

EN TORNO AL CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS Y LA AUTONOMIA DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS: EL CASO DE LOS "INTERNA CORPORIS"

*ANTONIO PARAMIO DURAN Y M^a DOLORES GONZALEZ
AYALA*

I

Las raíces históricas del control de normas son múltiples y aún se mantienen en la actualidad. Todavía es hoy practicado el llamado control judicial, tal como lo formuló la Corte Suprema Americana en la famosa y conocida decisión *Marbury v. Madison* de 1803, debida al juez Marshall, cuyo pensamiento básico es simple: "La Constitución es la ley de mayor rango. Cualquier ley inferior sólo es aplicable cuando se corresponde con la norma de mayor rango".

En Europa, a pesar de conocerse la jurisprudencia de la Corte Suprema Americana, el derecho de control judicial en relación a la constitucionalidad de las leyes fue discutido durante largo tiempo, siendo llevado a la praxis tardíamente, y, aún hoy, en la concepción dogmática de este control de normas de los Tribunales Constitucionales sigue dominando la inseguridad, y, así, se sigue formulando la pregunta de si ese control constitucional se trata de una verdadera función judicial.

El control constitucional de normas rebasa, efectivamente, la decisión sobre asuntos y casos que es específica de los Tribunales Constitucionales, y, la propia implantación de los mismos -como ha señalado

Starck- no se ajusta a la concepción tradicional de los Tribunales en la organización del Estado, sobre todo, porque los Tribunales Constitucionales deciden sobre la Constitucionalidad de las leyes en litigios jurídicos entre órganos constitucionales.

Más, en la actualidad, puede afirmarse que, se ha implantado la concepción que ve en el control de los Tribunales Constitucionales un hecho normal de la actividad judicial, y, así, se considera que, también las decisiones de control de normas, por parte del Tribunal Constitucional, es jurisprudencia, es decir, aplicación de una ley -la Constitución- a un caso -la norma-.

Como ha señalado Bettermann, el control de normas judicial, se manifieste en la forma que se manifieste, conlleva las tres funciones de la jurisprudencia: la sentencia, la garantía de protección jurídica y el control jurídico.

II

Más, al monopolio del control de normas de los Tribunales Constitucionales, parecen interponerse ciertos obstáculos representados por aquel “viejo principio” de los actos internos de las Cámaras (*interna corporis*), puesto que, en virtud del mismo, existiría en las Asambleas legislativas un ámbito autónomo de actos no sometidos a control o fiscalización por parte de ningún Tribunal.

Estos actos internos de las Cámaras -cuyos orígenes histórico-políticos- están, como se sabe, en la exigencia de tutelar las Cámaras parlamentarias de sujetos y órganos extraños a las mismas, principalmente del poder ejecutivo- vendrían a constituir la manifestación jurídica más sobresaliente de la autonomía e independencia de aquéllas, y, supondría la imposibilidad jurídica de penetrar en las mismas.

Este vetusto principio, mito o “viejo fetiche”, como ha sido denominado, y del que ya se dijo que constituía un “caos indeterminado y aún mal analizado de investigación científica” (Santi Romano), planteó una serie de importantes problemas, cuyo desarrollo no puede ser indagado en estas breves páginas, pretendiendo fijar nuestra atención en aquellas orientaciones que el Tribunal Constitucional va estableciendo respecto a los “*interna corporis*” y su relación con la autonomía de las Cámaras.

En este sentido, Autos y Sentencias del Tribunal Constitucional indi-

can una tendencia a favor del control de los actos internos de las Cámaras en determinados supuestos; más, ello no supondrá por parte del Tribunal Constitucional el desconocimiento de la exigencia de garantizar una esfera de discrecionalidad de las Cámaras, por cuanto, como el propio Tribunal señala, es preciso “atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues, su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias, cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los derechos fundamentales” (Auto nº 147/82 de 22 de Abril).

