

I. COMENTARIOS MONOGRAFICOS

EL ENJUICIAMIENTO CONTENCIOSO DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA NO LEGISLATIVA

(STS Sala 4.ª, de 24 de abril de 1984.)

Ponente: Sr. D. M. Gordillo)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS HECHOS DE LA SENTENCIA.—III. LOS TEMAS PLANTEADOS EN LA SENTENCIA: A) *Actividad parlamentaria y enjuiciamiento contencioso*. B) *La supuesta clase de tal acto*.—CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Estamos asistiendo recientemente a la partida de nacimiento de una serie de actos que sin hipérbole podríamos calificar de nuevos tipos de actos administrativos. Baste destacar las recientes y curiosas «Notas» que el Tribunal de Cuentas está remitiendo a las Cortes, así como la contestación que a las mismas hace el Legislativo, y que indudablemente plantean problemas de enorme interés, cuyo estudio dejamos para mejor ocasión.

Ahora, y dentro de los limitados márgenes de un comentario jurisprudencial, quisiéramos llamar la atención sobre una Sentencia de nuestro Tribunal Supremo, que de una manera un tanto sorprendente, parece haber creado un extraño acto administrativo-parlamentario ya que *ha decidido residenciar en el contencioso los actos que los Parlamentos verifiquen en el ejercicio de funciones que no tengan carácter legislativo*.

Tesis esta que habrá que tomar *cum grano salis*, ya que adelantamos que así como entendemos positivo y progresivo la aceptación de que la actividad parlamentaria —en sentido muy amplio— pueda en determinados aspectos ser residenciada ante los Tribunales, singularmente en materia patrimonial y de personal (vid., por ejemplo, el Estatuto del personal de las Cortes), no parece compatible con la autonomía constitucional de las Cámaras el establecer una apertura indiscriminada a los Tribunales de la totalidad de la actividad parlamentaria, puesto que nos encontraríamos ante una forma de obstruccionismo, por parte de los recurrentes, y ante una invasión injustificada, por parte del Poder Judicial, de la autonomía parlamentaria, dando un golpe más al maltrecho principio de separación de poderes.

En efecto, y tal como insistiremos en las conclusiones de este trabajo, una «administrativización» de la actividad parlamentaria supone un exceso, exigido por principio ni norma alguna, y que tiende a confundir al Parlamento con la Administración; que confunde en suma lo que es un Estado de Derecho donde la Constitución es una norma jurídica, con un Estado de Leyes, o mejor aún, un Estado de Reglamentos, en el que curiosamente,

la Constitución sería una Norma programática, ya que el concepto de autonomía parlamentaria, recogido en la Constitución, se perdería (1).

La propia naturaleza del derecho parlamentario tiene sus peculiares características, que no permiten confusión alguna con el estricto derecho administrativo. No se puede acudir al mecanismo propio del Régimen anterior de residenciar ante los Tribunales las discusiones políticas. Estas tienen ahora su propia sede, y ahí donde se exige la despolitización propia de los Tribunales, ha de quedar compensada con la necesaria politización de los órganos constitucionales encargados de llevar a cabo los procesos políticos, y por ende no sujetos a revisión judicial.

Conste que con ello no abonamos ninguna resurrección del llamado acto político. Esta teoría, conviene recordarlo, estaba centrada en la justiciabilidad o no de los actos del Gobierno, o por mejor decir, de los actos de la Administración cubiertos mejor o peor por el ropaje gubernamental.

Ahora, y a propósito de esta Sentencia, nos encontramos ante una actividad distinta, la actividad parlamentaria, esencialmente política. Aún más, hay que recordar que precisamente un defecto reiteradamente destacado de nuestro sistema político consiste en la excesiva «juridificación» de la actividad parlamentaria que caracteriza las discusiones en el Parlamento, hasta el extremo que parece en muchas ocasiones que nos encontramos más ante el Foro o la Universidad que ante una Cámara encargada de llevar a cabo el proceso de toma de decisiones de la vida política.

En nuestra opinión, la existencia de esas limitadas aperturas que en algunas leyes se está haciendo a la jurisdicción contenciosa, no supone pues que nos encontramos ante una administrativización de la vida política, ni por ende se encuentra aquí una crisis de la concepción subjetiva del Derecho Administrativo (2).

En efecto, aparte el hecho de que la perspectiva procesal no es la única que cuenta, entiendo que sencillamente lo que se está produciendo es un préstamo de carácter instrumental de las reglas y técnicas del Derecho Administrativo, en orden a regularizar determinadas actividades materiales de los órganos constitucionales; pero si se pretendiese aislar una vez más la llamada «función administrativa» nos encontraríamos con que habría que tejer y destejer ese hilo de Penélope tal como ocurrió en el siglo XIX. Creo que esta utilización por los órganos constitucionales del Derecho Administrativo es meramente instrumental y que tiene como finalidad aplicar de manera efectiva la Constitución, especialmente su artículo 24.

