

ACTOS INTERNOS DE LAS CAMARAS Y RECURSO DE AMPARO

Un comentario al auto del Tribunal Constitucional
de 21 de marzo de 1984 (1)

IGNACIO TORRES MURO

A los dos Fernandos

SUMARIO: 1. INTRODUCCION. 2. ANTECEDENTES DEL CASO.-3. EL RECURSO.-4. LA DECISION DEL TRIBUNAL: a) *Normas generales y actos.* b) *Actos puramente internos.*-5. UNA SOLUCION ALTERNATIVA.-6. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

De todos es sabido, y no es precisamente un breve comentario el lugar adecuado para reflexionar con un mínimo de profundidad sobre el tema, que la instauración de la justicia constitucional, si afecta directamente a todos los poderes clásicos del Estado –sobre todo cuando se hace con la amplitud con la que lo ha hecho nuestra norma básica y la Ley orgánica posterior–, tiene una influencia aun más importante sobre la posición y las actividades del Parlamento. Sobre la primera, porque supone, por razones obvias, la crisis del dogma de la soberanía de las Cámaras; éstas ya no pueden hacer todo lo que deseen –excepto cambiar el sexo de los seres humanos– sino que, al quedar establecida la jurisdicción constitucional, ven como la norma básica del ordenamiento encuentra un órgano que la defiende, muchas veces en contra de las orientaciones que ellas mismas sostienen. Sobre las segundas, porque de esta crisis del principio de soberanía parlamentaria se deriva el hecho de que aparezcan una serie de limitaciones a sus actividades basadas en la tarea

(1) El texto completo de dicho Auto puede leerse en el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* número 35, marzo de 1984, pp. 430 y ss. Se usan en el comentario las abreviaturas convencionales. CE es Constitución española. LOTC, Ley orgánica del Tribunal Constitucional. RS, Reglamento del Senado. LODE, Ley orgánica reguladora del Derecho a la educación.

de asegurar la efectiva vigencia de la Constitución que tiene atribuida el Tribunal Constitucional.

Por todo ello, las relaciones entre este último y las Asambleas suelen ser uno de los puntos más delicados del sistema político, tanto por la supervivencia entre las personas relacionadas con el Parlamento de viejos dogmas —que no cabe duda de que en su tiempo fueron utilísimos para reafirmar el papel político de éste— como por la difícilmente salvable tentación que tiene siempre el órgano encargado de la justicia constitucional de dejar a un lado su papel de «juez en sentido estricto» y adoptar una actitud más parecida a la de un colegislador (2).

El caso español es un ejemplo de atribución al Tribunal constitucional de varios poderes que suponen no solo que controle la constitucionalidad de las Leyes, sino también que pueda intervenir en algunos de los momentos más importantes de la vida de nuestras Asambleas parlamentarias.

Basta citar, por ejemplo, los artículos 27.2 *d)* y *f)* de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que incluyen como normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad tanto los «reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales» [letra *d)*] como los «de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas» [letra *f)*] (3).

Otra norma, que demuestra hasta qué punto la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es generosa en el reconocimiento al Tribunal de vías para controlar la actividad de las Cámaras, es el artículo 42 que, coherentemente con lo establecido en el 41.2 (4), dispone: «Las decisiones o actos sin valor

(2) Sobre estos problemas quizás sea un buen ejemplo el caso italiano, aun con todas sus peculiaridades. De entre la, como de costumbre, ingente bibliografía puede recomendarse: CRISAFULLI, *La Corte Costituzionale ha vent'anni*, en OCHIOCUPO (a cura di) *La Corte Costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*. Bologna, 1978, 2.^a edición, Padova, 1984; MODUGNO, *Corte Costituzionale e potere legislativo*; ZAGREBELSKY, *La Corte Costituzionale e il legislatore*, y ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, todos ellos en BARILE, CHELI, GRASSI (a cura di) *Corte Costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982.

(3) En Italia, sin ir más lejos, este problema no está resuelto por ninguna norma y tampoco la jurisprudencia de la Corte Costituzionale se ha pronunciado definitivamente sobre el mismo, aun cuando en la doctrina sea mayoritaria, con la honrosa excepción de SANDULLI, la tendencia a reconocer a estos reglamentos la fuerza de ley que, de acuerdo con los artículos 134 de la Constitución y 23 de la Ley 87/1953, les convertiría en posible objeto del juicio de constitucionalidad. Sobre este problema puede verse, entre las publicaciones más recientes, dos trabajos: el de CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*. Padova, 1979, que se ocupa también de los casos alemán y norteamericano; y el de PRISCO, «Sui regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge». *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, 1980-2, pp. 406 y ss. La postura de SANDULLI en «Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale», en *Giurisprudenza italiana*, 1977, I, 1, 1831, que es una nota a un auto de remisión de la Corte di Cassazione italiana en la que ésta le plantea directamente el tema de la Corte Costituzionale.

(4) «El recurso de amparo... protege a todos los ciudadanos... frente a las violaciones de los derechos y libertades... originadas por disposiciones, actos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado».

de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o de las Asambleas, sean firmes», lo que significa, entre otras cosas, una excepción al principio general de agotamiento de todos los recursos previos que rige [arts. 43.1 y 44.1 a) de la LOTC] en las impugnaciones de los actos, tanto del «Gobierno y sus autoridades», como de los órganos pertenecientes al poder judicial, excepción justificada por el rango del presunto «violador» de un derecho —el Parlamento—, rango que recomienda que sea otro órgano constitucional quien se ocupe directamente del litigio.

