

HACIA UNA TEORIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

POR

NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI

Letrado de las Cortes

SUMARIO

I. EXPLICACIÓN DE PROPÓSITOS.—II. EL ACTO JURÍDICO. SU EXISTENCIA EN DIFERENTES RAMAS DEL DERECHO: 1. *Del hecho jurídico al acto jurídico.* 2. *La existencia del acto jurídico en diferentes ramas del Derecho.*—III. EL ACTO PARLAMENTARIO: 1. *La necesidad de su existencia y definición.* 2. *Delimitación de conceptos afines.* 3. *Definición del acto parlamentario.* 4. *Requisitos del acto parlamentario.* 5. *Clases de acto parlamentario.* 6. *Jurisdicción y acto parlamentario.*

I. EXPLICACION DE PROPOSITOS

Las presentes líneas tienen su origen en una preocupación de opositor. Al enfrentarme con el tema de los actos parlamentarios, allá por el año 1974, hube de recurrir a una transposición de conceptos y definiciones de otras ramas del Derecho público, fuera de los estrictos términos del Derecho parlamentario, pues en éste la dogmática no había producido la necesaria cristalización.

Han transcurrido unos cuantos años y, sin dudarlo, podemos afirmar que la situación no ha variado sustancialmente en este aspecto. Por ello, aceptando una grata invitación, he redactado unas cuantas cuartillas vertiendo en ellas algo de la experiencia adquirida en un Parlamento que debemos calificar de *nuevo* e intentando, por abstracción, delimitar las líneas en las que, a mi juicio, debe enmarcarse una teoría de los actos parlamentarios, aún por hacer. Entiéndase, pues, bien el propósito del presente trabajo; no se trata de hacer una teoría perfilada de los actos parlamentarios, sino de contribuir con ideas, no con conceptos definitivos, a la labor de profundizar en los estudios de un Derecho parlamentario, patrio y comparado. De ahí el título sin pretensiones de este trabajo: «Hacia una teoría de los actos parlamentarios» o, si se prefiere en singular, del acto parlamentario.

II. EL ACTO JURIDICO.
SU EXISTENCIA EN DIFERENTES RAMAS DEL DERECHO

1. *Del hecho jurídico al acto jurídico*

Ya en los primeros cursos de la licenciatura de Derecho se estudia, sobre todo en el ámbito del Derecho civil, cómo se produce el tránsito voluntarista del hecho jurídico al acto jurídico: la norma jurídica, para otorgar eficacia en derecho a un supuesto de hecho, establece como requisito la intervención de la persona física o, por transposición ampliatoria, de la persona jurídica a través de determinados órganos.

Excepto en supuestos extraordinarios o excepcionales, como es el fenómeno de la preterintencionalidad, propio del Derecho penal, la finalidad conseguida por esta teoría de los actos jurídicos es doble; de una parte, poner en práctica el principio de la autonomía de la voluntad, y de otra buscar ámbitos propios de actuación y, simultáneamente, responsabilizar a un sujeto de dicha actuación e imputarle los efectos jurídicos que de la misma se derivan.

Acaso no sea otro el alcance de la precisión que en su día hiciera Cornelutti cuando afirmaba que *la verdad es que para hacer de un hecho un acto, la voluntad productora del mismo tiene que pertenecer no a un hombre o, más bien, a un sujeto jurídico cualquiera, sino a uno de los sujetos de la situación jurídica que se desarrolla en el hecho, es decir, a una de las partes o por lo menos de una situación relacionada con ésta*¹.

De esta manera, de acuerdo con Castán, podemos decir que *el acto, en sentido jurídico, supone un hecho humano producido por voluntad consciente y exteriorizada. Cuando el acto produce, conforme a las disposiciones del Derecho objetivo, un efecto jurídico, es llamado acto jurídico*², y que sus características básicas son cuatro: es una actuación humana producida por una voluntad consciente que se exterioriza y que produce efectos jurídicos³.

**2. *La existencia del acto jurídico
en diferentes ramas del Derecho***

Con una simple aproximación a los manuales podremos comprobar la veracidad del aserto: en diferentes ramas del Derecho, la doctrina ha dado cabida entre sus preocupaciones al acto jurídico. Incluso, como luego veremos, esta preocupación doctrinal ha dado lugar a que los textos legales incluyan preceptos en los que se refleja toda la teoría de los actos jurídicos.

Ahora bien: no se piense ni por un momento, pues sería un error notable,

¹ F. Cornelutti, *Teoría general del Derecho*, en «Revista de Derecho Privado», pág. 228, traducción de Carlos González Posada, Madrid, 1941.

² J. Castán Tobeñas, *Derecho civil español, común y foral*, tomo I, introducción y parte general, vol. II, 12.^a ed., Reus, Madrid, 1978, pág. 650.

³ *Ibid.*, pág. 650.

que en todas las ramas del Derecho esa regulación de los actos jurídicos obedece a una línea uniforme de pensamiento. Al contrario, hay contraposiciones y regulaciones contradictorias.

Baste por un momento pensar que el *acto administrativo*, en el devenir histórico que nos muestra el profesor García de Enterría⁴, y a pesar de los orígenes que dieron lugar a su estudio, surge con la finalidad específica de someter a la Administración a una jurisdicción, es decir, persigue la jurisdiccionalidad del obrar administrativo. En cambio, el *acto político* supone un intento de huida de la jurisdiccionalidad del Gobierno en determinados casos. ¿Cabén supuestos más antitéticos que los dos anteriormente esbozados? Pero repárese en que aún hay caminos diametralmente opuestos a los ya apuntados. Buena prueba de ello nos la proporciona el Derecho mercantil: el *acto de comercio* surge como la actuación de determinados sujetos profesionalmente dedicados al comercio, con lo que parece que aquí importa menos el objeto y la relación del acto con determinado tipo de jurisdicción, aunque en el fondo pueda haber una preocupación parecida.

Prescindiendo, a efectos puramente dialécticos, de este último ejemplo, nos quedan, no obstante, los dos anteriores, en los que existen dos vectores auténticamente antitéticos, de signo contrario, pues uno, para utilizar una expresión gráfica aunque convencional, pugna por entrar, mientras el otro quiere salir.

Ante esta situación de hecho, podemos, y acaso debamos, preguntarnos si existe algún elemento en común en todas las teorías del acto jurídico, y si respondemos afirmativamente a esta primera interrogante, hemos de hacer una indagación ulterior en el sentido de si parece adecuado intentar una teoría más, la que nos puede conducir a definir y estudiar el acto parlamentario.

No me cabe ninguna duda con respecto a la contestación que debemos dar a la primera de las preguntas apuntadas: En todas las teorías de los actos jurídicos existen elementos comunes y, desde un punto de vista axiomático, valiosos para el mejor conocimiento científico del Derecho. El maestro Castán no tenía duda en afirmar que *la teoría del hecho y, dentro de ella, del acto y del negocio jurídico es un producto valioso de la sistemática moderna*⁵.