Ocurre que algunas de las técnicas elaboradas por el Derecho Administrativo resisten pues con éxito su utilización instrumental en otros sectores, a los que de esta manera presta ayuda, pero sin que el prestatario desnaturalice al prestamista.

(1) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Ed. Civitas, Madrid, 1981.

(2) Vid., en defensa de esta tesis, la reciente aportación del profesor L. PAREJO ALONSO: *El concepto del Derecho Administrativo*. Ed. Jurídica Venezolana, Caracas, 1984. Su formulación originaria, como es sabido, se debe a E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *Verso un concetto de Diritto Amministrativo come Diritto Statutario*, en «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1960.

Lo mismo hubieran servido las técnicas del Derecho Civil, y aun hubo propuestas en su tiempo de que se siguiera este último camino, que, si no llegó a cuajar, es posiblemente debido a la mejora técnica que el Derecho Administrativo supone hoy en día cuando se trata de asuntos que, por su índole, implican una prueba de fuerza con el Poder. Pero nada más puede extraerse de tal utilización instrumental.

Volviendo al hilo principal de estas reflexiones, suscitadas por la Sentencia hay que decir que se comprueba una vez más la verdad del viejo aforismo inglés, *Hard cases make bad Law*, ya que los hechos concretos de este caso, bien conocidos por la Prensa y otros medios, exigen hacer la afirmación de que no se trata de un asunto prototípico, que permita que sus conclusiones pueden elevarse a la categoría de resultado ordinario, sino que antes bien, la situación distaba mucho de ser normal; si bien hay que añadir que es evidente que si casos del estilo de éste vuelven a presentarse, será también motivado por situaciones límite y por ello mismo, excepcionales.

También exige este supuesto, que a la hora de hacer un comentario del mismo, advirtamos que nos fijaremos de modo exclusivo en los aspectos más relevantes para el Derecho Administrativo, sin llevar el agua al molino de nadie. Nuestro comentario es de naturaleza estrictamente jurídica y pretende resaltar los aspectos más interesantes para el Derecho Administrativo sin tener pues por qué atender a los aspectos más politizados de este asunto, materia propia de discusión en otras instancias.

II. LOS HECHOS DE LA SENTENCIA

Los hechos jurídicos que aquí interesan se desarrollan de la siguiente manera:

Con fecha 14 de abril de 1980, el Parlamento Foral de Navarra exigió la dimisión de don Jaime Ignacio del Burgo, en su calidad de Diputado y de Presidente de la Diputación Foral de Navarra. Frente a esa exigencia, el mencionado señor interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue resuelto por la Sala de la Audiencia Territorial de Pamplona mediante Sentencia de fecha 26 de junio de 1981.

En la misma, anula el acuerdo recurrido tras rechazar la causa de inadmisibilidad lógicamente alegada, estimando las pretensiones del recurrente, que expresamente había solicitado, «que se declare nulo, sin valor ni efecto el Acuerdo adoptado».

Interpuesto recurso de apelación por la Abogacía del Estado, el Tribunal Supremo acepta los Considerandos de la Sentencia apelada desestimando el recurso.

Conviene recordar que en la fecha en que se dicta el Acuerdo del Parlamento Foral no existía la Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, verdadero Estatuto de esta Comunidad Autónoma, como ha señalado el Tribunal Constitucional, y en cuyo artículo 29 se señala: «El Presidente de la Diputación Foral será el

elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey.» Por el contrario, en tal momento estaba en vigor y había producido sus naturales efectos el Real Decreto 121/1979, en cuyo artículo 8.º, párrafo 2, se especificaba que la Diputación sería elegida directamente por sufragio universal y secreto, al mismo tiempo que el Parlamento Foral. Y en esa situación, ni siquiera estaba prevista una moción de censura u otro mecanismo semejante de responsabilidad de la Diputación ante el Parlamento.

Cabe añadir además, que en la época de referencia, era harto discutible el papel que desempeñaban las normas emanadas del Parlamento Foral de Navarra, tema obviamente despejado en su actual Estatuto. De hecho, y tal como luego insistiremos, hasta que no se produce la instauración del Régimen Autonómico, hay que convenir que nos encontramos ante un órgano de naturaleza administrativa que tenía una especialidad dentro del Régimen Local Español (3).

