



EL CONTROL EN LAS CORTES Y EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES

Director

VICENTE GARRIDO MAYOL



tirant
lo blanch

ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

ebooktirant@tirant.com

En un máximo de 72 horas laborables le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

EL CONTROL EN LAS CORTES Y EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS CORTES

Director:
VICENTE GARRIDO MAYOL



**GENERALITAT
VALENCIANA**

Conselleria de Participació,
Transparència, Complicitat
i Qualitat Democràtica



**Facultad de
Derecho**

Universitat de València



**FUNDACIÓN:
Profesor Manuel
BROSETA**

tirant lo blanc
Valencia, 2024

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

© Director:
Vicente Garrido Mayol

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
DEPÓSITO LEGAL: V-4154-2023
ISBN: 978-84-1169-849-8

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSC_Tirant.pdf

Índice

<i>Prólogo</i>	9
VICENTE GARRIDO MAYOL	
<i>Capítulo 1 La configuración del sistema parlamentario de gobierno: el control al gobierno y el control del gobierno. especial referencia a la facultad presidencial de disolución del parlamento</i>	13
VICENTE GARRIDO MAYOL	
<i>Capítulo 2 El parlamento en evolución y los principios estructurales de su actividad: hacia una forma crítica de repensar sus fundamentos teóricos</i>	39
FÉLIX CRESPO HELLÍN	
<i>Capítulo 3 Reflexiones sobre las listas electorales y su control: ¿Las listas cremallera?</i>	77
PILAR MARÍA ESTELLÉS PERALTA	
<i>Capítulo 4 Los acta interna corporis frente al IUS in officium del parlamentario</i>	99
ENRIQUE FLIQUETE LLISO	
<i>Capítulo 5 Los actos administrativos de las Corts valencianes y su control</i>	125
LUIS MANENT ALONSO	
<i>Capítulo 6 Libertad de expresión de los parlamentarios. Límites y control</i>	161
REMEDIO SANCHEZ FERRIZ	
<i>Capítulo 7 Las solicitudes de información de los miembros del parlamento: reflexiones sobre su transformación desde les corts valencianes</i>	181
FERNANDO GARCÍA MENGUAL	
<i>Capítulo 8 Uso, mal uso y abuso de la moción de censura constructiva y sus consecuencias</i>	207
ALEXANDRE H. CATALÀ I BAS	
<i>Capítulo 9 ¿Para qué han servido las Comisiones Parlamentarias de Investigación en las Cortes valencianas?. Análisis de su experiencia en el autogobierno valenciano (1982-2023)</i>	247
MARIANO VIVANCOS	
<i>Capítulo 10 Les corts y el control de su actividad por parte de la ciudadanía</i>	319
JORGE CASTELLANOS CLARAMUNT	

Capítulo 4

Los acta interna corporis frente al IUS in officium del parlamentario

ENRIQUE FLIQUETE LLISO

*Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana
Profesor de Derecho Constitucional Universitat de València*

SUMARIO. I. EL PARLAMENTO NO ES SOBERANO: 1. SOBERANÍA Y PARLAMENTO; 2. EL PARLAMENTO NO ES SOBERANO. II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y EL ESTATUS DEL PARLAMENTARIO: 1. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA; 2. EL ESTATUS DEL PARLAMENTARIO. III. EL CONTROL DE LOS ACTA INTERNA CORPORIS: 1. CONCEPTO DE ACTA INTERNA CORPORIS; 2. CONTROL DE LOS ACTA INTERNA CORPORIS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: A. EL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO; B. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV BIBLIOGRAFÍA

I. EL PARLAMENTO NO ES SOBERANO

1. Soberanía y Parlamento

En el concepto clásico de soberanía, entendida como capacidad de poder absoluto, irresistible e incondicionado -formulada por HOBBS y BODIN- ésta se residencia en el monarca, como identificación del Estado, no oponible por derecho alguno. BODIN la define como “el poder absoluto y perpetuo de una república (...) La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo. Este poder es absoluto y soberano, porque no está sujeto a otra condición que obedecer lo que la ley de Dios y la natural mandan (...) Sí decimos que tiene poder absoluto quien no está sujeto a las leyes, no se hallará en el mundo príncipe soberano, puesto que todos los príncipes de la tierra están sujetos a las leyes de Dios y de la naturaleza y a ciertas leyes humanas comunes a todos los pueblos”¹.