¿Cuál es, pues, si lo hay, el elemento común en estas teorías del acto jurídico? En mi opinión, hay sobre todo una preocupación por la actuación de un sujeto concreto o de un órgano inserto en una de las Administraciones públicas. Esto es así tanto en la teoría del acto administrativo como en la del acto político. Y, como ya se ha dicho, en segundo lugar, en ambas doctrinas está la preocupación del sometimiento de esos actos a la correspondiente jurisdicción. En definitiva, es una lucha frente a los últimos residuos de la discrecionalidad y, simultáneamente, la búsqueda de mayores garantías no sólo para el ciudadano o administrado, sino para las mismas instituciones

⁴ E. García de Enterría, *La Revolución francesa y la emergencia de la Administración contemporánea*, en el libro homenaje a N. Pérez Serrano, tomo II, Madrid, 1959, páginas 202 y sigs.; E. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho administrativo*, tomo I, 4.^a ed., 1980, págs. 453 y sigs.

⁵ J. Castán Tobeñas, *Derecho civil español, común y foral*, tomo I, introducción y parte general, vol. II, 12.^a ed., Madrid, 1978, pág. 643.

o poderes del Estado. Esa es la gran finalidad perseguida por la teoría y la doctrina del acto jurídico.

Una vez sentada esta premisa, que debemos presumir válida, cuando menos con una presunción *iuris tantum*, vamos a preguntarnos por la posible necesidad de iniciar la creación de una teoría de los actos parlamentarios.

III. EL ACTO PARLAMENTARIO

1. *La necesidad de su existencia y definición*

Alguien podrá afirmar, y acaso con cierta razón, que la primera condición para poder ocuparse científicamente del acto parlamentario es la existencia previa de un Derecho parlamentario, una ciencia jurídica específica en cuyo ámbito pueda enmarcarse el estudio de dicha materia; puesto que el acto administrativo se inserta en el Derecho administrativo, el acto político en el Derecho político o constitucional y el acto de comercio en el Derecho mercantil.

Pues bien: no existe dificultad alguna para mostrarnos conformes con dicha posición. Por fortuna, hace ya algunas décadas que el Derecho parlamentario viene siendo objeto de tratamiento por la doctrina, incluso como norma independiente del Derecho constitucional. Unas breves citas bastarán al efecto.

Un viejo maestro (Miceli) afirmaba a principios de este siglo que *por Derecho parlamentario es preciso entender el complejo de relaciones políticas-jurídicas que se desarrollan en el interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado o entre éstas y los otros poderes públicos*⁶, a lo que, acto seguido, añadía que el Derecho parlamentario es *aquella parte del Derecho constitucional que se refiere a la organización interna y al funcionamiento de los Parlamentos*⁷. Por su parte, Fraga no ha dudado en decir: *No nos importa afirmar, con Hatschek, la autonomía científica de una «Parlamentswissenschaft», semejante a las ciencias del «Staatsrecht» y del «Verwaltungsrecht»*⁸, añadiendo además que el Parlamento es el correlato técnico de la representación⁹, con lo que acaso da la pista para una elaboración sistemática de un derecho de la representación en el que tendrían tratamiento conjunto tanto el Derecho parlamentario como el Derecho electoral.

Morodo, siguiendo el criterio expuesto por Prélot, se pronuncia en contra de la plena autonomía del Derecho parlamentario, pues afirma que es la *parte del Derecho constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, la composición, los poderes y el funcionamiento de las asambleas políticas*¹⁰.

⁶ V. Miceli, *Principii di diritto parlamentare*, Società Editrice Libraria, Milán, 1910, página 1.

⁷ *Ibid.*, pág. 1.

⁸ M. Fraga Iribarne, *La reforma del Congreso de los Estados Unidos (la L. R. A. de 1946)*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951, pág. 37.

⁹ *Ibid.*, pág. 21.

¹⁰ R. Morodo Leoncio, *El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho constitucional*, en «Revista de la Facultad de Derecho de la Uni-

Es también interesante resaltar la posición de Alzaga, para el cual *el Derecho parlamentario, cuando es normativo y no sólo nominal o semántico..., no es sino el dispositivo que garantiza la autonomía funcional del Parlamento, lo que es tanto como decir su autogobierno*¹¹. Y para finalizar este pequeño repertorio de citas, traeremos igualmente a colación las palabras de Di Ciolo, que señala, de un lado, que *en ciertos aspectos se puede decir que el Derecho parlamentario es autónomo*¹² y, de otra parte, que *para el estudio del Derecho parlamentario no es preciso un método particular: el método a utilizar es el mismo con el que se estudia (o se debiera estudiar) cualquier sector del Derecho público*¹³.

Sin perjuicio de un análisis más detenido, que no debemos abordar en este momento, creo que las referencias hechas a la existencia, posible autonomía, contenido y método del Derecho parlamentario son suficientes para hacer frente a la hipotética crítica que podría hacerse de la inutilidad o inconveniencia de un estudio de los actos parlamentarios sin la existencia previa de un Derecho parlamentario como ciencia jurídica en la que centrar aquél.

Y entroncamos así con la pregunta que formulábamos al final del apartado anterior: ¿Es necesario iniciar la creación de una teoría de los actos parlamentarios? ¿Se justifica realmente la existencia y definición del acto parlamentario?

Como primera aproximación, creo que puede afirmarse que la importancia de los agentes que intervienen en el Parlamento y la multiforme actividad de las asambleas parlamentarias aconsejan, cuando menos, preocuparse de esta cuestión, con la finalidad concreta y específica de acotar ámbitos y sujetos responsables, así como plantear frontalmente el problema de la posible jurisdicciónabilidad del actuar del Parlamento. Pero para ello, y así subimos un escalón más, debemos plantear con carácter previo la delimitación de conceptos afines.

2. Delimitación de conceptos afines

Quizá sea preciso aludir a dos: de un lado, el acto del parlamentario, y, de otro, el acto en Parlamento.

Una breve explicación creo será suficiente para conseguir la finalidad que se persigue con este deslinde de excepciones. En primer término, el *acto del parlamentario*, es decir, la actividad individual del diputado o senador, considerado *uti singuli*. Y a este efecto, es conveniente, de una parte, afirmar que la Constitución española tiene una concepción restrictiva al respecto: aparte de la referencia contenida en el artículo 79.3 (*el voto de senadores*

versidad de Madrid», núm. 7, 1960, pág. 67. Véase también M. Prélot, *Droit parlementaire français*, Université de Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958, pág. 5.

¹¹ O. Alzaga Villaamil, *Contribución al estudio del Derecho parlamentario*, en «Revista de Derecho Público», 2.^a época, núm. 6, pág. 20.

¹² V. di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, 2.^a ed., Giuffré, Milán, 1975, pág. IX.