Por ello sus actos sí eran recurribles lógicamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En todo caso es necesario señalar, y sobre este punto hemos de insistir después, que pese a tal calificación —considerando como órgano administrativo al así llamado Parlamento Foral—, el acto dictado y el momento en que se dicta apuntaban ya claramente a una nueva y distinta naturaleza jurídica, por lo que entendamos que en realidad la verdadera naturaleza que habría que predicar en este caso, es la de un acto que responde a un órgano en fase de transformación, de carácter híbrido pues, y difícilmente encajable en los postulados clásicos del régimen local.

Pero cabe añadir que, sin profundizar en demasía sobre ese tema, lo que nos parece más grave de esta Sentencia es que ha confundido en parte lo verdadero con lo falso.

Nos explicamos. Si todo el contenido de esta Sentencia se hubiera limitado a estatuir qué disciplina convenía al caso concreto sobre las actuaciones del llamado Parlamento Foral de Navarra, pocas objeciones de enjundia hubiéramos podido oponer.

El problema principal está en que aprovechando la ocasión, se ha permitido extrapolar el contenido de la Sentencia y hacerlo aplicable a todos los Parlamentos, a los genuinos Parlamentos, y esto no es admisible. No hay sin más una función administrativa parlamentaria, sino en los casos expresamente previstos en las normas, lo que supone que no es posible una apertura indiscriminada a la Jurisdicción, según luego razonaremos.

No cabe que se nos diga que como el rango del acuerdo no tiene carácter legal, hay que deducir de inmediato su justiciabilidad. De eso nada se deduce, y desde luego los *interna corporis* sin más no han de ser objeto de enjuiciamiento contencioso por el mero hecho de carecer de carácter legal.

Así las cosas, en la expresada fecha de 14 de abril de 1980, el Parlamento Foral de Navarra adoptó el siguiente Acuerdo: «Este Parlamento

(3) Vid. S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1984; J. LEGUINA VILLA: *Escritos sobre Autonomías Territoriales*. Madrid, 1984.

Foral a la vista de los argumentos manifestados en el transcurso de esta sesión, y en base al informe realizado por la Comisión Especial de Encuesta sobre las relaciones financieras mantenidas por la Diputación Foral con la Empresa FASA, acuerda exigir la dimisión de don Ignacio del Burgo, como Diputado y Presidente de la Diputación Foral de Navarra.»

III. LOS TEMAS PLANTEADOS EN LA SENTENCIA

Ante semejante declaración, y visto el éxito del recurso, surgen una serie de interrogantes.

En primer lugar y con carácter principal, hay que plantear si ante semejante declaración —luego volveremos sobre la naturaleza de la misma— cabe interponer recurso contencioso administrativo.

Es decir, ¿cabe plantear sin más recurso contra un acto que en manifestación de una voluntad política exprese un deseo de un órgano que como el Parlamento Foral representa —no monopolizadamente en este caso— la voluntad popular? ¿Son enjuiciables como cualquier otro acto de un órgano administrativo? ¿Nos encontramos ante una extensión —insospechada— del concepto de Administración Pública?

El Tribunal Supremo, al rechazar las excepciones de inadmisibilidad responde afirmativamente —aun sin quererlo— a las preguntas realizadas, con una serie de argumentos que, en mi opinión, tergiversan la realidad, al verse forzado a razonar en círculos viciosos, confundiendo los resultados de la actitud del Parlamento con el propio acto objeto del recurso.

Veamos más detenidamente las razones del Alto Tribunal.

A) *Actividad Parlamentaria y Enjuiciamiento contencioso*

Es curiosa en esta misma línea la «argumentación» del TS de que no cabría duda de que cabe este enjuiciamiento, puesto que nos encontramos ante una actividad que no es legislativa.

Dice en efecto la Sentencia del Supremo: «... resulta manifiesto que el Acuerdo del Parlamento Foral de Navarra de 14 de abril de 1980, que es impugnado, no tiene formalmente carácter de ley ni constituye tampoco por su contenido una disposición normativa con fuerza de ley, lo que podría determinar su exclusión del recurso contencioso administrativo con arreglo al artículo 1.1 de la Ley reguladora de 27 de diciembre de 1956, *implicando en definitiva el ejercicio de una actividad administrativa (que se produce incluso en los órganos legislativos) (sic), sujeta a revisión de esta vía jurisdiccional*». (Considerando primero.)

Como se ve, el Tribunal Supremo no se recata de manifestar qué opinión le merecen los procedimientos parlamentarios no legislativos. Nada más ni nada menos que «¡... el ejercicio de una actividad administrativa —que se produce, incluso en los órganos legislativos (*sic*)— sujeta a revisión en esta vía jurisdiccional!»!

Con franqueza, aviados estamos si todos los actos no legislativos del Parlamento pudieran sin más ser residenciados ante los Tribunales y calificados de Actos Administrativos.