¹ “Es necesario que quienes son soberanos no estén de ningún modo sometidos al imperio de otro y puedan dar ley a los súbditos y anular o enmendar las leyes inútiles; por quien está

En este concepto realista de la soberanía, que la identifica como el efectivo ejercicio del poder -coincidiendo poder político absoluto y titular del mismo- se determina el poder de crear, modificar y extinguir la ley por su sola voluntad o de excepcionarla, así como de la posición del Rey como última instancia de la justicia², pues la voluntad del Rey es la expresión del poder del Estado.

Desde el concepto clásico de soberanía como el principal atributo del Estado, propio de la teoría política del siglo XIX, se dio paso a una nueva concepción, en el Estado constitucional, donde la soberanía como poder omnipotente pasa a ser un poder otorgado por el sistema jurídico y por tanto necesariamente limitado, en el que rigen principios constitucionales que determinan quién es el soberano. Es la expresión, no de una autoridad sin límites, sino de un poder ordenado legalmente³.

sujeto a las leyes o a otra persona. Por esto, se dice que el príncipe está exento de la autoridad de las leyes. El propio término latino ley implica el mandato de quien tiene la soberanía (...) Puesto que el príncipe soberano está exento de las leyes de sus predecesores, mucho menos estará obligado a sus propias leyes y ordenanzas. Cabe aceptar ley de otro, pero, por naturaleza, es imposible darse ley a sí mismo, o imponerse algo que depende de la propia voluntad. Por esto, dice la ley: Nulla obligatio consistere potest, quae a voluntate promittentis statum capit, razón necesaria que muestra evidentemente que el rey no puede estar sujeto a sus leyes". BODIN, J., "De la Soberanía", Los seis libros de la República, cap. VIII (1576). Trad. BRAVO GALA, P., Ed. Tecnos, 3ª edición, 1997, págs. 47 a 53.

- ² "Bajo este mismo poder de dar y anular la ley, están comprendidos todos los demás derechos y atributos de la soberanía, de modo que, hablando en propiedad, puede decirse que sólo existe este atributo de la soberanía. Todos los demás derechos están comprendidos en él: declarar la guerra o hacer la paz, conocer en última instancia de los juicios de todos los magistrados, instituir y destituir los oficiales más importantes, gravar o eximir a los súbditos con cargas y subsidios, otorgar gracias y dispensas contra el rigor de las leyes, elevar o disminuir la ley, valor o tasa de las monedas, hacer jurar a los súbditos y hombres ligios sin excepción fidelidad a quien deben juramento. Todos éstos son los verdaderos atributos de la soberanía, y están comprendidos bajo el poder de dar la ley a todos en general y a cada uno en particular (...) Pero dado que el vocablo ley es demasiado general, lo más conveniente será especificar los derechos de la soberanía, comprendidos, como he dicho, bajo la ley del soberano (...) Hablemos ahora de otro atributo de la soberanía, a saber, del derecho de última instancia, el cual constituye y siempre ha constituido uno de los principales derechos de la soberanía (...) De este atributo de la soberanía, se deriva también el poder de conceder gracia a los condenados por encima de las sentencias y contra el rigor de las leyes, por lo que se refiere a la vida, a los bienes, al honor, a la condonación del destierro. Los magistrados no tienen poder, por importantes que sean, para conceder gracia ni alterar sus propias sentencias". BODIN, J., "De la Soberanía", *ob. cit.*, págs. 75 y ss.

