

EL CONTROL DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. UNA COMPARACIÓN CON EL SISTEMA ITALIANO

PATRICIA RODRÍGUEZ-PATRÓN
Profesora Asociada de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO

1. La autodiquía o autocrinia de los órganos constitucionales: el modelo italiano
2. El ordenamiento español: ausencia de un principio general de autodiquía o autocrinia de los órganos constitucionales
3. El control de los actos y disposiciones de las Cámaras
4. El control de los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial
5. El control de los actos y disposiciones del Tribunal Constitucional
6. Conclusión

1. LA AUTODIQUÍA O AUTOCRINIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES: EL MODELO ITALIANO

Tradicionalmente, los términos *autodichia* y *autocrinia* se han utilizado indistintamente por la doctrina italiana para designar la potestad de ciertos órganos que pueden conocer de los recursos planteados por sus empleados. Tal potestad se ha extendido hasta cuajar en una concepción general que restringe de forma muy acusada las posibilidades de control externo de los actos y disposiciones de administración y funcionamiento de los órganos constitucionales.

Esa concepción encierra un entendimiento de los órganos constitucionales y de su autonomía que contrasta abiertamente con la que, en nuestra opinión, subyace en nuestro ordenamiento o en el ordenamiento alemán, donde, como aquí, se admite el enjuiciamiento de los conflictos de los órganos constitucionales con sus empleados, o bien por la jurisdicción contencioso-administrativa, si se trata de funcionarios, o bien por la jurisdicción laboral si se trata de personal de este último tipo¹.

Puede decirse que con la contribución de la doctrina y la jurisprudencia ordinaria y constitucional —sobre todo, de esta última²— la autodiquía se ha convertido en una de las garantías fundamentales de la posición de los órganos constitucionales italianos.

A partir de la Sentencia del *Consiglio di Stato* de 9 de septiembre de 1898³, en la que se excluye la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para juzgar los actos administrativos de las Cámaras, se ha venido repitiendo la incompetencia de aquella para juzgar de los actos objetivamente administrativos pero emanados por autoridades no administrativas.

Siguiendo la dirección de la citada Sentencia, la Sección cuarta del *Consiglio di Stato* negó en otra de 12 de agosto de 1927 su competencia para conocer de un recurso presentado por un empleado de la Cámara de los Diputados⁴. Entendía que, aunque la Cámara es un órgano estatal, tiene encomendada una función diferente de la ejecutiva que requiere su «absoluta independencia»⁵. Al ser las tareas administrativas —y, dentro de ellas, las desarrolladas en materia del empleo público— instrumentos al servicio de su función principal, deben quedar dentro de la llamada jurisdicción exclusiva, excluyéndose cualquier tutela jurisdiccional por parte de los jueces ordinarios⁶.

1. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 126 *Beamtenrechtsrahmengesetz* en relación con el art. 176 *Bundesbeamtengesetz*. V. R. BIEBER (1992, pp. 270-272); D. EHLERS (1998, especialmente, pp. 54 y ss.)

2. Un análisis pormenorizado de esa jurisprudencia puede encontrarse en M. C. GRISOLIA (1996, p. 88); R. FINOCCHI (1997, p. 303). Como este autor reconoce, la potestad para conocer de los recursos respecto a los propios empleados tiene su origen en los países anglosajones y europeos y representa una huella evidente de las razones que llevaron a su constitucionalización.

3. En ella se negaba la naturaleza de acto administrativo impugnabile a una medida adoptada por la Cámara de Diputados en materia de una concesión para la construcción de un aula parlamentaria.

4. La Sección negó su competencia a pesar de que el empleado de la Cámara presentó el recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 26 del Texto Único n. 1054 de 1924, que encomendaba a ese Tribunal la decisión sobre los recursos «contra actos y disposiciones de una autoridad administrativa o de un cuerpo administrativo deliberante».

5. La sentencia se refiere expresamente al artículo 61 del Estatuto, que exige la garantía de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones.

6. Curiosamente, una argumentación parecida ha llevado a consecuencias opuestas respecto a la Presidencia de la República. Pese a la opinión contraria de parte de la doctrina, una consolidada orientación jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte de Casación, ha afirmado la competencia del juez administrativo en los conflictos relativos a su personal. A ello ha contribuido la ausencia de normativa específica y el reconocimiento del carácter excepcional de la jurisdicción doméstica atribuida a los órganos constitucionales. Pero, fundamentalmente, esta orientación se funda en la idea de que el personal de la Presidencia depende exclusivamente del

Por su parte, el rumbo tomado por la jurisprudencia constitucional puede definirse como la perpetuación de una prerrogativa que debe adaptarse a una situación constitucional muy diferente a aquella en la que nació⁷.

La Corte, en su intento de reconducir a un «régimen común» la exclusión de los órganos constitucionales del control jurisdiccional⁸ se ha centrado, por un lado, en las prerrogativas constitucionales de estos órganos y, por otro, en la posición en el sistema de fuentes de los reglamentos emanados por los mismos, especialmente, por el Parlamento. La reconstrucción —no siempre unívoca— de su jurisprudencia tendrá lugar siguiendo estas dos directrices.

Con respecto a las primeras, ha deducido de la soberanía atribuida a las Cámaras la necesidad de aplicarles un «completo y amplio sistema de garantías»⁹ entre las que se encuentra la inmunidad jurisdiccional como «confirmación de la independencia del órgano frente a los demás poderes»¹⁰. La potestad de ejercicio de la justicia doméstica, forma parte pues de ese régimen común de autonomía de los órganos constitucionales que, además del poder de disciplinar «el orden y el funcionamiento de sus aparatos auxiliares», comprende «el momento aplicativo de las normas propias, incluidas la decisión sobre la concreta adopción de las medidas para asegurar su observancia»¹¹.

En cuanto a la posición de los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes, ha negado su inclusión en los «actos con fuerza de ley» impugnables *ex artículo 134 Cost.* De forma particularmente clara, en la Sentencia n.154

Secretario general de tal órgano, cuya actividad sería sólo instrumental respecto a las funciones presidenciales y tendría naturaleza meramente administrativa, por lo que no se encuentran razones para reconocer la autocrinia. V., P. ej., Cass. civ. sez. un., sent 5 de agosto de 1975, n. 2979.

7. V. R. FINOCCHI (1997, pp. 310 y 311).

8. En la Sentencia n. 44 de 1968, donde se pronuncia en contra de la autodiquía del CSM, no permite la extensión de ese «régimen común» a órganos no considerados constitucionales. En aplicación del artículo 24 de la Constitución (que recoge el derecho a la tutela efectiva) afirma, sin pronunciarse expresamente sobre su cualidad o no de órgano constitucional, que «no subsisten en nuestro ordenamiento reglas que se puedan aplicar a todos los órganos a los que la Constitución les confiere una posición de independencia».

9. Sentencia n. 66 de 1964. Ese sistema de garantías se extrae de los artículos 64, que prevé la adopción de sus respectivos reglamentos; 66, que les asigna el control de credenciales y la verificación de la existencia de causas de inelegibilidad e incompatibilidad de sus miembros; y 68, referido a la irresponsabilidad de los parlamentarios por las opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones y la inmunidad parlamentaria.

10. La citada Sentencia respondía a la pretensión de la Región siciliana de que le fuera reconocida a su Asamblea regional la competencia de juzgar sobre las relaciones de trabajo con su propio personal. La Corte se la negó, afirmando que tal Asamblea no se puede comparar con las Cámaras, a la que se les reconoce la «soberanía que sigue siendo un atributo del Estado».

11. Sentencia n. 129 de 1981. En este caso, se vuelve a reclamar la existencia de «un régimen fundamentalmente común a todos los órganos constitucionales». Se declara la no sujeción a la jurisdicción de la Corte de Cuentas de los tesoreros del Presidente de la República, de la Cámara y del Senado (e, implícitamente, de la misma Corte, como órgano de garantía del ordenamiento republicano), dada la «posición de plena y absoluta independencia» de estos órganos. Como había mantenido ya en la sent. n. 15 de 1969, señala que la exención del control externo les asegura «la más rigurosa imparcialidad y efectiva paridad respecto a los otros órganos inmediatamente partícipes de la soberanía».

de 1985, donde subrayó que éstos ni son nombrados en la norma constitucional en cuestión, ni encajan en tal categoría¹².

1.1. LA AUTODIQUÍA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN GENERAL

La tradición de autodiquía o autocrinia no sólo se ha confirmado para el Parlamento, sino que se ha extendido a otros órganos del mismo rango: la Corte Constitucional y, según algunos, también a la Presidencia de la República. En la base de esta extensión se encuentra la definición de los órganos constitucionales como órganos que, al igual que el Parlamento, derivan inmediatamente de la Constitución y son esenciales al ordenamiento instaurado por ella¹³.

Lo dicho no encaja muy bien, sin embargo, con el hecho de que la autodiquía no está expresamente prevista por la Constitución para ningún órgano constitucional. Además, se ha reconocido también a órganos que no entran dentro de esta categoría, como es el caso de la Corte de Cuentas¹⁴.

R. FINOCCHI (1997, p. 314) llama la atención sobre el hecho de que estas consideraciones se hacen también para el Secretario de la Presidencia de la República, teniendo en cuenta que no hay en la Constitución una norma referida a la Presidencia del tenor de la contenida en el art. 64, que garantiza al más alto nivel la autonomía reglamentaria de las Cámaras. Esta posición contrasta con la de los jueces administrativos que, como ya hemos visto, han afirmado hasta ahora la propia competencia para juzgar sobre los recursos de los empleados de la Presidencia, equiparando su posición a la de los empleados públicos.

En un sentido parecido se pronuncia en la Sentencia n. 154 de 1985.

12. Pero, además de ello, consideró que la posición central del Parlamento en el ordenamiento es coherente con el reconocimiento de una «independencia garantizada en relación con cualquier otro poder». V. R. FINOCCHI (1997, pp. 316 y 317), para quien con esta decisión la Corte ha consolidado en el ordenamiento la función de autodiquía a favor de las Cámaras en referencia a su relación con el personal. M. C. GRISOLIA (1996, pp. 94 y 95), por su parte, percibe un cierto cambio de orientación en la interpretación que, *obiter dicta*, ofrece el Alto Tribunal. La autora quiere ver en la argumentación de la Corte un «reproche implícito» al legislador con la clara intención de animar a una revisión de dicha reglamentación: «en cuanto a la duda de compatibilidad de la autodiquía de las Cámaras con los principios constitucionales de jurisdicción en cuestión, sólo podemos coincidir con el juez *a quo*, sobre la base de principios contenidos incluso en convenciones internacionales, que la independencia y la imparcialidad del órgano que decide, las garantías de defensa y la duración razonable del proceso, en cuanto consustanciales al concepto mismo de tutela efectiva, son indefectibles en la resolución de cualquier controversia».

13. R. FINOCCHI (1997, p. 309). El mismo autor recuerda en la p. 306 de la obra citada que el Estatuto Albertino asume la tradición madurada en las constituciones del siglo XIX. Siguiendo los ejemplos de la Constitución francesa de 1830 y de la belga del año siguiente, el artículo 61 del Estatuto atribuía a cada una de las Cámaras el poder de emanar su propio reglamento interno, con el fin de disciplinar «el modo según el cual debe ejercitar sus propias atribuciones». La doctrina de la época justificaba la introducción de esta norma constitucional haciendo referencia a la exigencia de sustraer a cada asamblea de la influencia del Gobierno y de la otra cámara, salvaguardando la libertad y la independencia propias de las asambleas políticas. Dentro de este ámbito de libertad e independencia se enmarcaba, según el entendimiento general, la potestad instrumental de autodiquía.

14. A la *Corte dei conti* —que, según opinión unánime en la doctrina, no es un órgano constitucional, sino, simplemente de «relieve constitucional» [como señaló E. CHELI (1965, pp. 61 y

Los únicos órganos para los que existe una norma de referencia son el Parlamento y la Corte Constitucional. Para el primero la autodiquía o autocrinia se extrae de una interpretación amplísima del art. 64.1 Cost. que prevé la autonomía reglamentaria de las Cámaras¹⁵. Para la Corte se recoge expresamente en el art. 14.3 de la Ley n. 87 de 1953, tal y como quedó modificado por el art. 4.3 de la ley de 18 de marzo de 1956, n. 265.

La sustracción al control jurisdiccional ordinario de las medidas concernientes al personal y al funcionamiento de los órganos constitucionales representa, sin duda; una excepción, modesta en cuanto a la cantidad, dado el bajo número de recursos, pero significativa por la relevancia de la derogación de las normas que regulan las garantías jurisdiccionales.

Esto ha resultado bastante para desencadenar una amplia discusión en la que la doctrina italiana ha tomado distintas posiciones. Éstas dependen del propio entendimiento del principio de separación de poderes, así como de la importancia que se conceda a la autonomía e independencia de los órganos constitucionales frente a las garantías jurisdiccionales contenidas en la Constitución. Como se ha puesto de relieve, esas posiciones doctrinales pueden ser reconducidas a tres orientaciones principales¹⁶.

Una primera, acuñada en la fase sucesiva a la aprobación de la Constitución, se reafirma en las premisas teóricas tradicionales sobre las que se funda la justicia doméstica de los órganos constitucionales¹⁷. Considera la autodiquía como parte de la autonomía de organización y funcionamiento de éstos. De sus funciones soberanas se deriva la ausencia absoluta de vínculos externos. Se afirma la estrecha conexión entre las garantías de los órganos constitucio-

ss)]— se le atribuyó la autodiquía por el texto único de su Ley reguladora, contenido en el Decreto n. 1214 de 1934 (art. 3.1). Este artículo atribuía a las secciones reunidas de la Corte la competencia para decidir, de forma contenciosa, en primera y última instancia sobre las reclamaciones del personal referentes a su nombramiento y a cualquier circunstancia referente a la relación de trabajo. Dicha disposición fue, no obstante, derogada por el art. 12 de la Ley n. 425 de 1984. La norma del texto único de la ley del Tribunal de Cuentas que le atribuía la autocrinia había pasado la prueba del juicio de constitucionalidad (sent. n. 135, de 1975), pero el legislador quiso, de todas formas, derogarlo pocos años después del pronunciamiento de la Corte Constitucional.

15. Para la Cámara de los Diputados, el artículo 12.3 de su Reglamento, además, establece que el Servicio de Presidencia, mediante providencia contenida en un Decreto del Presidente, «decide en vía definitiva los recursos que se refieren al estado y a la carrera jurídica y económica de los empleados». Para el Senado, con una fórmula más genérica, el art. 12.1 de su Reglamento se limita a afirmar que el Consejo de Presidencia aprueba los reglamentos internos y «adapta las medidas relativas al personal en los casos en que así esté previsto». Como se ha señalado [R. FINOCCHI, 1997, p. 321]), tampoco esas normas afirman explícitamente el poder de autodiquía, como poder de tipo jurisdiccional. El Reglamento de la Cámara utiliza las expresiones normales para los recursos administrativos. El del Senado prevé la potestad de adoptar medidas (por tanto, aparentemente, de tipo administrativo y no jurisdiccional) en relación con el personal en los casos previstos en los reglamentos internos. Sin embargo, los Reglamentos de ambas Cámaras se encargan de regular minuciosamente los procesos en relación con su personal.

16. Un estudio crítico relativamente reciente de las distintas posiciones doctrinales al respecto puede consultarse en R. FINOCCHI (1997, p. 318).