El Tribunal constitucional es consciente pues, de que las Asambleas legislativas deben tener una amplia esfera de libertad de decisión -“para un ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas” (Auto citado)- y, que en consecuencia debe autolimitar su injerencia en la vida interna de las Cámaras para evitar que, aquella denominada “centralidad del Parlamento” se convierta en una “centralidad del Tribunal Constitucional”, es decir, en un “panconstitucionalismo” que ahogue la esfera discrecional de las Cámaras.

La “centralidad de las Cámaras” no comporta, ahora, exclusión de controles constitucionales, por cuanto de lo que se trata es que el libre ejercicio de cualquier actividad de las Cámaras -otorgada por la propia Constitución- no quede “exenta del principio de sometimiento a la Constitución Española que, con carácter general, impone su artículo 9-1 a los poderes públicos” (Sentencia del Tribunal Constitucional 90/85 de 22 de Julio).

Consideramos que el Tribunal Constitucional va delimitando y estableciendo reducciones de los “interna corporis” a proporciones que nos parecen justas y equilibradas, entre aquellas tesis extremas doctrinales, según las cuales todo lo que ocurriera en el interior de las Cámaras no podría ser sometido a ningún control en virtud de la soberanía e independencia de los órganos representativos y, aquellas otras corrientes para las cuales este principio es sólo vestigio del pasado hoy inoperante.

III

En el entramado de relaciones jurídicas del tipo más diverso que se dan en el ordenamiento parlamentario, serán impugnables, en primer lugar, según el Tribunal Constitucional, *cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa* y, ello porque si así no fuera sería tanto

-dice expresamente el Tribunal- como consagrar en nuestro ordenamiento la arbitrariedad.

El Auto n^o 183/84 de 21 de Marzo, había distinguido en las Cámaras un ámbito autónomo constituido por "*actos puramente internos de un órgano constitucional*" en los que existiría, en un principio, la imposibilidad jurídica de penetrar, al menos que se diera la circunstancia de que afectaran a *relaciones externas del órgano* -caso de los terceros vinculados con la Cámara por relaciones contractuales o funcionariales.

Con posterioridad, la Sentencia 90/85 de 22 de Junio, confirmó esta doctrina del Tribunal, estableciendo expresamente que, "cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la Constitución Española, sino asimismo al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen".

Más, el efecto de la declaración del Tribunal Constitucional era en esta Sentencia mucho más macroscópico por cuanto terminaba señalando "que no puede por ello aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros, llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello en nuestro ordenamiento sería tanto como aceptar la arbitrariedad".

Con esta doctrina nuestro Tribunal comienza a delimitar los actos puramente internos de las Cámaras, sobre los que reina una gran incertidumbre jurídica (Crisafulli). Efectivamente, tal como ha señalado Achterberg, los conceptos de actos jurídicos internos y actos jurídicos externos no son términos absolutos, sino relativos, estando más bien presente en el ordenamiento jurídico parlamentario un entramado de relaciones jurídicas del tipo más diverso que, más que internas o externas, se plantean como relaciones entrelazadas y como relaciones que se desarrollan unas junto a otras.

Por ello, se hace necesario verificar en nuestro ordenamiento parlamentario con la mayor precisión qué actos de las Cámaras tienen naturaleza meramente interna o como el Tribunal Constitucional dice qué actos "son puramente internos de un órgano Constitucional".

Para ello, el Tribunal Constitucional establece un primer silogismo que puede ser formulado de la siguiente manera: norma interna con relevancia jurídica externa-norma controlable/norma no controlable-norma con relevancia jurídica interna.

Es decir, que cualquier acto parlamentario, comenzando por los de naturaleza legislativa, que tenga carácter externo, o lo que es igual, que esté destinado a tener validez jurídica en las relaciones de sujetos diver-

sos de los miembros y de los órganos de las Cámaras, podrá ser sometido al control del Tribunal Constitucional.