¹³ *Ibid.*, pág. XI. Véase también V. Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Giuffré, Milán, 1978, espec. pág. 6.

y diputados es personal e indelegable), es necesario acudir a lo dispuesto en el artículo 67.3 de esta norma fundamental, según el cual *las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios*¹⁴. Este precepto suscita cuando menos, y a bote pronto, las siguientes cuestiones: primera, puede haber reuniones de parlamentarios sin convocatoria reglamentaria. Y de hecho las hay: no sólo las de los grupos parlamentarios, a las que asisten los diputados o senadores que forman parte de los mismos, sino también otras a las que alude la propia Constitución, pero que no vinculan a las Cámaras; me refiero, por ejemplo, a las previstas en relación con la autonomía de nacionalidades o regiones en el artículo 151.2.1.^o de la Constitución; segunda, dichas reuniones no son reglamentarias, pues carecen de la oportuna convocatoria por los órganos competentes de la Cámara; tercera, en dichas reuniones los parlamentarios no pueden ejercer sus funciones, es decir, no pueden ni legislar ni controlar al Gobierno; cuarta, los privilegios de inmunidad e inviolabilidad de los parlamentarios no pueden predicarse de estas reuniones. De otro lado, y en conexión con este último extremo, es necesario también afirmar que hasta cierto punto puede sostenerse que los privilegios han ido circunscribiéndose, sin duda con razón, aunque acaso haya algún temor en el fondo, cual es, y ya se ha demostrado, el de la ampliación a las instituciones parlamentarias de las comunidades autónomas, repito que han ido circunscribiéndose a los locales o recinto parlamentario de las Cortes Generales.

En segundo lugar, debemos referirnos al *acto en Parlamento*. Sin duda podríamos traer aquí toda la terminología inglesa, en la que, como es bien conocido, se entremezclan instituciones dando lugar a actuaciones complejas en las que intervienen sujetos diversos. Así, toda la nomenclatura sobre *the King in Parliament* u otros parecidos. Quiere con ello decirse, y pensamos que no habría dificultad en trasponer esta doctrina a nuestro país, que hay actos en los que interviene el Parlamento (y no una u otra Cámara por separado), pero que no tienen como único sujeto y responsable a aquél o a sus Cámaras, pues en él toman parte otros agentes. Piénsese, por vía de ejemplo, en los supuestos previstos en el artículo 61 de la Constitución, relativo a la proclamación del Rey ante las Cortes Generales, ante las que además debe prestar juramento de desempeñar fielmente sus funciones y de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las comunidades autónomas. Lo mismo puede afirmarse con respecto a lo prevenido en el apartado segundo de ese mismo artículo.

La finalidad de la referencia de los actos en Parlamento es, en mi opinión, clara. Pero de lo visto hasta este momento podría deducirse que existen otros actos, algunos de los cuales los insertamos ulteriormente en el concepto de acto parlamentario, que sería posible incluir en este que ahora contemplamos del acto en Parlamento, pues son actos complejos en los que intervienen

¹⁴ Véase comentario de E. Recoder de Casso en el libro colectivo *Comentarios a la Constitución*, Cívitas, Madrid, 1980, págs. 716 y 717. En Alzaga Villaamil, *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, págs. 443-444, hay jugosos apuntes sobre la «campaña de los banguetes» en la Francia próxima a 1848 y sobre el artículo 9 de la Constitución española de 1931.

también sujetos diversos, y, más en concreto, el Rey y el Parlamento: así, por ejemplo, la sanción y promulgación de las leyes, de acuerdo con los artículos 62 y 91 de la Constitución, corresponden al rey tras la aprobación de aquéllas por las Cámaras.¹⁵

¿Cuál es, pues, la diferencia entre estos actos en Parlamento y los que denominamos actos parlamentarios y que estudiaremos y definiremos a continuación? Acaso la primera y fundamental sea la del espacio físico en el que se realizan; no en vano se llaman actos en Parlamento, pues es en él donde se producen. En segundo término, podríamos decir que son también actos ante el Parlamento, pues su formalidad suele requerir que se desarrollen en presencia de los miembros de las Cámaras, reunidas por lo común en sesión conjunta. No otro es el sentido concreto y claro del apartado 1 del artículo 74 de la Constitución, según el cual las competencias no legislativas que el título II de la Constitución atribuye a las Cortes Generales se llevarán a cabo en sesiones conjuntas de las Cámaras¹⁵.

Si se observa con detenimiento nuestro texto constitucional, creo que no habrá inconveniente alguno en aceptar la terminología que proponemos. Pues si es verdad que la Constitución, en multitud de preceptos, está pensando en actuaciones separadas de las Cámaras (bien independientes, bien sucesivas, enmarcadas estas últimas en un procedimiento complejo que requiere pronunciamiento de ambas), no es menos cierto que la Constitución ofrece numerosos ejemplos de los que hemos venido denominando actos en Parlamento.

Confío en que estas declaraciones, sin perjuicio de lo que digamos más adelante con respecto a los actos estrictamente parlamentarios, sean suficientes para borrar cualquier atisbo de duda en la diferenciación entre los conceptos afines hasta aquí esbozados.

3. Definición del acto parlamentario

Acaso con lo dicho en el apartado anterior no hayamos distinguido del todo el acto parlamentario de sus conceptos afines. Pues, a mi juicio, existen posiciones doctrinales (sin duda es la doctrina italiana la que se lleva la palma en este aspecto) que, aun tratando de perfilar el propio concepto de acto parlamentario, no han hecho sino desviarlo de sus debidas concreciones, alejándolo de su esencia.

Veamos esta concepción en los textos de algunos autores. Esposito, que se ha ocupado con cierto detenimiento de esta cuestión, afirma que *con la denominación «actos parlamentarios» se designan en Italia publicaciones oficiales de las Cámaras que dan cuenta de la actividad parlamentaria*¹⁶. A lo que añade un poco más tarde que parece preferible, por tanto, *la tesis de que los actos*

¹⁵ Apunta con acierto E. Recoder de Casso, en la pág. 788 del citado libro colectivo *Comentarios a la Constitución*, que en este tipo de actos de las Cortes Generales que atañen a las relaciones con la Corona «puede afirmarse que prevalece el simbolismo sobre la eficacia».

¹⁶ Carlo Esposito, *Atti parlamentari*, en *Enciclopedia del Diritto*, tomo IV, Giuffrè, Milán, 1959, pág. 77.

parlamentarios (tomada la expresión en sentido latísimo) son meros instrumentos materiales jurídicamente ordenados al fin de dar publicidad material a los trabajos de las Cámaras en su realidad histórica y fenoménica¹⁷.

Quiere con ello decirse que en la doctrina expuesta hay una confusión o identificación entre acto parlamentario y documentación que le sirve de soporte. En este mismo sentido, Manzella, aunque distingue la publicidad de los trabajos parlamentarios y su documentación legal, afirma que *precisamente por el principio de la independencia de la decisión parlamentaria, es preciso individualizar dentro de los actos parlamentarios aquel que por las circunstancias y las garantías de su formación tendrá un valor probatorio indiscutible. Tal acto es el acta: un documento, en lo que se refiere a la asamblea, redactado por el funcionario que lo extiende y, en cuanto a las comisiones, por el secretario de comisión*¹⁸.

