

## **LA PROTECCIÓN DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS ANTE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL**

**Dra. Paloma Requejo Rodriguez**  
**Profesora Asociada de Derecho Constitucional**  
**Universidad de Oviedo**

**I. Introducción; II. La jurisdicción constitucional como minoría; III. Las minorías parlamentarias como sujeto procesal ante la jurisdicción constitucional. 1. Las minorías en el control previo de inconstitucionalidad. 2. Las minorías en el recurso de inconstitucionalidad. 3. Las minorías en los conflictos de atribuciones. 4. Las minorías en el recurso de amparo; IV. Las minorías como objeto de protección por la jurisdicción constitucional; V. Conclusiones.**

### **I. Introducción**

Tradicionalmente el principio de mayoría ha sido considerado como el rasgo distintivo del Estado democrático. Pero, si es indudable que la idea de igualdad impone en la adopción de la decisión el triunfo de los más, también es cierto que la idea de libertad obliga a que en la deliberación se haya de contar con los menos. De este modo, la protección de las minorías, como expresión de diversidad y, por tanto, de pluralismo, se convierte en otro de los elementos señeros del Estado democrático.

Las minorías parlamentarias se definen con arreglo a un criterio cuantitativo, determinado por el resultado de una elección previa y no por su respuesta a una cuestión concreta que se suscite en las Cámaras. Dicha elección es la que establece una relación de representatividad entre los representantes electos propuestos por las correspondientes fuerzas políticas y los electores que explica su participación en los procesos de deliberación y decisión que se desarrollan en el Parlamento.

En el Estado liberal, el procedimiento de formación de la representación política no generaba una contraposición estable entre mayoría y minoría, al haber una homogeneidad del Cuerpo Electoral forzada por el sufragio censitario. Las prerrogativas y derechos parlamentarios protegían la condición de representante; en ningún caso perseguían asegurar una representatividad que era común a todos ellos. La minoría, en definitiva, era expresión de un desacuerdo puntual que se manifestaba en el Parlamento tras la aplicación de una regla mayoritaria para decidir sobre un determinado

asunto, pero no había minorías nacidas o formadas a partir de una diferente representatividad. Sin embargo, en el Estado democrático, una vez conocidos los resultados electorales y antes de cualquier votación parlamentaria, ya es posible confrontar mayoría y minorías, pues la heterogeneidad que introduce el sufragio universal hace que una y otras confieran un distinto alcance a la representación. La elección, por tanto, no sólo sirve para designar a los representantes de la Nación. Los electores se pronuncian en favor o en contra de opciones políticas concretas. Este contenido político de la relación representativa adquiere en un Estado democrático una dimensión jurídica que se ha de plasmar más allá del momento electoral. Por ello, no puede ser ignorado ni por las normas que regulan la estructura interna del Parlamento, ni por las decisiones que éste adopte en ejercicio de su autonomía organizativa. El acceso de los diputados y senadores a los órganos y a las funciones parlamentarias se sigue explicando desde el mero hecho de su condición de representantes; pero, el que lo hagan de una manera proporcional a su peso cuantitativo en la Cámara o el que se potencie la intervención de la mayoría o de las minorías cuando se trata de desarrollar ciertos cometidos, sólo tiene sentido desde la garantía a la representatividad que portan como candidatos electos.

Las minorías han de ver garantizado su *status* en el Parlamento tanto si actúa como órgano deliberante, como órgano decisorio o como órgano de control. En el primer caso, permitiendo que las distintas opciones políticas elegidas por el electorado participen en cualquier discusión que se suscite en las Cámaras, sin que se pueda impedir su acceso a la deliberación, por ejemplo, con una interpretación rigurosa de los requisitos que permiten disfrutar de la condición parlamentaria, con un uso indebido de la inmunidad o con una composición no proporcional de los diferentes órganos parlamentarios. Una vez que se asegura la presencia de las minorías, se deben establecer turnos amplios de intervención y garantías, como la inviolabilidad, que protejan la libre discusión de las ideas, a los efectos de que las diferentes representatividades no se vean diluidas en el interior de unos grupos, sólo aparentemente homogéneos.

Si el debate concluye con la adopción de una decisión, en ella se deben imponer los más; pero, en ocasiones, atendiendo a la naturaleza de la decisión, el mismo principio democrático

aconseja que los menos se integren en el resultado final a través de unas mayorías reforzadas, imprescindibles en la selección de los miembros de ciertos órganos eminentemente técnicos y, también, en la aprobación y reforma de la Constitución y de otras normas infraconstitucionales, como los reglamentos parlamentarios o las leyes orgánicas.

Si de lo que se trata es de realizar en el Parlamento una función de control al Gobierno, en este supuesto, el peso debe recaer en las minorías opositoras, por ejemplo, permitiendo que la creación de comisiones de investigación dependa de la voluntad de los menos y corrigiendo la naturaleza constructiva de la moción de censura o la inclusión proporcional de las preguntas e interpelaciones en el orden del día. Pero es evidente que la protección de los menos debe extenderse más allá del ámbito parlamentario en el que están llamados a desplegar sus derechos y deberes. Si no se quiere que las garantías señaladas queden sin efecto, resulta imprescindible que las minorías tengan acceso a un órgano jurisdiccional como el Tribunal Constitucional, capaz de adoptar decisiones contramayoritarias y de asegurar el respeto que merecen los menos como portadores de una concreta representatividad. Todo ello se convertirá en objeto de las páginas que siguen.

## **II. La jurisdicción constitucional como minoría**

Cuando se plantea la relación existente entre jurisdicción constitucional y minorías es habitual poner el acento en el papel que la primera juega en la realización del ideal de equilibrio constante entre los grupos mayoritario y minoritarios, pues, al controlar la constitucionalidad de las normas, protege eficazmente a las minorías frente al avasallamiento del dominio de la mayoría parlamentaria<sup>1</sup>. Sin embargo, esta perspectiva que, como veremos, convierte en obligado el que los menos puedan impulsar los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Constitucional, no puede hacer olvidar aquella otra que pone de relieve la consideración del propio Tribunal como una minoría en sí mismo<sup>2</sup>. El hecho de que un órgano no representativo pueda oponerse a la voluntad colectiva formada en sede parlamentaria y expulsar las normas aprobadas en las Cámaras mediante la adopción de una decisión contramayoritaria, convierte en insuficiente la apelación genérica a una

legitimación democrática del Tribunal en atención a la norma que lo crea y aconseja que se introduzca en su composición y funcionamiento un *plus* democrático adicional más acorde con la tarea que está llamado a cumplir.

Así, a la hora de seleccionar sus miembros, el papel de las Cortes, como único órgano elegido por los ciudadanos y principal afectado por las decisiones del Tribunal Constitucional, ha de ser determinante, designando de modo directo a ocho de sus integrantes e indirectamente, a través del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial, a los cuatro magistrados restantes<sup>3</sup>.

Además, para ser propuesto miembro del Tribunal se requiere el respaldo de una mayoría de tres quintos. El objetivo que se persigue, lograr el consenso de todos, mayoría y minorías, en torno a los candidatos<sup>4</sup>, se desvirtúa por completo con la práctica seguida hasta el momento de efectuar un reparto de puestos entre aquellos cuyo acuerdo es suficiente para alcanzar la mayoría señalada, es decir, las dos fuerzas políticas más numerosas, con total olvido de las demás fuerzas minoritarias. No contentos con pervertir la tradicional garantía que las mayorías reforzadas suponen para las minorías, esta distribución por cuotas también altera la misma naturaleza del Tribunal Constitucional, convirtiéndolo en un órgano político, donde sus jueces son vistos unos como jueces de la mayoría y otros como jueces de la minoría. Igual riesgo se corre si la mayoría cualificada opta por una composición del Tribunal que refleje proporcionalmente la representatividad de las Cámaras<sup>5</sup>. El hecho de que se encomiende a un órgano representativo la propuesta de los Magistrados del Tribunal Constitucional, no obliga a que en él haya de quedar patente la composición política del órgano que los designa, puesto que constitucionalmente al Tribunal se le confiere funciones ajenas a la representación, cuyo correcto desempeño exige que se desarrollen con independencia y fuera de cualquier vinculación política<sup>6</sup>. La traslación de la representatividad y la proporcionalidad presente en sede parlamentaria a otras instituciones que por la naturaleza jurisdiccional de sus funciones no han de ser representativas, no hace más que politizar un ámbito que debe estar al margen de luchas partidistas, pues en la defensa de la Constitución mayorías y minorías están interesadas por igual<sup>7</sup>. De lo que se trata, en definitiva, es de configurar la composición del Tribunal Constitucional de un

modo democrático, pero sin que por ello haya de ser representativo. La protección de las minorías se consigue con el logro del consenso de las distintas fuerzas políticas en torno a unos candidatos propuestos por su valía para el desempeño del cargo y no por una afinidad ideológica, irrelevante cuando se trata de cumplir tareas jurisdiccionales.

Pero el principio democrático no sólo ha de traslucir en la composición del Tribunal, también ha de estar presente en su funcionamiento. Este principio no sólo tiene por destinatario al legislativo, también se irradia a la actuación del resto de órganos constitucionales, y con mayor motivo a aquellos que pueden expulsar del ordenamiento a una norma aprobada por el Parlamento. De ahí que el Tribunal, cuando vaya a adoptar una decisión que deja fuera lo querido por la mayoría parlamentaria, deba escuchar al legislativo, como principal afectado, y deba seguir un procedimiento coincidente en sus rasgos esenciales con aquél que ahora pretende dejar sin efecto.

Así, no basta con que las decisiones del Tribunal Constitucional, reflejadas en sus sentencias, se adopten por mayoría. También es imprescindible que en el seno de la jurisdicción constitucional la voluntad del órgano surja de un procedimiento deliberativo, en el que todos los Magistrados participan exponiendo sus argumentos jurídicos en favor o en contra de la constitucionalidad de la ley, una vez que han conocido, directa o indirectamente<sup>8</sup>, los de aquellos que han intervenido en el procedimiento que ha dado lugar a la norma cuya constitucionalidad se cuestiona<sup>9</sup>.