En primer lugar, hay que dejar sentado que el hecho de que determinadas actividades parlamentarias sean materialmente administrativas, nada significa en cuanto a su posible enjuiciamiento por los Tribunales de lo Contencioso. Solamente cuando de manera expresa la ley lo establezca, habrá que entender factible esa posibilidad (4).

La existencia de actividades materialmente administrativas se da en todos los ámbitos, incluso si se quiere en las Empresas privadas, y de ahí no se desprende en modo alguno que nos encontramos ante una aislable «función» administrativa, comprobada la cual en cualquier ámbito tengamos forzosamente que concluir que nos encontramos ante un supuesto enjuiciable ante la jurisdicción contenciosa.

La ley de lo contencioso, especialmente en su artículo primero, es muy clara al respecto, y cuando se ha producido una quiebra —a efectos puramente procesales— en la Ley del Tribunal Constitucional, o en la Legislación sobre el Consejo General del Poder Judicial— el Legislador ha sido muy claro y lo ha querido así; a nuestro entender —tal como señalábamos— por razones instrumentales de puro préstamo de técnicas depuradas que ya han probado su eficacia en otros ámbitos.

No existe pues ninguna misteriosa actividad (en sentido jurídico), que permita extraer las desproporcionadas consecuencias que pretende el Tribunal Supremo.

Por el contrario, la evidente invasión de competencias que supone someter la actividad parlamentaria al control de los Tribunales ordinarios, en toda su extensión, sin matizaciones ni distinguos, sobre la precaria base de una pretendida «función» administrativa, excede con mucho de cualquier tesis razonable. Y hay que predicar, por el contrario, que solamente allí donde la propia Ley lo disponga, podrá admitirse el enjuiciamiento de esa actividad.

Lo contrario no se sostiene siquiera, atendiendo, no ya a razones de derecho positivo, sino pensando con ese mínimo sentido común de los juristas a que se refería Vinogradoff. Baste en efecto pensar que remitir a

(4) En sentido distinto, F. GARRIDO FALLA: *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español*. Ed. INAP, Madrid, 1982.

Vid. en esta misma línea el por demás excelente prólogo del libro citado de L. PAREJO, de ALLAN-R. BREWER-CARÍAS.

Sobre este argumento, además de la bibliografía consultada, es necesario tener en cuenta que en realidad responde a una amplia polémica sobre esta cuestión en la que además de las opiniones señaladas, pueden alinearse en contra de la tesis subjetivista de la Administración, los siguientes autores:

L. LÓPEZ GUERRA: *Sobre la personalidad jurídica del Estado*, «Revista del Departamento de Derecho Político de la UNED», núm. 6, pp. 17 y ss.

G. ANABITARTE: *Derecho Público, Derecho Constitucional, Derecho Administrativo*. Prelección al Programa de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid, 1980.

L. LÓPEZ RODÓ: *Personalidad jurídica del Estado*, «Revista de Derecho Político». UNED, núm. 11, pp. 57 y ss.

En una posición intermedia, si bien defendiendo en último extremo la tesis subjetiva, vid. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *La personalidad jurídica de las Cortes*, «Revista de Derecho Político», de la UNED, núm. 9, pp. 7 y ss.

(5) P. VINOGRADOFF: *Il senso comune nel diritto*. Milán, 1965.

una instancia jurisdiccional las querellas internas parlamentarias, las discusiones, en fin, la propia actividad del Parlamento, es sin más la negación de la esencia de una Cámara política y supone añadir una enorme crispación al quehacer parlamentario. Bien está regular procedimientos internos para dirigir la discusión en los modernos Parlamentos tan técnicos y sofisticados; bien está y resulta imprescindible, fijar procedimientos de policía interna de las Cámaras. Pero lo que no está bien en modo alguno es fijar un árbitro permanente en la contienda política, máxime si ese árbitro es el Poder judicial, tan alejado en sus modos y comportamientos de lo que es un Parlamento.

B) *La supuesta clase de tal acto*

Pasamos a analizar el segundo punto de apoyo de esta Sentencia, que es el referido a ver qué clase de acto administrativo —al parecer— se trata, y si en efecto no había otro remedio que el empleado para dejar a salvo el posible atentado sufrido en su honor y propia imagen por el Sr. del Burgo.

Y en mi opinión hay que comenzar por dar la razón al Abogado del Estado, cuando señala, como excepción de inadmisibilidad, que esta declaración de voluntad por parte del Parlamento Foral, no puede ser considerada como un acto administrativo resolutorio, puesto que «exigir la dimisión, cuando se trata de un destinatario que ostenta su cargo en otro órgano institucional, carece de trascendencia material, pues su efectividad práctica, es decir, el abandono de los cargos de Diputado Foral y Presidente de la Diputación, al depender, en virtud de la significación del término dimisión, de la exclusiva voluntad de quien detenta los cargos, sin que pueda ser impuesta por la Autoridad que la exigió, viene a convertir en una simple manifestación de deseo de los representantes del electorado navarro a dicho acto, carente además de fuerza ejecutiva».