17. V. E. CROSA (1951, pp. 91 y ss.); P. BARILE (1959, pp. 242 y ss.); A. M. SANDULLI (1977, pp. 1831 y ss.).

nales y su posición de superioridad y de independencia, hasta el punto de reconocer que tales garantías no representan una excepción al Derecho general, sino una explicación de la naturaleza jurídica de esos órganos. Se entiende que esa «justicia interna y separada» forma parte del ordenamiento particular común a todos los órganos constitucionales. Consecuentemente, respecto a sus reglamentos, se niega la posibilidad de someterlos a control de constitucionalidad. Aferrándose al tenor literal del art. 134 Cost., se defiende que, pese a tratarse de normas primarias, no tienen fuerza de ley.

En el extremo opuesto, quizá prevalente, algunos autores, hacen ceder a la autodiquía en favor de la aplicación de las garantías jurisdiccionales —indelegables— establecidas en la Constitución, desde una visión renovada de la división de poderes.

Por un lado, destacan estos autores la depreciación de las razones que justifican la autocracia en el ordenamiento republicano, teniendo en cuenta la naturaleza democrática de todos los poderes del Estado «que también son expresión de la voluntad popular»¹⁸. Esta nueva situación requiere la consecución de un equilibrio entre ellos, a través del establecimiento de controles recíprocos. Esta misma consecuencia se deduce, para otros, del sistema pluralista de poderes actualmente existente, que encuentra su garantía, precisamente, en esas relaciones recíprocas de control y de verificación de la regularidad de los procedimientos¹⁹. De ahí se deduce el anacronismo de la subsistencia de ámbitos exentos de fiscalización.

Se advierte, asimismo, que la inexistencia de control ha ido inseparablemente unida a la concepción de los reglamentos de los órganos constitucionales como meras reglas internas. Concebidos éstos ya mayoritariamente como normas con eficacia hacia el exterior, resulta imposible seguir admitiendo esa exención. No puede admitirse, pues, una protección absoluta de la autonomía que se traduzca en el completo sacrificio de situaciones salvaguardadas por la Constitución²⁰.

La propia existencia y las competencias de la Corte Constitucional, están en completa antítesis con el concepto, mantenido por Romano²¹, de la independencia de los órganos constitucionales como equivalente a ausencia de controles. Precisamente, la misión de la jurisdicción constitucional es la salvaguarda del correcto desarrollo de las funciones de cada órgano²². En un ordenamiento en el cual cabe incluso el control de constitucionalidad de las leyes,

18. P. G. LUCIFREDI (1971, p. 36).

19. R. FINOCCHI (1997, p. 330). El autor se apoya en los estudios de aquellos que han analizado de forma más lúcida la evolución del sistema italiano hacia el pluralismo y el desarrollo de los poderes independientes y «contrapuestos», en concreto, en las obras de G. ZAGREBELSKY (1992); V. ONIDA (1995); S. CASSESE (1995).

20. M. MIDIRI (1999, pp. 268 y 289).

21. S. ROMANO (1898, p. 11). Este autor admitía, no obstante, el control de la actuación de los Ministros como excepción a la regla.

22. M. MIDIRI (1999, p. 57).

no pueden justificarse excepciones al derecho a la tutela judicial efectiva²³. Si la soberanía del Parlamento no se ha puesto en duda por la introducción del control de legitimidad de las leyes —se resalta—, no hay motivos para temer el control jurisdiccional de los demás actos y disposiciones de los órganos constitucionales²⁴.

Pero es que, además, la autocrinia es considerada inconstitucional por esta corriente doctrinal. Se recuerda que cuando la Constitución ha querido prever prerrogativas específicas en favor de los órganos constitucionales lo ha hecho expresamente (así, por ejemplo, en los arts. 66, 68, 96, 122, 134). Por tanto, ante el silencio en esta materia, debe llegarse a la conclusión de su inconstitucionalidad²⁵. A ello hay que añadir que la autodiquía contradice frontalmente la disciplina constitucional en materia de jurisdicción: concretamente, los artículos 24 y 113 que, al declarar la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses, exigen el respeto al principio de igualdad sancionado en el artículo 3 Cost.²⁶ Asimismo, se opone al principio fundamental *nemo iudex in causa propria* reflejado en los artículos 101.2 y 108.2 Cost, que declaran los principios de independencia e imparcialidad del juez, así como al art. 102.2 Cost., donde se contiene la prohibición de la institución de jueces especiales²⁷.

Lo dicho impone una interpretación fuertemente restrictiva de las prerrogativas de los órganos constitucionales, admitiéndolas exclusivamente cuando sean estrictamente indispensables para la independencia de su funcionamiento²⁸. La idea de la autocrinia como parte del régimen común a todos los órganos constitucionales no puede mantenerse, pues, no sólo por la inexistencia de esa pretendida homogeneidad entre las disposiciones que regulan a cada uno de ellos²⁹, sino porque no es necesaria para la preservación de la independencia de los órganos superiores del Estado. Por todo ello, aconsejan una revisión del entendimiento de las prerrogativas reconocidas a estos órganos.

Finalmente, existe una opinión intermedia que, reconociendo la legitimidad de la autodiquía, propone un cambio de las normas que regulan el contencioso entre los órganos constitucionales y sus empleados, de modo que respeten principios fundamentales de la jurisdicción, como son la imparcialidad e independencia del juzgador, la igualdad procesal etc.³⁰ Para ello, se ha planteado la

23. V. L. ELIA (1968, p. 711); y C. MORTATI (1975, p. 496).

24. En este sentido, v. M. C. GRISOLIA (1996, p. 90).

25. P. DI MUCCIO (1977, pp. 3047 y ss.).

26. M. C. GRISOLIA (1996, pp. 90 y 91).

27. V. C. MORTATI (1968); P. DI MUCCIO (1977, pp. 3047 y ss.); S. P. PANUNZIO (1978, pp. 256 y ss.). Consideraciones análogas realiza N. OCCHIOUPO (1973, especialmente, pp. 51 y ss.), que subraya el hecho de que en esos casos los órganos constitucionales sean juez y parte.

28. L. ELIA (1968, pp. 711 y ss.).

29. Algunos órganos constitucionales carecen de la competencia en cuestión (Gobierno y Presidente de la República) y, en cambio, como vimos, se le ha atribuido a otros que no forman parte de esa categoría, como la Corte de Cuentas. V., en ese sentido, S. P. PANUNZIO (1978, p. 257); M. MIDIRI (1989, pp. 32 y ss.); y R. FINOCCHI (1997, p. 320).

30. A. MANZELLA (1991, pp. 82 y ss.).

vuelta a ideas ya avanzadas en el pasado que permitan conciliar las exigencias de autonomía de los órganos constitucionales con la tutela de los derechos e intereses de sus empleados³¹. La hipótesis es la de crear secciones especializadas bajo la Corte de Casación o el Consejo de Estado, a las cuales asignar los juicios en materia de relación de empleo de todos los dependientes de los órganos constitucionales³². Por ello, estos autores valoran muy positivamente una cierta tendencia a la reducción de las «áreas privilegiadas» de los órganos constitucionales que puede apreciarle tanto en ciertas modificaciones legislativas como en algunas decisiones de la Corte Constitucional, que han intervenido restrictivamente (aunque de forma muy limitada) sobre prerrogativas ostentadas por componentes de los órganos constitucionales por el mero hecho de serlo³³.

1.2. EN PARTICULAR: LA AUTODIQUÍA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Puede decirse, entonces, que la potestad de autocrinia de la Corte Constitucional italiana se enmarca dentro de una fuerte tradición que favorece su permanencia. Pese a ello, la doctrina ha venido contrarrestando, con algunas propuestas de cambio, la continua reacción del Alto Tribunal frente al recorte de las prerrogativas originarias de los órganos constitucionales.

Conforme a lo dispuesto en el art. 14 de la ley de 11 de marzo de 1953, la Corte Constitucional «è competente in vía esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti».

La redacción de este artículo fue examinada profundamente en el curso de los trabajos parlamentarios relativos a la aprobación de la ley n. 265 de 1958, con la cual se aprobaron importantes modificaciones de la ley n. 87 de 1953³⁴. Algunos parlamentarios protestaron por la atribución de la autodiquía a la Corte, por considerar que, con ella, se creaba una jurisdicción especial contraria a lo dispuesto en los arts. 102 y 103 de la Constitución, así como en su dis-

31. M. C. GRISOLIA (1996, p. 98).

32. La propuesta fue ofrecida por A. MANZELLA (1991, pp. 83 y ss.) y fue retomada posteriormente por G. FERRARI (1992, pp. 167 y ss.).

33. Así opinan, M. C. GRISOLIA (1996, p. 328) y R. FINOCCHI (1997, pp. 325 y ss.).

En este sentido, v. la Ley Constitucional n. 1 de 1989; la reforma del artículo 68 de la Constitución, producida por la Ley Constitucional n. 3 de 1993 y las Sentencias de la Corte Constitucional n. 1150 de 1988; 443, 462, 463 y 464 de 1993; n. 289 de 1994; 420 de 1995; 129 y 379 de 1996.

También se ha querido ver en la nueva normativa sobre los recursos del personal de ciertos órganos constitucionales una tendencia a introducir un nuevo régimen de autodiquía más acorde con los principios procesales generales reconocidos en la Constitución. Así, por ejemplo, el Decreto del Presidente de la República de 24 de julio de 1996, que contiene la nueva disciplina de los recursos del personal de la Presidencia de la República; o la modificación de los reglamentos parlamentarios —provocada por la Sentencia de la Corte n. 154 de 1985— aprobada para el Senado el 18 de diciembre de 1987 y, para el Congreso, el 28 de abril de 1988. Esta última modificación, no obstante, ha sido tachada de mera «operación cosmética» por algunos autores [F. G. SCOCA (1988, pp. 491 y ss.)].

34. Sobre las labores parlamentarias, v. S. P. PANUNZIO (1970, p. 90, nota 1).

posición transitoria sexta. Particularmente, se criticó que el artículo 14 no garantizaba la tutela de los empleados de la Corte por parte del juez administrativo, según prescribe de forma general el artículo 103 de la Constitución. Las diferencias sólo pudieron ser superadas después de que el Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, interviniendo en nombre del Gobierno, afirmara que la norma en cuestión se refería únicamente a la materia disciplinaria y no a la jurisdicción sobre las demás vicisitudes de la relación de trabajo³⁵. El desarrollo posterior, en cambio, se ha producido en sentido contrario³⁶.

El nuevo *Regolamento per i ricorsi di impiego del personale della Corte costituzionale* de 16 de diciembre de 1999 ha modificado algunos de los aspectos más criticados del viejo Reglamento de 8 de abril de 1960³⁷. Así, el artículo 2 establece que el colegio juzgador debe estar formado por los tres Magistrados de mayor edad que no formen parte del Servicio de Presidencia³⁸ ni de la Comisión de disciplina, dejando así de juzgar con su composición ordinaria. Además, en el nuevo art. 11.1, se dispone que las audiencias del colegio son públicas, en tanto que, hasta ese momento, la Corte decidía, según el art. 11.2 del antiguo Reglamento, a puerta cerrada. Con ello se reduce, aunque no se elimina, la contradicción con los principios fundamentales de toda función jurisdiccional³⁹. Esta normativa carece todavía de algunos elementos

35. V. R. FINOCCHI (1997, p. 309).

36. Como, por otro lado, no podía ser de otra manera, si se tiene en cuenta que los sucesivos reglamentos aprobados por la Corte para regular la resolución de recursos internos se refieren a la materia de empleo en general y no sólo a la impugnación de las medidas disciplinarias.

M. C. GRISOLLA (1996, pp. 92 y 93), señala, a este respecto, que de 1956 hasta 1995 se habían presentado un total de 135 recursos por dependientes de la Corte en materia de relación de empleo, de los cuáles, sólo 38 fueron resueltos. En 1976 (veinte años después de la institución del órgano) tiene lugar la primera decisión pronunciada en sede de autodiquía, que tiene su origen en un recurso presentado por un jefe de Cancillería, contra una medida adoptada por el Servicio de Cancillería, dependiente del Presidente, en relación con el reconocimiento de su categoría profesional y con los efectos económicos y salariales derivados del mismo.

En los años 80, con la modificación del Reglamento «De los servicios y del personal», se registró un incremento de los recursos referidos en su mayor parte a la aplicación de las normas transitorias que acompañaban a la nueva normativa. Estos fueron rechazados en su mayoría, en cuanto no se referían a medidas concretas, sino a normas reglamentarias que la Corte considera incontrolables por su carácter primario, en consonancia con su jurisprudencia en materia de reglamentos parlamentarios (así, la Decisión de 16 de diciembre de 1985, n. 2). Al final de los ochenta, el número de decisiones admitidas por la Corte en materia de autodiquía apenas llegaba a las 35. De 1990 a 1995 sólo se produjeron 3 decisiones, todas ellas relativas a pensiones y cuestiones asistenciales (la última, con el número de orden 38, de 19 de julio de 1994, y se refería exactamente a una medida sobre el cálculo del finiquito de un trabajador).

37. V., por ejemplo, las críticas de R. FINOCCHI (1997, pp. 321 y ss.).

38. Según el nuevo «Reglamento de servicios y del personal» de 1984 (que, por cierto, no está publicado oficialmente), las medidas relativas al *status* de los empleados, adoptadas por Decreto de la Presidencia, no son ya juzgadas —salvo raras excepciones— por la Corte (como preveía el reglamento de 1960), sino por su Servicio de Presidencia (artículos 64 y 84). Con ello, se ha procedido a atenuar la estrecha relación de identidad entre los órganos deliberantes y los decisores.

39. Otro avance en este sentido, aunque sea meramente testimonial, puede verse en la remisión que, con carácter subsidiario de lo dispuesto en el Reglamento, se realiza a las normas de procedimiento frente al Consejo de Estado en sede jurisdiccional.

que aseguran una correcta tutela de los derechos de sus dependientes: el Colegio sigue conociendo en única instancia (lo que se ve agravado si tenemos en cuenta que, conforme a lo establecido en el artículo 137.3 Cost., no es posible impugnación alguna frente a las decisiones de la Corte); la decisión sólo debe ser sucintamente motivada (art. 13); asimismo, sigue sin estar prevista ninguna forma de publicación de las decisiones de autodiquía⁴⁰.

Aunque las normas reglamentarias consideran recurribles las «disposiciones» («*provedimenti*») relativas a la materia de empleo o a las sanciones disciplinarias, en la propia jurisprudencia doméstica de la Corte se ha excluido la impugnabilidad de los actos considerados de autoorganización (por ejemplo, en cuestiones de retribución del personal), en cuanto «connaturales a la autonomía intrínseca de la institución»⁴¹. También se niega la posibilidad de impugnar aquellos de contenido general⁴², es decir, sus reglamentos. Estos quedan, así, fuera de cualquier posibilidad de control, porque la Corte les ha negado —como a los reglamentos parlamentarios— la cualidad de normas con fuerza de ley y, con ello, su idoneidad para ser objeto de un proceso de declaración de inconstitucionalidad⁴³.