A la hora de tomar una decisión y argumentarla, el Tribunal Constitucional también ha de tener presente un principio democrático que sirve de fundamento a la presunción de constitucionalidad que goza la ley como manifestación de la voluntad popular<sup>10</sup>. Por ello, un órgano no representativo, como es el Tribunal, sólo podrá invalidar la decisión mayoritaria del Parlamento cuando le resulte imposible encontrar una interpretación de la ley que no contradiga a la Constitución; si la vulneración de la Constitución no es inequívoca, ante la duda el Tribunal resolverá *pro legislatore*<sup>11</sup>.

La decisión definitiva requerirá el apoyo de la mayoría, que es quien en último término decide, pero, como sabemos, también en la votación las minorías pueden tener un peso decisivo si se

introduce una mayoría cualificada como criterio de adopción de decisiones. Este no es el caso del Tribunal Constitucional, donde basta con obtener mayoría simple para que la declaración de inconstitucionalidad se produzca. Sin embargo, la posibilidad de que junto al fallo mayoritario aparezcan unos votos particulares que dejan constancia de la opinión disidente de los Magistrados en minoría, es una manera de poner de relieve el igual valor que se confiere a todos los argumentos esgrimidos en la deliberación.

Aún tras la declaración de nulidad de la disposición controvertida, el principio democrático continúa presente, en tanto asegura que la decisión contramayoritaria del Tribunal pueda quedar sin efecto mediante la aprobación de una reforma constitucional. Sin embargo, tal posibilidad sólo podría fructificar en el supuesto de que el Tribunal se apartara de una voluntad parlamentaria altamente consensuada, pues la exigencia de mayorías cualificadas para que la reforma prospere hace improbable que en otro caso la neutralización pueda tener lugar. Si la mera posibilidad de llevar a cabo la reforma, facilita en términos democráticos la justificación de que el Tribunal pueda desarrollar sus funciones, la rigidez de la reforma operará en este supuesto como una garantía para las minorías, que podrán oponerse a que la mayoría parlamentaria unilateralmente deje fuera de juego una decisión del Tribunal Constitucional que con seguridad satisface sus expectativas<sup>12</sup>.

En palabras del Prof. De Otto "la concepción moderna de democracia avala la sujeción del legislador a límites que garanticen los derechos de la minoría frente a la mayoría. En la democracia no se trata tan sólo de asegurar la supremacía de la voluntad popular mayoritaria, sino de mantener abierto el pluralismo mediante el reconocimiento de las libertades individuales y colectivas. El relativismo propio de la democracia no supone el reconocimiento de que es la mayoría quien define la verdad, sino el de que no hay más verdad que la que resulta del libre juego de opiniones, que precisamente por esa razón debe encontrarse garantizado"<sup>13</sup>. Tal garantía la ofrece el Tribunal Constitucional como encargado de constatar que en efecto se sigue un procedimiento de esta índole en la elaboración de la ley. Será el desempeño de tal función y sus consecuencias últimas sobre la norma que expresa la voluntad popular el motivo que obliga a dotar al Tribunal de una legitimidad

democrática adicional en lo que a su composición y funcionamiento se refiere.

Veamos ahora cómo participan las minorías en los distintos procedimientos ante el Tribunal y cómo en cada uno de ellos se va determinando cuál es el *status* de los menos en el marco de la Constitución.

### **III. Las minorías parlamentarias como sujeto procesal ante la jurisdicción constitucional**

#### **1. Las minorías en el control previo de inconstitucionalidad**

Antes de entrar en el estudio de nuestro derecho vigente, debemos hacer, por fuerza, una breve referencia a un procedimiento ya desaparecido en el que las minorías alcanzaron un protagonismo entonces y ahora desconocido. Nos estamos refiriendo al control previo de constitucionalidad sobre proyectos de Leyes orgánicas y de Estatutos de autonomía<sup>14</sup>.

La importancia de este polémico "recurso", que desvirtúa la regla general del control *ex post* y acerca al Constitucional más al plano del legislador que al de la jurisdicción<sup>15</sup>, residía en que la mera interposición del requerimiento interrumpía un procedimiento legislativo ya concluido en el ámbito parlamentario y a la espera de que la promulgación y sanción real se produjera.

En un primer momento, durante toda la tramitación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el Congreso, la legitimación para iniciar el procedimiento del control previo coincidía en todos los extremos con la constitucionalmente prevista para el caso de que el objeto de control fuera un tratado internacional. Al dejar la iniciativa en manos del Gobierno, del Congreso y del Senado, el control previo se convertía en plena construcción del modelo autonómico en un instrumento de la mayoría para desbloquear aquellas situaciones en las que no era posible llegar a un acuerdo entre la Asamblea proponente y la Comisión constitucional del Congreso en la elaboración de un Estatuto del Art.151.2 CE, bien porque se dudaba, bien porque se tenía la certeza de la inconstitucionalidad de la propuesta de los parlamentarios de los territorios que querían acceder a la autonomía máxima. El Tribunal Constitucional actuaba en el primer supuesto como una especie de órgano consultivo que, de certificar la disconformidad de la propuesta con el texto constitucional,

predeterminaba su futuro contenido y en el segundo como una especie de filtro adicional que permitía al Congreso trasladar al Tribunal la adopción de un veto impopular, con el agravante de que ni en un caso ni en otro ninguno de los que habían participado en la redacción del texto estatutario podían personarse y ser oídos en la tramitación del recurso previo<sup>16</sup>.

Sin embargo, para lograr el apoyo, sobre todo, del Grupo socialista, en el Senado se introdujo una enmienda que modificaba la legitimación del control previo sobre los Estatutos y leyes orgánicas, equiparándola a la del recurso de inconstitucionalidad, alterándose con ello la propia naturaleza del recurso. Atribuir al Presidente del Gobierno, a cincuenta diputados, al mismo número de senadores, al Defensor del Pueblo y a los órganos ejecutivos y Asambleas autonómicas, la posibilidad de interponer un recurso previo hace de éste un instrumento en manos de las minorías parlamentarias para cerrar el paso a la aprobación no ya de los Estatutos, sino primordialmente de las leyes orgánicas. De esta manera se permite que, al menos, la fuerza más representativa de la oposición, y otras que en las Cámaras no alcancen los cincuenta parlamentarios, pero sean mayoritarias en el ámbito autonómico, puedan impedir por tiempo indefinido que la voluntad mayoritaria se materialice en una norma jurídica estatal<sup>17</sup>. La legitimación de las minorías, el carácter suspensivo del recurso y la inexistencia de un plazo fijo para resolver, facilita en grado sumo que el control previo sea usado por los menos como una táctica obstruccionista, de gran utilidad en cualquier momento, pero especialmente cuando el Gobierno cuenta con el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso y está cercano el fin de la legislatura. En definitiva, la práctica del recurso previo puede poner en peligro las mismas bases del Estado democrático, pues la voluntad mayoritaria es neutralizada por la minoritaria, al menos temporalmente, en tanto se impide que los más puedan decidir cómo y cuándo han de ejecutar su programa de gobierno. La decisión última sobre estos dos extremos dependerá del contenido del pronunciamiento del Tribunal Constitucional y del momento en que vea la luz. De este modo, el debate político se prolonga hasta un Tribunal Constitucional que, sin quererlo, se ve implicado en unos conflictos partidistas, de los que debería quedar al margen<sup>18</sup>.

Estos abusos condujeron a que la Ley Orgánica 4/85 suprimiera, no sin polémica<sup>19</sup>, el

recurso previo contra proyectos de Estatuto y de Leyes orgánicas. Con ello se puso fin a uno de los períodos de mayor preeminencia para unas minorías, que incluso llegaron a decidir en negativo, poniendo continuas trabas a que la mayoría pudiera cumplir su programa cuando lo estimara oportuno.

En la actualidad, el requerimiento previo se circunscribe a los tratados internacionales, tal y como se recoge en el Art.95.2 CE, con una legitimación restringida siempre en manos de la mayoría, ya que sólo se confiere al Gobierno, al Congreso y al Senado la facultad de iniciar el procedimiento. Es, por tanto, al Pleno de ambas Cámaras a quien corresponde tomar la decisión última, pues las minorías parlamentarias, en concreto, dos grupos o un quinto de diputados en el Congreso o un grupo o veinticinco senadores en la Cámara alta, no pueden más que proponer si se plantea o no el recurso -Arts.157 RC y 147 RS-. Llama igualmente la atención cómo tampoco se permite en el Congreso que grupos numéricamente poco representativos puedan propulsar por sí mismos el requerimiento y cómo se impide incluso que lo hagan cuando son mayoría en los Parlamentos autonómicos. Esta negativa a que los órganos de las Comunidades Autónomas participen como sujetos activos en el control previo de constitucionalidad de los tratados<sup>20</sup>, resulta incomprensible si pensamos que muchas veces el contenido de tales normas internacionales incide de lleno en el ejercicio de las competencias autonómicas. Los propios afectados no podrán defender directamente sus intereses, quedando al albur de que otros, las fuerzas mayoritarias nacionales, sean receptivas a sus inquietudes e interpongan por ellos el requerimiento previo, cosa bastante improbable, considerando que son estas fuerzas las que llevaron a cabo la negociación del tratado<sup>21</sup>. Por estas razones, el mejor seguro para minorías de toda índole es el que, como a continuación veremos, les proporcionan los recursos *a posteriori*.

## **2. Las minorías en el recurso de inconstitucionalidad**

La legitimación en el recurso de inconstitucionalidad es idéntica a la ya señalada para el extinto recurso previo; de ahí que también aquí podamos corroborar la significativa presencia de las

minorías en un proceso decisivo no sólo para sus intereses, al poder conseguir que normas aprobadas por la mayoría sean declaradas nulas, sino también para el interés general, pues, en definitiva, es el propio sistema jurídico el que se beneficia de un control que concluirá con la expulsión del ordenamiento de las normas que contraríen la Constitución. No podía ser de otro modo, porque el recurso de inconstitucionalidad, en palabras de la STC 5/81, no busca satisfacer una pretensión subjetiva de quienes ostentan la legitimación para recurrir, sino que ésta se atribuye a determinados entes, "en virtud de la alta calificación política que se infiere de su respectivo cometido constitucional", para que defiendan una pretensión objetiva como es la depuración del ordenamiento jurídico.