En el caso concreto de la Sentencia 90/85, el Tribunal invade la esfera interna de las Cortes Generales revisando el acto del Senado por el que esta Cámara acordó denegar la autorización para procesar a uno de sus miembros, y al igual que ya ocurrió con la Sentencia 51/85 de 10 de Abril -relativa a la inviolabilidad- el Tribunal ejerce sus competencias de control en el ámbito interno de las Cortes Generales para obtener la tutela de las normas materiales que la Constitución contiene, frente a los institutos parlamentarios de la inmunidad y la inviolabilidad que, no pueden asumir una naturaleza meramente interna ya que afectan a relaciones externas del órgano y consiguientemente el Tribunal Constitucional ejercita su función de control jurisdiccional.

En realidad, podíamos decir que, el banco de prueba de la posible relevancia externa de los "interna corporis", se puede entender, en un primer momento, estrechamente vinculado a los Reglamentos parlamentarios. No puede olvidarse, en efecto, que los reglamentos constituyen la expresión más sobresaliente de la autonomía e independencia de las Cámaras legislativas. Si autonomía quiere decir potestad normativa en las relaciones de organización y funcionamiento de un órgano, no hay duda que los Reglamentos parlamentarios constituyen la máxima expresión de la autonomía de las Cámaras, prevista expresamente en el artículo 72-1 de la Constitución Española y en disposiciones análogas de los respectivos Estatutos de Autonomía.

En Italia, por ejemplo, la Sentencia de la Corte Constitucional nº 154, de 23 de Mayo de 1985, ha declarado no controlable (insindicabilia) los Reglamentos parlamentarios, precisamente, en base a la autonomía e independencia de las Cámaras, dando así un vuelco atrás en el control de los actos de las Cámaras respecto a la doctrina precedente de la propia Corte establecida en la Sentencia nº 9 de 1959. En la Sentencia nº 54 leemos expresamente "en el sistema de democracia parlamentaria instaurado por la Constitución republicana en el cual el Parlamento se coloca en el centro como instituto caracterizante del ordenamiento... en la lógica de tal sistema a las Cámaras corresponde una independencia garantista en las relaciones de cualquier otro poder, por lo que debe considerarse excluído cualquier control de los actos de autonomía normativa previsto en el artículo 64-1 de la Constitución. El Parlamento, en cuanto expresión inmediata de la soberanía popular, es directo partícipe de tal soberanía y los Reglamentos en cuanto desarrollo directo de la Constitución tienen una peculiaridad y dimensión que impide su control si no se quiere negar que la reserva constitucional de competencia reglamentaria esté entre las garantías dispuestas por la Constitución para asegurar la independencia del órgano soberano de cualquier poder".

Entre nosotros, contrariamente, una cierta “desmitificación” de la soberanía de las Cámaras -representada por el Reglamento- se inicia con la L.O.T.C. al sujetar, en su artículo 27-2-d y 27-2-f los Reglamentos de las Cortes y de las Cámaras autonómicas al control de constitucionalidad, tal como con posterioridad ha confirmado el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (entre otras, la Sentencia 101/83 de 18 de Noviembre), lo que supone aquello que podemos denominar, el primer paso en la “muerte natural” de los “interna corporis”.

Más el propio Tribunal Constitucional ha dado otros importantes pasos en la reducción de los “interna corporis”. Efectivamente, la posibilidad de hacer valer el parámetro de las normas constitucionales en el interior de las Cámaras se concreta en la “redacción de normas objetivas y generales susceptibles de control de inconstitucionalidad” (Auto 183/84), como es el caso de las Resoluciones presidenciales de las Cámaras legislativas, tanto de las Cortes Generales como de las Asambleas autonómicas.

El Auto dictado con posterioridad, en el Recurso de Amparo nº 194/86, reafirma esta doctrina del Tribunal, estableciendo expresamente que “las resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid que se recurren son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular que se integran en el ordenamiento reglamentario de la Asamblea en cuanto que suplen las lagunas de éste y producen los mismos efectos que el propio Reglamento. En tal sentido, constituyen normas con varlor de ley... y puede ser objeto de control de constitucionalidad”.

El control de estas normas objetivas y generales reconducibles, en los supuestos examinados, por el Tribunal Constitucional a las Resoluciones presidenciales, tendrá en las relaciones jurídicas parlamentarias una importancia fundamental por cuanto supone establecer unos límites al monopolio interpretativo no ya sólo del Presidente de las Cámaras, sino de la Mesa y de la Junta de Portavoces, órganos que han de expresar su parecer favorable en las Resoluciones Presidenciales.