No son éstos, además, los únicos casos en los que las Cámaras ceden ante jurisdicciones externas puesto que también en su Estatuto de Personal (artículo 35.3) (5) se reconoce la competencia de la contencioso-administrativa para juzgar los actos parlamentarios en esta materia, en contra de lo que era clásico, como lo demuestra alguna jurisprudencia anterior a nuestra Constitución (6).

De todos estos datos se deduce que el cambio de la posición del Parlamento ha sido plenamente recibido en nuestro Derecho vigente, a veces con construcciones que no tienen paralelo en otros países. El auto que aquí se comenta, sin embargo, parece limitar las posibilidades del artículo 42, estableciendo una «zona exenta» en la que el Tribunal no podrá, en principio, entrar y que corresponde a los actos «puramente internos» que tienen «por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros» (7).

Pero antes de entrar en el fondo de la cuestión, conviene exponer en qué términos se plantea el Tribunal la misma, puesto que la solución que le da no es ajena a ellos.

2. ANTECEDENTES DEL CASO

No hace falta que se recuerden aquí las tensiones de todo tipo que rodearon el debate de la llamada LODE, tensiones que en el caso de nuestro Senado se concretaron en los intentos de la oposición de hacer uso del obstruccionismo. De acuerdo con esta línea, fueron presentadas al proyecto

(5) «Contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción».

(6) Autos del Supremo de 14 de noviembre y 13 de diciembre de 1969. Sobre el tema ver las observaciones de GARCIA DE ENTERRIA Y FERNANDEZ en *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Madrid, 1981, pp. 508-509.

(7) Fundamento jurídico segundo.

4.373 enmiendas (8), los representantes del Grupo Popular se retiraron de la Ponencia (9) y, una vez aparecido el Dictamen de la Comisión (10), decidieron defender todas sus objeciones ante el Pleno, ante lo cual la Presidencia de la Cámara dictó una norma supletoria para la ordenación del debate «oída la Junta de Portavoces... con el voto en contra del portavoz del Grupo Popular... y con el acuerdo *prestado por mayoría* de la Mesa de la Comisión de Reglamento» (11). En la misma se afirma que: a) «La Presidencia, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, tiene... la facultad de ordenar los debates y agrupar las enmiendas a fin de que se tramiten los Proyectos de Ley en el plazo ordenado por la Constitución», y b) «que existe una laguna en el Reglamento, que no prevé entre las facultades del Presidente las de ordenar el debate y agrupar las enmiendas, en los casos en los que así fuere necesario, como en el supuesto que estamos contemplando». En consecuencia, se propone a la Mesa de la Comisión de Reglamento, de acuerdo con el mecanismo previsto en el artículo 37.8 del RS para suplir lagunas reglamentarias, la adopción de una norma que supone trasladar al Presidente de la Cámara, como director de los debates del Pleno, las facultades que en el ámbito de las Comisiones tienen los presidentes de las mismas con el fin de agilizar la tramitación de los asuntos, y que consisten, principalmente, en la posibilidad de agrupar enmiendas para su debate y votación conjuntos, y en la de fijar «un tiempo máximo para el debate de un proyecto» (12). En base a esta regulación se discutió el proyecto en el Pleno del Senado (13), celebrándose seis de las nueve sesiones dedicadas al tema en días que, de acuerdo con el artículo 76 del Reglamento, no son –«salvo acuerdo de la misma Cámara, a propuesta de su presidente, de la Junta de Portavoces o de cincuenta Senadores»– hábiles, puesto que no están comprendidos en la «semana parlamentaria» (de martes a jueves) (14). Por fin, el 16 de marzo –cumpliendo los plazos constitucionales– se publicaba el texto aprobado por la Cámara Alta (15).

No es este el lugar para ocuparse detalladamente de los amplios poderes del Presidente respecto a las normas reglamentarias, poderes que, si bien son

(8) *BOC/Senado*, serie II, 13 de febrero de 1984, pp. 21 a 1448.

(9) Véase el informe de la misma en *BOC/Senado*, serie II, 21 de febrero de 1984; la retirada se produjo el 16 de febrero (p. 1449).

(10) *BOC/Senado*, serie II, 28 de febrero de 1984.

(11) *BOC/Senado*, serie I, 28 de febrero de 1984. Los subrayados son míos y reflejan la negativa del Grupo Popular a la aprobación de dichas normas.

(12) Puntos tercero y cuarto de la norma citada que proceden de los artículos 121.2 y 114.3 del Reglamento del Senado, respectivamente.

(13) Véase *Diario de Sesiones del Senado*, II legislatura. Sesiones Plenarias núms. 49 a 57.

(14) En este caso la propuesta presidencial fue aprobada por asentimiento. Ver *Diario de Sesiones del Senado*, II legislatura, Pleno 48, 29 de febrero de 1984, p. 2393.