El Art. 162 CE permite que cincuenta diputados o cincuenta senadores puedan interponer el recurso abstracto de inconstitucionalidad. La legitimación, por tanto, no corresponde al Pleno de las Cámaras, y por ende a la mayoría, sino a un conjunto, eso sí, cualificado de parlamentarios que, según se desprende de la elevada cifra exigida, deberán formar parte de la fuerza numéricamente más representativa de la oposición, si no quieren depender de otras voluntades a la hora de recurrir<sup>22</sup>. Como la mera interposición del recurso de inconstitucionalidad, al carecer de efectos suspensivos<sup>23</sup>, no genera ninguno de los inconvenientes dilatorios descritos en el recurso previo, no parece existir motivo alguno por el que no se hubiera podido establecer un número más reducido de parlamentarios para abrir el procedimiento. De todos modos hay que señalar que la consecución de esta cifra tan relevante se flexibiliza permitiendo que los parlamentarios no pertenezcan a un mismo grupo. No se requiere, por tanto, que estén integrados en una organización permanente, siendo suficiente con que se unan exclusivamente para la interposición de un concreto recurso. La legitimación no se confiere a "un órgano que, como sucede con el grupo parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional de cincuenta diputados o cincuenta senadores que se unen al sólo efecto de impugnar la validez constitucional de una ley" -ATC 335/92-.

En definitiva, cada uno de estos parlamentarios no disfruta de una legitimación individual,

sino que es el concurso de la voluntad conjunta de los cincuenta en el momento de interponer el recurso, lo que permite iniciar el procedimiento de control de la constitucionalidad en vía directa contra una determinada ley. Resulta, entonces, irrelevante que los parlamentarios hayan mostrado con anterioridad ser partidarios de la norma recurrida, por ejemplo votando a su favor en el momento de su aprobación -STC 27/81-, o que tras la activación del recurso puedan reconsiderar su postura y estimar que no debieron impugnar la norma de que se trate -ATC 874/85-. Lo decisivo es que la conformidad se exprese en el momento de recurrir, sin que actos previos o posteriores puedan desvirtuar una voluntad validamente manifestada. Del mismo modo, también beneficia a todos los legitimados, y muy especialmente a las minorías, el que se siga dando por buena la voluntad del parlamentario que pierda su condición de tal una vez interpuesto el recurso -STC 86/82- o el que se prorrogue la capacidad de recurrir a los parlamentarios que dejen de serlo por expiración del mandato o por disolución anticipada de las Cámaras hasta que su sustitución se produzca -ATC 547/89-; con ello normas aprobadas por la mayoría poco antes del término de la legislatura no devendrán inatacables a través del procedimiento del control abstracto <sup>24</sup>.

Además de todo lo visto, las minorías pueden ver indirectamente reforzada su tarea de control de conformidad constitucional con la ayuda de otros órganos también legitimados en el recurso. Nos estamos refiriendo al Defensor del Pueblo y a los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas. El primero, a pesar del papel que constitucionalmente se le atribuye como garante de los derechos fundamentales, no ve restringida su participación a la mera fiscalización de aquellas normas que lesionen tales derechos, sino que podrá invocar validamente cualquier otro motivo impugnatorio. Aunque con su actividad debe perseguir un interés público objetivo, la legitimación del Defensor del Pueblo puede ser utilizada por las minorías para instar el control a través de esta figura interpuesta y una vez que se produce como un argumento más en contra de la norma aprobada por la mayoría.

En cuanto a la legitimación que corresponde a los órganos autonómicos, recordar que no es descartable que en las Cortes Generales existan fuerzas políticas a las que, por su reducido número,

les sea imposible interponer por sí solas recurso de inconstitucionalidad o lograr el respaldo de otros para hacerlo conjuntamente. Sin embargo, puede que esas fuerzas minoritarias en la órbita nacional sean mayoritarias en la esfera autonómica, de ahí que, si bien siendo incapaces de recurrir a título de fracción orgánica del Parlamento, puedan hacerlo como Gobierno o Asamblea de la Comunidad Autónoma. Aunque indudablemente es una oportunidad más de activar el control de constitucionalidad, en este caso, cuentan con una legitimación más restringida, pues el Art.32.2 LOTC, y no la Constitución, prohíbe que los órganos autonómicos impugnen directamente por esta vía disposiciones aprobadas en su Comunidad Autónoma o en cualquier otra y sólo admite que pongan en tela de juicio la constitucionalidad de las disposiciones estatales que afecten a su propio ámbito de autonomía. La racionalidad de estos límites resultan cuando menos cuestionable por motivos diversos.

En primer lugar, que una Comunidad Autónoma no pueda impugnar sus propias normas perjudica claramente a las minorías de las Asambleas territoriales que, a diferencia de lo que ocurre con las minorías parlamentarias en las Cortes, necesitarán en todo caso convencer a un órgano estatal para poder conseguir que el Tribunal Constitucional expulse del ordenamiento una norma aprobada por la mayoría autonómica contraviniendo el bloque constitucional.

En segundo lugar, que una Comunidad Autónoma no pueda recurrir normas de otra Comunidad resulta llamativo cuando en los conflictos de competencia se permite impugnar reglamentos y actos de otras Comunidades Autónomas e indirectamente la disposición legislativa que les sirven de fundamento. Pensando en las minorías estatales mayoritarias en el ámbito autonómico, esta posibilidad hubiera resultado de utilidad para impugnar normas dictadas por otras Comunidades donde la mayoría autonómica y la estatal coincidan en su contra.

Y, por último, que una Comunidad Autónoma sólo pueda interponer recurso contra las normas estatales que afecten a su ámbito de autonomía, introduce un paralelismo con el requisito del interés legítimo que se demanda en el amparo cuando es parte una persona física o jurídica y un matiz conflictual de defensa de intereses propios, que choca frontalmente con la naturaleza objetiva

del recurso y perjudica, una vez más, a aquellas fuerzas minoritarias en las Cortes, pero mayoritarias en las Asambleas autonómicas. Afortunadamente la jurisprudencia constitucional ha interpretado restrictivamente esta expresión y, si en sus comienzos, se entendía como sinónima de competencias autonómicas -STC 25/81-, identificándola con el "ámbito de intereses peculiares autonómicos afectados por la regulación estatal de una materia sobre la que también tiene alguna competencia la Comunidad Autónoma" -SSTC 84/82, 63/86, 99/86, 26/87, 74/87, 199/87, 56/90, 62/90-, hoy ha terminado por admitir que, aunque la disposición de que se trate incida muy de lejos en sus intereses más inmediatos, las Comunidades Autónomas como entes públicos que son también pueden proteger el interés general, porque la salvaguardia de la supremacía constitucional es una cuestión que interesa a todos<sup>25</sup> -STC 28/91-.

Después de todo lo dicho, no se puede sino constatar la excepcional importancia que para la protección de las minorías tiene el que su acceso al recurso de inconstitucionalidad se flexibilice en lo posible. Prueba de ello es que la mera amenaza de que los menos puedan impugnar las disposiciones que la mayoría ha aprobado puede actuar como un mecanismo que condiciona el comportamiento de esta última, en el sentido de que, para evitar preventivamente el enjuiciamiento del Constitucional, llegue a autocensurarse, integrando en el contenido material de la norma las propuestas de las minorías y las líneas jurisprudenciales del Tribunal.

### **3. Las minorías en los conflictos de atribuciones**

El Parlamento, tal y como queda configurado tras la aplicación de un sistema electoral proporcional, se convierte habitualmente en un órgano donde, lejos de haber una mayoría clara, todo son minorías aisladamente consideradas. Si el Parlamento lo es de un Estado democrático, la preocupación por proteger a todas las minorías, y no sólo a la minoría mayoritaria, se impone como exigencia de los principios de igualdad y de pluralismo político. Por ello, se echa en falta que en España las minorías parlamentarias, tal y como ocurre en Alemania<sup>26</sup>, puedan resolver sus disputas competenciales con otros órganos o fracciones de órganos, activando el denominado conflicto de

atribuciones frente a la vulneración o puesta en peligro de los derechos y deberes que el ordenamiento les confiere, ya sea a título individual o colectivo<sup>27</sup>. Incluso en ordenamientos como el italiano, donde del tenor de la regulación de los conflictos parece desprenderse de manera inequívoca la legitimación exclusiva de poderes y órganos del Estado<sup>28</sup>, se ha hecho, vía jurisprudencial, una interpretación extensiva de los sujetos procesales que, sin llegar al extremo alemán, permite al menos que las fracciones parlamentarias dotadas de funciones autónomas y con una importancia decisiva en la formación de la voluntad del órgano puedan interponer un conflicto de estas características<sup>29</sup>. Sin embargo, en España, la legitimación taxativa que el Art.59.3 LOTC establece en torno a la categoría de órgano constitucional parece descartar que fuera de los enumerados -Gobierno, Congreso, Senado y Consejo General del Poder Judicial-, y sin entrar en la discutible inclusión del Tribunal de Cuentas, sea posible configurar el conflicto de atribuciones como un instrumento jurisdiccional que sirva a las minorías parlamentarias para asegurar su *status* frente a los ataques de la mayoría o de su Gobierno<sup>30</sup>. Que esto sea así no empece para que esta ausencia deba ser criticada, pues se priva a estos sujetos de poder reivindicar para sí la titularidad de unas competencias que han visto usurpadas y de obtener la reparación que merecen. Y si es preocupante que por esta vía no puedan defender sus atribuciones, más lo será que tampoco puedan defender las del órgano al que pertenecen, ya que resulta extraño considerar siquiera la posibilidad de que el Pleno de alguna Cámara, o lo que es lo mismo la mayoría, entre a cuestionar la actuación de un Gobierno al que apoya, aunque sean sus propias competencias las que están en juego. Una vez más esta labor de control debería corresponder a las únicas verdaderamente interesadas en que se lleve a cabo con éxito y con todas las garantías, es decir, a las minorías parlamentarias<sup>31</sup>.