En lo que respecta a la autocrinia de la Corte Constitucional, la discusión doctrinal reproduce los distintos argumentos mantenidos a la hora de justificar o atacar la autodiquía de los órganos constitucionales en general. De esta forma, no falta el apoyo teórico de parte de la doctrina italiana que la encuadra, como no podía ser de otro modo, dentro del *status* de órgano constitucional del Alto Tribunal. Por tanto, para algunos autores, aunque la ley no la previera habría de reconocerse y no bastaría una ley para modificarla, porque su necesidad se deriva directamente de los principios de Derecho relativos a los órganos constitucionales⁴⁴. También, pues, la Corte goza de una posición de independencia que justifica la derogación del principio general *nemo iudex in causa propria*⁴⁵.

Por lo demás, la regulación de estos recursos (a los que pueden acudir, tanto los dependientes en servicio, como los jubilados) es bastante sucinta. Se dispone la composición del colegio, las obligaciones de las partes, la documentación, la designación de un juez relator, el contenido de la decisión, etc.

40. Es normal, sin embargo, poner a disposición los expedientes de las actuaciones en las horas de servicio para que se pueda extraer copia.

41. R. FINOCCHI (1997, p. 324).

42. Así ocurre también para el Senado, por expresa previsión de su Reglamento.

43. *Ordinanza* de 28 de diciembre de 1990, n.º 572, referida, en concreto, a las *Norme integrative*. Al no poder acudir, en esta ocasión, a la necesidad de respetar su independencia como órgano (pues sería ella misma la que juzgaría de la Constitucionalidad de sus normas), niega, sin mayor explicación, que tengan fuerza de ley.

En relación con esta decisión, v. P. CARNEVALE (1996, pp. 61 y ss.). Para este autor, la negación del control a través de un proceso de declaración de inconstitucionalidad debe llevar a plantearse la posibilidad de que los reglamentos de la Corte (en concreto, se refiere a las *Norme integrative*) se vean involucrados en un conflicto entre órganos constitucionales.

44. Así por ejemplo, A. SANDULLI (1960, pp. 705-727).

45. F. SORRENTINO (1990, p. 22).

Pero, entre aquellos para los que no existe un principio general aplicable a todos los órganos constitucionales, la autonomía jurisdiccional de la Corte es un residuo histórico de una concepción superada del principio de división de poderes que, en realidad, es una violación del mismo, al ser la Corte juez y parte⁴⁶.

Por otro lado, contra la eventual ilegitimidad de sus reglamentos (que, según la propia jurisprudencia de la Corte), no pueden ser objeto de procesos de control de constitucionalidad), el ordenamiento italiano no prevé ningún remedio (salvo, claro está, su modificación por parte del propio órgano). El apoyo teórico de su exención de la jurisdicción del *Consiglio di Stato* se encuentra, en muchos casos, en la absoluta independencia de la que debe gozar la *Corte costituzionale*⁴⁷. Desde una perspectiva más práctica, algunos fundamentan tal exclusión en razones de prestigio del órgano⁴⁸. Esta postura encaja bien con la propia percepción del Alto Tribunal, para el que su independencia debe ser perceptible «*anche nelle forme esteriori*»⁴⁹.

Se entiende así que, con frecuencia, la doctrina de aquel país realice llamadas a la autolimitación de este órgano en el ejercicio de su potestad reglamentaria. A falta de un órgano que controle su legitimidad, sólo queda confiar en la serenidad y equilibrio de la Corte, «*cui sspetta fare sì che la propria indipendenza e la propria autonomia non abbiano a trasformarsi in arbitrio, oltrepassando i limiti connaturali alla sua posizione e violando la fiducia che l'ordinamento in essa ha riposto, fino ad ora fondatamente*»⁵⁰.

Sin embargo, no faltan autores que insisten en la necesidad de someter estas normas a control de constitucionalidad⁵¹. Para ello, son encuadradas dentro de la categoría de normas con fuerza de ley, de modo que cumplan el requisito exigido en el art. 134 de la Constitución italiana.

Los reparos que pueda producir el control de un acto normativo por el mismo órgano que lo dictó deben superarse —según esta opinión doctrinal— teniendo en cuenta otra serie de valoraciones. En primer lugar, el hecho de que estos reglamentos (a diferencia de los parlamentarios, que pueden ser controlados por la vía del conflicto entre órganos constitucionales), no son susceptibles de ser fiscalizados por otro medio. Esto resulta especialmente grave considerando que se trata de normas que sobrepasan el ámbito interno, en particular, las Normas Integrativas, de gran importancia en la disciplina del proceso constitucional y que afectan a sujetos extraños al órgano. Ha de presumirse —en segundo lugar— que la Corte permanecerá rigurosamente fiel a su papel de garante de las reglas constitucionales.

46. Cfr. S. P. PANUNZIO (1970, pp. 91 y ss.). En su opinión, ante la ausencia de norma escrita no se puede deducir implícitamente la existencia de autocrinia; v. también C. DELL'ACQUA (1968, p. 39), para quien la autodiquía de la Corte es una derogación injustificada de lo dispuesto en el artículo 102 Cost.

47. Así, A. SANDULLI (1960, p. 720, nota 36).

48. V. CRISAFULLI (1966, pp. 560 y ss.).

49. Sentencia núm. 15 de 1969.

50. S. P. PANUNZIO (1970, p. 324).

51. V. R. GAROFOLI (1997, pp. 710 y ss.).

Ahora bien, ¿qué diferencia habría entre una anulación de estos reglamentos como consecuencia de un proceso de control de legitimidad constitucional y una eventual derogación o modificación por parte de la misma Corte? En este segundo caso —se apunta— es la propia Corte quien, de acuerdo con el procedimiento ordinario del art. 14 de la ley n. 87 del 53, tiene la facultad de activar el procedimiento por propia iniciativa. En el primer supuesto, por contra, la Corte estaría obligada a pronunciarse por efecto de un impulso externo. El juicio de legitimidad constitucional y, en particular, el incidental, tiene un claro carácter procesal pues está disciplinado «de forma que se haga posible la contradicción entre los sujetos y los órganos considerados más idóneos y, por tanto, legitimados a defender frente a ella interpretaciones eventualmente diversas de las normas constitucionales»⁵². En él se contraponen y confrontan lecturas interpretativas de la norma y de los valores constitucionales diversas entre sí, lo que permite formar una decisión consciente y meditada.

En la situación actual, sin embargo, cabría asimismo la posibilidad de que, en el curso de un proceso cuya controversia se centrara en otras normas, se pusiera de relieve, como consecuencia de la confrontación dialéctica entre las partes, el contraste de una disposición reglamentaria propia respecto a normas o principios constitucionales. En tal caso, la Corte no podría plantearse la cuestión de inconstitucionalidad, pero, en su posición de suprema garante del orden constitucional, tampoco podría dar aplicación a actos contrarios a la Norma Fundamental. Por ello, estaría legitimada —o, quizá, obligada— para inaplicar la disposición considerándola *tanquam non esset* en relación con ese proceso. De esta forma, se alcanzaría la justicia del caso concreto, aunque no se aseguraría la certeza del Derecho, pues no se elimina la disposición reglamentaria considerada inconstitucional. Para dar cumplimiento a esta última exigencia se propone la conexión entre la inaplicación de la disposición reglamentaria en sede procesal y el procedimiento de modificación o derogación de la misma ex art. 14 de la ley n. 87 del 53. La Corte, por tanto, en la sede propiamente procesal y en ejercicio de una función jurisdiccional, inaplicaría la norma reglamentaria considerada inconstitucional y, en el ejercicio de una potestad diferente (la de autonormación), la modificaría o derogaría.

2. EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: AUSENCIA DE UN PRINCIPIO GENERAL DE AUTODIQUÍA O AUTOCRINIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES

Si nos ha parecido de interés mostrar el modelo italiano es por su clara contraposición con el ordenamiento español en esta materia: la autodiquía o auto-crinia es, entre nosotros, completamente ajena al régimen jurídico propio de los

52. Sentencia 23 de marzo de 1960.

órganos constitucionales. Al contrario, nuestro ordenamiento jurídico ha optado, en general, por someter a sus actos y disposiciones a un control externo.

También, la jurisprudencia constitucional muestra, normalmente (aunque resulta especialmente significativa en el campo del Derecho parlamentario), una tendencia limitadora de las áreas privilegiadas de los órganos constitucionales, evitando, en lo posible, la creación de ámbitos exentos de control contrarios a las exigencias del Estado de Derecho. De todo ello se obtiene, puede decirse, un alto grado de justiciabilidad de los actos de nuestros órganos constitucionales, lo que, necesariamente, debe valorarse positivamente.

Por este motivo —y como marco necesario para el estudio de los concretos problemas que plantea la fiscalización de los actos y disposiciones del TC—, conviene hacer un pequeño repaso a la regulación del control de la actividad del Parlamento y del Consejo General del Poder judicial, así como a la actitud que la doctrina y la jurisprudencia constitucional muestran frente a ella.

3. EL CONTROL DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DE LAS CÁMARAS

Es de sobra conocido que los reglamentos parlamentarios, así como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, conforme a lo dispuesto en el art. 27.2, d) LOTC, pueden ser objeto de un proceso de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional⁵³. Éste, para el que toda prerrogativa merece una consideración estricta⁵⁴, no ha realizado —consecuentemente— una interpretación extensiva de la potestad reglamentaria de las Cámaras. Por el contrario, la ha interpretado restrictivamente o, más exactamente, como «prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes», por lo que ha de quedar limitada exclusivamente «al ámbito material que determina el propio art. 72.1»⁵⁵. De esta manera, el TC ha delimitado esta potestad, exigiendo la conexión entre la regulación llevada a cabo y «la necesidad de garantizar su autonomía e independencia como órgano constitucional»⁵⁶.

53. J. PÉREZ ROYO (1981, p. 2197), ha señalado que los Reglamentos parlamentarios sólo pueden ser controlados por la vía del recurso de inconstitucionalidad y ha negado, con ello, que puedan ser objeto de una cuestión de inconstitucionalidad, ya que, entiende, «los artículos 35 y siguientes de la LOTC son lo suficientemente limitativos respecto a la capacidad del juez para promover la cuestión de inconstitucionalidad, que no creo que en ningún caso pueda interpretarse por parte de un juez que una ley es anticonstitucional porque el procedimiento de formación del texto previsto en el Reglamento de la Cámara correspondiente no se ajusta a la Constitución». En este punto, coincidimos con la crítica de J. J. MARCO MARCO (2000, p. 122), según la cual, la perspectiva de PÉREZ ROYO se restringe innecesariamente a la inconstitucionalidad de la ley por vicios formales, dejando al margen otros supuestos en los que el Reglamento parlamentario puede ser perfectamente la norma con rango de ley aplicable al caso de cuya validez dependa el fallo.

54. V. STC 243/1988, de 19 de diciembre, F. J. 4.

55. STC 121/1997, de 1 de julio (F. J. 10).

56. Ídem nota anterior.

Respecto a las llamadas normas interpretativas y supletorias de los reglamentos parlamentarios, en cambio, la jurisprudencia constitucional muestra un punto de inflexión en favor de la autonomía parlamentaria que ha provocado distintas reacciones por parte de la doctrina⁵⁷.

En un primer momento, que bien podía representarse por la STC 118/1988, de 12 de julio, el TC se muestra favorable a la llamada «doctrina de la asimilación»⁵⁸. Conforme a esta doctrina, las Resoluciones de la Presidencia se equipararían a los Reglamentos parlamentarios a efectos de su impugnación. De entre las razones que el Tribunal aduce para sostener esta idea nos interesa destacar las planteadas desde el punto de vista de las garantías jurídicas. Apoyándose en el principio *pro actione*, el TC realiza, según sus propios términos, una interpretación extensiva del art. 27.2 d) LOTC. En su opinión, esta es la mejor forma para evitar la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, porque «la inclusión de este tipo de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad es la única vía para permitir el que las mismas pueden ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por la violación de derechos fundamentales de los recurrentes en amparo». En favor de esta interpretación se alega 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 objetivo de defensa de las minorías, «en cuanto que grupos o colectivos (formales u ocasionales) de Diputados» se vería mejor cumplido «a través del más amplio y extenso, en cuanto a su objeto, recurso de inconstitucionalidad». A ello hay que añadir que «la ampliación del ámbito del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional [...] no impide [...] la tutela de los derechos fundamentales del Diputado ciudadano, aunque esta requiera la existencia de actos concretos e individualizados de aplicación, que serían, a su vez, revisables en vía de amparo»⁵⁹.

Sin embargo, con la STC 44/1995, de 13 de febrero, la jurisprudencia constitucional en esta materia sufre un giro radical⁶⁰. Aquí el TC admite un recur-

57. V. J. M. MORALES ARROYO (1996, pp. 257 y ss.); I. E. PITARCH (1996, pp. 87 y ss.); C. ALFONSO PINAZO (1997, pp. 397 y ss.); F. PAU I VALL (1997, pp. 411 y ss.); E. MATÍA PORTILLA (1999, pp. 179 y ss.).

58. Que ya le había servido de apoyo en los Autos 183/1984, de 21 de marzo y 244/1986, de 12 de marzo.

59. Todas las frases entrecomilladas incluidas en este párrafo se han extraído del F.J. 4 de la citada Sentencia.

60. Aunque en ella se cita como base de tal cambio jurisprudencial la STC 119/1990, de 21 de junio, coincidimos con E. MATÍA PORTILLA (1999, pp. 188-191) en que tal cambio no se produce hasta la Sentencia 44/1995. La misma idea es sostenida por F. PAU I VALL (1997, p. 416) e I. E. PITARCH (1996, p. 129). Es cierto, como señala E. MATÍA PORTILLA, que la STC 119/1990 es «notoriamente ambigua» y que «más viene a oscurecer que a clarificar» la posición del Alto Tribunal en cuanto al rango normativo que debe atribuirse a las Resoluciones de la Presidencia amparadas en el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara. Pero también se ha de coincidir con ese autor en que es plenamente coherente con la doctrina de la asimilación. V. También F. A. PASCUA MATEO (2002, pp. 128 y 129).

so de amparo frente a un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se aprueba la «Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara». En este caso y, a diferencia de lo mantenido en su jurisprudencia anterior, el Tribunal concluye «que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal»⁶¹.

Al margen de las consecuencias que debiera acarrear para la calificación jurídica de las normas intraparlamentarias de desarrollo del Reglamento, la doctrina sentada en esta Sentencia, al primar la autonomía parlamentaria frente a la garantía de la constitucionalidad de este tipo de normas y de los derechos de las minorías, reduce los posibles cauces de fiscalización de estas normas⁶². No obstante, en lo que ahora nos preocupa, es necesario subrayar que tal doctrina en ningún caso ha supuesto, como ocurre en Italia, una supresión del control. El TC sigue considerándose competente para controlar tales disposiciones, si bien sólo en caso de una eventual vulneración de los derechos fundamentales⁶³.

En cuanto al resto de la actividad parlamentaria, las posibilidades de fiscalización son diversas. Según lo dispuesto en el artículo 58 LOPJ, en relación con los artículos 1.3, a) y 12.1, c) LJCA corresponde a la Sala de lo Conten-

61. F.J. 2.

62. Porque, de acuerdo con la jurisprudencia anterior, tales normas podían controlarse mediante un recurso de inconstitucionalidad e, indirectamente, cuando hubiera un acto de aplicación, a través del recurso de amparo.