La incidencia que esta doctrina ha de tener en el propio derecho parlamentario será decisiva y, en la misma encontrarán las minorías parlamentarias protección a la lesión de sus derechos fundamentales.

Pero, la reducción de los “interna corporis” viene por otro camino. La vía jurídica está abierta para todos aquellos actos y resoluciones sin valor de ley, es decir “decisiones que en la teminología habitual entre nosotros tienen contenido singular y no general” (Auto 183/84), emanados de las Cámaras legislativas (Cortes Generales y Cámaras Autonómicas)

y sus órganos, entendiéndolo por tales, a aquellos que son capaces de imputar su actividad a la Cámara (Presidentes, Mesas, Junta de Portavoces, Diputación Permanente, Comisiones y Pleno), siempre que se violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (artículo 42 de la L.O.T.C.). Como ha señalado el Tribunal Constitucional, en el Auto 147/82 de 22 de Abril, "el Diputado o Senador, individualmente considerado, en tanto que no puede originar disposiciones o actos susceptibles de imponer obligaciones o lesionar derechos y libertades, no puede ser considerado como órgano de la Cámara... como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y senadores no son en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos... ni agentes ni funcionarios de éstas".

El criterio decisivo del Tribunal Constitucional, en este supuesto, serán aquellas decisiones parlamentarias que sean reconducibles a una vulneración de derechos y libertades -en concreto, los recogidos en los artículos 14 a 29, incluida la objeción de conciencia del artículo 30 de la Constitución española- que posibilitará su impugnación mediante el recurso de amparo directo previsto en la norma citada que, se aleja así del sistema general de agotamiento necesario de la vía judicial previa contra actos del Gobierno o del Poder Judicial (artículos 43 y 44 de la ley) y actos del Parlamento referidos a situaciones administrativas, por la necesidad de firmeza de los mismos (Auto nº 241/84 de 11 de Abril).

En este sentido, podemos mencionar la problemática planteada en la Asamblea de Extremadura, cuando por acuerdo de la Mesa quedó disuelto el G.P. Extremadura Unida al abandonar cuatro de sus seis miembros el G. Parlamentario. Una vez que los Diputados regionalistas habían impugnado ante la propia Mesa el acuerdo de su extinción, al ser ratificada su disolución, plantearon recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia territorial de Cáceres, siendo desestimado por incompetencia de jurisdicción. La Audiencia indicaba en Auto de 6 de Mayo de 1986 como única vía posible de impugnar el acuerdo de la Mesa de la Cámara autonómica, el acceso directo al Tribunal Constitucional mediante el pertinente recurso de amparo (como se establece en el artículo 42 de la L.O.T.C.).

Ningún indicio, ni siquiera implícito, encontramos en el texto positivo citado -artículo 42 de la L.O.T.C.- en orden a la naturaleza interna o externa del acto controlable, a pesar de que algún sector doctrinal haya pretendido ver una delimitación del Tribunal Constitucional en este supuesto normativo, negando la posibilidad de acceso directo al Tribunal

mediante el recurso de amparo.

Con ello llegamos a otra conclusión, y es que, el control sobre los actos parlamentarios puede desarrollarse sobre parámetros que prescindan de la problemática sobre las normas internas, o, más exactamente, que por lo menos la dejen en un segundo plano.

Con ello queremos decir que, desde el momento en que es posible el control del Tribunal Constitucional en cualquier hipótesis de vulneración de normas constitucionales -marcando así los confines de los "interna corporis"- se produce un vuelco metodológico, por cuanto el control del Tribunal se deduce de la previa demostración de aquella lesión de derechos y libertades y no en principio del valor interno o externo del acto parlamentario.