#### **4. Las minorías en el recurso de amparo**

Ante la situación descrita de que las Cámaras o sus órganos puedan impedir que las minorías desarrollen en el Parlamento las funciones que el ordenamiento les reserva, la Constitución sólo les ofrece el cauce del recurso de amparo, si ésta privación supone la lesión de un derecho fundamental

amparable. A través de este recurso, el Constitucional no sólo actúa en su dimensión objetiva de garante de la Constitución, sino también en la subjetiva de garante de los intereses concretos del sujeto que está tras la pretensión; con ello, consigue conectar la vertiente objetiva de los derechos fundamentales, entendidos como elementos esenciales del ordenamiento democrático, con la vertiente subjetiva de un derecho que es reclamado en el procedimiento de amparo por su titular o por cualquiera que tenga un interés legítimo<sup>32</sup>.

Cuando un acto sin valor de ley<sup>33</sup> del Congreso, del Senado, de las Asambleas legislativas autonómicas o de cualquiera de sus órganos<sup>34</sup> vulnera alguno de los derechos recogidos en los Arts.14 a 30 CE, el recurso de amparo es la primera y única instancia jurisdiccional para poder defender la pretensión<sup>35</sup>. La autonomía parlamentaria no es soberanía y todos sus actos, con relevancia externa o incluso los *interna corporis acta*, una vez que sean firmes, están sujetos al control del Tribunal Constitucional si atacan derechos amparables<sup>36</sup>.

Gracias a una interpretación flexible de una legitimación bien restrictiva, tal y como aparece en la LOTC, pues se reserva a los directamente afectados por la vulneración del derecho, también podrán ser sujetos parte cualquiera que invoque un interés legítimo, esto es, además de los titulares de los derechos en liza, las personas interesadas en que se preserve o restablezca el derecho de otro, sin perjuicio claro está del papel que el Defensor del Pueblo o el Ministerio fiscal puedan jugar como garantes de los derechos fundamentales o del ordenamiento en su conjunto<sup>37</sup>. De este modo, se admite que, cuando el titular del derecho lesionado sea miembro de una minoría parlamentaria, el recurso de amparo pueda ser impulsado por el parlamentario individual o por el grupo al que pertenezca<sup>38</sup>, en tanto representa intereses de sus miembros, por el Defensor del Pueblo o por el Ministerio fiscal. En este caso, los afectados actuarán, si así lo desean, como coadyuvantes -Art.47 LOTC- o, de no presentarse, serán informados de la tramitación del proceso -Art.46.2 LOTC-. Resulta evidente que el Tribunal Constitucional, buscando que ningún ámbito, ni siquiera aquellos que se amparan en una figura tan arraigada como los *interna corporis acta*, pueda quedar al margen de los derechos fundamentales, ha facilitado al máximo el acceso de las minorías a su jurisdicción.

La finalidad no es otra que permitir que puedan hacer valer sus pretensiones frente a las arbitrariedades de órganos controlados por la mayoría, que quieren reducir el ya de por sí limitado margen de maniobra que el ordenamiento confiere a los menos. De este modo resultará impugnabile cualquier acto del Parlamento, o de sus órganos, con independencia de la función que esté llamado a cumplir -legislativa, de *indirizzo*, de control...-, pues lo único relevante a estos efectos es que se ha privado a los menos de intervenir en una función que les corresponde, lesionando el derecho que el Art.23 CE reconoce en su favor<sup>39</sup>.

Esta flexibilidad en la legitimación del recurso de amparo ofrece indirectamente a las minorías una opción más de impugnar las normas con rango de ley a través de la llamada autocuestión de inconstitucionalidad -Art.55.2 LOTC-. Hemos visto cómo el amparo se reserva exclusivamente a actos y resoluciones sin valor de ley de los órganos legislativos; sin embargo, no es descartable que éstos sean aplicación de una disposición legal que también viola derechos amparables. En este caso el recurso de amparo se interpone contra lo que únicamente puede ser su objeto, el acto o la resolución, y una vez que se haya resuelto estimatoriamente la norma habilitante de rango legal se convertirá en el centro de otro procedimiento ante el Pleno que habrá de declarar su conformidad o no con la Constitución siguiendo los trámites previstos para la cuestión de inconstitucionalidad. Esta somera descripción del procedimiento ya evidencia las disfunciones que puede generar, al no resultar descartable que haya dos sentencias de diferente contenido; la primera, en la que la Sala resuelve el amparo inaplicando la ley y la segunda, en la que el Pleno resuelve la autocuestión, estimando que la ley es conforme con la Constitución. En uno y otro caso las consecuencias de esta contradicción son cuando menos difíciles de determinar, pero podían haberse evitado de haber configurado este procedimiento del mismo modo que el control indirecto de la ley en el seno de un conflicto de competencias, donde al haber una única sentencia que resuelve a la vez la constitucionalidad de la ley y la del acto de aplicación queda descartada cualquier tipo de incongruencia<sup>40</sup>.

Como hemos visto, y no podía ser de otro modo en un Estado democrático, son muchas las

vías procesales que el ordenamiento pone a disposición de las minorías bien para que, en defensa de los intereses de todos, puedan controlar la constitucionalidad de las normas y actos aprobados por la mayoría, bien para que, en defensa de sus propios intereses, puedan reclamar sus derechos cuando son vulnerados por actos y disposiciones de toda índole y rango normativo. Nos centraremos ahora en el estudio de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha ido sentando con ocasión de la resolución de tales recursos, pues en ella se ha ido precisando en qué consiste ese *status* de las minorías, que, siendo imprescindible por exigencia de los principios de igualdad y de pluralismo político, resulta muchas veces un tanto confuso en el ordenamiento constitucional y reglamentario.

#### **IV. Las minorías como objeto de protección por la jurisdicción constitucional**

De lo expuesto hasta el momento se puede deducir con claridad que el recurso de amparo es el cauce procedimental más utilizado por las minorías parlamentarias, en tanto es el que más facilidades otorga en materia de legitimación para que hagan valer su posición. Al hilo de controversias concretas el Tribunal ha abordado y solventado diversas cuestiones que, a pesar de que sobre todo afectan a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, resultan extrapolables a las Cortes Generales y ayudan a conocer cuáles son los derechos de las minorías parlamentarias autonómicas y estatales<sup>41</sup>.

Quizás uno de los avances más notables en la protección de las minorías, en lo que a actos impugnables se refiere, es la evolución jurisprudencial que ha sufrido, de un lado, la doctrina de los *interna corporis acta* y, de otro, lo que se ha dado en llamar la doctrina de la asimilación.

En un primer momento el conocimiento del Tribunal Constitucional se reservaba a aquellos supuestos en que la lesión de los derechos fundamentales fuera producida por un acto externo

"... 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 Constitución, sino asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen" (STC 90/85).

Posteriormente, de manera más acorde con el texto constitucional, se dio luz verde a la posibilidad de que a través del recurso de amparo resultaran enjuiciables los *interna corporis acta*, pues a efectos jurisdiccionales se entiende que pierden esta naturaleza si contravienen derechos amparables

"Este Tribunal ha tratado de sostener con ello que el justiciable no podría obtener, como ha pretendido a través del Art.42 de su Ley Orgánica, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución o a la ley (incluido el Reglamento de las Cámaras). Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 10 del Capítulo II del Título I de la Constitución que, según el párrafo primero del Art.53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y por ello, a los Parlamentos y Cámaras, y para cuya protección queda abierta la vía del recurso de amparo. La doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión" (STC 118/88)<sup>42</sup>.

El principio de división de poderes y la soberanía del Parlamento podían haber servido para fundamentar una argumentación contraria a la expuesta que dejara fuera del control jurisdiccional a estos actos de autonomía parlamentaria con relevancia jurídica interna. Sin embargo, la supremacía de la Constitución y el principio estructural democrático impone al Tribunal Constitucional la obligación de tomar la iniciativa. Para ello ha de incorporar en su jurisprudencia todas aquellas medidas que aseguren la participación de las minorías en el proceso deliberativo de adopción de decisiones; sólo así no quedará ningún espacio al margen de una Constitución democrática que, por serlo, no sólo protege a los más, sino especialmente a los menos<sup>43</sup>.

Pero los esfuerzos de ofrecer cuantas más garantías mejor a las minorías en la salvaguardia de sus derechos no han quedado aquí. Así, durante mucho tiempo aquellas resoluciones que pretendían suplir o interpretar, -que no desarrollar o especificar-, los Reglamentos parlamentarios, se equipararon a ellos a todos los efectos, también a los de su control. Fuera cual fuera la vulneración que hubieran cometido, el Tribunal Constitucional conocía de la misma a través del recurso de

inconstitucionalidad, reservándose el amparo para sus actos de aplicación

"Este tipo de resoluciones... trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento integrando y completando la insuficiencia de éste mediante nuevas reglas que, sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento" (STC 118/88).

Lo más valioso de esta sentencia se encuentra, a nuestro juicio, en la explicación detenida de los motivos que inducen al Tribunal a formular esta doctrina de la asimilación. Así, por vez primera, se alude al objetivo primordial de proteger a los menos mediante el doble mecanismo del recurso de inconstitucionalidad para los actos y resoluciones parlamentarias con valor de ley y del recurso de amparo para lo que se refiera a su concreta aplicación

"En favor de esta interpretación cabe aducir además la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías. Este equilibrio sólo puede conseguirse si se atribuye valor de ley, a efectos de su revisión plena por este Tribunal, a disposiciones normativas como las que ahora se contemplan, en la medida que permite la defensa de las minorías, en cuanto que grupos o colectivos (formales u ocasionales) de diputados, a través del más amplio y extenso, en cuanto a su objeto, recurso de inconstitucionalidad. Para ello no bastaría la defensa individual de los derechos fundamentales de cada diputado, a través del recurso de amparo, puesto que las potestades constitucionales conferidas a las Cámaras, como prerrogativas de las mismas, no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros... La defensa de la constitucionalidad de las normas reglamentarias de la Cámara no podría realizarse así mediante acciones individualizadas de amparo constitucional, y ello sin perjuicio de que los actos de aplicación de esas normas y, en concreto de la Resolución aquí impugnada, en cuanto sean lesivos de esos derechos fundamentales, podrán ser impugnados siempre en la vía del recurso de amparo. La ampliación del ámbito del Art.27.2 d) de la LOTC permite una mejor defensa de los derechos de las minorías y no impide, sin embargo, la tutela de los derechos fundamentales del diputado-ciudadano, aunque ésta requiera la existencia de actos concretos e individualizados de aplicación, que serían, a su vez, revisables en la vía de amparo" (STC 118/88)<sup>44</sup>.