E. MATÍA PORTILLA (1999, pp. 192 y ss.), para quien esta jurisprudencia constituye una regresión respecto a la anterior, se asombra de que algunas opiniones doctrinales hayan puesto el acento en la posibilidad que este nuevo pronunciamiento ha abierto para la justiciabilidad de las normas intraparlamentarias [en este sentido, F. PAU I VALL (1999, p. 417), pese a reconocer que la interpretación del Tribunal es ciertamente dudosa; y C. ALFONSO PINAZO (1997, p. 408)]. E. MATÍA PORTILLA (1999, pp. 192 y ss.) señala también otras fallas de la Sentencia a las que, lamentablemente, no podemos dedicar mucho espacio aquí. Entre ellas, la confusión creada por los términos que emplea el Tribunal, según los cuales, parece exigir dos requisitos para la revisión en amparo de las Resoluciones parlamentarias: la violación de un derecho fundamental y la infracción de las normas reglamentarias [en este mismo sentido, J. M. MORALES ARROYO (1997, p. 280)]. Además, en contra de «una de las doctrinas jurisprudenciales más sólidas y estables de las mantenidas por el Tribunal desde su creación» (a la que ya hemos hecho referencia más arriba), el TC admite en esta Sentencia la impugnación directa de normas no necesariamente autoaplicativas.

63. Sobre el control de los actos parlamentarios por la vía del recurso de amparo en la jurisprudencia constitucional más reciente, v. F. A. PASCUA MATEO (2002).

cioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocer, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con los *actos y disposiciones* (sin valor de ley) sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes de las Cámaras en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Agotada la vía judicial ordinaria, tales actos o disposiciones podrán ser recurridos en amparo ante el TC. Como se ha hecho notar por la doctrina, la previsión introducida en el artículo 58 LOPJ (y, anteriormente, en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales) produjo un desfase con el art. 42 LOTC que ha sido corregido por la jurisprudencia constitucional⁶⁴. De la STC 121/1997, de 1 de julio se deduce que el cauce adecuado para recurrir este tipo de actos y disposiciones es el del art. 43 LOTC⁶⁵. Por lo tanto, tras agotarse la vía judicial procedente, el recurrente contará con un plazo de veinte días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo (art. 43.2 LOTC)⁶⁶.

En las demás materias, y por lo que respecta a los *actos y decisiones sin valor de ley* de las Cámaras, el TC ha resaltado que «por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan «excluidos del cono-

64. V. R. PUNSET BLANCO (1990, p. 115). El TC, señala este autor, tomando como base la exigencia de firmeza de los actos recurribles contenida en el art. 42 LOTC, ha rechazado la admisión de los recursos de amparo cuando no se ha agotado previamente la vía contenciosa (ATC 219, FJ.2), incluso cuando el acceso a esa vía sólo encontraba apoyo en el EPCG (ATC 241/1984, FJ.2).

65. En ella se admite el recurso de amparo frente a una Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se dictan Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1994 que desestimó el recurso jurisdiccional promovido contra la citada Resolución parlamentaria. El TC admite aquí que las disposiciones generales de las Cámaras en materia de personal no son susceptibles de ser calificadas como «*interna corporis acta*, por recaer sobre una materia —la de personal— sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa». Por este motivo —entiende— deben equipararse procesalmente «a aquellas otras disposiciones normativas sin valor de ley dictadas por los demás poderes públicos y, en consecuencia, estimar que su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente era factible con arreglo al cauce establecido en el art. 43.2 LOTC» (FJ. 3).

66. Resulta curioso, sin embargo, que en la citada Sentencia el TC se vio obligado a deshacer un entuerto que él mismo había creado, pues, en un Auto previo (ATC 219/1989), en lugar de negar la idoneidad de la Resolución recurrida para poder ser impugnada por el cauce previsto en el art. 42 LOTC, se declaró, con apoyo en los AATC 241/1984 y 296/1985, que, en materia de personal, la firmeza del acto o disposición impugnada, como presupuesto procesal exigido por el art. 42 LOTC, *in fine*, requiere la interposición de un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo (art. 58.1 LOPJ.). Se concluyó entonces que, al haber pretendido directamente la impugnación en amparo frente al TC se había incumplido lo prevenido en el art. 42 LOTC, lo que determinó la necesaria inadmisión del recurso (FJ. 2.). Esta respuesta por parte del TC, indujo a la actora a entender erróneamente que, una vez subsanado el requisito del agotamiento previo de la vía judicial ex art. 42 LOTC, y, habiendo recaído Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, se encontraba en condiciones de promover nueva demanda de amparo a través del cauce previsto en el art. 42 LOTC, utilizando el plazo de interposición de tres meses que en él se determina. No obstante el TC entiende en la Sentencia señalada en el texto, que no es trasladable a la actora la carga de tal «puntuación», por lo que decide admitir el recurso (v. FJ. 3).

cimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal», a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso «sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*» correspondiendo su examen a este Tribunal»⁶⁷. En consecuencia, estos *actos y decisiones*, sólo pueden recurrirse en amparo (agotadas previamente las vías intraparlamentarias de impugnación, siguiendo lo dispuesto en el art. 42 LOTC), cuando afecten a algún derecho fundamental.

Con respecto a estos recursos, nos interesa destacar los referidos a la prerrogativa parlamentaria de la inmunidad. El Tribunal Constitucional, a diferencia de la *Corte costituzionale*, la ha interpretado restrictivamente, en tanto que puede resultar un límite absoluto al derecho a la tutela judicial efectiva⁶⁸.

En este ámbito, cabe reseñar que el TC ha reivindicado el control de los actos parlamentarios por los que se deniega el suplicatorio. En la STC 90/1985, de 22 de julio dispone que, en virtud del principio de sometimiento a la CE, «cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen».

Ese control lo llevará a cabo teniendo en cuenta que la inmunidad, al igual que la inviolabilidad, en la medida en que son privilegios obstaculiza-

67. STC 121/1997, de 1 de julio (F.J. 3), remitiéndose a la STC 118/1988, ya comentada. Con anterioridad el TC había admitido ya el recurso de amparo frente a actos parlamentarios «internos» que vulneren los derechos fundamentales. V., entre otras, las SSTC 74/1990, de 8 de abril, en la que se admite el amparo frente a un Acuerdo del Presidente del Senado por el que se deniega a tres Senadores la adquisición de la condición plena de tales (incluso —se dice— si ello pudiese implicar un ataque indirecto a la constitucionalidad del Reglamento), por afectar directamente al derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE; 119/1990, de 21 de junio que, en este caso, resuelve un recurso de amparo frente a un Acuerdo del Presidente del Congreso, por el que se deniega a tres Diputados la condición plena de tales; 214/1990, de 20 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico segundo se declara que «si bien no es posible instar, a través de la modalidad de recurso de amparo contemplada en el art. 42 LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si tales actos han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1 del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección está abierta la vía del recurso de amparo».

No obstante, como recuerda A. DEL PINO CARAZO (2000, pp. 93 y 94), en decisiones anteriores el TC parece utilizar como coraza la autonomía parlamentaria y la doctrina de los *interna corporis* frente al control jurisdiccional de actos de las Cámaras que pudieran ser lesivos de los derechos fundamentales (v., por ejemplo, los AATC 183/1984, de 21 de marzo y 706/1986, de 17 de noviembre, así como la STC 90/1985).

68. Esta interpretación restrictiva se ha producido también en relación con el fuero especial de los parlamentarios. En la STC 22/1997, de 11 de febrero, se limita su extensión temporal a la duración del mandato parlamentario.

dores del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, «sólo consienten una interpretación estricta [...], tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin que responden, debiendo rechazarse, en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley»⁶⁹.

Esa interpretación estricta se traduce, como primera medida, en la limitación de la facultad que las Cámaras parlamentarias tienen para conceder o rechazar el suplicatorio. Así, esa facultad queda «vinculada a la función de impartir justicia y, en tal medida, le son aplicables los parámetros del art. 24.1 de la CE». Desde la perspectiva del art. 24.1 de la CE, la denegación del suplicatorio sólo se considerará correcta en el caso de que «sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad cuando ésta sea utilizada para fines que no le son propios»⁷⁰.

Y ¿cuál es la finalidad propia de la inmunidad? El TC la define así: «La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular»⁷¹. De ahí se deduce, asimismo, que «la inmunidad parlamentaria se manifiesta inapropiada para impedir el curso de una demanda civil interpuesta contra un parlamentario»⁷².

Además, como la interdicción de la arbitrariedad también alcanza a las Cámaras, éstas deben motivar la denegación del suplicatorio y hacerlo de forma constitucionalmente adecuada. Es decir «no se trata tanto de que el Acuerdo adopte una «forma motivada», cuanto de que exista en, o quepa deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de

69. STC 243/1988, de 19 de diciembre, F.J. 3.

70. Los entrecomillados de este párrafo pertenecen al fundamento jurídico 6 de la STC 90/1985, de 22 de julio.

71. STC 90/1985, de 22 de julio, F.J. 6.

72. F.J. 3. Con esta Sentencia se resolvió el primero de los recursos de amparo que tenían por objeto un Acuerdo parlamentario de denegación del suplicatorio (en este caso, un Acuerdo del Pleno del Senado) que el art.2.2 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo (en redacción dada por la LO 3/1985, de 29 de mayo) exigía para proceder en el orden civil contra Diputados y Senadores. V., también, STC 243/1988, de 19 de diciembre, F.J. 4.

Con anterioridad, A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR ya había advertido sobre la inconveniencia de trasladar a la vía civil la inmunidad parlamentaria (1984, pp. 9 y ss.).

V. también la STC 206/1992, de 27 de noviembre (y sus votos particulares), que resuelve un recurso de amparo contra un Acuerdo del Senado denegando el suplicatorio. Esta decisión dio lugar a un debate doctrinal en torno a la institución de la inmunidad, sus límites y el papel del Tribunal Constitucional en su control. Valgan como muestra de ese debate los artículos de I. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (1994, pp. 13 y ss.) y J. GARCÍA MORILLO (1994, pp. 73 y ss.), así como la discusión que se recoge en las páginas 117 del número 46 de *Cuadernos y Debates*.

la prerrogativa parlamentaria»⁷³. El control que corresponde al TC no puede consistir en una revisión o sustitución de la valoración parlamentaria, pero sí en «constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente»⁷⁴.

Hemos podido observar, pues, que el área exenta de fiscalización queda, en cuanto a la actividad parlamentaria, verdaderamente reducida. Ésta se encuentra conformada por los actos de las Cámaras meramente ilegales no adoptados en materia de personal, administración y gestión patrimonial así como, fuera de esta materia, los contrarios a la Constitución no lesivos de derechos fundamentales, o del orden de competencias, o del ámbito de atribuciones de otro órgano constitucional⁷⁵.

Por otro lado, se ha evidenciado cómo el control de constitucionalidad es especialmente intenso (incluso en ámbitos tradicionalmente reservados a la autonomía parlamentaria) cuando la actuación de las Cámaras afecta a los derechos fundamentales.

4. EL CONTROL DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Conforme a lo dispuesto en los artículos 58 LOPJ; 1.3, b) y 12.1, b) LJCA, ya citados, los *actos y disposiciones* del Consejo General del Poder Judicial serán enjuiciados, en única instancia, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Según los términos legales es necesario aceptar, pues, la posibilidad de que sean impugnados tanto los Acuerdos del Consejo que contienen actos como los que contienen reglamentos⁷⁶.

Agotada la vía contencioso-administrativa⁷⁷, si se estima que el Acuerdo del CGPJ vulnera algún derecho fundamental, podrá acudir en amparo ante el

73. STC 206/1992, de 27 de noviembre, F.J. 4.

74. STC 90/1985, de 22 de julio, F.J. 6.

75. Así lo recuerda R. PUNSET BLANCO (1990, p. 114), para quien estos actos —difícilmente recreables *in vitro*— integran una zona de exención sumamente reducida, que testimonia el alto grado que alcanza en nuestro ordenamiento la justiciabilidad de la actividad parlamentaria no legislativa.

76. En este sentido, v. F. GARRIDO FALLA (1989, p. 247). Por su parte, M. J. TEROL BECERRA (1990, p. 134), justifica el control de la potestad reglamentaria del CGPJ, dado que rebasa los límites de la autoorganización y, con ello, se aproxima a la del Gobierno (pese a las evidentes diferencias que las separan). Por eso, a su modo de ver, ha de considerarse correcta la solución contemplada en el art. 58.1 de la LOPJ de conceder el mismo tratamiento a las impugnaciones de actos y disposiciones del Consejo de Ministros o de sus Comisiones delegadas y a las del Consejo General del Poder Judicial.

Hasta la fecha, no obstante, sólo han sido objeto de recurso los primeros. V., entre las sentencias más recientes, las de 30 de noviembre de 1999 (RJ 2000\3202); 18 de enero de 2000 (RJ 2000\1226) y 25 de enero de 2000 (RJ 2000\1233).

77. De conformidad con la disposición transitoria segunda, apdo.2 de la LOTC, se entiende que «en tanto no sean desarrolladas las previsiones del artículo 53.2 de la Constitución para con-

TC, según se deduce de la lectura del artículo 41.3 LOTC. En ese artículo se recoge que el recurso de amparo puede interponerse, además de contra actos del Estado y de las Comunidades Autónomas, contra actos y disposiciones de los demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional. Por ello, pese a que el artículo 43 LOTC no incluya los actos y disposiciones de órganos como el Consejo General del Poder Judicial, no puede concluirse que sean irrecurribles. Como acertadamente se ha señalado, sólo cabe entender que «pueden ser objeto de recurso bien por la vía del art. 43 de la Ley (colmando una laguna del precepto), ya que tratándose de entidades con competencias administrativas (o si se quiere competencias de gobierno, pero no legislativas) allí deben tener su ubicación sistemática, o bien por la vía del art. 44, es decir, por la vía del recurso de amparo frente a los actos judiciales resolutorios de las impugnaciones de que aquellos actos primitivos fueren objeto»⁷⁸.

En la práctica, la vía preferentemente utilizada para la impugnación de los Acuerdos del Consejo —y admitida expresamente por el propio TC⁷⁹— ha sido la del artículo 43 LOTC⁸⁰.

5. EL CONTROL DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1. ACTOS Y DISPOSICIONES EMANADOS POR LOS ÓRGANOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PERSONAL, ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN PATRIMONIAL, SUJETOS AL DERECHO PÚBLICO

5.1.1. *Control por la jurisdicción contencioso-administrativa*

Nuestro ordenamiento tampoco ha dotado de autonomía jurisdiccional al TC. Por el contrario, ha optado por someter a los *actos y disposiciones* emanados por sus órganos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa⁸¹. El art. 99.3 LOTC establece que las decisiones del Presidente del Tribunal por la que

figurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la Sección segunda de la Ley 72/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales». En la actualidad, la LJCA regula en sus artículos 114 y ss. el procedimiento contencioso-administrativo especial y sumario para la protección de esos derechos, que resulta de aplicación al supuesto estudiado.

78. M. ARAGÓN REYES (1999, p. 215). En este mismo sentido, M. SÁNCHEZ MORÓN (2001, p. 680). V. también las SSTC 29/1987, de 6 de marzo y 174/1996, de 11 de noviembre.

79. V. STC 29/1987, de 6 de marzo.

80. V., entre otras muchas, las SSTC 174/1996, de 11 de noviembre; 206/1996, de 16 de diciembre; y 119/1999, de 28 de junio.