(15) *BOC/Senado*, serie II. 16 de marzo de 1984.

clásicos en casi todas las Asambleas (16), hay que interpretar restrictivamente en un sistema de «reglamento rígido» –por así decirlo– en el que existe una norma constitucional (art. 72.1 de la CE) que establece que es la Cámara –y no uno de sus órganos o varios de ellos actuando conjuntamente– la que debe –por mayoría absoluta, además– aprobar las normas que regulan sus trabajos. Podría propugnarse que se introdujera al Pleno en el proceso de suplencia de lagunas, dadas las dificultades para distinguir éste de una verdadera reforma reglamentaria, para que el mismo se adecuase a lo impuesto por el artículo 72.1. Ninguno de los reglamentos lo hace, parece que erróneamente, pero profundizar en este asunto nos apartaría en exceso del objeto de este comentario.

3. EL RECURSO

Efectivamente, lo importante ahora es que contra la norma citada, un senador interpone recurso de amparo el 2 de marzo de 1983 –fundamentado en la presunta violación de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución española–, en el que se solicita: la declaración de nulidad de las normas objeto de la controversia; el reconocimiento de los derechos que se invocan como violados; el restablecimiento del recurrente en la integridad de los mismos, y, este es un detalle importante, que se aplique el artículo 56 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional suspendiendo «la ejecución del acto de los poderes públicos por razón del cual se reclama el amparo constitucional», cosa que el Tribunal tiene la posibilidad de no hacer, recuérdese, cuando «pueda seguirse perturbación grave de los intereses generales». El recurso aparece, por tanto, como un intento más de obstruir el debate de la LODE, realizado esta vez implicando al Tribunal Constitucional en el mismo, y obligando a éste a retrasarlo al suspender la aplicación del «acto» impugnado.

Frente a estas pretensiones surge la duda sobre la admisibilidad del mismo, duda expresada en una providencia que se pregunta si no se estará ante una demanda que «carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional» [art. 50.2 b) de la LOTC], dado que el artículo 42 de la LOTC prevé el recurso contra «las decisiones o actos sin valor de la Ley» y la vía para impugnar las normas reglamentarias parece ser la de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(16) Ver las observaciones de MANZELLA en *Diritto Parlamentare e Regolamenti delle Camere nel quadro costituzionale*. Ponencia en las primeras jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 21-23 de marzo de 1984 (ejemplar fotocopiado), p. 4. Relaciona este hecho con la «flexibilidad» clásica de las normas parlamentarias.

El recurrente, ante estos razonamientos, niega el carácter de norma reglamentaria de la ya citada y recuerda que, en base al artículo 55.2 de la LOTC y a la Sentencia 41/1981, debe entenderse «que la inconstitucionalidad de una Ley que lesiona derechos fundamentales y libertades públicas puede ser solicitada... en amparo» (17). El ministerio fiscal, por su parte, tras señalar que en esta vía no procede «analizar... la corrección o incorrección de la interpretación que la Presidencia del Senado hace del Reglamento de esta Cámara» entra en el fondo del asunto. Será el único que lo haga, porque el Tribunal establece dos barreras que se lo impiden.

4. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Dichas barreras son las siguientes: en primer lugar, «el simple tenor literal de este artículo (se refiere, desde luego, al 42 de la LOTC) representa ya el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, pues lo que en él se impugna es una norma y el citado precepto no habla de normas ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general»; en segundo, «a esta consideración se suma la que es forzoso hacer teniendo en cuenta no ya la estructura propia del acto impugnado, sino su ámbito de validez, su origen y sus destinatarios. La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros... un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales, susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (fundamento jurídico segundo). Examinemos ordenadamente los dos argumentos.

a) *Normas generales y actos*

Sobre el primero –naturaleza del acto impugnado– conviene en primer término aclarar el porqué del empeño del senador de la oposición en que el asunto se tramitase por la vía del recurso de amparo. Muy sencillo, basta

(17) Antecedente cuarto.

acordarse de que existe una situación de obstruccionismo y de que mientras en este tipo de litigios puede suspenderse el acto impugnado –art. 56, como ocurre en el caso del control previo (art. 79.2)– en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad «la admisión... no suspenderá la vigencia ni la aplicación de la ley, de la disposición normativa o del acto con fuerza de ley» (art. 30), excepto en el caso del artículo 161.2 de la CE (18). Queda claro entonces que de haber interpuesto recurso de inconstitucionalidad –para lo que hubiese necesitado el apoyo de otros senadores o haber convencido al Defensor del Pueblo o al Presidente del Gobierno, cosa bastante improbable [arts. 162.1, a), de la CE y 33.1 de la LOTC]– o haber suscitado de algún modo la cuestión de inconstitucionalidad –cosa aún más improbable– el efecto al parecer buscado –retraso en la tramitación de la LODE– no se hubiera producido.