Desde entonces esta intención de proteger a las minorías siempre estuvo presente en la jurisprudencia constitucional, aunque el modo de materializarla sufrió variaciones con la STC 44/95<sup>45</sup>. A partir de este momento, como parece deducirse de esta confusa decisión, el recurso de inconstitucionalidad sólo tiene cabida contra los Reglamentos parlamentarios, siendo el recurso de amparo el cauce procedimental más idóneo para impugnar directamente unas normas supletorias que lesionan los derechos parlamentarios por sí mismas y no sólo a través de su aplicación

"Por tanto... 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, el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas".

De este modo, desaparece la asimilación entre ambas figuras, pero no por ello las minorías ven mermadas las garantías jurisdiccionales de las que disfrutaban para proteger sus derechos. Ahora,

no sólo conservan la facultad de ir contra los actos de aplicación de Reglamentos parlamentarios que infrinjan sus derechos amparables; además pueden impugnar directamente, sin tener que recurrir a otros y sin esperar a su aplicación, las normas parlamentarias que vulneren esos mismos derechos.

Sin embargo, a nuestro juicio, el elemento más importante para la protección de las minorías introducido por la jurisprudencia constitucional es, sin duda, el haber extendido el Art.23.2 CE más allá del derecho a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, incorporando al mismo el derecho a permanecer en ellos sin perturbaciones ilegítimas<sup>46</sup> y a ejercerlos de conformidad con las leyes. Esta configuración legal del derecho permitirá al Tribunal utilizar como parámetro en el recurso de amparo no sólo el tenor constitucional de los derechos amparables, sino también su concreción normativa por ley, o, en este caso, por los Reglamentos del Congreso, del Senado y de las distintas Asambleas autonómicas

"El derecho fundamental del Art.23.2 de la CE, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el *status* propio del cada cargo con la consecuencia de que podrán ser titulares, al amparo del Art.23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el Art.42 de la LOTC" (STC 161/88)<sup>47</sup>.

Al hilo de la resolución de los recursos de amparo que conoce, el Tribunal va acotando el alcance de los derechos, deberes y funciones de los parlamentarios a partir de los preceptos reglamentarios a los que la Constitución remite. En definitiva, se trata de que el Tribunal determine en qué consiste ese régimen constitucional de las minorías de concreción reglamentaria, pues, como el propio Constitucional reconoce, no todas las facultades que los Reglamentos confieren a los parlamentarios se integran en ese *status* de relevancia constitucional

"Es importante destacar que esto no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno" (STC 220/91).

La perturbación de un parlamentario en el ejercicio de sus funciones por los órganos de la

Cámara ha de ser concebida, tal y como el Tribunal Constitucional sostiene prácticamente en todas sus sentencias, como un asunto de igualdad, en tanto no se le permite ejercer su labor de oposición luchando con las mismas armas que los parlamentarios de la mayoría. Se produce, entonces una lesión de las "condiciones de igualdad" que, según el Art.23.2 CE, deben estar presentes en el acceso a los cargos públicos, y, evidentemente, también durante el ejercicio del mismo, si no se quiere desvirtuar por completo la afirmación primera. La consideración de estas acciones como una violación del Art.23.2 CE abre la puerta del recurso de amparo a unos parlamentarios en minoría que, sin necesidad de invocar la infracción de un derecho ajeno, ven cómo, al impedirles el desarrollo de sus funciones, se les priva de un derecho propio, que, al ser de configuración legal, obliga al Tribunal extender su parámetro de enjuiciamiento más allá del texto constitucional<sup>48</sup>.

Una de las primeras cuestiones concretas que afronta el Tribunal Constitucional es la constitucionalidad de uno de los requisitos que se exigen para poder disfrutar plenamente de la condición de miembro de las Cortes o de las Asambleas autonómicas, y, por tanto, de *status* parlamentario; no es otro que la necesidad de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución. El Tribunal, -SSTC 101/83 y 122/83- estima que tal obligación, impuesta reglamentariamente, no es más que una exteriorización del deber positivo de obrar con arreglo a la Constitución al que están sujetos todos los poderes públicos. Aunque el Art.23 no comprende el derecho a participar en asuntos públicos por medio de representantes que no acaten formalmente la Constitución, en ningún caso exige que el pronunciamiento se lleve a cabo a través de fórmulas en exceso rigoristas; basta con el empleo de una expresión que desde una interpretación finalista, no formalista, permita deducir que el acatamiento ha sido incondicional, sin que ello suponga dar por bueno el uso de cláusulas que vacíen o limiten el sentido del juramento o de la promesa -SSTC 119/90 y 74/91-<sup>49</sup>.

Cumplidos los requisitos exigidos reglamentariamente, el parlamentario ya puede gozar de su *status* con total plenitud, sin que sea posible ninguna interferencia en el ejercicio de sus funciones por parte de los distintos órganos parlamentarios. De producirse, el Tribunal Constitucional entraría a enjuiciar hasta donde puede llegar la actuación de las Cámaras y prefiguraría el contenido de los

derechos de los parlamentarios.

Así, en su STC 161/88, no duda en afirmar que existe un derecho de todos y cada uno de los diputados<sup>50</sup> a recabar información de la Administración. Tal actuación, por "venir integrada en el *status* propio del cargo de diputado e insertarse y formar parte del derecho fundamental que garantiza el Art.23.2 CE", no puede quedar sujeta a más juicio que el de carácter formal, sin que quepa realizar por la Mesa juicio alguno de oportunidad sobre la conveniencia o inconveniencia de llevar a cabo esta labor informativa y otras de control que pudiera desencadenar, dado su carácter instrumental. Este derecho a la información, como integrante de ese haz de facultades que definen la función parlamentaria, se rodea de todas las garantías para que no vea desvirtuada su finalidad, de ahí, que la STC 181/89 permita que los parlamentarios puedan contar con el asesoramiento de especialistas, cuando se trata de examinar y controlar una documentación de cierta complejidad técnica aportada por la Administración. En definitiva, el derecho a recabar información no significa tener derecho a recibir una información que nos satisfaga, ni siquiera un derecho genérico a recibir información, sino meramente un derecho a activar el procedimiento para conseguirla y, de obtenerla, a disponer de los medios necesarios para poder comprender su significado<sup>51</sup>.

Pero hay otras muchas facultades que atendiendo a la jurisprudencia constitucional encajan dentro del *status* parlamentario, desde la facultad de presentar proposiciones de ley que, admitidas a trámite atendiendo a criterios formales<sup>52</sup>, deberán ser objeto de debate en el Pleno por las distintas fuerzas políticas, con independencia de que tengan visos de prosperar -SSTC 95/94 y 124/95-<sup>53</sup>, hasta la de presentar enmiendas, que podrán ser sometidas a un control formal y también de congruencia con el proyecto que pretenden modificar -SSTC 124/95, 23/90 y 118/95-<sup>54</sup>, o participar como elector y elegible en la designación de senadores -STC 149/90-, solicitar la convocatoria de sesión extraordinaria de la Cámara -STC 81/91-, ver admitidas las mociones, al margen de su posible éxito o conveniencia política, a no ser que sean procedimentalmente inviables o incurran en alguna irregularidad jurídica -SSTC 205/90 y 41/95-<sup>55</sup>, intervenir en la discusión ante el Pleno de las mociones presentadas -STC 205/90-, recibir una asignación en tanto componentes de un grupo

parlamentario -STC 15/92- o plantear preguntas e interpelaciones -SSTC 220/91 y 225/92-<sup>56</sup>.

Junto a estas sentencias que se centran en las funciones que han de ejercer las minorías parlamentarias, hay otras que tienen por objeto uno de los elementos fundamentales del *status* parlamentario; nos estamos refiriendo a las prerrogativas. Todas ellas resultan indispensables para asegurar la correcta formación de la voluntad parlamentaria, bien protegiendo la libertad de expresión de los parlamentarios, como hace la inviolabilidad, bien impidiendo que un uso político de la jurisdicción altere la composición y el funcionamiento de las Cámaras, como ocurre con la inmunidad. Lo decisivo en las prerrogativas es distinguir con claridad quien es su único beneficiario, y éste no es otro que el Parlamento. Desde esta perspectiva, las prerrogativas dejan de ser vistas como privilegios y se vinculan al interés general de asegurar la libertad e independencia de los parlamentarios, "en tanto que reflejo de la que se garantiza al órgano constitucional al que pertenecen" -STC 22/97-. Esta naturaleza institucional de la prerrogativa aconseja que, si se quiere preservar su legitimidad, no puedan quedar "a merced del puro juego de las fracciones parlamentarias" -STC 206/92-. Para ello, la concesión del suplicatorio, por ejemplo, ha de estar al margen de luchas partidistas y regirse por un criterio objetivo que permita realizar un juicio de oportunidad o intencionalidad, atendiendo a la finalidad de la prerrogativa y no a los intereses de la mayoría,

"...las propias Cámaras, al pronunciarse sobre la pertinencia o no del suplicatorio interesado, han de tener presente la naturaleza de la acción penal y decidir motivadamente acerca de si, mediante su interposición se pretende una utilización instrumental del proceso penal para alcanzar propósitos meramente políticos y tendentes a alterar la composición democrática de la Cámara. Este requisito de procedibilidad implica que la Cámara, al conceder el suplicatorio, ya ha deliberado y ponderado previamente la irrelevancia de la acción penal seguida contra uno o varios miembros en relación con su autonomía e independencia institucional" (STC 22/97)<sup>57</sup>.