81. Dejaremos al margen de este análisis el control que puede llevar a cabo la jurisdicción social respecto a las decisiones adoptadas por el Secretario general que afecten a las relaciones laborales del personal.

resuelva los recursos de alzada⁸² frente a las resoluciones del Secretario general son recurribles en esta vía. Pero no sólo las decisiones del Presidente pueden ser controladas de esta forma. El artículo 58 LOPJ, dispone que corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocer, en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones de los órganos competentes del Tribunal Constitucional en los términos y materias que la Ley establezca⁸³. Y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa determina en sus artículos 1.3, a) y 12.1, c) que esas materias son: personal⁸⁴, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público⁸⁵.

Aunque tales previsiones no existieran, el TC no podría atribuirse a sí mismo la potestad para conocer de estos asuntos, porque, de acuerdo con el art. 161 d) CE, sólo las leyes orgánicas le pueden atribuir competencias no previstas en la Constitución.

5.1.1.1. El objeto del control

Con respecto a los términos de los citados artículos podemos plantearnos, en primer lugar, cuál es el objeto del control contencioso-administrativo. La

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley de Procedimiento Laboral, en relación con los artículos 120 y ss. de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, para poder formalizar demanda ante el Juzgado o Sala competente, los trabajadores del Tribunal deben haber reclamado previamente en vía administrativa ante el Presidente (salvo en los casos previstos en el art. 70 de la misma Ley).

Dejaremos al margen también las impugnaciones contra las decisiones de las Mesas electorales que se constituyan con motivo de las elecciones a representantes del personal que, según establece el artículo 28 de la Ley 9/1987, de 13 de mayo, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (modificada por la Ley 18/1994, de 30 de junio) «se tramitarán conforme a un procedimiento arbitral regulado en este artículo, con excepción de las reclamaciones contra las denegaciones de inscripción, en las cuales podrá optarse entre la promoción de dicho arbitraje o el planteamiento directo de la impugnación ante la Jurisdicción Social».

82. La interposición, tramitación y resolución de estos recursos tiene lugar conforme a lo establecido para el recurso de alzada en el Capítulo II del Título VII de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

83. Según lo dispuesto en el art. 61 LOPJ, la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en este tipo de procesos podrá ser objeto de recurso de revisión, del que conocerá una Sala formada por el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

84. Respecto a los reglamentos del TC que afecten a su personal laboral hay que recordar, además, que el artículo 3, apartado c) de la Ley de Procedimiento Laboral establece que los órganos jurisdiccionales del Orden Social no conocerán «de las pretensiones que versen sobre la impugnación de las disposiciones generales y actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo en materia laboral».

85. A este mismo control se someten, según los citados artículos, los actos y disposiciones que en esas mismas materias dicten los órganos competentes de otros órganos no considerados constitucionales en nuestro Derecho positivo: el Tribunal de Cuentas [al que, sin embargo, doctrinalmente sí se le ha reconocido tal cualidad. V. P. BIGLINO CAMPOS (1996, especialmente, pp. 35 y ss.)] y el Defensor del Pueblo.

Ley se refiere a *actos y disposiciones*, parece que aludiendo tanto a los actos de aplicación de los reglamentos del TC, como a éstos mismos. Sin embargo, la posibilidad de que los últimos sean controlados por dicha jurisdicción no ha sido vista siempre con buenos ojos por parte de la doctrina.

Con anterioridad a la aprobación de la LOPJ algunos autores se manifestaron en contra de la conveniencia de someter unos reglamentos que no proceden de la Administración pública a ese tipo de control. Al respecto se alegaba la improcedencia de «que una Jurisdicción, como es la contencioso-administrativa, cuyos fallos no impiden el conocimiento por el TC de las pretensiones desestimadas por ella (art. 43 y 44 LOTC), pueda conocer de las pretensiones de impugnación de los reglamentos de este Tribunal. La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá, ciertamente, de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con *las disposiciones de categoría inferior a la ley*. Pero no pueden considerarse dentro del ámbito de las disposiciones de categoría inferior a la ley las que proceden de un Tribunal configurado como intérprete supremo de la Constitución, sometido sólo a la Constitución y a la LOTC (art.1 LOTC)»⁸⁶.

A este tipo de objeciones parece venir a responder la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que, entre otras cosas, dispone:

«Era imprescindible confirmar [...] la sujeción al enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa. Sin intención de inmiscuirse en ningún debate dogmático, que no es tarea del legislador, la Ley atiende a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos y disposiciones, en casi todo semejantes a los que emanan de las Administraciones públicas»⁸⁷.

86. Cfr. J. GONZÁLEZ PÉREZ (1980, p. 61). V. asimismo, F. GARRIDO FALLA (1989, p. 247), quien entiende que, aunque los actos del Tribunal Constitucional en aplicación del reglamento son susceptibles de recurso contencioso-administrativo, esta fiscalización jurisdiccional no alcanza al propio reglamento; J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, pp. 2324 y ss.), para quien no cabe que la Jurisdicción Contencioso-administrativa pueda ejercer su control sobre unos reglamentos que no están producidos por la Administración Pública. Más recientemente, J. LOZANO MIRALLES/A. SACCOMANNO (2000, p. 225) han considerado la posibilidad de que los Reglamentos del Tribunal Constitucional sean impugnados ante la jurisdicción ordinaria «de todo punto incoherente por la proyección y ámbito en donde despliegan sus efectos». En contra, v. A. GUAITA (1981).

87. La LJCA no parte de la idea del TC (en su vertiente organizativa interna), como Administración pública (tampoco lo hace respecto al Congreso, el Senado, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas). Prueba de ello es que no aparece mencionado en el apartado segundo de su artículo primero, donde se define qué ha de entenderse por Administraciones públicas a los efectos de determinar, con carácter general, los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los actos y disposiciones del Tribunal Cons-

En segundo término, es evidente que a la altura de nuestro tiempo histórico el ámbito material de la Jurisdicción quedaría muy incompleto si aquélla se limitara a enjuiciar las pretensiones que se deduzcan en relación con las disposiciones de rango inferior a la Ley y con los actos y contratos administrativos en sentido estricto. Lo que realmente importa y lo que justifica la existencia de la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa es asegurar, en beneficio de los interesados y del interés general, el exacto sometimiento de la Administración al Derecho en todas las actuaciones que realiza en su condición de poder público y en uso de las prerrogativas que como tal le corresponde.

El control contencioso-administrativo de los actos y disposiciones del TC encuentra un precedente en el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República. En 1934, éste convocó un concurso para proveer una plaza de oficial mayor, nombrando a uno de los candidatos presentados para ocuparla. Tal nombramiento fue objeto de un recurso en vía contenciosa presentado por otra de las candidatas, que el Tribunal Supremo admitió y resolvió en Sentencia de 26 de marzo de 1936. Pese a que el representante del Tribunal de Garantías alegara que tanto éste como el acto recurrido carecían de naturaleza administrativa, el Tribunal Supremo estimó que «el nombramiento impugnado en este recurso constituye un acto esencialmente administrativo, de carácter puramente burocrático y de régimen interior del Tribunal de Garantías Constitucionales, que en nada afecta ni se relaciona con la función soberana que en el orden constitucional compete a dicho organismo; por lo que ni con la cuestión planteada en este recurso, ni con el conocimiento de la misma por esta jurisdicción, ni con su resolución por ella puede entenderse que se invalidan ni las funciones ni la competencia propia de dicho Tribunal»⁸⁸.

El ordenamiento español ha optado, en definitiva, por someter a control externo, tanto a los reglamentos que el Pleno gubernativo del TC dicte en esas materias, como a los actos de aplicación que de los mismos lleven a cabo sus órganos. Tal solución, resulta más acorde con la exigencia del principio democrático de entender que el Tribunal es un poder constituido (y por tanto, limitado). Éste forma parte de la estructura constitucional y, como tal, se ve sometido al entramado de controles recíprocos que garantizan su equilibrio, pese a que su condición de órgano de clausura del sistema hace inevitable que, en muchas otras ocasiones, el mantenimiento del Tribunal en los límites estrictos

titucional, junto con los de otros órganos del Estado, son mencionados en el apartado tercero de ese mismo artículo, como objeto adicional específico de dicha jurisdicción.

88. A. GUAITA (1981, p. 1307) toma esta sentencia como punto de partida para su argumentación. Según este autor, del art. 9, apdos. 1 y 3 de la Constitución se deriva, que todo acto concreto o general, dictado «en primera instancia» es enjuiciable por un Tribunal. Y el Tribunal competente para controlar la potestad reglamentaria del TC es el «ordinario» y no el constitucional; porque cualquiera que sea el órgano que ejerza la potestad reglamentaria, ésta es «siempre y *essentia* de naturaleza administrativa, y el juzgar de la legalidad de los reglamentos es jurisdicción propia de la contencioso-administrativa».

de su competencia dependa exclusivamente de su autocontrol⁸⁹. Desde esta perspectiva, el control no puede entenderse como un impedimento de la independencia y autonomía del Tribunal porque, como ha sido puesto de relieve⁹⁰, es necesario desvincular el respeto y prestigio debido a un órgano constitucional de las garantías que un ordenamiento avanzado ofrece al particular⁹¹.

Como justificación de este control se han puesto de manifiesto también otras razones que pueden compartirse en términos generales⁹². Entre ellas, en primer lugar, que la condición del Tribunal de órgano encargado de fiscalizar la constitucionalidad de los actos del resto de las instituciones del Estado no implica que no pueda dictar actos contrarios al ordenamiento y, en consecuencia, que esté exento de control externo. En segundo lugar, toda persona que considere dañado un interés legítimo tiene derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales sin que en ningún caso pueda producirse indefensión (arts. 24 CE y 7.3 LOPJ)⁹³. La correcta salvaguarda de tales intereses excluye la posibilidad de que sea el propio TC, que ha producido el daño con su actuación, el juez controlador de ésta. Todo ello sería acorde, además, con la previsión constitucional que encomienda el control reglamentario a los tribunales ordinarios (art. 106).

No obstante, como se deduce de los términos empleados por los artículos 1.3, a) y 12.1, c) LJCA, esa fiscalización no abarca toda la producción normativa del TC⁹⁴. Fuera de ella quedarían sus Reglamentos en materia procesal, como veremos más adelante.

5.1.1.2. Procedimiento de impugnación y tipo de control

El procedimiento de impugnación de estos actos y reglamentos no difiere, en sustancia, del necesario para impugnar los dictados por la Administración. Los legitimados para iniciarlo serían, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 LJCA, las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo, así como las corporaciones, asociaciones, grupos y entidades a los que se refiere el artículo 18 de la misma Ley que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos.

89. Sobre el importante papel que desempeña el control y su preferencia sobre la mera autolimitación en nuestro sistema, v. ARAGÓN REYES (1987, pp. 15 y ss.).

90. J. RODRÍGUEZ-ZAPATA (1981, pp. 2415 y ss.).

91. Respecto al CGPJ, M. J. TEROL BECERRA (Madrid 1990, p. 134).

92. V. R. SERRA CRISTÓBAL (2000, p. 217).

93. La misma autora señala en la página citada en la nota anterior que cuando un acto del Tribunal Constitucional afecta a derechos o libertades de los ciudadanos, trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*. Aplica así de forma analógica la propia doctrina del Tribunal Constitucional en materia de actos parlamentarios.

94. En este sentido R. SERRA CRISTÓBAL (2000, p. 218) considera importante destacar que «la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo puede controlar ciertos actos y disposiciones del Tribunal Constitucional sólo porque nos encontramos ante «actos de carácter administrativo»».

Respecto a este asunto, podemos preguntarnos si los mismos Magistrados, a tenor de lo dispuesto en el artículo 20 a) LJCA⁹⁵, pueden considerarse legitimados, en su caso, para interponer un recurso contencioso-administrativo frente a actos o disposiciones del Presidente o del Pleno gubernativo⁹⁶.

Tal interrogante debe ser respondido en sentido positivo, a tenor de lo establecido en una reciente Sentencia del propio TC⁹⁷. En ella se interpreta el art. 28.4 a) LJCA de 1956, que contenía una limitación similar a la establecida hoy en el art. 20 a) de esa misma Ley negando la legitimación a los órganos de una entidad pública para interponer recurso contencioso-administrativo contra los actos y disposiciones emanados de aquella entidad. En opinión del Alto Tribunal, lo que el citado precepto prohibía era que los órganos de una entidad o Administración pública (sean unipersonales o colegiados) impugnen en vía contenciosa la actividad de la misma, lo que no significa que las personas físicas que forman parte de dichos órganos, o sean sus titulares, no puedan impugnar los actos o disposiciones que afecten a sus derechos o a sus intereses legítimos. Dicho de otro modo, la excepción a la regla general de legitimación activa en la LJCA se refiere exclusivamente al supuesto en que el titular o miembro del órgano administrativo pretenda interponer recurso contencioso-administrativo como tal órgano, infringiendo el principio general que inspira la organización jerárquica de las Administraciones públicas (art. 103.1 CE).

La razón de ello es la consideración de que, en el supuesto de administraciones o entidades públicas, la voluntad y la decisión administrativa es imputable a la entidad como tal, no a sus órganos. Manifestada aquella voluntad a través del acto que agota la vía administrativa, los órganos inferiores, aunque discrepen del parecer de quien emitió el acto que puso fin a dicha vía, no pueden plantear tal discrepancia en sede contenciosa, al ser parte integrante de dicha persona o ente público. Por el contrario, esta excepción no se extiende a los integrantes del órgano administrativo, los cuales no pueden verse privados de la posibilidad de defender en vía contencioso-administrativa los derechos o intereses legítimos que su situación les confiere y cuya garantía constitucional deriva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE)⁹⁸.

95. Según este artículo, no pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una Administración pública los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente.

96. En virtud de lo dispuesto en los artículos 14 y 2 ROPTC, respectivamente, éstos pueden dictar resoluciones que afecten a los intereses legítimos de los Magistrados. Piénsese, por ejemplo, en un supuesto en el que el Presidente, injustificadamente, no autorice a un Magistrado la realización de una actividad ajena al servicio del Tribunal. Igualmente, el Pleno puede adoptar decisiones que perjudiquen los intereses de los Magistrados, por ejemplo, al resolver sobre sus incompatibilidades.

97. STC 220/2001, de 31 de octubre, que resuelve un recurso de amparo interpuesto por varios profesores de la Universidad de la Laguna contra sendos acuerdos del Consejo de Departamento de Economía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas sobre distribución de carga docente.

98. FJ 5. A mayor abundamiento, el TC señala al final de ese mismo fundamento jurídico que los recurrentes en amparo habían manifestado su discrepancia —y así constaba en acta— con el acuerdo adoptado por el Consejo de Departamento.

Aunque la redacción de los preceptos legales ha cambiado, creo que la interpretación del TC sigue siendo aplicable al art. 20 a) LJCA y, por tanto, también al caso aquí analizado.

Si lo que se recurre es, simplemente, un acto expreso⁹⁹, el plazo para interponer el recurso es de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa¹⁰⁰. Si el recurso se dirigiera contra la inactividad de algún órgano administrativo del Tribunal, el recurrente debe haber reclamado previamente el cumplimiento de una obligación determinada en virtud de una disposición general, un acto, un contrato o un convenio. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación no se hubiera dado cumplimiento a lo solicitado, los interesados pueden deducir recurso contencioso-administrativo, para lo que dispondrán, a partir de ese momento, de un plazo de seis meses¹⁰¹.