El Tribunal Supremo, apoyando la Sentencia de instancia, niega tales afirmaciones del representante de la Administración. Y las niega mediante una serie de equilibrios argumentales que en mi opinión no resultan de recibo.

Básicamente, la Sala de instancia señala los siguientes aspectos: *a)* que nos encontramos ante un acto administrativo *self-executing*, que agota sus efectos en la propia manifestación, en su propio contenido; *b)* que en cualquier caso, tuvo efectos directos sobre el Sr. del Burgo, con lo que se reiteraba que nos encontrábamos ante un acto administrativo, y *c)* que el Parlamento Foral —en ese momento— no tenía competencias para ejercitar una moción de censura. A ello cabe añadir que según el Tribunal Supremo, ésta es la vía necesaria, ya que nos encontramos ante un supuesto en que se atenta a los derechos fundamentales de la persona, y por ello mismo es exigible como previa a la interposición de la vía de amparo.

Pasemos a analizar tales argumentos:

a) En primer lugar, según la Sentencia, nos encontramos ante un acto administrativo que no necesita ser llevado a la práctica material mediante

su ejecución, ya que se agota en sí mismo, puesto que produce todos sus efectos por el mero hecho de su existencia.

Concretamente, tal como lo expresa la Sala de Instancia: «... en lo sustantivo (sería acto administrativo a los efectos de los arts. 37 LJ y 113 LPA), también producía claros efectos resolutorios directamente afectantes a la situación jurídica del Sr. del Burgo, puesto que al entrañar, por su origen y finalidad un juicio de censura política, pronunciado en base de una actuación supuestamente deshonorosa, implicaba la determinación de unos efectos materiales y concretos, en el ámbito de los derechos al honor y a la propia imagen del destinatario, expresamente recogidos como fundamentales en el artículo 18 de la Constitución, suprema norma jurídica de indudable y directa aplicación, cuyos efectos se producían por la propia virtualidad del acuerdo sin necesidad de actos de posterior ejecución...» (Considerando tercero).

En realidad, después de leer este párrafo, creo que el lector tendrá una clara idea de que la Sala de Instancia muy bien pudo haber resuelto en un sentido distinto, ya que claramente no le pasó desapercibida cuál fuera la verdadera naturaleza del acto en cuestión.

En todo caso, y comenzando la crítica de este punto en concreto, quisiéramos llamar la atención sobre los siguientes datos:

Primero. Es más que discutible que este tipo de actos de contenido meramente declarativo, que se limitan a expresar un estado de opinión, y cuyo contenido es un simple deseo de la «Administración», no vinculante para nadie, sino dirigido a sí misma, pudiera en verdad calificarse como un acto de la «Administración». Fijémonos en que aquí no se trata del típico supuesto de un acto administrativo de deseo, en el que la Administración expresa su esperanza de conformar la realidad de acuerdo con su propia opinión, y que va dirigida a un tercero, que habrá de tener en cuenta tal estado de opinión de la Administración.

Aquí, la presunta ambición de conseguir ese resultado va dirigida a sí misma, puesto que dimitir o no, es algo que queda remitido a la soberana voluntad del Sr. del Burgo.

La verdadera naturaleza de ese acto del Parlamento es simplemente la de un juicio político, que por no quedar prevista la moción de censura, queda en último extremo como una suerte del juicio político incompleto, como una moción de censura sin efectos.

De seguirse la tesis afirmada en la Sentencia, parece que bastaría que una moción de censura no tuviera efectos para que el que la sufriera, a continuación, fuera a los Tribunales a pedir explicaciones al proponente de tal moción.

Segundo. Queremos dejar simplemente apuntada la posibilidad recogida por el Tribunal de que este tipo de actos resulten imputables a un colectivo tan amplio como todo el Parlamento Foral. Dejamos este punto para el estudio de los penalistas, apuntando solamente que este tumultuario acto, en nuestra opinión y desde la perspectiva del Derecho Administrativo, es una prueba más de que no nos encontramos ante un acto administrativo, al menos en el sentido que pretende darle el Ponente, y por el contrario, es una prueba más de que nos encontramos ante la manera

normal de proceder de un órgano que pese a su raíz administrativa, esté expresando un deseo político, como por lo demás es habitual en nuestra legislación de régimen local.

Tercero. Más chocante, si cabe, es la afirmación de que tal juicio político se hace con fundamento en actuaciones extraparlamentarias, de suerte que ni siquiera existía ninguna otra expresión que no fuera exquisitamente política, ya que en la expresión de esa censura política el Parlamento se limitaba a afirmar simplemente que una actuación que no estimaba muy clara, a su juicio, por parte del Sr. del Burgo, no era compatible con la dignidad del cargo.