Si se observan con detenimiento estas citas, puede decirse sin duda que hay una confusión entre acto en sí, publicidad de la actividad parlamentaria, documentación que sirve de base para la adopción de las decisiones y elementos probatorios de éstas. O incluso con la obligación, derivada en la mayoría de las ocasiones de preceptos contenidos en los Reglamentos de las Cámaras, de publicar determinados extremos en los correspondientes diarios oficiales o en los diarios de sesiones.

En esta misma línea insisten otros autores. Así, Di Ciolo, que estima que son actos parlamentarios, en primer lugar, todos aquellos que nacen en el Parlamento y están destinados a documentar la actividad de los órganos de las Cámaras¹⁹, a los que, en segundo término, y en base a un criterio formal, añade los *actos y documentos que, nacidos fuera del Parlamento por obra de una autoridad extraña a éste, están sin embargo destinados a las Cámaras*²⁰, citando entre ellos a los mensajes del presidente de la República, las sentencias de la Corte constitucional y un largo etcétera que sería prolífico de enumerar, aparte de no añadir ningún otro elemento valioso a los efectos que ahora perseguimos. Y para no cansar más al lector, diremos que también pueden enmarcarse en esta corriente a otros autores como Cantelli, Mortara y Móvia²¹.

No profundizaremos, por tanto, en esta posición doctrinal, pues ya hemos visto a qué conclusiones puede llevarnos.

Sí es interesante, en cambio, detenerse, aunque sea brevemente, en el concepto británico de *Act*. De él nos ocuparemos en la acepción de *ley hecha por un cuerpo legislativo*, es decir, Ley del Parlamento. La nomenclatura es clara: hasta el momento de su definitiva aprobación, los textos legislativos de que conoce el Parlamento británico son *bills*, y una vez aprobados por las Cámaras y sancionados por la Corona son *Acts of Parliament*. Estas leyes

¹⁷ *Ibid.*, pág. 82.

¹⁸ Andrea Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pág. 192.

¹⁹ Vittorio di Ciolo, *Le fonti del diritto parlamentare*, 2.ª ed., Giuffré, Milán, 1975, página XLIII.

²⁰ *Ibid.*, pág. XLIV.

²¹ Franca Cantelli, Vittorio Mortara y Giovanna Móvia, *Come lavora il Parlamento*, Giuffré, Milán, 1974, pág. 16.

o actos legislativos están bien delimitados en la doctrina inglesa, sin confusión con los otros conceptos a los que hemos estado haciendo referencia: lo demás, acaso con una terminología de tono un tanto menor, podría pasar, como dice Campion, por ser simplemente *parliamentary papers*²².

Ciertamente, no es mérito sólo de los ingleses haber acuñado el concepto de acto parlamentario, al menos en su versión legislativa. Pues, en efecto, en la doctrina francesa de comienzos de siglo ya se encuentran referencias al respecto, aunque es verdad que los europeos de la isla, que no del continente, cuentan con *Acts* del Parlamento al menos desde comienzos del siglo XVIII (*Act of Settlement, Act of Union, etc.*)²³.

Carré de Malberg, ya en 1920, habla con precisión del acto legislativo²⁴. Y algo similar ocurre con Barthélémy y Duez, que se refieren igualmente al acto legislativo, definiéndolo no sólo por referencia a criterios formales, sino a través de elementos materiales, es decir, en base a lo que se considera el contenido del acto²⁵.

Pero hemos de tener en cuenta, sin embargo, que por esta vía no llegamos sino a una posible definición, ya que sólo contemplaríamos los actos parlamentarios sobre materia legislativa, que acaso sean los más dentro del quehacer de una Cámara, pero que evidentemente no lo son todo. De ahí que hayamos de plantearnos la definición del acto parlamentario por abstracción sin tener presente, en principio, la materia sobre la que verse, haciendo alusión a ésta cuando nos ocupemos de las distintas clases de actos parlamentarios.

Conviene, para hacer una última aproximación a la teoría de los actos en nuestro Derecho público, traer a colación las definiciones que dos de los mejores tratadistas españoles de Derecho administrativo dan del acto administrativo. Para Garrido, éste consiste en *cualquier declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio realizada por un sujeto de la Administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa*²⁶. Por su parte, García de Enterría define el acto administrativo como *declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria*²⁷.

Aparte otras consideraciones, que serían más propias del ámbito estricto

²² G. F. M. Campion, *An introduction to the procedure of the House of Commons*, Allan and Co., Londres, 1929, págs. 62 y sigs.

²³ Es curioso observar que el *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española, 19.^a ed., Madrid, 1970, da en la página 21, como sexta acepción de la palabra «acto», la de «disposición legal».

²⁴ R. Carré de Malberg, *Contribution à la Théorie Générale de l'État*, tomo I, Sirey, París, 1920, págs. 281 y sigs.

²⁵ Joseph Barthélémy y Paul Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 9.^a ed., Dalloz, París, 1933, págs. 724 y sigs. Véase también la voz *Legge*, de F. Modugno, en el tomo XXIII de la *Encyclopédia del Diritto* (Giuffrè, 1973), pág. 884, en la que habla de la «ley formal ordinaria del Estado» como acto aprobado por las Cámaras del Parlamento.

²⁶ F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, C. E. C., Madrid, 1980, página 447.

²⁷ E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, Cívitas, Madrid, 1977, pág. 342.

del Derecho administrativo del que ahora debemos separarnos²⁸, sería bueno hacer algunas matizaciones: en primer lugar, que ambos autores coinciden en afirmar que es una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo; en segundo término, que quien realiza la actividad es la Administración (García de Enterría) o un sujeto de la Administración pública (Garrido), y, en tercer lugar, que la discrepancia es total en el aspecto concreto de considerar a los reglamentos como actos (Garrido) o como algo distinto a éstos (García de Enterría).

En base a lo ya dicho, podríamos definir el acto parlamentario como la *declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria*.

Es de suponer que la definición es suficientemente amplia, a la vez que clara. Pero acaso no sea impertinente hacer alguna consideración ulterior.

a) En primer término, y por lo que respecta al contenido del acto, éste implica una declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo. No es posible, en mi opinión, sin embargo, identificar una o alguna de estas características con cada acto específico: sería por ello erróneo interpretar que una moción de censura implica sólo declaración de juicio. El acto, en principio, suele ser complejo, en el sentido de que la mayoría de las decisiones parlamentarias llevan consigo declaración de juicio, de deseo y de conocimiento.