También, directamente relacionadas con el *status* del parlamentario, son las referencias jurisprudenciales a la composición y organización de los órganos parlamentarios, especialmente la Mesa y las comisiones, y la presencia que en ellos deben tener los distintos grupos. Esta

participación habrá de modularse conforme a un criterio proporcional, entendido en un sentido tendencial, pues, tal y como afirma la STC 32/85 respecto de un supuesto similar como es el de las comisiones municipales,

"una composición no proporcional de las mismas resulta constitucionalmente inaceptable al tratarse de divisiones internas del Pleno, por lo que en cuanto partes de éste deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política del Pleno..., pues, de otro modo, en efecto, no sólo se eliminaría toda participación de... la minoría en un estadio importante del proceso de decisión... sino que se hurtaría a la minoría incluso la posibilidad de participar con plena eficacia en el estudio final de la decisión".

El criterio proporcional obliga, por tanto, a asignar a cada grupo parlamentario un número de puestos en los órganos de las Cámaras que guarde relación con su importancia numérica en las mismas, pero, salvo que se establezca reglamentariamente otra cosa, no supone un derecho a que todas las fuerzas políticas cuenten con un miembro en cada Comisión -STC 214/90-. Los órganos parlamentarios, en principio, sólo tienen que ser proporcionales, no representativos<sup>58</sup>, por lo que la única alteración relevante de la proporcionalidad desde el prisma de los derechos fundamentales es la que provoque una situación notablemente desventajosa y la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique -SSTC 36/90, 4/92, 30/93 y 93/98-.

Como resulta evidente, tomando por referencia las disposiciones reglamentarias, el *status* del parlamentario se compone de muchos más elementos, pero hasta el momento el Constitucional sólo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los ya mencionados. Aunque los beneficios que esta jurisprudencia ha reportado a los menos han sido considerables, este casuismo, muchas veces excesivo, deja traslucir la necesidad de que la clarificación de la posición de las minorías en el Parlamento se lleve a cabo normativamente, si no se quiere incurrir en una continua inseguridad jurídica, que deje sin efecto los intentos realizados por ofrecerles las máximas garantías en el ejercicio de sus funciones.

#### **IV. Conclusiones**

La consideración del Tribunal Constitucional como un órgano que puede adoptar decisiones

contramayoritarias exige acrecentar su carácter democrático, mediante la elección de sus miembros por consenso parlamentario y la configuración de su funcionamiento en torno a un procedimiento deliberativo, donde prevalezca la voluntad mayoritaria, pero también los Magistrados disidentes puedan dejar constancia de su posición contraria.

Además, ese papel contramayoritario convierte al Tribunal en el foro adecuado para que las minorías puedan reaccionar frente a los abusos con relevancia constitucional de la mayoría. Por ello, es imprescindible articular la legitimación ante el Tribunal de modo que los menos puedan acceder de manera directa o indirecta al recurso de inconstitucionalidad, al recurso de amparo e incluso a los conflictos de competencias, para que puedan hacer valer sus intereses. Aunque cabe realizar indudables mejoras, permitiendo que las Comunidades Autónomas en el requerimiento previo, las minorías autonómicas en el recurso de inconstitucionalidad o las minorías parlamentarias en el conflicto de atribuciones puedan promover estos procedimientos, la valoración general de la presencia de las minorías en la jurisdicción constitucional ha de ser positiva, especialmente en el recurso de amparo. Gracias al esfuerzo que el Tribunal ha realizado para atribuir a los derechos de los menos una dimensión constitucional, éstos, a título individual o en grupo, han podido responder con resultados plenamente satisfactorios a cualquier acto parlamentario que, vulnerando el Art.23 CE, impidiera o dificultara el ejercicio de las prerrogativas y funciones que los reglamentos parlamentarios les confieren. De esta manera, ninguna actuación de un poder público ha quedado, ni quedará, exenta de control ni al margen del respeto que todos ellos deben guardar a los derechos fundamentales o, lo que es lo mismo, a la Constitución.

---

1. KELSEN H., **Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit**, Verfassungsgerichtsbarkeit, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1976, p.1862 y ss..

2. KELSEN H., **Wesen und Entwicklung... ob. cit.**, p.1836 y ss., resalta también este otro plano y, por ello, previene sobre las perniciosas consecuencias que supondría la suplantación de la voluntad parlamentaria por la de un órgano que potencialmente puede manifestar otra contraria.

3. Sobre la aplicación práctica de los Arts.159 CE, 204 a 206 RC y 184 a 188 RS en estos años v. ROLLA G., **Indirizzo politico e tribunale costituzionale in Spagna**, Università di Cagliari, Nápoles, 1986, p.113 y ss.

4. La elección de un control concentrado de constitucionalidad, en detrimento del control difuso que pudieran llevar a cabo los tribunales incardinados en el Poder Judicial, beneficia o perjudica a las minorías dependiendo de cómo se configure la composición del Tribunal Constitucional. En el caso español es claro que la propuesta de sus miembros por una mayoría de tres quintos integra a las minorías parlamentarias en la decisión sobre la composición del Tribunal; una decisión en la que, respecto de los tribunales ordinarios, sólo participan indirectamente, al establecer los mecanismos genéricos a los que ha de atender su

---

selección, y de manera más limitada, en tanto basta la mayoría absoluta para su aprobación.

5. Así, RUBIO LLORENTE F., **Jurisdicción constitucional y legislación en España**, La forma del poder, CEC, 1993, p.441 y ss., estima conveniente que se introduzcan mecanismos que aseguren una composición del Constitucional que refleje la proporcionalidad de las Cámaras y que ésta no se haga depender de la buena voluntad de los llamados a decidir.

6. V., en este sentido, DÍEZ PICAZO L. M<sup>0</sup>., **Los criterios de representación proporcional del Art.68.3 CE: Su alcance y proyección a efectos distintos de la elección para el Congreso de los Diputados**, Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al Prof. García de Enterría, Vol.III., p.2069 y ss. y PRESNO LINERA M., **La irradiación del partidismo parlamentario a sedes ajenas a la política parlamentaria**, Conferencia impartida en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo dentro del Curso "Crisis de la representación y Estado democrático", Valencia, 1997.

7. Así lo pone de relieve la STC 108/86, cuyas conclusiones, aunque referidas a la composición del Consejo General del Poder Judicial, resultan extrapolables al supuesto del Tribunal Constitucional.

8. HÄBERLE P., **Retos actuales del Estado constitucional**, Instituto vasco de Administración Pública, Oñati, 1996, p.40 y ss. apunta incluso la posibilidad de reformar en derecho procesal constitucional, como fragmento que es del derecho democrático de participación, de manera que se introduzca una fase de audiencia en la que el Tribunal pueda conocer de propia mano la opinión que respecto de la ley mantienen mayorías y minorías y, también, tal y como aquí se defenderá, la ampliación de la legitimación a la oposición, puesto que en ocasiones atribuirle a un número o fracción de parlamentarios no siempre asegura el que las minorías opositoras puedan acceder al Tribunal.

9. La interposición del recurso de inconstitucionalidad va a permitir que el Tribunal conozca muchos de los argumentos que la minoría invocó en el Parlamento para justificar su voto contrario a la aprobación de la norma y las alegaciones en defensa de la ley les permitirá acceder a las razones de la mayoría. Excluidos motivos de oportunidad, la discusión en el Tribunal se centrará en los mismos argumentos que los ya escuchados en el Parlamento. En la cuestión de inconstitucionalidad y en el recurso de amparo, además, se incrementa el pluralismo argumentativo con la introducción de lo alegado por los particulares afectados. En este punto la jurisdicción concentrada se asemeja a una jurisdicción difusa, procedimentalmente más favorable a las minorías, en tanto amplía la deliberación pública mediante la introducción de sujetos que han estado al margen del debate parlamentario. V. FERRERES COMELLA V., **Justicia constitucional y democracia**, CEPC, Madrid, 1997, p.176 y ss..

10. Aunque ha de destacarse que la presunción de constitucionalidad de la ley no se lleva al extremo, pues para declarar su nulidad no se exige mayoría cualificada y el empate no supone el mantenimiento del *statu quo* con la pervivencia de la ley en el ordenamiento, sino que se dilucida con el voto de calidad del presidente.