Al confundir la naturaleza del acto, los Tribunales lo que hacen una vez más, es impedir a un órgano como el Parlamento fijar su postura política respecto de las actuaciones del Sr. del Burgo. Es decir, los Tribunales lo que están haciendo es medir por el mismo rasero las expresiones que hace el Parlamento Foral, con las que hubiera hecho un tercero cualquiera, confundiendo de esta manera lo que es el quehacer de un tercero con la de un órgano que pretende realizar un acto exquisitamente político.

No se puede impedir que un órgano como el Parlamento Foral exprese su opinión política (que además es lo que en definitiva admite este considerando que es precisamente lo que ha hecho el Parlamento Foral), como en general no se puede impedir que cualquiera exprese tal opinión; y así, la propia Prensa en muchas ocasiones ha pedido la dimisión de cargos más importantes que el de autos, sin que por ello se haya visto una actuación injuriosa, incompetente o enjuiciable ante los Tribunales.

Da pues la impresión de que el Tribunal ha decidido que se trata de un acto de contenido injurioso y que por tanto tiene que proteger al meritado recurrente; de esta manera al mezclar y confundir lo que es un juicio *quasi penal*, el Tribunal reitera su tesis —en mi opinión inaceptable— e impide a un órgano político que exprese su opinión. Hay que decir que los baremos utilizados para juzgar son totalmente distintos cuando se manifiesta una opinión política que una opinión jurídica. Los niveles de exigencia son claramente distintos; y así actos que no rozan siquiera la esfera penal, muy bien puede ocurrir que no sean aceptables desde la perspectiva política. Aún más, tal es la esencia de la discusión política, y sin la cual no cabría tal. Exigir un comportamiento superior a quienes representan a la colectividad y obtienen su confianza, es algo que no debe sorprender en absoluto; y pretender convertir a un órgano como el Parlamento Foral —cualquiera que fuese su naturaleza jurídica— en una Cámara donde cada palabra o expresión tenga su traducción exacta en un juicio ante los Tribunales, es desconocer qué es y qué debe ser la vida pública.

b) La segunda gran línea argumental en la que pretende la Sala de Instancia apoyar sus conclusiones, se fundamenta en que tal Acuerdo del Parlamento Foral tuvo, en cualquier caso, efectos directos sobre el Sr. del Burgo, complementando de esta forma el Tribunal la exigencia requerida para llamar auténticamente «acto administrativo» al susodicho Acuerdo (lo que dicho sea de paso, es hasta cierto punto contradictorio con su afirmación anterior de que se trataba de un acto que se bastaba a sí mismo).

Dice en efecto el Tribunal de Instancia:

«... Ello sin perjuicio de que, contemplado el Acuerdo del Parlamento Foral desde el punto de vista de la exigencia de la dimisión del Sr. del Burgo, como Diputado y Presidente de la Diputación, también presentaba, enjuiciado el problema a los solos efectos de resolver sobre la admisibilidad del recurso, directos efectos jurídicos, según se deduce del oficio dirigido por la Presidencia del Parlamento Foral al Sr. del Burgo, con fecha 17 de mayo de 1980, en que expresamente se dijo: 'La negativa de V. I. a cumplimentar el acuerdo del Parlamento Foral está dificultando gravemente el normal funcionamiento de las Instituciones Forales...; por todo ello, esta Presidencia requiere a V. I. para que, a la mayor brevedad, dé cumplimiento al Acuerdo', a lo que se añadía otro requerimiento que se trataba de justificar en que se había interpuesto el presente recurso requerido a que '... mientras no recaiga resolución firme en dicho recurso, se le requiere para que no lleve a cabo actividad alguna en este Parlamento Foral', que evidenciaba que el acto fue dictado con el convencimiento de su propia efectividad. Lo que pudo, además, inferirse a la conducta de un importante sector del Parlamento Foral, quienes como es notorio, impidieron fundándose en el acuerdo cuestionado, cualquier posibilidad de actuación Parlamentaria del Sr. del Burgo.» (Considerando tercero.)

Varias son, pues, las interesantes cuestiones que sugiere la lectura de este considerando.

En primer término, ocurre que en el enjuiciamiento de estas cuestiones, el Tribunal ha metido dentro del mismo paquete, la exigencia de dimisión del Sr. del Burgo, como Presidente de la Diputación Foral y como Diputado. Y de entrada habría que señalar que ninguna efectividad podía tener la exigencia de que dimitiera como Presidente de la Diputación, ya que era algo ontológicamente imposible de conseguir por parte del Parlamento Foral, puesto que como recordará el lector, no dependía del mismo. Era un acto de contenido imposible, desde la perspectiva de su eficacia jurídica, y por la misma razón inejecutable.