Haciendo un inciso, al hilo de esta cuestión surge otra a la que debemos también hacer frente: ¿existe en Derecho parlamentario aplicación de la institución del silencio como forma de resolver la inactividad del órgano correspondiente? La contestación es afirmativa. Y para muestra baste un botón que revele que hay supuestos tanto de silencio positivo como de silencio negativo. El artículo 18.6 del vigente Reglamento provisional del Congreso de los Diputados establece que el suplicatorio dirigido contra uno de éstos se entenderá concedido si la Cámara no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio. Doctrina opuesta se prescribe en el artículo 37.6 del vigente Reglamento del Senado: El suplicatorio se entenderá denegado si la Cámara no se hubiese pronunciado sobre el mismo en el plazo de sesenta días naturales, computados durante el período de sesiones, a partir del día siguiente al del recibo del suplicatorio. Y aunque distinto en sus presupuestos, acaso cabría integrar, dentro de esta temática que ahora nos ocupa, los conceptos que como el 79 del Reglamento del Congreso prevén que tras sucesivos empates debe entenderse rechazado el dictamen, artículo o proposición que se ha sometido a votación.

b) En segundo lugar, de la definición dada se desprende quiénes son los sujetos del acto. El Parlamento como tal (en nuestro caso las Cortes Generales) es el primer agente. Obviamente son pocos los actos del propio Par-

²⁸ Sólo por desidia de los constitucionalistas, explicable en ciertas épocas de la historia de los países, puede llegar a ser verdad la frase que en 1869 pronunciaba Lorenz von Stein: «Se acerca con pasos rápidos la época en que la teoría de la Administración será reconocida como las Pandectas de la ciencia del Estado», citada por E. García de Enterría en la Administración española.

lamento; me atrevería a decir incluso que sólo lo son las leyes y los actos en virtud de los cuales, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 94.1 de la Constitución, las Cámaras sucesivamente autorizan al Gobierno para que éste, mediante tratados o convenios internacionales, se obligue intencionalmente. Pues el resto de los actos, o son actos en Parlamento, a los que ya hemos hecho mención, o son actos de una de las dos Cámaras o de sus correspondientes órganos, que se refieren básicamente a cuestiones de control sobre el Gobierno o la Administración.

De esta manera, llegamos a una cuestión nada pacífica ni por parte de la doctrina²⁹ ni por los intereses políticos en juego, a saber: la de determinar cuáles son los órganos de las Cámaras. Hubiera sido fácil prescindir en la definición propuesta de la palabra órganos; pero ocultar el problema no es, a mi juicio, doctrinalmente correcto, sobre todo si se advierte que detrás de determinadas posiciones hay evidentes razones políticas, a las que conviene combatir con argumentos estrictamente técnico-jurídicos, si se admite que esto es posible.

A mi entender, según el esquema clásico de la teoría del órgano, dentro del Derecho parlamentario debe entenderse por tal aquel que es capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyéndole los efectos jurídicos de aquélla. A partir de esta posición creo que es posible llegar a perfilar los órganos de las Cámaras: por lo que se refiere a nuestro Derecho parlamentario actual, son órganos de las Cámaras, cuyos Reglamentos les atribuyen competencias y facultades específicas, los Presidentes, las Mesas, las Juntas de Portavoces (al menos en el Congreso, pues en el Senado su actividad, aparte del específico peso político que pueda tener, se reduce en la mayoría de las ocasiones a ser órgano consultivo y no decisor), las Diputaciones Permanentes, las Comisiones (tanto en pleno como actuando por medio de ponencia) y los Plenos. Por exclusión, puede decirse que no son órganos parlamentarios el resto de los agentes que, dentro o fuera de las Cámaras, actúan con representantes del Parlamento, bien sean diputados o senadores, o miembros de las dos Cámaras³⁰.

c) El tercer componente de la definición se refiere al ejercicio por parte del Parlamento, de sus Cámaras o de los órganos de éstas de una potestad constitucional o reglamentaria. Pues, en conexión con lo que afirmábamos al hablar de los actos del parlamentario, es preciso que el Parlamento o sus órganos han de estar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 79.1 (contra-

²⁹ Cfr. los siguientes trabajos: Gian Franco Ciaurro, *Gli organi della Camera*, en *Il Regolamento della Camera dei Deputati*, Roma, 1968, págs. 183 y sigs., así como la bibliografía a que se alude en las págs. 715 a 731; A. Manzella, *Il Parlamento*, Bolonia, 1977, páginas 65 y sigs.; Vincenzo Longi, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milán, 1976, págs. 57 y sigs.; Silvano Tosi, *Diritto parlamentare*, Milán, 1974, págs. 121 y sigs.; M. Gonzalo González, *Posición de las Cortes Generales en la Constitución*, en *Lecturas sobre la Constitución española*, vol. II, Facultad de Derecho, Universidad a Distancia, Madrid, 1978, págs. 659 y sigs.; L. Sánchez Agesta, *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Editora Nacional, Madrid, 1980, págs. 274 y sigs.

³⁰ Piénsese, por ejemplo, en algo que está ocurriendo con frecuencia, demasiada a mi juicio. Me refiero a la creación, generalmente tras la aprobación de una proposición no de ley, de comisiones mixtas de las que forman parte diputados y personas designadas por el ejecutivo. Uno de los últimos casos es la constituida para vigilar y seguir el desarrollo de los preparativos concernientes al próximo mundial de fútbol.

punto del 67.3) de la Constitución, reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Todo ello, no obstante, debe ser desarrollado con algún detenimiento en el apartado siguiente relativo a los requisitos del acto parlamentario.

Tan sólo una precisión más. Cuando hacemos referencia al ejercicio de una potestad reglamentaria, es obvio que nos referimos a competencias previstas en los reglamentos parlamentarios, y no a los reglamentos de carácter administrativo.

4. *Requisitos del acto parlamentario*

Señalan con acierto Cantelli, Mortara y Movia³¹ que *el estudio de un órgano colegiado puede perseguir, separada o conjuntamente, tres fines: a) el estudio de las estructuras del órgano, en sí o en relación con otros órganos; b) el estudio de las personas que componen el órgano, y c) el estudio de la actividad del órgano. Los estudios sobre los Parlamentos no escapan a esta repartición sustancial.* Estamos básicamente de acuerdo con esta afirmación y creemos que la cita viene a colación en el momento de ocuparnos de los requisitos del acto parlamentario.

Estos requisitos, como señala Carnelutti³², son *los caracteres que el hecho material debe ofrecer para que la situación jurídica inicial se convierta en la situación jurídica final*, siendo los efectos jurídicos *los caracteres de la situación jurídica final*.

Una vez sentado este principio, podemos afirmar que los requisitos de un acto parlamentario son esencialmente de tres tipos. De una parte, subjetivos; de otro lado, objetivos, y en tercer término, formales.

a) Por lo que se refiere a los de carácter subjetivo, hay que hacer referencia a lo ya dicho en la definición (referencia al Parlamento o a las Cámaras y a sus órganos, concepto este de capital importancia para nosotros en la delimitación que de él hemos hecho). Aparte de ello, otro requisito fundamental, a efectos de la validez y de la posible jurisdicciónabilidad del acto, es el de la *competencia*, al que no debemos prestar atención en exceso por estar este concepto suficientemente acuñado en el ámbito del Derecho público, y en especial en el del Derecho administrativo.

