

# **VEINTICINCO AÑOS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA**

ANTONIA NAVAS CASTILLO

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
UNED

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. HACIA UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LA DOCTRINA DE LOS *ACTA INTERNA CORPORIS*. III. SOBRE EL CONTROL DE LOS *ACTA INTERNA CORPORIS*. IV. TRASLACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO AL ÁMBITO PARLAMENTARIO.

# VEINTICINCO AÑOS DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

POR

ANTONIA NAVAS CASTILLO

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
UNED

## I. INTRODUCCIÓN

No se trata aquí de llevar a cabo un análisis minucioso de un tema tan controvertido como lo es el del control jurisdiccional de la actividad parlamentaria, pues ello excedería, sin duda, la pretensión de quien escribe, además de suponer una reiteración de lo que ya se expuso en un momento anterior<sup>1</sup>; sino, simplemente hacer una reflexión, de carácter general, sobre la incidencia que la aprobación de la Constitución ha tenido, o ha de tener, en una cuestión que es central del Derecho Parlamentario, es decir, en la justiciabilidad del actuar del Parlamento.

Y es que no cabe duda de que la configuración de España como un Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1 CE), y, en coherencia, el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) preceptuado por

---

<sup>1</sup> NAVAS CASTILLO, A., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley*, Colex, Madrid, 2000.

nuestra Norma Suprema, evidencian, inexcusablemente, la imposibilidad de poder admitir, desde nuestra Constitución, la general inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios.

Esto es, el Parlamento de hoy, lejos de ser el Parlamento infalible del siglo XIX, beneficiario de los «privilegios» que se derivaban de su carácter soberano, pasa a ser un órgano, que como el resto de los órganos constitucionales del Estado, se encuentra sometido en su actuación a la Constitución, y ello, a pesar de la autonomía que a nivel constitucional se le reconoce y que garantiza su «independencia» y su potestad de autonormación.

En suma, las decisiones del Parlamento deberán ser decisiones conformes a Derecho, como así exige el principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, a su vez, habrán de ser respetuosas con los derechos y libertades que reconoce y garantiza nuestra Constitución, lo que exige, inevitablemente, afirmar, de principio, la fiscalización jurisdiccional de la actuación parlamentaria.

Sobra decir, entonces, que, hacia esta dirección se orienta nuestro ordenamiento jurídico, pues, es de todos sabido que nuestra Constitución, en tanto norma suprema de nuestro sistema de fuentes, receptiona la justicia constitucional, haciendo posible el control de constitucionalidad de las leyes y de los actos parlamentarios con valor y fuerza de ley, ya sea a través del recurso, ya sea a través de la cuestión de inconstitucionalidad.

Otro tanto es posible mantener respecto de los actos parlamentarios sin valor de ley, los cuales pueden ser susceptibles de control en vía constitucional —mediante el proceso de amparo, conflictos positivos de competencia, y conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales—, o en vía ordinaria, a través de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, siempre que se trate de actos y disposiciones parlamentarias en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Y mucho más si esos actos parlamentarios sin valor de ley proceden de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pues, en virtud de lo preceptuado en el artículo 161.2 de la Constitución y el Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se elimina, prácticamente, en estos supuestos, la existencia de actos inmunes a revisión jurisdiccional.

Las afirmaciones manifestadas invitan, pues, a que nos planteemos sobre la existencia o no de los tradicionalmente denominados *acta interna corporis*, en otras palabras, sobre si caben o no en el Esta-

do de Derecho, configurado por nuestra Constitución, los actos parlamentarios exentos de cualquier tipo de control jurisdiccional de años pasados.

## II. HACIA UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LA DOCTRINA DE LOS *ACTA INTERNA CORPORIS*

Es innegable que tanto los Parlamentos como los Gobiernos actuales adoptan, en diversas ocasiones, decisiones de naturaleza eminentemente política, naturaleza que, durante mucho tiempo, se ha venido traduciendo en la imposibilidad de su fiscalización jurisdiccional.

Esto es, la invocación de la naturaleza política o del carácter meramente interno del acto parlamentario ha servido, hasta épocas muy recientes, para fundamentar y justificar su inmunidad jurisdiccional, lo que va en contra del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, como es más propio de un Estado de Derecho.