Pero al margen de estas sospechas –podría muy bien razonarse que de lo que se trataba en este caso era de defender el derecho de enmienda de los senadores– conviene detenerse un poco en la argumentación del Tribunal basada en distinguir radicalmente los actos de las disposiciones generales, sosteniendo que en este caso nos encontramos con una del segundo tipo. Sin entrar en las dudas que en la teoría general plantea esta distinción, dudas que obligan a profundizar en un tema que sólo interesa marginalmente, parece claro que el Tribunal adopta una postura excesivamente literalista cuando se niega a admitir el recurso desde el momento en que, aun estando de acuerdo en que la disposición de la Presidencia tenga el carácter general, no cabe duda de que ha sido dictada para resolver una situación particular –el obstruccionismo a la LODE– y su único objeto parece ser el de aplicarse al debate de esta ley. Es este sin duda un terreno movedizo, puesto que podría argumentarse que lo que ha hecho el caso concreto al que nos referimos ha sido descubrir la laguna reglamentaria y que la norma sigue vigente aun después del debate para el que fue creada (19), pero parece, de todas formas, que en este caso el Tribunal no ha seguido las tendencias antiformalistas señaladas por la doctrina (20).

En previsión de esta respuesta el senador (antecedente cuarto) alega que «el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en la interpretación racional que de él ha hecho el propio Tribunal en su sentencia 41/1981

(18) «Impugnar leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley de las Comunidades autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses».

(19) Así razona el Tribunal: «lo que se ataca es, pues, una norma general que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de las Cortes». Fundamento jurídico tercero.

(20) Me refiero, por supuesto, a MARTIN RETORTILLO, Lorenzo, «Antiformalismo y enjuiciamiento efectivo en el sistema de la Justicia Constitucional». *Revista de Derecho Político*, números 16 y 17. En especial, el bloque III, donde se analiza la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

obliga a entender que la inconstitucionalidad de una ley que lesiona derechos fundamentales y libertades públicas puede ser invocada por el recurrente en amparo». Dicho razonamiento se rechaza en el auto afirmando que «en aquella sentencia no se impugnaba directamente una ley, sino una decisión judicial..., en el presente recurso no ha habido acto alguno de aplicación..., y es obvio que este Tribunal no ha consagrado, porque no puede hacerlo sin violar su propia ley, la existencia de un recurso directo contra las leyes o normas con valor de ley» (fundamento jurídico tercero) (21). Debió, por tanto, el recurrente, para usar esta *via indirecta* de amparo, impugnar el acto de aplicación de la norma presidencial (22); esto es, aquel en el que, organizando el debate, el presidente limitaba su derecho a defender enmiendas. Al no hacerlo así no puede, resuelve el Tribunal, utilizar esta vía de recurso –si es que se acepta que se trata de una norma general y no de una «norma espúrea», como dice el senador (antecedente primero) –ya que en nuestro derecho no existe el recurso de amparo *directo* contra leyes.

Si este primer argumento puede aceptarse –aun cuando suscite algunas dudas–, el segundo –carácter interno del acto– parece mucho menos de recibo; pero antes de entrar en su análisis merece la pena destacar el hecho –muy positivo– de que en el razonamiento del Tribunal (23) está implícito el hecho de que las normas supletorias se consideran susceptibles de recurso de inconstitucionalidad, lo que, a la espera de una declaración más tajante, puede suponer la apertura de una vía para evitar los abusos en la utilización de estas facultades del Presidente.

b) *Actos puramente internos*

Sostiene el Tribunal que quedan excluidos de la posibilidad de amparo a través del artículo 42 los actos «puramente internos» con el fin de garantizar la independencia de las Cámaras, de modo que las decisiones sin valor de ley

(21) Sobre dicha Sentencia 41/1981, véase el excelente comentario de BORRAJO INIESTA, «Amparo frente a leyes». *Revista de Administración Pública* núm. 98, pp. 167 y ss. Es obvio que otra hubiese sido la situación en caso de mantenerse el recurso de amparo contra leyes previsto en el artículo 46.1 del proyecto de LOTC presentado en el Congreso.

(22) Se trató de un acto oral (véase *BOC/Senado, Diario de Sesiones*, Pleno núm. 48, miércoles 29 de febrero de 1984, p. 2393: «Antes de levantar la sesión quiero indicar a los señores senadores cómo piensa la Presidencia discutir la ley...»), modificado sobre la marcha también oralmente (véase ídem, Pleno núm. 50,3 de marzo de 1984, p. 2448: «la Presidencia») lo que no es problema a la hora de plantear el recurso como lo demuestra el hecho de que en el «caso de los parlamentarios de Herri Batasuna» bastó con una certificación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados reproduciendo el *Diario de Sesiones* y el acta de un Pleno para demostrar su existencia y convertirlo en acto recurrible. Véase *Boletín de Jurisprudencia Constitucional* núm. 32, diciembre de 1983, página 1562.

(23) «Lo que se ataca es una norma general que, con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento» (Fundamento jurídico tercero).

sólo están sujetas a control jurisdiccional cuando afecten a «las relaciones... con terceros vinculados con ellas por relaciones contractuales o funcionariales»; es decir, las «externas del órgano» (fundamento jurídico segundo) (24).

Podría, en primer lugar, objetarse que, en contra del clásico aforismo, el Tribunal ha distinguido allí donde la ley no lo hace, puesto que ésta, en su artículo 42, declara recurribles *todas* las «decisiones con valor de ley» de las Cámaras o de sus órganos que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, sin que del texto del mismo pueda deducirse que exista un grupo de estos actos que haya que considerar exentos de la posibilidad de ser recurridos.