Quizá no sería ocioso apuntar un problema que, a mi modo de ver, no es baladí. Y hable de apuntar puesto que, según mis noticias, en este mismo número de la revista está previsto un artículo *in extenso* sobre este problema. Me refiero al de la personalidad jurídica de las Cortes y de cada una de las Cámaras. Pues una de las cuestiones básicas que deben plantearse en torno a los órganos es la de la personalidad jurídica de las instituciones a las que imputan su actividad.

Pocas referencias, acaso sólo indirectas, hay en la doctrina a este respecto. Entre nosotros citaremos a Yuste Grijalba, que hace algunos años apuntaba

³¹ Cantelli, Mortara y Movia, *Come lavora il Parlamento*, op. cit., pág. 1.

³² Carnelutti, *Teoría general del Derecho*, op. cit., pág. 238.

que el Parlamento *is not a clearly differentiated legal person to which it is possible to impute actions of agents or subsidiary bodies*³³. Puede ser que en algunos régímenes parlamentarios esa afirmación rotunda sea cierta, sobre todo si manejamos el Derecho positivo.

Pero me atrevo a decir (y ello puede aplicarse también al principio de la competencia en el ámbito del Derecho parlamentario) que en gran medida esta cuestión está supeditada a los usos y precedentes parlamentarios. No es, por tanto, absolutamente necesario, con los riesgos de falta de certeza y seguridad que ello trae consigo, que haya una definición precisa en los textos legales, constitucionales o reglamentarios, de la personalidad jurídica del Parlamento o de sus Cámaras, ni un elenco exhaustivo de las competencias que se atribuyen a cada órgano. Basta en la mayoría de las ocasiones con que existan usos y precedentes en el actuar de las Cámaras. Y conste que a menudo los usos y los precedentes tienen auténtica categoría de convención constitucional, cuya carga política, como es bien conocido, hace de esta figura una de las especiales fuentes del Derecho en el ámbito constitucional.

b) Por lo que se refiere a los requisitos objetivos, pueden mencionarse, siguiendo a la doctrina administrativa, de una parte, el presupuesto de hecho; en segundo término, el fin; en tercer lugar, la denostada causa, y, por último, los motivos.

Acaso no se den con claridad en cada uno de los actos parlamentarios todos los requisitos objetivos a que acabamos de aludir. Pero sí se puede, con un ejemplo, dejar constancia de que en principio es preciso contar con todos ellos para la perfección del acto. Pensemos, *verbi gratia*, en un acto legislativo. Es evidente que el presupuesto de hecho puede darse por motivaciones abstractas (*horror vacui*) o concretas, como el imperativo de desarrollo constitucional de figuras o instituciones de nuevo cuño (Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo) o de existentes a las que se da nuevo contenido (filiación ilegítima). Por lo que se refiere al fin, éste será la consecuencia del objetivo a perseguir de acuerdo con la voluntad constitucional o del propONENTE de la iniciativa legislativa. Problema más complejo es definir o hallar la causa en el acto parlamentario, y más aún si éste es tan amplio como una ley; pero pueden siempre presumirse unas causas genéricas que amparen estos actos parlamentarios: el interés general o la utilidad pública, aun contando con los riesgos que toda generalización o indefinición traen consigo.

Y, en último término, debemos aludir a los motivos, requisito que en Derecho parlamentario debe estar necesariamente incorporado a la causa³⁴, habida cuenta que el actuar del Parlamento ha de estar siempre vinculado a motivaciones legales *sensu stricto*. A su vez, esta cuestión tiene una derivación cercana en la necesidad de que ciertos actos o sus preparativos o actuaciones ulteriores (piénsese, por ejemplo, en las explicaciones de voto tras la aprobación de un texto legislativo) estén motivados. Es clásico en este ámbito el problema que se suscita en torno a las exposiciones de motivos de las leyes

³³ José Luis Yuste Grijalba, *Parliamentary contracts*, en el núm. 91 de «Constitutional and Parliamentary Information», 1972, pág. 88.

³⁴ Véase E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho administrativo*, cit., pág. 465.

(que podría incluso extenderse al no menos importante de los preámbulos de las Constituciones), aunque a veces se argumenta, y no sin cierta dosis de razón, que estas exposiciones, cuando acompañan a los proyectos de ley que remite el Gobierno a las Cámaras, quedan fuera del terreno estrictamente parlamentario, ya que son fruto del ejecutivo y no del legislativo; pero en todo caso, aun sin llevar el nombre de exposición de motivos, es evidente que los textos que preceden al articulado de las leyes definitivamente aprobadas por el Parlamento constituyen un ejemplo claro de la motivación del acto parlamentario³⁵.

Aunque todo esto no sea sino un atisbo de lo que pueden ser los elementos o requisitos objetivos del acto parlamentario, estimo que su rica complejidad y el correspondiente estudio pormenorizado escapan de las dimensiones objetivas del presente trabajo.

c) Y queda por hacer una referencia al requisito del procedimiento, que no es otra cosa que la forma externa de manifestación del acto parlamentario y de los pasos que éste ha de dar para convertirse en tal.

Y hemos de decir que en el Derecho parlamentario las cuestiones de procedimiento tienen una capital importancia y han sido puestas de manifiesto por la doctrina desde hace ya mucho tiempo. Desde la afirmación importante de Kelsen de que todo el procedimiento parlamentario tiende a lograr compromisos³⁶, podemos hacer mención de la abundante literatura vertida en torno al sistema británico de las tres lecturas o a los sistemas continentales de discusión y aprobación de la ley. Aunque ya desde un comienzo habrá que tener en cuenta que se manejan por los autores indistintamente los términos procedimiento y proceso. Así, Pérez Serrano afirma que *la serie de trámites que han de seguirse para que un texto determinado adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de ley es lo que constituye el «proceso» legislativo, escalonada serie de obstáculos que han de irse venciendo para que, con garantías de meditación y debate, como todo auténtico procedimiento, se llegue a una decisión, tanto más importante en nuestro caso cuanto que la ley ocupa en el Estado moderno el puesto preeminente en la jerarquía de las fuentes. El conjunto del proceso legislativo viene a implicar una operación compleja en que concurren factores diversos (individuales y corporativos, deliberantes y políticos, etc.) coincidentes en la conclusión que a la postre se refleja, aunque a veces sea por vía transaccional y de compromiso, en la declaración de voluntad que con carácter imperativo contiene la regla aprobada*³⁷.