Es por ello que, el establecimiento en España de un Estado de Derecho impide, de principio, la exclusión general de control jurisdiccional de cualquier categoría genérica de actos y, por tanto, la exclusión general de los actos de naturaleza política o de carácter meramente interno de nuestros Parlamentos.

En esta línea se sitúa la interpretación que, de la doctrina de los *acta interna corporis*, lleva a cabo nuestro Tribunal Constitucional. Y es que, si bien en un momento inicial nuestra jurisprudencia constitucional albergaba, en términos generales, tonos restrictivos en relación a la impugnación de los actos parlamentarios singulares de carácter interno, respecto de los que declaraba la imposibilidad de que fueran susceptibles de recurso de amparo (AATC 183/1984, de 21 de marzo; 12/1986, de 15 de enero; 292/ 1987, de 11 de marzo), en un momento posterior, esa inicial posición jurisprudencial fue objeto de una cierta apertura, viniendo a marcar un punto de inflexión la STC 118/1988, de 20 de junio, al configurarse, dicha Sentencia, como esencial para el entendimiento posterior de la doctrina de los *acta interna corporis* por nuestra jurisprudencia constitucional.

Esa cierta apertura que, por otra parte, ya se advierte en la STC 90/1985, de 22 de julio, se ratifica y consagra de forma definitiva a lo largo de la década de los años 80, advirtiéndose, desde entonces, la

tendencia de nuestra jurisprudencia constitucional hacia una interpretación restrictiva de la doctrina de los *acta interna corporis*.

En definitiva, nuestro Tribunal Constitucional reconoce la existencia de los denominados *interna corporis* y su exención de cualquier tipo de control jurisdiccional, pero admite dicho control respecto de los actos parlamentarios sin valor de ley, bien de carácter general bien singular, que afecten a las relaciones externas del órgano o supongan la vulneración de derechos o libertades fundamentales.

Pero aún más, se trata de un control que se intensifica día a día, y ello, como consecuencia del amplio contenido que el propio Tribunal Constitucional otorga al derecho previsto en el artículo 23 de nuestra Constitución, al ser concebido, dicho derecho, por tan Alta instancia, como un derecho de configuración legal, hasta el punto, incluso, de llegar a considerar, que la vulneración por una resolución intraparlamentaria del Reglamento Parlamentario, que es quien define el *ius in officium* de los parlamentarios, no se traduce ya en una mera irregularidad, sino en la lesión del derecho contenido en tal precepto (STC 121/1997, de 1 de julio).

En conclusión, el artículo 23 de la Constitución, dada la amplitud de su significado en atención a la interpretación que de él ha efectuado el Tribunal Constitucional al objeto de otorgar cobertura legal al control de los actos parlamentarios todavía inmunes, deviene en el cauce que hace posible, hoy por hoy, la justiciabilidad del actuar del Parlamento en la mayor parte de los casos, y ello a través de la vía del amparo directo prevista en el artículo 42 de su Ley Orgánica.

### III. SOBRE EL CONTROL DE LOS ACTA INTERNA CORPORIS

Lo manifestado hasta el momento revela una realidad, y es que la fuerza expansiva que la jurisprudencia constitucional ha otorgado al artículo 23 de la Constitución y la vía del amparo directo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, han servido de instrumento al Tribunal Constitucional para reducir, y de qué manera, el ámbito de los denominados *interna corporis*.

Así es, el Tribunal Constitucional tomando como parámetro la Constitución y el Reglamento Parlamentario al ser, éste último, quien define el «régimen legal» del parlamentario, entra a conocer cualquier acto parlamentario siempre que tenga trascendencia externa o suponga la vulneración de derechos o libertades constitucionalmente ampa-

rables, lo que le ha permitido pronunciarse sobre cuestiones tan distintas como puedan ser, entre otras, las relativas a si la inadmisión a trámite de una iniciativa supone o no la conculcación del artículo 23 de la Constitución; o sobre el derecho de enmienda; e incluso sobre la propia autonomía de las Cámaras para la organización de los debates; o sobre la naturaleza de la función de calificación de la Mesa.

