (por su origen, desarrollo y configuración —régimen de mayorías y de minorías—), de modo que este último no puede subsumirse en el primero. Sin embargo, el deber de información existe y tiene un claro fundamento constitucional, dice este autor. La Constitución exige, en efecto, que la «tarea de control», encomendada al Parlamento, sea efectiva, y ello sólo es posible si el Parlamento dispone de una información suficiente, obtenida por cualquier vía, incluida la vía de las preguntas parlamentarias.