³⁵ Antes mencionábamos que otros actos parlamentarios tienen, de acuerdo con las normas que rigen los debates, necesidad de motivarse antes de su adopción. Véase, por ejemplo, la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a presentación y votación de la cuestión de confianza («B. O. C. G.», serie H, núm. 37.I, de 19 de septiembre de 1980), que en el artículo 1.1 establece que «el debate se iniciará con una exposición del presidente del Gobierno de las razones que justifican el planteamiento de la cuestión de confianza y del programa o la declaración de política general sobre la que se plantee».

³⁶ Hans Kelsen, *Representative Government*, cap. I, citado por V. Herrero en pág. 97 de su obra *Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes*, en «Revista de Derecho Público», Madrid, 1935.

³⁷ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Cívitas, Madrid, 1976, pág. 787. Véanse también las obras, ya citadas, de Tosi, Ciolo y Longi y el libro séptimo del clásico

De esta definición apuntaremos tan sólo algunos de los aspectos relevantes, que merecerían sin duda una atención y estudio profundos, pero que únicamente mencionaremos para no excedernos de los límites naturales del presente trabajo: en primer lugar, que se trata de una serie de trámites, de una operación compleja, en fin; de otro lado, que en el mismo interviene una serie plural de agentes, sujetos u órganos; en tercer lugar, que esta actividad se desarrolla con sujeción a unas normas predeterminadas, aun contando con el elemento menos definido por regla general del uso y del precedente parlamentario; en cuarto término, señalemos la amalgama, que no deja de ser curiosa y típica del Derecho parlamentario, del predominio de la forma escrita y de utilización constante de la palabra a través del discurso y del debate; y, por último, aspectos específicos como el que señala el artículo 79 de la Constitución, es decir, *quorum* de presencia y *quorum* de votación requeridos para que las Cámaras puedan adoptar válidamente sus acuerdos.

5. *Clases de acto parlamentario*

A) Convendría en primer término fijar la tipología genérica de la actividad parlamentaria en base a las grandes funciones que realizan las Cámaras y el Parlamento como conjunto.

Así, en un principio tendríamos una clasificación tripartita de los actos parlamentarios: actos legislativos, actos de control y actos de administración y gestión, si bien existe una posible categoría cuarta de actos que podríamos denominar actos quasi judiciales, entre los que podrían encontrarse los que conceden o deniegan los suplicatorios que dirigen a las Cortes los órganos jurisdiccionales competentes para inculpar o procesar a miembros del Congreso o del Senado, o los previstos en el apartado 2 del artículo 102 de la Constitución, en los que una cuarta parte de los diputados puede proponer, y la mayoría absoluta del Congreso acordar, la acusación al presidente del Gobierno y a los demás miembros de éste para exigir su responsabilidad criminal por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones.

A estas categorías iniciales hay que añadir también otra que, aun teniendo características de la segunda de las apuntadas, no encaja plenamente, sin embargo, en ella. Me refiero a los nombramientos o propuestas que realizan las Cámaras de personas que van a formar parte como miembros de otros órganos. Estos nombramientos o propuestas de nombramiento implican un cierto control sobre las instituciones en cuestión, pero tienen características especiales, como son, en primer término y por regla general, la de servir a la constitución del propio órgano y la de exigir mayorías muy cualificadas que impongan un acuerdo político de amplia coincidencia de grupos en cuanto a los nombres. Entre estos actos han de mencionarse los relativos a magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159 de la Constitución) y del Consejo General del Poder

Eugène Pierre (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*), dedicado al procedimiento de las asambleas políticas.

Judicial (art. 122.3 de la Constitución), o los vocales del Consejo de Administración del ente público RTVE (art. 7 de la Ley 4/1980) y del Consejo de Seguridad Nuclear (art. 5 de la Ley 15/1980). Y capítulo aparte, si bien dentro de este apartado de nombramientos que no implican control estrictamente, deben mencionarse a los actos de las Cortes Generales en los que éstas se pronuncian sobre supuestos constitucionales que afectan a la Corona: el 57.3, referente a provisión de la sucesión; el 59.2, reconocimiento de la imposibilidad del Rey; el 59.3, nombramiento de Regencia, y el 60.1, nombramiento de tutor del Rey.

Y volvamos ahora a la clasificación inicialmente propuesta. Aparecen en primer lugar los actos legislativos, de obvio contenido, aunque de manifestaciones plurales en nuestro texto constitucional. Con la única salvedad de que debemos hablar de actos legislativos y asimilados, podemos mencionar los siguientes: leyes orgánicas, ordinarias y de armonización (art. 150.3 de la Constitución); actos de delegación legislativa (arts. 82 a 84); actos parlamentarios del Congreso por los que se convalidan o derogan reales decretos-leyes (art. 86.2); actos de ratificación por referéndum de proyectos de Estatutos de autonomía (art. 151.2.4.º), y actos de iniciación o aprobación de reforma constitucional (arts. 167 y 168 de la Constitución). Por último, y como emanación del poder de autonormación, mencionemos el acto de aprobación del Reglamento parlamentario.

Por lo que se refiere a la segunda categoría, todos los actos parlamentarios incluidos dentro de ella suponen un control sobre el ejecutivo y otros órganos públicos. Entre ellos, y habida cuenta que el régimen constitucional es parlamentario, destacan los que a continuación se mencionan: la propuesta de nombramiento de presidente del Gobierno (art. 99.3 y 4); la solicitud de información y ayuda del Gobierno y sus departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las comunidades autónomas (art. 109); el acto reclamando la presencia del Gobierno (art. 110); la aprobación de mociones consecuencia de interpelaciones (art. 112); el otorgamiento de confianza al Gobierno (art. 112); la aprobación de una moción de censura y consiguiente propuesta de nuevo presidente del Gobierno (art. 116.2); autorización de la declaración del estado de excepción y su prórroga, en ambos casos acto del Congreso de los Diputados (art. 116.3); declaración por el Congreso del estado de sitio (art. 116.4); actos de autorización para la celebración de tratados internacionales que no impliquen aprobación de un texto legislativo (art. 94.2); autorización por el Congreso de celebración de referéndum consultivo relativo a cuestiones políticas de especial trascendencia (art. 92.2); actos de autorización de acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas (art. 145.2); actos de control sobre normas de las comunidades autónomas (art. 150.1), y actos del Senado autorizando al Gobierno a adoptar medidas para el cumplimiento forzoso de obligaciones por las comunidades autónomas (art. 155.1).

Y, en tercer lugar, los que hemos denominado actos de administración y gestión, que pueden referirse a creación de órganos internos de las Cámaras o dependientes de ellas, como a funcionarios de las Cortes y personal que presta servicios en las mismas. Una primera manifestación del poder de auto-organización nos lleva a aludir a los actos de creación de órganos internos

(comisiones de diversa índole, elección de órganos rectores como Presidencia y Mesa) o dependientes de las Cortes (así, los referentes a Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas), o a actos de estricta organización, entre los que cabe mencionar a la aprobación del Estatuto del personal de las Cortes Generales previsto en el artículo 72 de la Constitución o la repercusión que ésta y otras necesidades tienen desde el punto de vista económico, lo cual lleva consigo la aprobación de los presupuestos de ambas Cámaras. E íntimamente conectados con todas estas cuestiones están la relativa a nombramientos de funcionarios tras los actos previos de convocatoria de las correspondientes oposiciones y otros acuerdos referentes a delegación de facultad legislativa plena en las comisiones y los correlativos de avocación, o los que versan sobre la celebración de sesiones extraordinarias.