- 
11. Sobre la presunción de constitucionalidad de la ley y la graduación de su fuerza v. FERRERES COMELLA V., **Justicia constitucional... ob. cit.**, p.215 y ss..
12. V. FERRERES COMELLA V., **Justicia constitucional... ob. cit.**, p.275 y ss..
13. DE OTTO Y PARDO I., **Derecho Constitucional. Sistema de fuentes**, Ariel, Barcelona, 1987, p.143.
14. Un mecanismo de control tan excepcional en España como en el resto de países con una jurisdicción concentrada, salvo el caso francés. Así en Alemania no existe, en Italia sólo respecto a leyes regionales cuyo reenvío del Consejo de Ministros al Consejo Regional ha sido rechazado por éste y en Portugal únicamente es posible que el Presidente de la República o los distintos ministros activen un recurso previo frente a leyes y a decretos regionales respectivamente. Para una descripción de este control previo por los Tribunales Constitucionales de nuestro entorno v. GÓMEZ MONTORO A., **El control previo de constitucionalidad de proyectos de Estatutos de autonomía y demás Leyes orgánicas**, Revista española de Derecho Constitucional, n122, 1988, p.123 y ss..
15. Ya durante el debate parlamentario se puso en tela de juicio la constitucionalidad de este recurso previo, alegando motivos diversos; desde que la Constitución sólo permitía que por ley orgánica se incrementaran las materias, pero no la naturaleza del control que desarrolla el Tribunal Constitucional, hasta que el recurso ponía en entredicho la autonomía parlamentaria, pues su estimación condicionaba el sentido de la futura actuación legislativa, pasando por que la Constitución sólo prevé la posibilidad de un recurso previo contra tratados y exige además que la ley sea sancionada tras su aprobación. Sobre estos motivos, y algún otro, v. SANTAOLALLA LÓPEZ F., **Problemas del recurso previo de inconstitucionalidad y adición sobre la LOAPA**, Revista de Derecho Político, n118-19, 1983, p.177 y ss.; PÉREZ ROYO J., **Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas**, Revista española de Derecho Constitucional, n117, 1986, 137 y ss.; GERPE LANDÍN M., **El control previo de constitucionalidad**, Revista jurídica de Catalunya, n11, 1983, p.197 y ss.; DE VEGA GARCÍA A., **Acerca del recurso previo de inconstitucionalidad**, Revista de las Cortes Generales, n123, 1991, p. 53 y ss.; GÓMEZ MONTORO A., **El control previo de constitucionalidad... ob. cit.**, p.123 y ss..
16. V. CRUZ VILLALÓN P., **El control previo de constitucionalidad**, Revista de Derecho Público, n182, 1981, p.5 y ss. y PÉREZ ROYO J., **Crónica de un error... ob. cit.**, p.137 y ss., que llega a considerar la posibilidad de recurrir las leyes orgánicas como una coartada para esconder el verdadero objetivo del recurso previo que no es otro, a su juicio, que el de vetar la aprobación de los Estatutos y no la de unas leyes orgánicas que nunca serán impugnadas por la mayoría que las aprobó.
17. Una posibilidad con la que, sin embargo, no cuentan el Gobierno y la mayoría estatal en relación a las normas autonómicas. V. SANTAOLALLA LÓPEZ F., **Problemas del recurso previo... ob. cit.**, p.181 y ss..
18. Sobre el cambio de naturaleza del recurso previo y los posibles excesos obstruccionistas V. ALBA NAVARRO M., **El recurso previo de inconstitucionalidad contra proyectos de**

---

**leyes orgánicas**, Revista de Derecho Político, n116, 1982-1983, p.167 y ss.; SANTAOLALLA LÓPEZ F., **Problemas del recurso previo... ob. cit.**, p.183 y ss.; DE VEGA GARCÍA A., **Acerca del recurso previo... ob. cit.**, p.53 y ss..

19. El proyecto de ley fue objeto del último recurso previo de inconstitucionalidad que pudieron plantear las minorías parlamentarias, siendo desestimado por el Tribunal Constitucional en su STC 66/85.

20. Únicamente podrán intervenir, *ex Art.78.3 LOTC*, a título informativo, si el Tribunal Constitucional estima pertinente su presencia para aclarar, ampliar o precisar aquellas cuestiones que considere necesarias.

21. V. REQUEJO RODRÍGUEZ P., **Bloque constitucional y bloque de la constitucionalidad**, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1997, p.198 y ss..

22. Ello se hubiera evitado si, como en otras ocasiones, se hubiera conferido más protagonismo al grupo parlamentario que a una suma de parlamentarios singulares.

23. La admisión de un recurso no suspende la vigencia ni la aplicación de la disposición objeto del mismo, a no ser que sea interpuesto por el Presidente del Gobierno contra una norma autonómica invocando el Art.161.2 CE -Art.30 LOTC-.

24. Esta posibilidad de dar entrada a las minorías como parte en un proceso de control abstracto de constitucionalidad no es extraña a otros ordenamientos. En Francia se da la oportunidad a que sesenta diputados o senadores puedan someter al Consejo Constitucional proyectos de ley ordinaria de dudosa constitucionalidad, lo que, de confirmarse impediría su promulgación y entrada en vigor -Art.61 CF-. En Alemania, como en España, el control es *a posteriori* y también se deja en manos de una minoría parlamentaria, un tercio de los componentes de la Dieta, o de órganos de los *Länder* que pueden estar formados por fuerzas minoritarias a escala federal -Art.93 LFB-. En Italia la legitimación de las minorías ha sido siempre una cuestión muy debatida que no ha tenido la traslación normativa deseada por reparos varios, desde el fraccionamiento del Parlamento como órgano unitario a la posible politización de la Cortes o su contradicción con la figura del referéndum abrogativo; sin embargo, son continuas las propuestas para integrar a la oposición en los procedimientos de constitucionalidad, dentro de un proyecto más ambicioso de elaborar un estatuto de la oposición que refuerce su papel de control. Por último, en Portugal existe un control *ex post* en el que en la línea de otros ordenamientos las minorías también encuentran su sitio, pues, junto a una décima parte de los diputados de la Asamblea de la República, también están legitimados distintos órganos regionales, legislativos y ejecutivos, e incluso fracciones de órgano, un décimo de diputados regionales, aunque con una actuación limitada, en tanto sólo podrán solicitar la nulidad de aquellas normas que violen los derechos de las regiones autónomas -Art.281 CP-.

Sobre la legitimación en el derecho comparado v. MEZZETTI L., **Giustizia costituzionale e opposizione parlamentare. Modelli europei a confronto**, Maggioli Editori, Rimini, 1992, p.95 y ss. y p.243 y ss.; BIENTINESI F., **Il ricorso delle minoranze parlamentari alle Corti Costituzionali**, Giurisprudenza Costituzionale, n14, 1996, p.2727 y

---

ss..

25. Sobre la legitimación en el recurso de inconstitucionalidad v. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ F., GÓMEZ MONTORO A., MEDINA GUERRERO M., REQUEJO PAGÉS J.L., **Jurisdicción y procesos constitucionales**, MacGraw Hill, Madrid, 1997, p.25 y ss.; ALMAGRO NOSETE J., **Justicia constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)**, Tirant lo blanch, Valencia, 1989; GALEOTTI S., ROSSI B., **El Tribunal Constitucional en la nueva Constitución española: medios de impugnación y legitimados para actuar**, Revista de Estudios Políticos, n17, 1979, p.119 y ss.. Más específicamente sobre la legitimación de las Comunidades Autónomas v. CORCUERA ATIENZA J., **Autonomía y recurso de inconstitucionalidad: legitimación de los órganos de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad**, Revista vasca de Administración Pública, n11, 1981; SÁNCHEZ MORÓN M., **La legitimación activa en los procesos constitucionales**, Revista española de Derecho Constitucional, n19, 1983; ALLUÉ BUIZA A., **Legitimación de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad**, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1992; CANOSA USERA R., **Legitimación autonómica en el proceso constitucional**, Editorial Trivium, Madrid, 1992.

26. "El Tribunal Constitucional decidirá:

1) sobre la interpretación de la Constitución con motivo de los conflictos acerca de la extensión de los derechos y deberes de un órgano federal superior o de otros interesados que estén dotados de derechos propios por la Constitución o por el Reglamento de un órgano federal" (Art.93.1.1/ LFB).

"Pueden ser únicamente demandante y demandado: el Presidente Federal, el *Bundestag*, el *Bundesrat*, el Gobierno Federal y **las partes de estos órganos dotadas de derechos propios por la Constitución o por el Reglamento del Bundestag o del Bundesrat**" (Art.63.1 LTCFA).

27. Así en Alemania entran dentro de la consideración de fracción del *Bundestag* y, por tanto, son sujetos legitimados en el conflicto entre órganos, su Presidente, las Comisiones, los grupos parlamentarios, los diputados individuales y las distintas fracciones numéricas a las que se le atribuye alguna competencia; en el *Bundesrat* se incluye además a la Mesa y a las comisiones mixtas. Sobre el conflicto en Alemania como protección de las minorías v. GÓMEZ MONTORO A., **El conflicto entre órganos constitucionales**, CEC, Madrid, 1992, p.111 y ss.; GARCÍA ROCA F.J., **El conflicto entre órganos constitucionales**, Tecnos, Madrid, 1987, p.25 y ss..

28. "La Corte Constitucional juzgará: ... Los conflictos de atribuciones entre los Poderes del Estado y los que surjan entre el Estado y las regiones o entre regiones" (Art.134 CI).

"El conflicto entre los poderes del Estado es resuelto por la Corte Constitucional si surge entre órganos competentes para declarar definitivamente la voluntad del poder al que pertenecen y para la delimitación de la esfera de atribuciones determinada para los diversos poderes por la norma constitucional" (Art.37 Ley n187 de 1953 sobre la constitución y el funcionamiento de la Corte).

---

29. Así jurisprudencial y doctrinalmente se ha dado cabida entre los sujetos legitimados a las comisiones de investigación, las de acusación, los grupos parlamentarios, la presidencia de las Cámaras, pero se ha descartado que puedan serlo los parlamentarios singulares. V. GÓMEZ MONTORO A., **El conflicto... ob. cit.**, p.157 y ss. y GARCÍA ROCA F. J., **El conflicto... ob. cit.**, p.29 y ss..

30. Ataques que pueden revestir formas varias, tal y como se verá cuando aludamos a la jurisprudencia constitucional en materia de protección de minorías parlamentarias en el seno del recurso de amparo, al ser éste el cauce que en nuestro vigente ordenamiento mejor se adecua a tal fin.

31. Para una crítica a éstas y otras ausencias en la legitimación V. GÓMEZ MONTORO A., **El conflicto... ob. cit.**, p.309 y ss. y GARCÍA ROCA F. J., **El conflicto... ob. cit.**, p.63 y ss..

32. V. PÉREZ TREMPES P., **La naturaleza del recurso de amparo y su configuración procesal**, Revista vasca de Administración Pública, n139, 1994, p.89 y ss..