No se desprenden del texto del artículo 42 estas limitaciones y, por ello, el Tribunal recurre a dos «dogmas» que, quede claro, no están expresamente recogidos ni en su Ley Orgánica ni en la Constitución. Se trata de la doctrina de los actos internos (*interna corporis*) y la de la independencia de las Cámaras. Examinémoslas sucesivamente.

La doctrina de los *interna corporis* es, como ha señalado BERTOLINI —en quien nos apoyamos dada la necesaria brevedad de este comentario (25)— una reelaboración alemana, debida a GNEIST de la británica de los *internal proceedings* consistente en que el Parlamento *soberano* —el subrayado no es un capricho, como se verá más adelante— no admite que sus actos sean fiscalizados por ningún órgano ajeno al mismo, aun cuando se trate de un juez. Hay que llamar la atención sobre el sustrato político de tal doctrina que —no es una casualidad (26)— se reafirma siempre que las Cámaras están en lucha con algún otro poder del Estado. Así ocurre en su nacimiento —en una Inglaterra en la que el Parlamento intenta afirmarse como órgano soberano— y cuando GNEIST la retoma —finales del siglo XIX en el momento en que la

(24) Hay una cierta indeterminación en el concepto de acto parlamentario recurrible que construye el auto, indeterminación producida porque los terceros «vinculados por relaciones contractuales o funcionariales» no son los únicos que pueden relacionarse con las Cámaras. Piénsese en el caso de los particulares que ejercen el derecho de petición o presentan una proposición de ley de acuerdo con el artículo 87.3 de la CE. Parece evidente que también se trata de relaciones «externas del órgano» y, por tanto, en el caso de que la Mesa del Congreso deniegue la admisión de una de dichas proposiciones por no cumplir «los requisitos legalmente establecidos» (art. 127 de la RC) se entiende que es posible el recurso ante el Tribunal Constitucional, siempre que se logre conectar con algún derecho fundamental: el de participación reconocido en el 23 de la Constitución española, por ejemplo.

(25) BERTOLINI: «Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli *interna corporis*», en *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, tomo V, Firenze, 1969, pp. 27 y ss. Especialmente las páginas 53 y ss. para el trasfondo del debate en Alemania y 78 y ss. sobre la historia y el sentido actual de los *internal proceedings* en Gran Bretaña.

(26) Ya escribió Triepel en su momento que «la mayoría de las teorías sobre el Estado que han llegado a ser determinantes para el Derecho público, y que en gran parte han sido construcciones jurídicas, fueron enunciadas atendiendo a metas políticas y empleadas para justificación de actos de esta misma índole», en *Derecho público y política*, Madrid, 1974, p. 71.

Cámara alemana, elemento popular de la unificación, mantiene unas relaciones no demasiado amistosas con el Ejecutivo.

Estas sumarias reflexiones históricas –que quieren llamar la atención sobre los orígenes de la doctrina de los *interna corporis*: una Cámara que intenta afirmar su identidad dentro de un entramado político manifiestamente hostil– sirven para preguntarse sobre el sentido último de la exención de los actos parlamentarios del control jurisdiccional. Se trata en un Parlamento homogéneo –que representa a una misma clase social, la burguesía (27)– de un mecanismo para impedir intervenciones de otros poderes del Estado, equiparable en su significado a la inmunidad o a las autonomías reglamentaria, presupuestaria u organizativa, etc. En resumen, unas Asambleas soberanas que se niegan a admitir intromisiones.

No es ésta, desde luego, la posición de nuestras Cortes Generales. En este caso nos encontramos con un Parlamento órgano del Estado (28), con un poder público sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.º-2 de la CE), de manera que sus actos, en principio, forman parte del ordenamiento estatal en su conjunto y pueden –desde luego siempre que existan las vías para ello, como es nuestro caso– ser controlados por los jueces.

Respecto a la independencia (29), esta cualidad –que debe predicarse desde luego de las labores parlamentarias– no puede entenderse como si todavía estuviésemos en una situación de *Ancien Regime*. La independencia –valor por cierto que nuestra Constitución, muy acertadamente, atribuye a los jueces, pero no a las Cámaras (arts. 117 y 159.5), aunque pueda deducirse de la prohibición del mandato imperativo–, en un Estado de Derecho, no puede

(27) Hoy, sin embargo, «no constituye una unidad sociológica, como podría parecer cuando se habla del Parlamento», como recuerda STEIN, *Derecho político*, Madrid, 1973.

(28) Sobre los diferentes modelos de Parlamento son útiles las reflexiones de CAPO GIOL en *La institucionalización de las Cortes Generales*. Barcelona, 1982, pp. 22-48 y 55. De este modo de entender la posición jurídica de las Cámaras ha deducido PIQUERAS que «el Parlamento no es un órgano a *legibus solutus* de modo absoluto e ilimitado. Si en un Estado de Derecho es básica la actuación conforme a la ley, ello es predicable respecto de todos los poderes, incluso el legislativo». *La infracción de los reglamentos de las Cámaras y la inconstitucionalidad*, en Dirección General de lo Contencioso del Estado. *El Tribunal Constitucional*. Volumen III. Madrid, 1981, pp. 2205 y ss.; la cita está tomada de la página 2215.