Por supuesto, en caso de que se considere que el acto o la omisión de los órganos administrativos del TC viola derechos o libertades fundamentales del afectado, éste podrá acudir —con el fin de restablecerlos o preservarlos— al procedimiento para la protección de esos derechos regulado en el Capítulo I, del Título V (arts. 114-122) LJCA.

En cuanto a los Reglamentos, como prevé el art. 26.1 LJCA, aparte de su impugnación directa¹⁰², cabe la impugnación indirecta al recurrir los actos que se produzcan en aplicación de los mismos, fundada en que tales disposiciones no son conformes a Derecho. En este último caso, debe agotarse previamente la vía administrativa. En cualquiera de estos supuestos, el Tribunal Supremo puede proceder a la anulación —con efectos *erga omnes*¹⁰³— del Reglamento que dio origen al recurso¹⁰⁴, si estima que, efectivamente, tal disposición es contraria a Derecho.

Al igual que los actos, las disposiciones normativas del TC pueden ser recurridas por el procedimiento especial y preferente previsto en el Capítulo

99. V. art. 46.1 LJCA.

100. El art. 99.3 LOTC dispone, como ya hemos señalado, que «las resoluciones del Secretario general en materia de personal serán recurribles en alzada ante el Presidente del Tribunal, cuya decisión agotará la vía administrativa. Esta decisión será susceptible de recurso contencioso-administrativo». A este respecto, el art. 19 ROPTC establece que los recursos administrativos a los que se refiere el art. 99.3 LOTC «serán informados por el Letrado que el Presidente designe de entre aquellos que le estén asignados personalmente».

101. V. arts. 29.1 y 46.1 LJCA.

102. Para lo cual el art. 46.1 LJCA establece el plazo de dos meses desde el día siguiente al de la publicación de la disposición impugnada.

103. Art. 72.2 LJCA: «Las sentencias firmes que anulen una disposición general tendrán efectos generales desde el día en que sea publicado su fallo y preceptos anulados en el mismo periódico oficial en el que lo hubiera sido la disposición anulada».

Debe tenerse en cuenta, además, que la falta de impugnación directa o la desestimación de un recurso directo contra una disposición general no impide el planteamiento posterior de recursos indirectos donde se plantee la ilegalidad de esa misma disposición (art.26.2 LJCA), que puede ser finalmente anulada.

104. V. art. 27 LJCA.

I, Título V LJCA, siempre que tengan como finalidad la de restablecer o preservar derechos o libertades fundamentales¹⁰⁵.

De acuerdo con lo dicho, se da la curiosa circunstancia de que el Tribunal Supremo puede convertirse en guardián de la constitucionalidad de los actos, pero también de las normas dictadas por el intérprete supremo de la Constitución¹⁰⁶. Y ello porque la anulación de aquéllas puede producirse tanto por su ilegalidad, como por su inconstitucionalidad, en el caso de que la disposición no fuera contraria a la ley, pero sí a la Norma Fundamental. Porque, como pone de manifiesto el propio Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1 de junio de 1981, «la defensa de la Constitución frente a eventuales extralimitaciones de los órganos dotados de poder para crear normas de carácter general corresponde, en primer lugar, a los jueces y Tribunales, que han de negar validez a las normas reglamentarias que sean contrarias a la Constitución» (FJ. 1.º)¹⁰⁷.

5.1.1.3. La práctica jurisdiccional

En la práctica, el Tribunal Supremo ha efectuado un control tanto de legalidad como de constitucionalidad sobre la actuación y la normativa del TC.

Un ejemplo de esa doble fiscalización lo encontramos en las Sentencias de 21 de enero y 18 de junio de 2002¹⁰⁸, que tienen su origen en sendos recursos contra el modo de elección de Letrados de adscripción temporal practicado por el TC. Pese a que sólo el primero de ellos fue interpuesto por la vía de la protección de los derechos fundamentales de la persona (Capítulo I, del Título V de la LJCA), en ambos casos el pronunciamiento del TS es prácticamente idéntico: se afirma la compatibilidad de la regulación de los Letrados adscritos contenida en el ROPTC con la LOTC, así como la del modo de elección de esos Letrados con el artículo 23.2 CE.

Por su parte, en las Sentencias de 23 de enero de 1993 y 13 de mayo de 1996, el Tribunal Supremo llevaba a cabo un control exclusivamente de legalidad del ROPTC¹⁰⁹. Ambas resoluciones tienen su origen en dos recursos gemelos interpuestos contra resoluciones de la Presidencia del TC por las que

105. V. art. 114 LJCA.

106. Acerca del tipo de control que puede efectuar el TS sobre los actos y disposiciones del TC ya nos pronunciamos en P. RODRÍGUEZ-PATRÓN (2003, pp. 317-320).

107. Del artículo 6 LOPJ parece deducirse que la única opción que tienen los jueces ordinarios frente a la inconstitucionalidad de los reglamentos es la inaplicación. Pero esa regla no rige para la jurisdicción contencioso-administrativa ni, en concreto, para la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Conforme a la Ley de dicha jurisdicción, éste debe declarar la nulidad de aquellos Reglamentos del TC contrarios a Derecho y, por lo tanto, no sólo contrarios a la ley, sino también a la Constitución (v. arts. 27.3; 31; 45.5; art. 71.1, a) LJCA).

108. Un comentario detenido de estas Sentencias y de sus votos particulares puede encontrarse en P. RODRÍGUEZ-PATRÓN (2003, pp. 317 y ss.).

109. V. P. RODRÍGUEZ-PATRÓN (2003, pp. 343 y 344).

se convocaba, por el sistema de concurso, la provisión, respectivamente, de dos y cuatro plazas vacantes de ordenanzas laborales fijos de su plantilla. El TS admite que el TC puede, en materia de personal, regular supuestos no previstos en la LOTC. En concreto, declara legal la vía de contratación laboral creada *ex novo* por ese Reglamento.

También se fiscaliza la legalidad del ROPTC en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1992. En ella se afirma la legitimidad del régimen retributivo del personal al servicio del TC regulado por Acuerdo de su Pleno de 29 de abril de 1985 y su aplicación preferente a los funcionarios que prestan sus servicios en el mismo.

5.1.2. *El control jurisdiccional por el propio TC*

Cabe ahora preguntarse si el TC puede terminar conociendo de la Constitucionalidad de sus propios actos y Reglamentos en materia de personal, administración y gestión patrimonial, por qué vías y en qué casos.

5.1.2.1. El recurso de amparo y los problemas que plantea el control por esta vía de los actos y disposiciones del Pleno gubernativo

Y es lícito plantearse esta posibilidad porque de la lectura del artículo 41.2 LOTC podría deducirse perfectamente que, agotada la vía contencioso-administrativa, estos *actos y disposiciones* podrán recurrirse en amparo ante el propio Tribunal Constitucional cuando vulneren algún derecho fundamental¹¹⁰. Siguiendo la misma argumentación utilizada más arriba para los Acuerdos del

110. Para la impugnación directa de disposiciones reglamentarias el TC ha exigido generalmente que éstas sean las causantes inmediatas de la violación de derechos o libertades. V., entre otras, SSTC 141/1985, de 22 de octubre (F.J.2.º); 162/1985, de 29 de noviembre (F.J.1.º); y 167/1986, de 22 de diciembre (F.J. 4.º); 93/1995, de 24 de julio (F. J. 5). Esta impugnación debe ser admitida, por tanto, en determinados casos, porque, como se señala en la STC 192/1991, de 14 de octubre, la lesión de un derecho fundamental puede «tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa puede violar un derecho fundamental (...) lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional» (F.J.2.º). La misma argumentación se utiliza en la citada STC 121/1997, de 1 de julio (F.J.5) para justificar la admisión de un recurso de amparo contra una Resolución conjunta de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado por la que se dictaban Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales: «algunas de las disposiciones contenidas en la Resolución recurrida presentan, desde la perspectiva de los derechos fundamentales aducidos por la actora, un alcance directamente aplicativo, suficiente para admitir su impugnabilidad a través del proceso de amparo constitucional. Por ello mismo, y en consonancia con lo declarado en la STC 9/1986 la índole simplemente impeditiva de la disposición atacada permite imputarle directamente, sin necesidad de acto alguno de aplicación, la lesión que se pretende haber sufrido y, desde este punto de vista, nada hay que se oponga a la tramitación del presente recurso».

CGPJ, cabría entender que pueden ser objeto de recurso por la vía del art. 43 de la Ley o por la del art. 44¹¹¹.

Pero, como no es difícil de advertir, este tipo de control puede resultar problemático¹¹². Y ello simplemente porque, en estos casos, el órgano destinado a conocer del recurso sería precisamente aquel frente al cual los recurrentes solicitan la tutela. Así, el principio procesal *nemo iudex in causa propria*, destinado a evitar tales situaciones, podría verse violentado.

Si bien la coincidencia entre el juez y la parte es evidente cuando se trata de actos o disposiciones del Pleno gubernativo, cuando los actos pretendidamente lesivos de derechos provienen de otros órganos administrativos del Tribunal (con toda probabilidad, del Presidente¹¹³) esa identidad no es absoluta. Pero tampoco en estos casos parece que concurren las necesarias condiciones de independencia e imparcialidad, inherentes a la función jurisdiccional y sin las que no se puede hablar del proceso con todas las garantías al que se refiere el artículo 24.2 de la Constitución. Prueba de ello —en nuestra opinión— es el hecho de que no resultaría del todo forzado aplicar a los Magistrados de la Sala encargada de conocer del recurso, al menos, la causa de abstención y recusación contenida en el apartado noveno del artículo 219 LOPJ que, por remisión del art. 80 LOTC, es de aplicación a los procesos constitucionales. No obstante, quizá bastara en los citados supuestos con la exigencia de la abstención del Magistrado que, de alguna manera, hubiese intervenido en el acto origen del recurso.

El problema puede plantearse en toda su extensión, por lo tanto, cuando la lesión se relaciona directamente con un acto del Pleno gubernativo del TC o alguna de las disposiciones reglamentarias aprobadas por éste¹¹⁴.

Sólo en la ya comentada STC 44/1995, de 13 de febrero se admite, como excepción, la impugnación de normas no necesariamente autoaplicativas.

111. En este sentido, M. ARAGÓN REYES (1999, p. 215); L. GÓMEZ AMIGO (1998, pp. 141 y 163), quien, siguiendo la doctrina sentada por el TC en la STC 29/1987, de 6 de marzo respecto a los actos del Consejo general del Poder Judicial, considera que la vía adecuada para recurrir en amparo los actos y disposiciones del TC es la prevista en el art. 43 LOTC.

En contra, se manifiesta, J. M. RODRÍGUEZ OLIVER (1981, pp. 2324-2329) que con notoria confusión considera dudosa la posibilidad de que estos reglamentos sean recurribles en amparo. Alega el citado autor que no se puede «cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 44, LOTC.; el recurso de amparo referido a actos u omisiones judiciales, además, parece que se entabla contra los que se han producido dentro de un proceso o con ocasión del mismo, sin que tal consideración pueda darse a los reglamentos de la LOTC» (p. 2328).

112. Así lo entiende también M. SÁNCHEZ MORÓN (2001, p. 681). Señala este autor que el artículo 43 LOTC podría ser utilizado incluso para acudir en amparo contra actos y disposiciones en materia administrativa y de personal de los órganos competentes del TC. Pero —advierte—, ello «podría plantear algunos problemas de abstención y recusación, sobre todo cuando el órgano autor del acto o disposición hubiera sido el Pleno del Tribunal».

113. Los actos que, razonablemente, pudieran acabar siendo controlados en amparo no provenientes del Pleno tienen que haber sido dictados por el Presidente (o quien le sustituya, conforme a lo establecido en el art. 17 ROPTC) o, al menos, haber sido confirmados en alzada por el mismo, conforme a lo establecido en el art. 99.3 LOTC.

114. Por supuesto, si no se ha producido, como será lo normal, una renovación del Tribunal en el tiempo transcurrido desde que se dictó el acto o se aprobó la disposición y el inicio del procedimiento de amparo.

5.1.2.1.1. La vía del artículo 43 LOTC

De acuerdo con lo dicho, si por la vía prevista en el artículo 43 LOTC, se presentase un recurso de amparo contra algún acto del Pleno o un precepto reglamentario en materia de personal, administración o gestión patrimonial del TC, éste, a nuestro modo de ver, se encontraría con un serio dilema. Porque, por un lado, ni la Constitución ni ninguna ley orgánica le atribuyen expresamente esa competencia. Y, por otro, el cumplimiento de las garantías procesales derivadas del art. 24 CE hace realmente difícil su atribución por analogía o, si se prefiere, una interpretación extensiva del artículo 41.2 LOTC que la presuponga¹¹⁵.

5.1.2.1.2. La vía del artículo 44 LOTC

Puede darse, sin embargo, que lo que se recurra en amparo no sea el acto o disposición dictados por el Pleno, sino la resolución judicial dictada por el Tribunal Supremo en la vía jurisdiccional previa y que, en consecuencia, el TC pudiera verse obligado a pronunciarse sobre aquellos.

Hay que reconocer que en estos supuestos concurre una circunstancia que no aparece en la situación expuesta en el apartado anterior: el artículo 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional le atribuye expresamente la competencia para conocer en amparo de las violaciones de los derechos y libertades que tuvieran su origen en un acto u omisión de un órgano judicial. Y el TC está sometido a esta previsión, como al resto de la LOTC. Sin embargo, nos parece que tampoco en este caso tendría nada fácil la decisión sobre su admisión, pues aquí puede plantearse igualmente el problema de la imparcialidad, como se ha demostrado en la práctica.

Nos referimos a los recursos de amparo presentados frente a las ya mencionadas Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de enero y 18 de junio de 2002. Por lo que respecta al primero de ellos, según información aparecida en la prensa¹¹⁶, se solicita la recusación de los 12 Magistrados del TC y se pide que sean sustituidos para resolver el recurso por la sala especial del Tribunal Supremo prevista en el artículo 61 de la LOPJ¹¹⁷, después de tramitar el inci-

115. Frente a esto, me parece, no basta con aludir, como hace la doctrina italiana, a las bondades del impulso externo ni a las posibilidades que el contradictorio puede ofrecer en cuanto a una interpretación más meditada de las normas o actos controvertidos. Sobre todo porque en nuestro ordenamiento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 LOPJ, el autocontrol por parte del Tribunal no sería, en ningún caso, la única vía de control de estas normas y actos.

116. «EL PAÍS», jueves 28 de febrero de 2002, p. 19.

117. Según el citado artículo, esa Sala la forman el Presidente del Tribunal Supremo, los Presidentes de Sala y el Magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas y, por cierto, no está prevista para sustituir a los recusados, sino para conocer del incidente de recusación, según reza el núm. 2.º del apdo.1 del citado artículo.

dente de recusación. Para ello, la recurrente invoca el artículo 80 LOTC, que prevé la aplicación supletoria de la LOPJ y la LEC en materia de recusación y abstención.

Respecto al segundo, siempre según lo publicado en la prensa¹¹⁸, en él se solicitaba también que los Magistrados del Tribunal Constitucional se abstuvieran «por tener interés directo» en el asunto. Por este motivo, el recurso fue archivado por el Pleno del TC el 18 de julio de 2002, fundamentándose la decisión en que el recurso se dirigía a «otro hipotético» tribunal. Como consecuencia de ese archivo, el recurrente presentó una demanda de responsabilidad civil contra los Magistrados del TC que tomaron la decisión de archivar el recurso de amparo, exceptuando a D. Fernando Garrido Falla que, en el momento de la presentación de la demanda, ya había abandonado el TC¹¹⁹. La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo ha tenido a bien admitirla a trámite.