Sin embargo, esa reducción, casi al mínimo, de la actividad parlamentaria inmune al control jurisdiccional perpetrada por vía de la interpretación constitucional, no erradica el problema relativo a la justiciabilidad del actuar del Parlamento, ya que, debemos ser conscientes de que todavía existen actos, en el ámbito parlamentario, exentos de cualquier tipo de control jurisdiccional, me estoy refiriendo a los actos parlamentarios sin valor de ley de naturaleza no administrativa que no suponen la vulneración de ningún derecho fundamental.

En efecto, nuestro ordenamiento jurídico no arbitra, en estos momentos, ningún cauce procesal que permita el control de los actos parlamentarios de naturaleza política todavía inmunes, lo que no se entiende muy bien, especialmente si tenemos presente que la Constitución reclama la adecuación de las categorías conceptuales clásicas a su contenido normativo supremo.

Pero aún sorprende más, ese actual vacío normativo, cuando se observa que la letra de la Ley hace posible el control, con algunas excepciones, de actos de naturaleza política de otros órganos constitucionales, como es el caso de los llamados «actos de gobierno».

Así es, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, establece la existencia de actos políticos del Gobierno, y admite el control de dichos actos en sus «elementos reglados», y cuando de ellos se derive la conculcación de derechos y libertades [art. 2.a)], sin que puedan, sin embargo, los órganos jurisdiccionales determinar, en ningún caso, el contenido discrecional de los actos anulados.

En otros términos, la Ley únicamente establece la inmunidad jurisdiccional de aquellos «actos de gobierno» que no supongan la vulneración de derechos fundamentales, y cuya adopción se haya producido de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto, al no prever, para estos supuestos, recurso jurisdiccional alguno que facilite su control.

Y sorprende porque la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998, en lugar de haberse limitado a establecer su competencia respecto de las pretensiones que se deduzcan

en relación con los actos parlamentarios en materia de personal, administración y gestión patrimonial, como consecuencia de la naturaleza administrativa de los mismos (art. 1.3.a), bien podría haber extendido su ámbito hasta alcanzar los «elementos reglados» de los actos del Parlamento cualquiera que fuera la naturaleza de los mismos, como así lo ha establecido expresamente respecto de la actuación gubernamental.

Es innegable que de haberse producido la ampliación competencial de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a estas cuestiones se habría evitado, definitivamente, la interpretación forzada que, ya en alguna ocasión, se ha visto obligado a efectuar el Tribunal Supremo, quien, en el intento de no dejar sin control determinadas actuaciones parlamentarias contrarias a la legalidad, llegó, incluso, a otorgar la calificación de «administrativas» a decisiones de naturaleza eminentemente política (SSTS de 24 de abril de 1984 y 18 de febrero de 1987).

Del mismo modo se evitaría la necesidad, casi ineludible, de continuar engrosando el contenido del derecho garantizado en el artículo 23 de la Constitución por parte de nuestro Tribunal Constitucional, en tanto no sería ya la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el único cauce que hiciera posible el control jurisdiccional de la actividad parlamentaria sin valor de ley de naturaleza no administrativa.

Se observa, en suma, desde esta perspectiva, que la fiscalización de los actos de naturaleza política no depende de su naturaleza, sino de si existe o no jurisdicción competente para su fiscalización, reduciéndose, por ello, el problema en determinar el orden jurisdiccional competente, de manera que, si el orden jurisdiccional no existe, el acto no es fiscalizable.

#### IV. TRASLACIÓN DE LA TEORÍA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO AL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Llegados a este punto, no cabe sino plantear la contradicción que supone la proclamación constitucional del establecimiento de un Estado de Derecho en España y la inexistencia, al mismo tiempo, de cobertura legal que permita la fiscalización de la actuación parlamentaria de naturaleza política no vulneradora de derechos fundamentales.



En mi opinión, es difícil comprender que desde la norma suprema se exija que los órganos del Estado actúen con pleno sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, se garantice el principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, muy a pesar de que no se habiliten los mecanismos legales que, en el ámbito parlamentario, hagan plenamente efectivas las mencionadas garantías.