33. Éstos son los únicos actos recurribles directamente en amparo, pues si la lesión la provoca un Reglamento parlamentario, el camino a seguir es el del recurso de inconstitucionalidad. El amparo sólo se dirigirá contra sus actos de aplicación y la constitucionalidad de la norma habilitante podrá en todo caso resolverse a través de la autocuestión de inconstitucionalidad. Sobre el recurso de amparo en todos sus extremos v. CASCAJO CASTRO J.L., GIMENO SENDRA V., **El recurso de amparo**, Tecnos, Madrid, 1984; OLIVER ARAUJO J., **El recurso de amparo**, Facultad de Derecho de Palma de Mallorca, Palma, 1986; SÁNCHEZ MORÓN M., **El recurso de amparo constitucional. Características actuales y crisis**, CEC, Madrid, 1987; FERNÁNDEZ FARRERES G., **El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional**, Marcial Pons, Madrid, 1994; ARAGÓN REYES M., **Consideraciones sobre el recurso de amparo**, La tutela dei diritti fondamentali davanti la Corti costituzionali, Giappichelli Editore, Torino, 1994, p.165 y ss.. Específicamente sobre el recurso de amparo contra actos legislativos sin valor de ley v. GUAITA MARTORELL A., **El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos**, Revista de las Cortes Generales, n17, 1986, p.161 y ss.; GERPE LANDÍN M., **Recurso de amparo contra actos parlamentarios sin valor de ley**, La tutela dei diritti fondamentali davanti la Corti costituzionali, Giappichelli editore, Torino, 1994, p.183 y ss.; MARTÍN RETORTILLO L., **Control de la actividad no legislativa del Parlamento**, Revista de Administración Pública, n1107, 1985, p.79 y ss.; PUNSET BLANCO R., **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, n15, 1985, p.37 y ss. y **Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley**, Revista española de Derecho Constitucional, n128, 1990, p.111 y ss..

34. Únicamente contra ellos cabe plantear recurso de amparo porque sólo ellos pueden ser considerados poderes públicos, esto es, "entes que ejercen un poder de imperio derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del Pueblo" -STC 35/83-. No cabe, por tanto, tal y como explicitó el ATC 147/82, recurrir actos de los parlamentarios, pues no tienen ese carácter.

---

35. A salvo claro está de la posibilidad de acudir al contencioso-administrativo si tales actos afectan al ámbito de personal o administración.

36. Esto no ha sido así desde el principio. Como veremos con mayor detalle, en un primer momento -ATC 183/84- no se admitía el control de los *interna corporis*, aunque contrariaran los derechos fundamentales, limitándose a enjuiciar los actos externos que incurrieran en esa vulneración. Posteriormente ante esta misma circunstancia se descartó cualquier diferencia entre ambos -ATC 292/87, SSTC 118/88, 161/88, 181/89, 186/89, 23/90, 119/90, 205/90, 214/90, 74/91, 15/92...-.

37. En relación con el papel que el Ministerio Fiscal y, especialmente, el Defensor del Pueblo, como órgano auxiliar de las Cortes, pueden jugar en la protección de las minorías véase lo ya indicado en el recurso de inconstitucionalidad.

38. En relación con el papel que el Ministerio Fiscal y, especialmente, el Defensor del Pueblo, como órgano auxiliar de las Cortes, pueden jugar en la protección de las minorías véase lo ya indicado en el recurso de inconstitucionalidad.

39. Una casuística de los actos teóricamente recurribles a través del amparo puede encontrarse en PUNSET BLANCO R., **El control jurisdiccional de la actividad... ob. cit.**, p.37 y ss.. Una casuística de los actos que se han recurrido en la práctica puede verse en GERPE LANDÍN M., **Recurso de amparo contra... ob. cit.**, p.183 y ss.

40. Sobre la autocuestión v. ARAGÓN REYES M., **Consideraciones sobre el recurso de... ob. cit.**, p.165 y ss.; BORRAJO INIESTA I., **Amparo frente a leyes**, Revista de Administración Pública, n198, 1982, p.167 y ss..

41. Un fenómeno coincidente con lo que ha ocurrido en Alemania, donde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha contribuido a prefigurar el derecho a la oposición y los derechos de la oposición, como respectiva concreción y perfeccionamiento del principio democrático y del derecho parlamentario. Para una detallada descripción de la doctrina del *Bundesverfassungsgericht* en este campo y de sus efectos disuasorios v. SCHNEIDER H.P., **Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland**, Vittorio Klostermann, Frankfurt am Main, 1974, p.209 y ss.; MEZZETTI L., **Giustizia costituzionale e opposizione... ob. cit.**, p.50 y ss..

42. Además de las ya señaladas, en éste y otros epígrafes, resulta de interés la STC 23/90, al ofrecer un resumen de toda la evolución jurisprudencial en esta materia.

43. Para una visión del Tribunal Constitucional como garante e impulsor del proceso deliberativo democrático de formación de la opinión y de la voluntad política v. HABERMAS J., **Facticidad y validez**, Trotta, Madrid, 1998, p.348 y ss..

44. Todas las precauciones son pocas, pues si los Reglamentos son aprobados por una mayoría cualificada, y por tanto integradora de las minorías, las resoluciones supletorias e interpretativas serán obra de unos órganos controlados por la mayoría parlamentaria. V. en este sentido DE ALFONSO PINAZO C., **El tratamiento del Tribunal Constitucional a las**

---

**denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario**, Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p.397 y ss..

45. Ya con anterioridad las SSTC 119/90, 214/90, 15/92 hacían presagiar un cambio en la jurisprudencia del Tribunal.

46. La jurisprudencia constitucional más allá de la literalidad del Art.23.2 CE ha entendido que su enunciado, aparentemente taxativo, también acoge implícitamente el derecho a permanecer y a ejercer el cargo representativo. V., entre muchas, las SSTC 5/83, 32/85 y 161/88.

47. En el mismo sentido, v. entre otras las SSTC 181/89, 23/90, 36/90, 149/90, 205/90, 214/90, 81/91, 15/92, 225/92, 30/93, 41/95, 118/95, 124/95.

48. Una crítica de esta argumentación puede encontrarse en JIMÉNEZ CAMPO J., **Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios**, Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p.219 y ss.; BIGLINO CAMPOS P., **Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?**, Revista de las Cortes Generales, n130, 1993, p.53 y ss.. Para estos autores el enunciado del derecho fundamental del Art.23.2 parece dejar suficientemente cerrado cuál es su contenido esencial, por lo que la alusión a la ley no habría de referirse a la delimitación del contenido del derecho o de sus condiciones de ejercicio, sino a la igualdad que se exige en las condiciones de acceso al cargo. Los Reglamentos, desde esta perspectiva, determinan las funciones parlamentarias y su vulneración lesiona un derecho de los parlamentarios que, no teniendo encaje en el Art.23.2, sí coarta el derecho que el Art.23.1 atribuye a todos los ciudadanos de poder participar en asuntos públicos por medio de representantes.

49. Sobre el acatamiento v. APARICIO PÉREZ M.A., **El acatamiento a la Constitución, requisito de la condición plena de parlamentario**, Revista jurídica de Cataluña, n14, 1985, p.1029 y ss.; SANTAOLALLA LÓPEZ F., **El juramento y los reglamentos parlamentarios**, Revista española de Derecho Constitucional, n130, 1990, p.149 y ss.; AGUILERA DEL PRAT C., VERNET I LLOVET J., **Cuestiones simbólicas y Constitución española**, Revista de Estudios Políticos, n119, 1993, p.139 y ss.; BLASCO JÁUREGUI J., **Adquisición, suspensión y pérdida de la condición de parlamentario**, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p.261 y ss..

50. En posteriores sentencias -STC 196/90- el Tribunal afirma, sin embargo, que los sujetos de la actividad informativa no son el parlamentario singular que solicita la información y la Administración que ha de responder, sino el órgano parlamentario y el Gobierno.

51. Sobre el derecho a solicitar información v. MANCISIDOR ARTARAZ E., **El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional**, Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p.323 y ss..

52. Este es el último criterio de admisión manejado por el Tribunal Constitucional, pues con anterioridad había dado por buena la inadmisión fundada en inconstitucionalidad manifiesta v. ARCE JANÁRIZ A., **Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite**

---

**de admisión?**, Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p.365 y ss..

53. Una referencia y comentario general de algunas de estas resoluciones del Tribunal Constitucional pueden encontrarse en LÓPEZ AGUILAR J.F., **Tutela de la minoría y constitucionalidad de los actos parlamentarios**, Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol n111/12, 1995, p.77 y ss.; TORRES MURO I., **Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo**, Revista española de Derecho Constitucional, n112, 1984, p.153 y ss. y **La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional**, Revista española de Derecho Constitucional, n128, 1990, p.207 y ss.; ÁLVAREZ CONDE E., ARNALDO ALCUBILLA E., **Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional**, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p.41 y ss.; AGUIAR DE LUQUE L., **La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional**, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p.53 y ss.; BAR CENDÓN A., **Los parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional**, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p.95 y ss..

54. V. REDONDO GARCÍA A. M0., **La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el Art.23.2 de la Constitución**, Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p.379 y ss..

55. Es curioso que en esta última sentencia, a partir de una diferenciación terminológica entre "deber admitir a trámite" y "decidir la admisión a trámite", se haya establecido una excepción a la regla descrita, pues si la primera, según el Tribunal, excluye cualquier juicio de oportunidad por la Mesa, la segunda podrá tener en cuenta consideraciones de este tipo. V. ARCE JANÁRIZ A., **Overruling... ob. cit.**, p.365 y ss. y CAVERO GÓMEZ M., **Las facultades de calificación y admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción**, Revista de las Cortes Generales, n135, 1995, p.313 y ss..

56. Sobre la jurisprudencia respecto a preguntas e interpelaciones v. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ L., **La función de control en la jurisprudencia constitucional**, Parlamento y Justicia Constitucional, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p.517 y ss..

57. Sobre las prerrogativas v., entre otras, las SSTC 36/81; 12/82; 47/82; 51/85; 90/85; 92/85; 150/85; 41/86; 199/87; 118/88; 125/88; 243/88; 186/89; 9/90; 206/92; 22/97. Un comentario de las mismas puede encontrarse en FERNÁNDEZ SEGADO F., **Las prerrogativas parlamentarias en la jurisprudencia constitucional**, Parlamento y Justicia constitucional, Aranzadi Editorial, Pamplona, 1997, p.293 y ss..

58. Sobre la jurisprudencia en materia de proporcionalidad en la formación de los órganos parlamentarios v. NAVAS CASTILLO F., **La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional**, Parlamento y Justicia Constitucional, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1997, p.73 y ss..