(29) La «absoluta independencia inherente a la esencia de los órganos constitucionales» sirve en Italia para justificar «la tradicional exención de los actos relativos al personal, así como el resto de los administrativos de las Asambleas legislativas, de cualquier control jurisdiccional» (SANDULLI, «Sulla "posizione" della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato», en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1960, p. 720, nota a pie de página 36). Afortunadamente para el personal de nuestras Cámaras, parece que en España la «independencia» no llega tan lejos. También en Italia los argumentos de SANDULLI son discutidos; por ejemplo, por OCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, que es un excelente análisis de estos problemas. Véase, especialmente, páginas 172 y siguientes sobre el sentido de este valor en un Estado que proclama el principio de la soberanía popular.

significar una «patente de corso» para violar los derechos fundamentales ni la creación de un Estado dentro del Estado, en el que la jurisdicción no pueda entrar. Ha de ser siempre entendida dentro del marco del respeto a la ley y al derecho, de modo que no es incompatible con la posibilidad de que los actos de un órgano sean controlados por los Tribunales, puesto que dicho control se limita —una vez que el poder judicial ha perdido su carácter de «sicario del príncipe»— a comprobar que se ajustan a derecho, ni más ni menos.

Por otra parte, la defensa de un «núcleo irreductible de *interna corporis*» (30) tiene sentido siempre que nos encontremos ante Parlamentos muy distintos de los actuales. La actividad de estos últimos sólo puede comprenderse como un duelo mayorías-minorías (31), y es aquí donde el Tribunal Constitucional debe garantizar que aquéllas respeten las normas establecidas —Constitución y reglamentos— y no lesionen los derechos fundamentales de éstas, porque también dentro de las Cámaras, los mismos pueden ser violados por la acción —por poner un ejemplo— de sus órganos de gobierno. ¿Por qué negar al ofendido la posibilidad de recurrir contra estos actos por el hecho de que sea miembro de la Cámara? Téngase en cuenta que dentro del enfrentamiento mayoría-oposición que caracteriza la vida parlamentaria puede resultar no tan remota la posibilidad de que un acto —respaldado por aquélla a través de su predominio en los órganos de «gobierno» (32)— lesione, no ya las normas jurídicas que intentan regularlo, sino, además, los derechos de un miembro. El Tribunal, al restablecer a éste en los mismos, no estaría violando la independencia de la Asamblea, sino haciendo que ésta respete una parte del ordenamiento jurídico —los artículos 14 a 29 y 30 de la Constitución—, esto es, cumpliendo con una de las funciones para las que fue creado (33).

Está claro, por tanto, que ni de la letra de la ley ni de la posición de las Cortes Generales puede deducirse que existan límites a la potestad del Tribunal de enjuiciar los actos de las Cámaras en el caso de que lesionen alguno de los derechos fundamentales susceptibles de amparo, de manera que

(30) La frase es de MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 236.

(31) STEIN: *Derecho Político*, citado en nota 27, titula significativamente uno de sus apartados sobre el Parlamento de una manera lógica (Mayoría y Minoría), y subraya que, «por lo general, sus derechos (los del Parlamento) pueden ser ejercitados por la mayoría contra la voluntad de la minoría» (p. 53).

(32) Está claro que parece indefendible la pretendida «institucionalidad» de los mismos.

(33) Llevando el razonamiento hasta el absurdo de acuerdo con la postura adoptada por el Tribunal, no serían recurribles los actos singulares discriminatorios como, por ejemplo, una restricción en el derecho de presentación de enmiendas o en el uso de la palabra por razón de sexo (en una Cámara de mayoría machista) o no admitir a trámite las preguntas por manifiesta fealdad del que la hace (en otra que valore la fotogenia).

el Tribunal, en el auto que comentamos, ha limitado innecesariamente sus facultades.

Queda el consuelo de que ha establecido *a sensu contrario* que serán recurribles todos aquellos actos que afecten a «terceros vinculados (con las Cámaras) por relaciones contractuales o funcionariales», en cuyo caso parece que se podrá acudir también a los Tribunales ordinarios cuando no está en juego un derecho fundamental (34). Y no se juzgue éste como un flaco consuelo porque existe, por ejemplo, el caso italiano en el que hay funcionarios aún esperando la resolución por la Corte Costituzionale de un proceso de inconstitucionalidad para poder hacer valer sus derechos frente al Parlamento (35).

5. UNA SOLUCIÓN ALTERNATIVA

Conviene ahora recordar el problema de fondo —el intento de obstruir los debates de la LODE— para ver las posibles alternativas a la postura adoptada por el Tribunal.

Parece que si éste entra en el fondo del asunto paraliza —a través del mecanismo de suspensión del acto del artículo 56.1— el procedimiento legislativo —o lo reconduce a la normalidad, lo que, dado el número de enmiendas presentadas, es lo mismo que paralizarlo— poniéndose al servicio de los intereses de la minoría obstruccionista.

Pudo, por tanto, hacer dos cosas: la primera fundar el rechazo del recurso tan sólo en el primer motivo que se ha examinado —carácter de norma general del acto recurrido—, de modo que al no admitir a trámite la demanda los efectos del artículo 56 no podrían producirse; la segunda, admitirla, pero denegando la suspensión del acto —solicitada en otrosí por el senador «en base al perjuicio que su ejecución durante el debate... causaría al demandante de amparo» (antecedente primero)—, de acuerdo con el mismo artículo 56.1,

(34) Por lo que respecta a los funcionarios por la vía señalada en el artículo del Estatuto de Personal citado en la nota 5.