Donde hay lesión de derechos y libertades, el control del Tribunal Constitucional no encuentra límites algunos, ya sea en la fase de decisión parlamentaria de los órganos internos de las Cámaras, como en la propia fase de organización del procedimiento parlamentario. Habiéndose superado, por lo tanto, el primer silogismo y debiendo concluir en la afirmación de que:

Acto del Parlamento que lesione derechos y libertades=Acto controlable.

y no, Acto controlable=Acto interno o externo del Parlamento.

IV

Esta orientación del Tribunal Constitucional estableciendo un estrecho control sobre cualquier acto parlamentario que se reduzca a decisiones de carácter singular de las Cámaras y sus órganos cuando violen derechos y libertades (o que se concrete en la aprobación de normas generales con valor de ley), la entendemos plenamente concordante con los principios del Estado de Derecho.

Pretender que aquellos actos de las Cámaras parlamentarias cubiertos por el principio de "interna corporis" tuvieran después relevancia externa sin ningún control jurisdiccional, no supondría más que una contradicción con el propio Estado de Derecho, en el que la conformidad al Derecho, es, según nos enseñó Kelsen, condición genérica de la juridicidad de cualquier actividad.

En realidad, la doctrina del Tribunal Constitucional citada sobre los “interna corporis”, supone una concepción de las relaciones entre el Estado de Derecho y los principios de autonomía de las Cámaras legislativas, como órganos constitucionales. Característica de ésta -afirma el propio Tribunal Constitucional- es la independencia y, el aseguramiento de ésta, obliga al Tribunal (Auto 183/84).

Se trata de dos principios presentes en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional que el Tribunal Constitucional pretende en su praxis sobre los “interna corporis” armonizar.

El principio de independencia y autonomía de las Cámaras puede configurarse extensivamente -al modo que lo hace, como hemos visto, la Corte Constitucional italiana- adquiriendo connotaciones de épocas pasadas en que la división de poderes implicaba la impenetrabilidad y un no control de los respectivos actos. Tal supuesto supondría, en la actualidad, una recesión del modelo del Estado de Derecho.

En sentido opuesto, pueden ser configurados extensivamente los principios del Estado de Derecho, comportando una total penetrabilidad de los poderes del control constitucional sobre la vida interna de las Cámaras.

En esta dialéctica, el Tribunal Constitucional, en el reconocimiento de una esfera de discrecionalidad a las Cámaras, no la separa del ejercicio de un control sobre los actos parlamentarios para hacer vales sobre los mismos el parámetro de las normas constitucionales.

Con ello, la ratio de la autonomía e independencia de las Cámaras legislativas, presenta en la doctrina del Tribunal sobre los “interna corporis”, una concepción alejada de aquella filosofía que veía al Parlamento como “fortaleza asediada” y que suponía entender autonomía e independencia de una forma radical, para combatir el absolutismo monárquico.

Ahora, el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional de una esfera de discrecionalidad de las Cámaras, no implica exclusión de controles constitucionales, y, éstos no se traducen en una invasión ciega del espacio reservado a las Cámaras que anule la posición prevalente de las mismas en nuestro ordenamiento.

Se comienza, de este modo, a configurar una doctrina del Tribunal Constitucional de protección legal contra actos jurídicos internos y ex-

ternos de las Cámaras y de sus órganos que lesionen derechos y libertades fundamentales, de tal manera que hoy, puede afirmarse que el Tribunal Constitucional ha superado el “viejo fetiche” ejerciendo una plena controlabilidad, tanto de aquellos “interna corporis” expresión de la autonomía administrativa de las Cámaras, como sobre aquellos “interna corporis” manifestación de la posición jurídico-constitucional del órgano legislativo.

Más, en su “universalidad global” de competencias, también el Tribunal Constitucional enuncia en su doctrina un “principio de autoconciencia” (*Selbstverständlichkeit*) por el que facilita a la Cámaras un amplio margen de libertad en el ejercicio de sus funciones.

Quizás, puede terminarse señalando, con Manzella, que el contencioso Parlamento-Tribunal Constitucional pasa hoy por otros “frentes calientes” en presencia de los cuales “la histórica querrela de los interna corporis sirve sólo como terreno de ejercicio con soldados de plomo”.