Y nos queda una última consideración dentro de este apartado de los actos de administración y gestión. Me refiero a los contratos celebrados por las Cámaras³⁸, que plantean no pocas cuestiones de interés, como las personas que deben suscribirlos en nombre de aquéllas, la sujeción de los mismos a un régimen de Derecho privado o público con especialidades, dada la idiosincrasia de las Cortes, etc.

B) Y no quedaría completo, a mi juicio, este apartado de la tipología de los actos parlamentarios sin que mencionásemos como cuestión importante y digna de un desarrollo ulterior: la relativa a los efectos de los actos. Diré a este respecto que son dos los efectos fundamentales o las clases de efectos: hay actos que tienen efectos estrictamente jurídicos, como ocurre, *verbi gratia*, con los contratos; en otros concurren los efectos jurídicos y los políticos: así sucede, por poner un caso paradigmático, con la aprobación de una moción de censura, que lleva implícita la propuesta de nombramiento de nuevo presidente de Gobierno; y, en último lugar, actos con efectos meramente políticos, como ocurre con la aprobación por una Cámara de una moción distinta de la de censura, que imponga ciertos deberes u obligaciones al Gobierno.

C) Además, y también con vistas a un desarrollo ulterior, es preciso apuntar que la nomenclatura es muy variada en cuanto a los tipos concretos de actos parlamentarios en el Derecho comparado, aunque sí se nota una tendencia generalizada a utilizar con profusión la palabra *moción*.

6. *Jurisdicción y acto parlamentario*

Ya al principio de estas páginas hacía alusión a los distintos efectos que, bajo la óptica jurisdiccional, han traído consigo las teorías de los actos administrativos y de los actos políticos o de Gobierno. Y si se ha dicho, con acierto a mi modo de ver, que los derechos y libertades valen lo que valen sus garantías, bueno será que nos planteemos la trascendente cuestión de si los actos parlamentarios, de si todos los actos parlamentarios están sujetos a revisión jurisdiccional.

No cabe duda de que sí están sujetos los actos legislativos, excepto los

³⁸ Véase el ya citado artículo de J. L. Yuste Grijalba *Parliamentary Contracts*.

de revisión constitucional. Así se desprende de la Constitución y de lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre³⁹. Incluso en dicho artículo se prevé la sujeción a la jurisdicción de constitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales. Y ello para cumplir la finalidad a que el citado artículo hace referencia y que es la de que *el Tribunal Constitucional garantiza la primacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones o actos impugnados*.

Menos obvia parece la cuestión de si están o no sometidos a jurisdicción los actos que hemos denominado de control. En este aspecto, cabe cuando menos hacer dos aseveraciones que se derivan de la especial naturaleza de los agentes parlamentarios: de una parte, que, como establece el artículo 71.1 de la Constitución, los diputados y senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones; disposición que tiene su lógico correlato extensivo en los Reglamentos de las Cámaras, que amplían dicho privilegio a los votos que emiten los parlamentarios también en el ejercicio de sus funciones. Y, de otra parte, que estos actos de control tratan de conseguir el fin específico de la responsabilidad política del Gobierno. Estas consideraciones, junto con la de observar la falta de perjuicios o indefensión que ello puede traer consigo, me hace (eso sí, en una primera aproximación a tan delicado problema) sostener que no es preciso someter tales actos a control jurisdiccional: la naturaleza de los mismos excluye casi por definición esa posibilidad.

Pero vayamos ahora al tercero de los tipos de actos parlamentarios, los que hemos considerado actos de administración y gestión. Y llegados a este punto, es grato observar cómo dos ilustres tratadistas, los profesores García de Enterría y Fernández Rodríguez, que recogen la terminología que en este trabajo proponemos, pues hablan de *actos de los órganos parlamentarios*⁴⁰, se ocupan de esta materia con especial preocupación. De una parte, y como se podrá observar por lo anteriormente dicho coincide en un todo con ellos, dejan al margen de la jurisdicción contencioso-administrativa a los actos *específicamente ligados al ejercicio de las funciones constitucionales de las Cámaras parlamentarias*⁴¹. De otro lado, comentan que de *lege data* no sea posible encajar una cláusula en la competencia genérica de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las reclamaciones relativas a los derechos de los funcionarios de las Cortes o de las que se pueden producir por personas y entidades que mantienen relación contractual o de otra índole con el Parlamento o con las Cámaras⁴².

³⁹ Sobre el carácter del proceso constitucional, véase J. González Pérez, *Derecho procesal constitucional*, Cívitas, Madrid, 1980, págs. 39 y sigs., y F. Rubio Llorente y M. Aragón Reyes, *La jurisdicción constitucional*, en el libro *La Constitución española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría, Cívitas, Madrid, 1980, págs. 797 y sigs.

⁴⁰ E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho administrativo*, II, 2.^a ed., Cívitas, Madrid, 1981, págs. 508-509.

⁴¹ *Ibid.*, pág. 508.

⁴² Véase Autos del Tribunal Supremo de 14 de noviembre y 13 de diciembre de 1969, que declararon la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo interpuesto

A parte de que la cuestión parezca o no importante, y a mi juicio lo es, lo grave es que la situación existía antes de la Constitución, y las normas de desarrollo de ésta no la han hecho frente. Hace ahora un año, en una conferencia que pronuncié en el Ateneo de Madrid sobre la protección de los derechos humanos ante el Tribunal Constitucional, afirmaba que el artículo 42 de la Ley Orgánica reguladora de este Tribunal consagra, y precisamente en una Ley Orgánica —no se olvide este dato—, la peligrosa presunción de que los actos de administración y gestión de las Cortes o de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas no son recurribles en vía contencioso-administrativa.

Ahora bien: si esto es así, también cabe, y es la fórmula que propugno como transitoria hasta que se modifique en el sentido apuntado la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que el problema se resuelva introduciendo un precepto con los efectos deseados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, previsto en el artículo 72.1 de la Constitución. Con ello, y de manera provisional, se rompería al menos esa presunción *iuris tantum* a que acabo de aludir⁴³.

por un letrado de las Cortes contra acuerdo de éstas, que le impusieron la sanción de suspensión de empleo y sueldo.

⁴³ Acabaría también de esta manera la afirmación que hacían Barthélémy y Duez (*Traité de Droit Constitutionnel*, op. cit), que en la pág. 523 manifestaban que «d'ailleurs, l'acte parlementaire, quel qu'il soit, échappe comme tel au contrôle du juge».