En cuanto a la exigencia de que dimitiese como Diputado del Parlamento Foral, tal como se expresa el Acuerdo, tampoco tenía virtualidad alguna, puesto que las causas para obtener tal resultado quedaban fuera de las competencias jurídicas del Parlamento.

Además, sorprende esa invocación a la pura realidad desnuda, cuando el Tribunal señala que era tan evidentemente eficaz el pretendido acto administrativo, que se había traducido en que se le había impedido al Sr. del Burgo ejercitar su actividad parlamentaria por un grupo mayoritario de Diputados.

Aquí sí que no hay salida posible para la argumentación del Tribunal que confunde el Acto con una serie de acontecimientos posteriores, con una serie de hechos basados en la pura fuerza, y que sí que hubieran podido tener respuesta judicial —del Tribunal Penal—, como ocurre en cualquier caso común y corriente en que se priva a un ciudadano en el ejercicio de sus derechos o de su propia libertad, sin perjuicio naturalmente de examinar en cada caso concreto las peculiaridades que forzosamente

nacerían de que tal supuesto delito tuviera lugar en el Parlamento Foral, entre Diputados, y sobre materia propia del mismo.

Además, resulta que según declara el propio Tribunal, si bien el Acuerdo manifestaba la voluntad del Parlamento Foral, desde luego no fue la totalidad del Parlamento Foral la que impedía al Sr. del Burgo el ejercicio de tales derechos. Luego aquí nos encontramos con una clara contradicción. Contradicción que tiene su origen en el hecho de confundir el mundo del Derecho —en el cual la forma de manifestar su voluntad los órganos colegiados exige acudir a un sistema de mayorías y después imputar tal resultado a la totalidad— y el mundo desnudo de la realidad cotidiana, donde cada hecho aislado tiene su propia lógica y entorno.

Y caben añadir más críticas a la argumentación del Ponente.

De una parte, señala que el requerimiento dirigido por segunda vez reiteraba la necesidad de la dimisión, de lo que deduce que era prueba de que tenía efectividad.

Pues bien, justamente parece ser prueba cabal de lo contrario, puesto que si el Acuerdo fuera tan efectivo como pretende, no habría lugar a tales requerimientos que en la realidad no tuvieron efectividad práctica alguna, y eran en sí mismos demostrativos de que el Sr. del Burgo podía dimitir o no libérrimamente, y aun entorpecer si quería, por su soberana y única voluntad, a toda la Institución Foral. Lo cual sería incomprensible en un sistema distinto, como ocurre precisamente ahora, donde una moción de censura tendría unas consecuencias prácticas y efectivas y en el que sería impensable que una situación semejante tuviera lugar.

Por otro lado, el hecho señalado por la Sala de que una prueba más de la efectividad del Acuerdo era que así lo creía el propio Parlamento es una petición de principio. En primer lugar, el hecho de que la Sala opine así no quiere decir nada; es simplemente una opinión psicológica no una prueba concluyente. Y en segundo lugar, hay que decir que si cada vez que un sujeto cree que sus actos tienen efectividad la tuvieran realmente, habríamos descubierto la varita mágica de la ciencia jurídica. Precisamente, hoy en día, se pone cada vez más de manifiesto que la eficacia ejecutiva de los actos de la Administración es claramente un privilegio, y eso dentro siempre de la esfera jurídica que en la esfera de los hechos se comprueba además que muchas veces es un puro desideratum.

Nada se deduce pues de la creencia subjetiva —si es que se ha dado— en la propia efectividad de los hechos propios. Y por tanto ninguna consecuencia habría que extraer.

c) Por último, señala el Tribunal que hay que acudir a esta vía, impugnando ante la jurisdicción contencioso-administrativa este Acuerdo, porque el Parlamento Foral no es (era) una Cámara legislativa propiamente dicha «al no tener sus productos normativos la calidad o categoría de leyes formales».

En efecto, señala la Sala de Instancia que corrobora el Tribunal Supremo:

«Que la normativa citada permite sentar la conclusión de que el Parlamento Foral de Navarra, en el actual momento histórico, carece de compe-

tencia para dictar un acuerdo del alcance del que se fiscaliza, y ello porque los preceptos transcritos demuestran que en la presente regulación de las Instituciones Públicas Forales de Navarra, no sólo no está previsto el voto de censura política de la Cámara Legislativa determinante de la dimisión de los miembros del Ejecutivo, que es propio de las formas parlamentarias de Gobierno, sino que incluso ha de entenderse expresamente excluido, puesto que el órgano corporativo y colegiado que constituye la Diputación Foral no resulta de la voluntad del Parlamento Foral, que en absoluto interviene en su designación, sino de la voluntad popular que directamente lo elige por sufragio universal y secreto, al mismo tiempo que el Parlamento Foral; de modo que la legitimidad de la Diputación Foral y de los Diputados es tanta como la del Parlamento Foral y la de los parlamentarios, y por eso ni aquél ni éstos puedan revocarla, destituir a los Diputados, ni exigir, ni tratar de provocar su dimisión. Lo que es completamente lógico, contemplada la cuestión en el terreno de los principios informadores de las instituciones políticas, pues cuando un mandato se ostenta por elección directa, sólo el pueblo puede dar un nuevo mandato. salvo que esté establecido expresamente algún tipo de procedimiento especial o de carácter sancionatorio cuyos supuestos de aplicación sean inequívocos; lo que en absoluto es defendible en el caso de autos. Todo ello sin perjuicio de que, en cualquier caso, faltaría el presupuesto de censura, dado que como se expuso en los anteriores considerandos, no cabe que se atribuya al actual Parlamento Foral de Navarra el cariz de una Cámara Legislativa por no tener sus productos la categoría de Leyes Formales.» (Considerando sexto.)

Una vez más, no podemos estar de acuerdo con el Ponente.

Creemos que ha confundido una declaración de deseo político con una declaración de voluntad.

El Parlamento Foral no ha emitido, porque no puede, una declaración de voluntad. El Parlamento Foral, como ya hemos señalado, formula simplemente un deseo. Y la expresión de tales ambiciones o esperanzas políticas es perfectamente legítima.

Concluir, como hace la Sentencia, que el Parlamento no puede siquiera «exigir» la dimisión, porque no es una auténtica Cámara legislativa, nos lleva, por reducción al absurdo, a plantear las siguientes preguntas: ¿Entonces qué era ese Parlamento? ¿Qué puede hacer un órgano político por imperfecto que sea? ¿No será precisamente este tipo de actuaciones las que precisamente puede hacer? ¿De dónde esa ligazón no suficientemente explicada entre la falta de poder legislativo y la moción de censura imperfecta que hizo el Parlamento Foral? ¿No utilizan tales mociones otros órganos de nuestro Régimen Local?

Nada se explica y nada nos dice la Sentencia. Deduce de esa doble expresión de la voluntad popular (Parlamento y Diputación), la jerarquía y superioridad de esta última, al negarle ningún papel a aquél sobre aquélla, y al mismo tiempo eliminarle sus competencias, con lo cual lo reduce a la nada. Si precisamente tenía algún sentido esa elección del Parlamento, era para que llevara a cabo lo que es la función elemental y mínima

de todo Parlamento y gracias a la cual se justifica y existe, y que es, sin duda, el control y la fiscalización del Gobierno, que cuando no pueda revestir la forma perfecta de una moción de censura, podrá desde luego revestir otras formas atenuadas y más débiles, pero siempre justificadas.

CONCLUSIONES

En conclusión, creemos, tal como señalábamos al principio, que nos encontramos ante un caso difícil y que por estar sometido a muchísima tensión ha impedido hacer una buena doctrina.

Pero así como comprendemos que en tales casos no sea factible fijar una línea jurisprudencial, también parece necesario que los Tribunales no se excedan, intentando hacer doctrina de un caso muy poco apto para ello.

Así, las expresiones referidas sobre la naturaleza administrativa de tal acto —punto central que nos interesa— podría haberse suprimido, limitándose a resolver el tema sin necesidad de tal parafernalia argumentativa.

Si la dignidad y el honor del recurrente han quedado en entredicho por tales actuaciones, muy bien hubieran podido los Tribunales solventar el tema por cauce natural para ello que era el juicio penal.

No hay pues, a nuestro entender, posibilidad de recurso. Había un simple acto no productor de efectos directos. Y como tal, tenía que haberse mantenido como expresión de la lucha política por dura o desagradable que ésta sea.

Cierto que no es clara la naturaleza del Parlamento Foral en la fase examinada, y sin duda existen claramente imbricados aspectos que en su naturaleza jurídica podrían hacernos pensar que nos encontramos ante un órgano administrativo.

Pero sin duda existen otros aspectos cercanos al derecho parlamentario también implicados en este tema, y que hubieran exigido mayor detenimiento en su resolución por los Tribunales.

Y sobre todo, lo que no parece admisible es que se extrapolen elementos aislados de este caso para hacer teoría general, especialmente en el tema de la «función administrativa» de los Parlamentos identificándolo con la actividad no normativa de los mismos, lo que supone, dicho así, una peligrosa administrativación cuyas consecuencias no ha calibrado debidamente esta Sentencia.

José Eugenio SORIANO

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid.