(35) Sobre este problema hay una amplia bibliografía. Véase, entre los más recientes, los trabajos de PANUNZIO, «Sindacabilità dei regolamenti parlamentari...», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1978, I, pp. 25 y ss.; y OCHIOCUPO, «Il diritto ad un giudice "independente ed imparziale" del personale degli organi costituzionali...», en *Diritto e Società*, 1979, pp. 737 y ss. También el de DI MUCCIO, citado en (39). En contra de ellos, SANDULLI, citado en (3). Además, hubo dudas en la doctrina española al respecto antes de la aprobación del Estatuto del Personal. Véase, por ejemplo, PEREZ-SERRANO JAUREGUI, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político* núm. 9, p. 85; y PUNSET, en BASTIDA, PUNSET y OTTO, *Lecciones de Derecho Constitucional (Organos constitucionales)*, I, Oviedo, 1980, pp. 242 y 243, y en «Los Reglamentos de las Cortes Generales», en *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, en especial, páginas 101 y ss.

debido a que «de ésta puede seguirse perturbación grave de los intereses generales», para resolver luego sobre el fondo del asunto, quizá en la línea que sugiere el ministerio fiscal (36), no admitiendo la existencia de una violación de derechos.

6. CONCLUSIONES

El Tribunal ha incluido, sin embargo, en su razonamiento un nuevo ejemplo de la doctrina de los *interna corporis*. Parece como si quisiera que en el futuro no se le presentasen otros casos de supuesta violación de derechos fundamentales «dentro» de las Cámaras. No se trata, pues, tan sólo, de no prestarse a maniobras obstruccionistas, sino, además, de, para el bien de las relaciones entre órganos constitucionales, no ocuparse de los «asuntos internos» del Parlamento.

A este respecto merece la pena recordar que si bien al mantener abierta la vía del recurso que ahora se cierra se corre el riesgo de hacer más fácil el traslado al Tribunal, como pudo haber sido el caso, de problemas políticos «envenenados» con la excusa de la protección de los derechos de los parlamentarios, este razonamiento no justifica el ejercicio de autolimitación que se hace, porque del mismo pueden derivarse perjuicios en otros casos, y, lo que es más grave, supone un «frenazo» a la tendencia a someter a normas la actividad política, siempre que esto sea posible.

Entran en conflicto, pues, la protección de los derechos y las «buenas relaciones» entre el Tribunal y las Cámaras. Aquél ha optado por reconocer a éstas un ámbito exento de su jurisdicción, interpretando restrictivamente el artículo 42 de la LOTC y perdiendo de vista que —debido al carácter de las Cortes y de sus debates— lo que hace es conceder este privilegio (37) a una mayoría determinada.

(36) Antecedente cuarto: «La norma impugnada no conculca ninguno de los derechos fundamentales que se dicen violados. Siendo una norma... aplicable por igual a todos los senadores, carece de sentido hablar de... vulneración del artículo 14 de la Constitución. De otra parte, el artículo 23.2 de la Constitución española, interpretado a la luz de lo que dice el 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga a entender que las restricciones que las leyes impongan al ejercicio de las funciones representativas sólo son ilegítimas cuando son indebidas. No son indebidas las que la norma constitucional establece porque persiguen la consecución de un fin constitucionalmente legítimo e incluso obligado, son razonables y están apoyadas en una adecuada lectura del Reglamento de la Cámara».

(37) El término privilegio no se usa aquí en el sentido de *privilege* británico; «garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras», sino en el clásico de derecho injustificado. La cita es de PEREZ SERRANO, «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos* núm. 105, Madrid, 1960, y ahora en *Escritos de Derecho Político*, Madrid, 1984, tomo II, p. 1014.

Preocupa también el hecho de que la doctrina de los «actos internos» se traslade al terreno de los posibles vicios del procedimiento en los recursos de inconstitucionalidad (38).

Es, por otra parte, una lástima que un problema tan complejo como el de conciliar la protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios con el hecho de sustraer cierto tipo de actos de las Cámaras a los controles establecidos, con el objetivo de no obstaculizar el funcionamiento de éstas, se solucione con una sumaria distinción entre actos internos y externos. El problema merece otro tipo de elaboraciones, consistentes en reconstruir una doctrina de los *interna corporis* útil para el momento presente; esto es, que no choque con los principios del Estado de Derecho y basada en razonamientos estrictamente jurídicos y no en *belle parole* o conceptos semivacios, como la independencia, la autonomía, etc. No es este el lugar ni el momento de ponerse a ello, pero hay que ser conscientes de la necesidad de esta operación doctrinal (39).