Nos enfrentamos, pues, ante una contradicción que, como ya se ha dejado dicho, invita a la reflexión, en tanto manifiesta la necesidad de proceder a determinar qué cauces procesales podrían hacer posible el control del actuar del Parlamento todavía exento de control jurisdiccional.

Una reflexión, por otra parte, que entiendo debe hacerse desde nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido de aplicar aquellas vías jurisdiccionales previstas para otros ámbitos del Derecho Público, en concreto, para el ámbito de la actuación gubernamental, al ámbito del Derecho Parlamentario, siempre y cuando, la naturaleza de la actuación lo permita.

Desde estos planteamientos ya manifesté en su momento una propuesta que hoy vuelvo a reiterar, que no es otra sino la posible conveniencia de trasladar, en supuestos como los descritos, la teoría de los «actos de gobierno» al ámbito parlamentario. Con ello se brinda la posibilidad de controlar, por la jurisdicción ordinaria, la legalidad del actuar del Parlamento en la adopción de decisiones políticas carentes del valor de la ley, dejando a salvo la opción política propiamente dicha.

Esto es, si bien el contenido del acto y, por tanto, la opción política concreta de la decisión parlamentaria en cuestión, quedaría inmune a cualquier tipo de control jurisdiccional, al tratarse de una facultad que la propia Norma Constitucional atribuye a las Cámaras parlamentarias; ello no podría rezar respecto del procedimiento de adopción de la decisión parlamentaria propiamente dicha, lo que, inevitablemente, arbitraría, también en estos casos, la posibilidad de controlar las exigencias o requisitos previos legalmente definidos a los que deben someterse dichos actos parlamentarios, en otras palabras, abriría la posibilidad de un control de legalidad sobre los «elementos reglados» del acto a fin de evitar que la decisión parlamentaria se adopte sin los requisitos que formalmente se exigen para su validez.

Así lo consideré la primera vez que tuve ocasión de reflexionar sobre esta controvertida cuestión, y así lo sigo, todavía hoy, considerando, lo que justifico en razones diversas.

En primer lugar porque tanto los actualmente considerados *interna corporis* como los denominados «actos de gobierno» no son más que decisiones de contenido eminentemente «político» cuya gran diferencia estriba en el órgano del que emanan —Parlamento, Gobierno—, teniendo en cuenta que ambos órganos gozan, en nuestros días, prácticamente de la misma legitimidad democrática, al haberse convertido las elecciones parlamentarias, en los sistemas parlamentarios de hoy, en elecciones indirectas a la Jefatura del Gobierno, deviniendo, por ello, el Gobierno en la expresión de la mayoría parlamentaria.

En segundo lugar, porque también en estos supuestos, la fiscalización del acto parlamentario más que depender de su propia naturaleza, depende de que exista o no orden competencial competente. Cosa distinta es que la interposición sistemática de recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en casos como los que aquí estamos tratando, culminen en la declaración de incompetencia por parte de la Jurisdicción, lo que sería, sin duda alguna, lo más probable; sin embargo, ello no significa que en un futuro, como así ha ocurrido con los «actos de gobierno», la propia Jurisdicción declare su competencia, en cuyo caso, al existir orden competencial competente, el acto parlamentario de naturaleza política sería controlable en sus «elementos reglados».

En fin, son desde estos planteamientos, así como desde la percepción, por mi parte, del papel decisivo que asumen los jueces en las democracias europeas actuales, desde los que he reflexionado sobre un tema tan polémico como lo es el de las inmunidades del actuar del Parlamento.

Como manifestara MATEO ALEMÁN, «de pequeños principios resultan grandes fines». Pues bien, este ha sido, precisamente, el propósito de mi reflexión, en el sentido de considerar a la teoría del acto político o de gobierno como ese pequeño principio que sirve para justificar la prácticamente inexistencia de los denominados *acta interna corporis*, pues entiendo que, a pesar de que nuestro ordenamiento jurídico otorgue un amplio margen de maniobra tanto al Parlamento como al Gobierno, al objeto de adoptar determinadas decisiones, en tanto decisiones discrecionales, dicha discrecionalidad no debe traducirse, en ningún caso, en mera arbitrariedad, pues es este el gran fin, o la finalidad última que persigue todo Estado de Derecho.