5.1.2.1.3. Un problema que requiere solución

Ciertamente, ni la interposición de estos recursos, que más bien habría que definir como «escritos atípicos» (lo que ha provocado su archivo y no un pronunciamiento del TC respecto a su admisión), ni —mucho menos todavía— la admisión por parte del TS de la citada demanda de responsabilidad civil son un buen ejemplo de entendimiento y aplicación del Derecho. Sin embargo, no cabe duda de que ponen de relieve las dificultades que plantea la tutela de los derechos en la vía de amparo constitucional cuando la pretendida lesión encuentra su origen en actos emanados por el Pleno del TC o en sus reglamentos¹²⁰.

Pero el problema de la parcialidad, con ser el más importante, no es el único. También es necesario atender a las consecuencias que pueden derivarse del control¹²¹. Desde esta perspectiva, produciría cuando menos una cierta perplejidad que un acto o disposición emanado del Pleno gubernativo fuera

118. «EL PAÍS», martes 25 de febrero de 2003, p. 18.

119. El demandante pide que se condene a los once demandados, como responsables civiles, a pagarle 11.000 euros.

120. Esta coincidencia total entre órgano gubernativo y órgano juzgador no se da, ni siquiera, con la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo (que, según el art. 149 LOPJ está constituida por el Presidente del órgano, que la preside, por los Presidentes de las Salas pertenecientes al mismo y por un número de Magistrados igual al de éstos), cuyas resoluciones se recurren mediante recurso ordinario ante el CGPJ, que agota la vía administrativa y después son impugnables ante la Sala de lo contencioso-administrativo del TS [art. 12.1 b)] LJCA. Las decisiones de ésta, a su vez, pueden ser revisadas por la Sala especial prevista en el art. 61 LOPJ. Por supuesto, agotada la vía jurisdiccional ordinaria, quedaría abierta la vía del recurso de amparo, si se dan los presupuestos necesarios para ello.

121. Desde este punto de vista, las dificultades afectarían también a los actos del Presidente. Porque no dejaría de producir cierto estupor que un acto confirmado en alzada o dictado por éste termine siendo anulado por el propio TC en su pronunciamiento.

anulado, una vez constatada su inconstitucionalidad, por el mismo Tribunal, en su vertiente jurisdiccional, actuando en Sala¹²².

En un sistema como el italiano, se ha evitado el surgimiento de este tipo de situaciones pues, como hemos visto, la propia Corte ha excluido la impugnabilidad de los actos de autoorganización (entre los que se encuentran, significativamente, los relativos al personal) y de sus reglamentos. Pero ya hemos expresado nuestra opinión contraria a la ausencia de controles.

Por lo dicho, quizá fuera conveniente que, para los casos referidos, se determinara legalmente la imposibilidad de recurrir en amparo la decisión del Tribunal Supremo. A las consideraciones ya hechas, debemos añadir a favor de esta idea la escasa rentabilidad que puede esperarse, en estos supuestos, de tal recurso. Un pronunciamiento del TC en esas circunstancias no estaría en condiciones de aportar una mayor protección a los recurrentes. Esta percepción se expresa muy claramente en la explicación que, según la información publicada, ofrece la actora en el primer recurso de amparo citado para solicitar la recusación de todos los Magistrados: «si aceptase a los Magistrados del Tribunal Constitucional como jueces legítimos, estaría confiando a mi propio adversario el poder dictar sentencia en su propia causa»¹²³.

Con una prescripción legal semejante, una vez obtenida la resolución del TS quedaría expedita la vía para acudir, si procediese, a instancias jurisdiccionales supranacionales, lo que conllevaría el beneficioso efecto de evitar situaciones como las descritas.

5.1.2.2. Otras vías de control constitucional

Lo dicho hasta ahora basta para negar que los reglamentos del TC en materia de personal, administración y gestión patrimonial puedan ser objeto de alguno de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad o de un conflicto entre órganos constitucionales, cosa que, por otro lado, no está previsto en norma alguna.

122. Y ello aún cuando la composición del Tribunal hubiera variado en el período de tiempo comprendido entre la adopción de los actos o disposiciones controvertidos y su impugnación jurisdiccional.

La contradicción no desaparece, en mi opinión, adoptando soluciones como alguna de las aportadas por la doctrina italiana que ya hemos comentado. En concreto, nos referimos a la posibilidad de que el TC inaplicara el acto o precepto inconstitucional y adoptase otras «medidas para la conservación del derecho»: proceder posteriormente a la revocación del acto o a la derogación, mediante Acuerdo del Pleno, de la disposición reglamentaria de que se trate.

123. Podría objetarse que del recurso de súplica previsto en el art. 93.2 LOTC conocen los mismos magistrados que dictaron la resolución impugnada. Pero el supuesto es cualitativamente distinto, ya que el recurso de súplica tiene la única finalidad de posibilitar la corrección de los errores cometidos por el Tribunal juzgador.

En cuanto a la aclaración (art. 93.1 LOTC), el TC ha declarado en varias ocasiones que no se trata de un recurso, sino de un instrumento procesal que permite solicitar la explicación de algún punto oscuro o suplir cualquier omisión que contenga la Sentencia, según lo dispuesto en el art. 267.1 LOPJ (v., p. ej., los AATC 462/1989 y 25/1990).

Ahora bien, el TC podría tener la ocasión, no obstante, de pronunciarse sobre su propia capacidad para dictar reglamentos en el caso de que se planteara una cuestión de inconstitucionalidad respecto al art. 2.2 de la LOTC u otro artículo de esa misma ley que afecte a su potestad reglamentaria. Lo mismo puede decirse en el supuesto de un recurso de inconstitucionalidad contra una eventual modificación de alguno de ellos.

En los recursos que dieron origen a las citadas Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1993 y 13 de mayo de 1996 los recurrentes solicitaron el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad de los arts. 2.2 y 102, último inciso, de la LOTC. Entendían que el primero de esos artículos, al disponer que el Tribunal puede dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento, es contrario al art. 165 CE, que atribuye a una ley orgánica la regulación del funcionamiento del Tribunal Constitucional. El segundo, a su modo de ver, al establecer que corresponde al Reglamento fijar las condiciones necesarias para el acceso a los cargos de Oficiales, Auxiliares, Agentes y demás personal, vulnera el art. 103.3 CE, que reserva a la ley la regulación del acceso a la función pública. El Tribunal Supremo en ninguno de los dos casos llegó a plantear la cuestión de inconstitucionalidad, por entender que no resultaba determinante para el fallo, ya que la aplicación de la legislación general de los funcionarios públicos (Ley 30/1984, de 2 de agosto) llevaría a la misma conclusión. De haberlo hecho, el Tribunal Constitucional, al precisar el ámbito constitucional de las citadas reservas de ley hubiera tenido que delimitar también el de su propia potestad reglamentaria.

En la práctica, el Tribunal ha aprovechado una ocasión mucho menos clara para definir *obiter dicta* su propia potestad reglamentaria, aunque de forma muy genérica. Fue en la Sentencia 108/1986, de 29 de julio, en la que el TC la asimiló a la del Consejo General del Poder Judicial, de acuerdo con una interpretación del art. 110 LOPJ¹²⁴ «en forma amplia por constituir una garantía de las funciones que la misma Ley asigna al Consejo [...]»¹²⁵. conforme a esa interpretación, el TC admitió —aunque con algunos rodeos— que la reglamentación del CGPJ puede afectar a derechos de terceros (los Jueces y Magistrados), si ello es necesario para garantizar sus funciones¹²⁶.

5.2. EL CONTROL DE LOS ACUERDOS REGLAMENTARIOS EN MATERIA DE PROCESO

Como se sabe, el TC no sólo ha dictado reglamentos en materia de personal y administración, sino que también ha fijado reglamentariamente cuestiones procedimentales que afectan a algunos procesos que tienen lugar ante él¹²⁷.

124. Actualmente, art. 110, apartado primero LOPJ.

125. F.J.26.

126. Sobre el contenido de esta Sentencia y sus consecuencias para el ámbito de regulación de los reglamentos del TC volveremos en otro momento.

127. En la actualidad esas normas se contienen en los Acuerdos del Pleno del TC de 20 de enero de 2000, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo a

La dificultad que plantea el control de la producción normativa del TC en esta última materia ha sido claramente expresada por Garrorena¹²⁸. Efectivamente, al no poseer dichas normas naturaleza administrativa parece difícil residenciar su enjuiciamiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Al mismo tiempo, al no estar incluidas por el artículo 27.2 de la LOTC entre los actos normativos con valor de ley susceptibles de control de constitucionalidad, tampoco parece que esta segunda vía pueda ser la adecuada para su fiscalización.

5.2.1. Argumentos a favor de arbitrar algún tipo de control

Aun así, la doctrina se resiste a aceptar que parte de la producción normativa del TC escape a todo tipo de control. El propio Garrorena, basándose en consideraciones derivadas de la calificación de nuestro Estado como Estado de Derecho (art.1.1 CE), busca —de forma, como él mismo reconoce, un tanto forzada— posibles medios de revisión constitucional de esta normativa.

A tal fin, consideraba muy conveniente realizar una interpretación lo más generosa posible del artículo 58.1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tal y como estaba redactado antes de la reforma de esa Ley de 1998¹²⁹. En su opinión, como la razón de ser de semejante previsión es evitar las inmunidades de control, no habría demasiado exceso en una interpretación expansiva del art. 58 LOPJ o de la cláusula *materia de administración* contenida en el mismo, que incluyera toda la producción autonormativa del Tribunal¹³⁰.

Pero, el autor es consciente de que determinadas disposiciones (que para él serán siempre invasoras de la reserva establecida en el art. 165 CE) no pueden ser consideradas de ninguna forma administrativas. En esos casos, muestra su inclinación a aceptar que el propio Tribunal pudiera cono-

que se refiere la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de 8 de junio de 1996, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional.

128. A. GARRORENA MORALES [1999 (b), pp. 408 y 409]. El autor se refiere, en general, al supuesto de que un reglamento interno elaborado por el propio Tribunal invada la reserva del artículo 165 CE.

129. En él se establecía que la Sala de lo contencioso-administrativo del TS conocería, en única instancia, entre otros, de los recursos que se promovieran contra «los actos y disposiciones de los órganos de gobierno [...] del Tribunal Constitucional [...] en materia de personal y actos de administración».

Como recuerda el citado autor, estamos ante esas que la doctrina administrativa conoce con el nombre de *competencias de atribución*, esto es, atribuidas por ley a la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque el órgano que produce tales actos y disposiciones no sea Administración pública.

130. Esta posición, además, estaría en la línea de la tendencia actual de hacer de la jurisdicción contencioso-administrativa una especie de jurisdicción común de Derecho Público.

Ya en 1981, A. GUAITA (1981, p. 1307) había mantenido el control de toda la producción normativa del TC por la jurisdicción contencioso-administrativa.

cer de su inconstitucionalidad por infracción de la mencionada reserva¹³¹. Tal vez para ello —admite el autor— haya que forzar la lectura del artículo 27.2 de la LOTC, apelando a su espíritu, hasta considerar que, en el mismo, el legislador ha querido someter a control a toda norma primaria y que, por tanto, esta fuente —aunque no de modo literal— está allí intencionalmente aludida¹³².

Más coherente nos parece la solución que, en relación con este último tipo de casos, ofrece R. Punset Blanco¹³³. Al igual que para Garrorena, para este autor, la expresión «dentro del ámbito de la presente Ley», acuñada en el art. 2.2 LOTC, sólo posibilita al TC para dictar reglamentos en materia administrativa. La delimitación material que, en orden al control de estos reglamentos por el Tribunal Supremo, lleva a cabo en el art. 12.1 c) LJCA, entonces, únicamente supone la descripción, en concordancia con la LOTC, de los límites a los que dichas normas se hallan sujetas. Por tanto, el desbordamiento de esos límites no alteraría —en su opinión— la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Terol Becerra¹³⁴, en cambio, no niega la posibilidad de que los reglamentos del TC vayan más allá de la materia «personal, administración y gestión patrimonial». Sin embargo, basándose —como Garrorena— en exigencias derivadas del Estado de Derecho¹³⁵, defiende también la fiscalización de toda la producción reglamentaria del TC (incluyendo, por tanto, la relativa al proceso) por la jurisdicción contencioso-administrativa. De la lectura del art. 58 LOPJ —advierte— podría deducirse erróneamente que todas aquellas disposiciones del Tribunal Constitucional no reconducibles a las materias de «personal y actos de administración» (a las que habría que añadir, después de la LJCA de 1998, la de «gestión patrimonial») escaparían a la fiscalización del Tribunal Supremo. Desde este punto de vista, se deduciría —también erróneamente, en su opinión— que su régimen jurídico sería distinto del que les correspondería a sus otras disposiciones y, en concreto, a todas las del CGPJ¹³⁶.

131. En contra, M. J. TEROL BECERRA (1990, p. 129), quien considera inaceptable que el TC termine conociendo de la legitimidad de sus propios reglamentos.

132. Para A. GUAITA (1981, p. 1307), en cambio, no cabe recurso de inconstitucionalidad, ya que los reglamentos del TC no tienen valor de ley, y es por ello por lo que el art. 27.2 de la LOTC no los incluye entre aquellas normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad.

133. 2001, pp. 114 y 115.

134. 1990, p. 128.

135. Para R. PUNSET BLANCO (2001, p. 114), en cambio, la respuesta favorable a la justiciabilidad en todo caso de los reglamentos del Tribunal Constitucional no puede basarse sólo en las exigencias del artículo 24.1 CE —o, más ampliamente, de las que se derivan del principio estructural del Estado de Derecho (arts. 1.1 y 9.1 y e CE)—, pues éstas únicamente nos conducirían al ámbito de la jurisdicción civil (art. 9.2 LOPJ).

136. El autor se refiere sólo al art. 58.1 LOPJ, porque todavía éste no hacía la remisión que actualmente contiene y que se ha visto completada por lo dispuesto en el art. 12.1 c) LJCA, que se refiere a los actos y disposiciones dictados, entre otros, por los órganos competentes del TC en materia de «personal, administración y gestión patrimonial».

Sin embargo —entiende este autor—, el hecho de que ninguna norma establezca cuál es el procedimiento impugnatorio de estas disposiciones supone un vacío normativo, con el que es necesario enfrentarse acudiendo a cualquiera de los medios comúnmente admitidos en Derecho. Así, debe entenderse que el procedimiento previsto en dicho precepto para impugnar los reglamentos de «personal y actos de administración» del Tribunal Constitucional, es extensible sin excepción a sus restantes disposiciones. Tal conclusión es considerada por el autor, además, perfectamente coherente con su naturaleza jurídica subordinada a la ley, que exige que su impugnación sea siempre residenciable ante la jurisdicción ordinaria.

5.2.2. *Argumentos en contra*

No es extraña, en absoluto, la preocupación de la doctrina por arbitrar medios efectivos de control que alcancen, también, a los reglamentos procesales del TC. Teóricamente, estas normas pueden afectar gravemente a los derechos de los particulares, en concreto, a los contenidos en el art. 24 CE¹³⁷. El problema es encontrar un cauce adecuado para llevar a cabo ese control que no conlleve más inconvenientes que ventajas.