En resumen, el Tribunal ha recortado algunas de sus posibilidades. Sólo si rectifica su postura actual, como lo hará probablemente si se le presenta un caso en que la violación del derecho fundamental sea clara y el recurrente pretenda tan sólo que se lo respeten, estaremos en condiciones de afirmar que ha entrado de nuevo en el camino esperanzador abierto por la Constitución y la LOTC, puesto que aunque todos sabemos que las Cámaras no son «una Asamblea administrativa cualquiera» (40) tampoco conviene fomentarles «aquella filosofía de fortaleza asediada que en el pasado tuvo su justificación

(38) Sobre este problema en Italia, ver las lúcidas, y no coincidentes, consideraciones de MANZELLA en el comentario al artículo 64 de la Constitución Italiana, de próxima publicación dentro de la serie dirigida por Branca (el texto inédito me ha sido facilitado por el autor, a quien se lo agradezco), y de PIZZORUSSO, «La deliberazioni preliminari delle Assemblee parlamentari nel procedimento legislativo», en *Studi per el XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*. Firenze, 1969, tomo V, pp. 545 y ss. También son interesantes las realistas de ZAGREBELSKY, en *La Giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, pp. 33 y ss.

(39) Intentada, en parte, por Rafael GOMEZ FERRER, que distingue entre «actos de las Cortes sin valor de ley que corresponden al ejercicio de las funciones que tiene atribuidas constitucionalmente como poder del Estado» y «aquellos otros de carácter administrativo, laboral o incluso civil, que son propios de cualquier organización». Muy agudamente no deduce el autor de la misma la falta de jurisdicción sobre los primeros, debido al juego del artículo 24 de la CE y a su idea, perfectamente susceptible de ser compartida, de que «las Cortes están sujetas en sus actos a la Constitución y al Ordenamiento jurídico (arts. 9.º y 53.1 de la Constitución). El legislador puede cambiar las leyes, dentro del marco de la Constitución, pero lo que no puede es dejar de observarlas en sus actuaciones sin valor de ley». Véanse las páginas que dedica al problema en su artículo «Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos», en *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 33, y en el *Libro Homenaje al profesor García Trevijano*. En la REDA, pp. 203 a 206. Las citas son de la página 205 y de la nota 43, respectivamente.

(40) COSENTINO: «Note sui principi della procedura parlamentare», en *Raccolta di Scritti sulla Costituzione*, volumen II, *Studi sulla Costituzione*, p. 417.

y representó uno de los motivos de su fuerza y de su victoria» (41), puesto que –no debería hacer falta insistir una vez más sobre ello, pero es algo que a menudo se olvida– «el problema constitucional más importante del Parlamento consiste en la protección de las minorías» (42, 43 y 44).

(41) DI MUCCIO: «Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari», en *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milán, 1979, p. 506.

(42) STEIN, *op. cit.* en nota 27, p. 53.

(43) En otro caso posterior al que comentamos el Tribunal ha dictado un auto (el 17/84, de 26 de julio) en el que, tras el desistimiento de los recurrentes –algunos diputados del Parlamento Canario– les impone una multa de 10.000 pesetas a cada uno y el pago de las costas, debido a que «das infracciones denunciadas por los demandantes, o bien carecen de una mínima entidad o bien, sencillamente, no se han producido, porque la tramitación de la Ley de Presupuestos no ha tenido lugar del modo que los demandantes decían» (Fundamento jurídico 2.º). Este hecho puede muy bien desanimar a los parlamentarios que se planteen utilizar la vía del artículo 42 de la LOTC temerariamente, o con fines distintos de la protección de sus derechos fundamentales. El resto del auto, debido a que no se entró en el fondo del asunto, no tiene mayor interés que el que se deriva de las argumentaciones de las partes en litigio, entre ellas las de la representación del Parlamento de Canarias, que –debido a que los recurrentes alegaron que se había violado el artículo 23.1 de la CE– «niega a los demandantes la legitimación para recurrir, por cuanto el derecho del artículo 23.1 de la CE corresponde a los ciudadanos, y no a sus representantes cuando actúan como tales, lo que significa que de ningún modo se ha podido infringir el derecho que a tales ciudadanos reconoce el precepto constitucional invocado», y «finaliza el escrito imputando a los demandantes el deseo de utilizar el TC para fines que no le son propios y solicitando la desestimación del recurso y la condena en costas» (antecedente octavo).

(44) Después de haber redactado este comentario he tenido noticia, gracias a los profesores SAINZ MORENO, SCHNEIDER y SERRANO, de otros datos doctrinales y de jurisprudencia interesantes. Por una parte hay otras decisiones sobre actos parlamentarios en diversas instancias como, por ejemplo, el auto de 11 de abril de 1984 del Tribunal Constitucional («Boletín de Jurisprudencia Constitucional» núm. 40-41, pp. 1113 y ss.) –en el que declara inadmisibles una demanda de amparo contra las Cortes de Castilla y León por no haber acudido a la vía contenciosa previa, ya que se trataba de un problema de Administración parlamentaria– o la sentencia de 24 de abril de 1984 del Tribunal Supremo (ARANZADI, 1984, Sentencia núm. 2009) en la que se admite la posibilidad de recurrir en la vía contenciosa contra los acuerdos del antiguo Parlamento foral de Navarra, al considerarlo órgano administrativo. En este segundo caso es dudoso que se trate de un verdadero «acto parlamentario».

Por otra, los interesados en jurisprudencia alemana sobre la materia pueden ver, en castellano, el trabajo de Sainz Moreno sobre la sentencia de 8 de junio de 1982 del Tribunal de aquel país («Boletín de Jurisprudencia Constitucional» núm. 20, pp. 1120 y ss.).