Y en cuanto a las propuestas concretas que ha realizado la doctrina, es difícil aceptar que, pese a que la LJCA se refiere sólo a los actos y disposiciones del TC en materia de «personal, administración y gestión patrimonial», el control del TS deba extenderse a la totalidad de la producción normativa del TC. La actual LJCA se aprobó en 1998 y para entonces el TC ya había dictado varios reglamentos procesales. Si el legislador hubiera querido adjudicar esa competencia a la jurisdicción contenciosa, habría mencionado expresamente a esos reglamentos o bien, como en el caso de los reglamentos del CGPJ¹³⁸, hubiera utilizado una fórmula genérica, sin especificar las materias concretas sobre las que deben versar las normas a controlar. Por ello, no parece oportuna la adjudicación implícita de esa competencia al TS, máxime si atendemos a la especialidad de la materia y la finalidad de los reglamentos procesales.

Tampoco podemos compartir aquellas posiciones que afirman la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa basándose en la ilegalidad de los reglamentos no administrativos, pues nuestra posición al respecto es precisamente la contraria: la legalidad de tales reglamentaciones¹³⁹.

137. Imaginemos, por ejemplo, que —antes de la reforma producida por la Ley Orgánica 6/1988 de 9 de junio— el Tribunal, con la sana intención de evitar la acumulación de asuntos, hubiera dictado una norma que contraviniendo lo dispuesto en el art. 50 de la LOTC, permitiera a la Sección acordar mediante providencia la inadmisión del recurso de amparo.

138. Art. 12.1 b) LJCA.

139. Lamentablemente, no podemos detenernos ahora en este problema, cuyo análisis abordaremos próximamente.

Mucho menos, entonces, podemos admitir que la consecuencia de tal ilegalidad sea equipararlos a las normas con rango de ley a los solos efectos de su control (o, quizá fuera mejor decir, de su revisión) por el propio TC. Incluso considerándolos legales, no es fácil admitir esta posibilidad de control. Estas normas ocupan una posición *sui generis* en el ordenamiento que, en cualquier caso, excluye su consideración de normas primarias, dada su subordinación jerárquica a la LOTC. Por ello, para hacer posible un control equiparable a las normas con rango de ley sería necesario que la LOTC lo previera expresamente. Lo mismo podría decirse si lo que se pretendiese fuera, por el contrario, articular el control de estas normas a través del recurso de amparo planteado en forma similar al previsto en el art. 42 LOTC, cuya normativa, tal y como está, no resulta aplicable analógicamente. A ello habría que añadir las reservas ya planteadas respecto a un sistema de «control» semejante.

Es cierto que el TC como órgano que forma parte de la estructura constitucional no tiene por qué quedar exento del entramado de controles recíprocos que garantizan su equilibrio. Pero su condición de órgano de clausura del sistema hace inevitable que, en muchas otras ocasiones, el mantenimiento del Tribunal en los límites estrictos de su competencia dependa exclusivamente de su autocontención. El TC, además, tiene un mecanismo facilísimo para eludir cualquier intento de control de su configuración procesal: realizarla en el seno de los procedimientos jurisdiccionales concretos. Y con respecto a este tipo de configuración no ha habido problemas por parte de la doctrina para admitir que se trata de una fuente del Derecho procesal Constitucional, frente a la que no hay ningún medio jurídico de defensa¹⁴⁰. Ello resta utilidad a los esfuerzos por encontrar una vía de control.

En esta ocasión, resulta inevitable que quede exenta de control una pequeña zona de nuestro ordenamiento. Aunque, no es la única. No es controlable tampoco, por ejemplo, el incumplimiento de la obligación que el art. 13 LOTC impone a las Salas del Tribunal. En el ámbito parlamentario, hemos visto también que determinadas áreas, aunque muy reducidas, son inmunes a todo control jurisdiccional.

Son los límites de un sistema en cuya cúspide se ha decidido colocar a un Tribunal al que se le confía la garantía de las reglas constitucionales. E igualmente habrá de confiarse en que permanecerá rigurosamente fiel a su papel en la reglamentación complementaria del procedimiento de su actividad jurisdiccional. No obstante, en manos del legislador queda siempre la posibilidad de controlar esa configuración a través de la derogación o modificación de lo

140. V. G. LEIBHOLZ (1957, p. 129), donde se considera que la regulación del proceso a través del uso del Tribunal es una manifestación más de la «función creadora de Derecho» del mismo; K. SCHLAICH (1973, p. 228) quien afirma la necesaria unión, en este caso, del Derecho judicial y el legal. Se señala también la importancia de la creación de Derecho procesal por parte del TCF, pues contra sus decisiones no hay recurso alguno; E. KLEIN, (2001, p. 14).

dispuesto en alguno de esos reglamentos, o prohibiendo expresa o tácitamente una determinada regulación por parte de éstos.

6. CONCLUSIONES

Hemos visto como, en nuestro ordenamiento, las disposiciones emanadas por los órganos constitucionales y sus actos de aplicación quedan, en una amplia extensión, sometidos a controles jurisdiccionales de distinto tipo.

En el caso de los actos y disposiciones del Tribunal Constitucional —y en lo que se refiere a la materia de personal, administración y gestión patrimonial— este control corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que parece adecuarse tanto a su contenido como a su naturaleza.

En la práctica —pese a no ser, como es lógico, muy extensa—, ese control ha sido asumido con total naturalidad por todas las partes implicadas —incluido el propio Tribunal—, aun cuando ese control haya supuesto una revisión de la constitucionalidad de su actuación¹⁴¹.

De otro lado, la posibilidad de fiscalización por parte de la propia jurisdicción constitucional plantea, como hemos tenido ocasión de observar, algunos supuestos problemáticos. Pero ello es una consecuencia inevitable —en tanto la Ley no despeje las dudas interpretativas ya señaladas— de su cualidad de órgano de cierre que no debe negar el juicio positivo que, con carácter general, cabe hacer a la modalidad de control por la que ha optado nuestro ordenamiento. Agotados todos los recursos procedentes en el Derecho interno, podrá acudir, cuando proceda, al Tribunal Europeo de Derechos Humanos o al Comité Internacional de Derechos Humanos.

En cuanto a la producción normativa del TC en materia de proceso, en la actualidad no se prevé ningún medio para someterla a una fiscalización externa. De igual modo, no está prevista la posibilidad de autocontrol por parte del TC, a la que, por otro lado, tampoco le veríamos ninguna ventaja. La única vía de control —al margen del que, indirectamente, pueda ejercer el legislador— pasaría aquí por acudir, en su caso, a alguna de las instancias supranacionales ya indicadas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFONSO PINAZO, C. (1997): «El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario», en *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, pp. 397 y ss.
- ARAGÓN REYES, M. (1987): «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *REDC* n.º 19, pp. 15 y ss.

141. V. P. RODRÍGUEZ-PATRÓN (2003, pp. 317 y ss.).

- ARAGÓN REYES, M. (1999): «Competencias del Tribunal Constitucional (Comentario al art. 161 de la CE)», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, ALZAGA (dir.), vol. XII, ER, Madrid, pp. 189 y ss.
- BARILE, P. (1959): «Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza», *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 240 y ss.
- BIEBER, R. (1992): *Das Verfahrensrecht von Verfassungsorganen*, Nomos, Baden-Baden.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1996): «Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas», *Revista de las Cortes Generales* n.º 37, pp. 9 y ss.
- CARNEVALE, P. (1996): «"Ecce iudex in ca(u)sa propria": ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-Giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario)», en *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale (a cura di P. COSTANZO)*, Giappichelli, Torino, pp. 35 y ss.
- CASSESE, S. (1995): *Le basi del diritto amministrativo*, Garzanti, Milano.
- CRISAFULLI, V. (1966): «Osservazioni sul nuovo "Regolamento generale" della Corte costituzionale», *Giur. Cost.*, 560 y ss.
- CROSA, E. (1951): «Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica», *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, pp. 91 y ss.
- CHELI, E. (1965): «Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale», *Archivio Giuridico Serafini*, fasc.1-2, pp. 61 y ss.
- DEL PINO CARAZO, A. (2000): «El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional», *ASAMBLEA, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 3, pp. 85 y ss.
- DELL'AQUA, C. (1968): «Considerazioni sul fondamento e sui limiti della potestà regolamentare della Corte costituzionale», *Rassegna di diritto pubblico*, pp. 18 y ss.
- DI MUCCIO, P. (1977): «Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari», *Foro amministrativo*, I, pp. 3047 y ss.
- EHLERS, D. (1998): «Zulässigkeit des Verwaltungsrechtswegs» (comentario al § 40), en *Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar* (SCHOC/SCHMIDT-ASSMANN/PIETZNER), vol. X, C. H. BECK, München.
- ELIA, L. (1968): «Postilla alla sentenza n. 44 del 1968 della Corte costituzionale», *Giurisprudenza costituzionale*, pp. 709 y ss.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (1984): «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles», *REDC* 12, pp. 9 y ss.
- FERRARI, G. (1992): «La giustizia domestica, un'anomalia su cui riflettere», en *Scritti in onore di A. Bozzi*, Padova, pp. 167 y ss.
- FINOCCHI, R. (1997): «La giurisdizione domestica sui recorsi d'impiego del personale», en *L'amministrazioni degli organi costituzionali (a cura di C. D'ORTA/F. GARELLA)*, Laterza, Roma-Bari, pp. 303 y ss.
- GARCÍA MORILLO, J. (1994): «Contenido, finalidad constitucional y control de la inmunidad parlamentaria en Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional», *Cuadernos y debates*, (46), pp. 73 y ss.
- GAROFOLI, R. (1997): «Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale», en *Riv. trim. dir. pub.* n.º 3, pp. 665 y ss.

- GARRIDO FALLA, F. (1989): *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. I, Tecnos, Madrid.
- GARRORENA MORALES, A. (199): «La reserva del Tribunal Constitucional a Ley Orgánica», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, O. ALZAGA (dir.), Tomo XII, Edersa, Madrid, pp. 389 y ss.
- GÓMEZ AMIGO, L. (1998): *La Sentencia estimatoria del Recurso de amparo*, Aranzadi, Pamplona.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1980): *Derecho Procesal Constitucional*, Civitas, Madrid.
- GRISOLIA, M. C. (1996): «L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità», en *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale* (P. COSTANZO), Giappichelli, Torino.
- GUAITA, A. (1981): «Los Actos Administrativos del Tribunal Constitucional», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III., I.E.F., Madrid, pp. 1289 y ss.
- KLEIN, E. (2001): «Verfahrensgestaltung durch Gesetz und Richterspruch: Das «Prozeßrecht» des Bundesverfassungsgerichts», en *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Mohr Siebeck, Tübingen, pp. 507 y ss.
- LEIBHOLZ, G. (1957): «Der Status des Bundesverfassungsgerichts», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Neue Folge, tomo VI, pp. 109 y ss.
- LOZANO MIRALLES, J./SACCOMANNO, A. (2000): *El Tribunal Constitucional. Composición y principios jurídico-organizativos (el aspecto funcional)*, Tirant, Valencia.
- LUCIFREDI, P. G. (1971): «Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato», *Rassegna parlamentare*, pp. 35 y ss.
- MANZELLA, A. (1991): *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna.
- MARCO MARCO, J. J. (2000): *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes del Derecho*, Cortes Valencianas, Valencia.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. (1994): «Inmunidad parlamentaria y separación de poderes», en *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, Cuadernos y debates n.º 46, pp. 13 y ss.
- MATIA PORTILLA, E. (1999): «La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario», *CORTS. Anuario de Derecho Parlamentario*, pp. 179 y ss.
- MIDIRI, M. (1999): *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, CEDAM, Padova.
- MORALES ARROYO, J. M. (1996): «Un avance en la jurisprudencia Constitucional sobre el control de las Resoluciones Parlamentarias», *REDC* 46, pp. 257 y ss.
- MORTATI, C. (1968): *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano.
- MORTATI, C. (1975): *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, p. 496.
- OCCHIOCUPO, N. (1973): *Il Segretario generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano.
- ONIDA, V. (1995): *Costituzione. Perché difenderla. Come riformarla*, Ediesse, Roma.
- PANUNZIO, S. P. (1970): *I regolamenti della Corte costituzionale*, CEDAM, Padova.
- PANUNZIO, S. P. (1978): «Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e gisustizia politica nello Stato costituzionale di diritto», *Giurisprudenza costituzionale*, I, pp. 256 y ss.
- PASCUA MATEO, F. A. (2002): «El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: Elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente», *Asamblea*, n.º 7, pp. 121 y ss.

- PAU I VALL, F. (1997): «Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, pp. 411 y ss.
- PÉREZ ROYO, J. (1981): «La regulación de algunos aspectos del recurso de inconstitucionalidad y su incidencia sobre la naturaleza del TC en la Constitución Española de 1978», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, IEF, Madrid, pp. 2181 y ss.
- PITARCH, I. E. (1996): «Las Resoluciones normativas», en *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, pp. 87 y ss.
- PUNSET BLANCO, R. (1990): «Jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley», *REDC* n.º 28, pp. 111 y ss.
- PUNSET BLANCO, R. (2001): «Comentario al artículo 2», en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (Coord. REQUEJO PAGÉS), Tribunal Constitucional-BOE, Madrid, pp. 89 y ss.
- RODRÍGUEZ OLIVER, J. M. (1981): «Los Ámbitos Exentos del Tribunal Constitucional Español», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, I.E.F., Madrid, pp. 2324 y ss.
- RODRÍGUEZ-PATRÓN, P. (2003): «Sobre la legalidad de los Letrados de adscripción temporal del Tribunal Constitucional», *REDC*, n.º 67, pp. 317 y ss.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. (1981): «La Corte Constitucional Italiana: ¿Modelo o advertencia?», en *El Tribunal Constitucional*, vol. III, I.E.F., Madrid, pp. 2415 y ss.
- ROMANO, S. (1898): *Il Diritto Público Italiano*, Giuffrè, Milano.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2001): «Comentario al artículo 43» en REQUEJO PAGÉS (dir.) *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, TC/BOE, Madrid, pp. 678 y ss.
- SANDULLI, A. (1960): «Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato», *Riv. trim. dir. pubbl.*, pp. 705 y ss.
- SANDULLI, A. M. (1977): «Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale», *Giurisprudenza italiana*, I, 1, pp. 1831 y ss.
- SCOCA, F. G. (1988): «Operazione cosmetica per i giudici parlamentari», *Diritto processuale amministrativo*, pp. 491 y ss.
- SCHLAICH, K. (1973): «Buchbesprechung von «Verfahrensautonomie des Bundesverfassungsgerichts» von GÜNTER ZEMBSCH», *ZZP* 86.Band, Heft 2, pp. 227 y ss.
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2000): «El control de los actos y disposiciones del Tribunal Constitucional en materia de personal», *Cuadernos Const. de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.º 30/31, pp. 207 y ss.
- SORRENTINO, F. (1990): *Lezioni sulla giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- TEROL BECERRA, M. J. (1990): *El Consejo General del Poder Judicial*, CEC, Madrid.
- ZAGREBELSKY, G. (1992): *Il diritto mite*, Einaudi, Torino.