- ³ Kelsen, H., "Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre", Ed. Mohr Siebeck, Tübinge (1920), pág. 17; *Cit. en HILL-*

La teoría del Estado democrático moderno, se fundamenta en la soberanía de la Constitución, en su posición jurídica, como competencia del Estado para tomar decisiones definitivas y vinculantes "Si el soberano es aquel cuya autoridad reconocida hace posible el gobierno de la nación y el derecho respaldado por la fuerza, entonces *the constitution is the sovereign*, puesto que la Constitución contiene y mantiene (*retains*) la unidad, la indivisibilidad y la supremacía que, conforme a la doctrina, constituyen la esencia de la soberanía"⁴. El Estado constitucional es un poder político organizado y soberano, capaz de crear un ordenamiento jurídico que es supremo y vinculante -supremacía- y de hacerlo exigible.

No obstante, la existencia de un poder supremo no ha supuesto, históricamente, un límite a la determinación de las facultades de los Parlamentós, y a su propia sustantividad. La necesidad de coexistencia del poder soberano con las asambleas representativas, determinada por la justificación del título habilitante del poder, es una constante desde el modelo medieval con una legitimación propia, aunque dispar según el momento histórico en el cual se efectúe el análisis. En el equilibrio entre el respeto al Parlamento, y el ejercicio del poder por parte del titular de la soberanía, se encuentra la base del reconocimiento institucional del primero y el fundamento de las prerrogativas parlamentarias. En esencia, la autonomía parlamentaria es la raíz en la cual se justifican tales prerrogativas, tanto individuales como institucionales.

No debe, empero, olvidarse que soberanía y autonomía parlamentaria son conceptos distantes y no siempre han mantenido una correlación pacífica. En la medida que el Parlamento se constituye como límite a la acción del poder del soberano, los sucesivos intentos por restringir las facultades parlamentarios, han determinado la génesis de un status propio y exento -con matices-, de la libérrima decisión del titular de la soberanía. Con claridad se advierten tales actos limitativos a lo largo de la historia, pero también se puede concluir que los mismos, en lugar de configurar un espacio restringido para la acción del Parlamento, han supuesto el fortalecimiento del Parlamento frente al Soberano.

GRUBER, C., "Soberanía. La defensa de un concepto jurídico", *INDRET, Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, febrero 2009, pág. 5.

- ⁴ LINDSAY, A. D., "The modern democratic State", Oxford University Press, 1943 (3ª ed., 1945), p. 224; *Cit.* en FROSINI, V., "Kelsen y las interpretaciones de la soberanía", *Costituzione e società chile, Edizioni di Comunità*, Milán, 1975 (2ª ed., 1977), trad. RUIZ DE LA CUESTA, A. y ALAROÓN CABRERA, C., *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11. Núm. 31. enero-abril 1991, pág. 67.

Obviamente, la configuración de los Parlamentos, y sus funciones, son el resultante de una larga evolución, desde las primeras Cortes de León de 1188, consecuencia de la necesidad de ingresos de la Corona y el consiguiente incremento de impuestos, que llevó a Alfonso IX de León a convocar a la Curia Regia del Reino y a los representantes de las ciudades a consultas. Y en los primeros momentos del parlamentarismo inglés⁵ la Carta Magna de Juan Sin Tierra (1215), primer referente de los Documentos Ingleses, confirmatoria de los derechos feudales de la nobleza que supuso el reconocimiento del derecho del Parlamento a aprobar tributos -y del derecho a la libertad y a la seguridad personal-.

Con la aparición del Estado liberal de Derecho, la titularidad de la soberanía abandona de forma progresiva al Rey, para atribuirse a entes abstractos (nación, pueblo), que no ejercerán de forma directa las funciones soberanas. El principio de división de poderes, el imperio de la ley y el principio democrático, determinan que el sistema representativo que inspira al Parlamento, no tiene implícita la titularidad del poder de los representados. La Nación es titular de la soberanía, pero no así el Parlamento, que se configura como poder instituido. De una parte, el Parlamento ejercerá como poder las funciones legislativas. De otra parte, el Parlamento estará sometido a la norma suprema del Estado. Y, en tercer lugar, el Parlamento no es el titular de la Soberanía, pues la misma sigue residenciada en el elemento personal del Estado. Pero tal sometimiento no puede obviar la primacía del Parlamento en el sistema parlamentario.

El ejercicio del poder por parte del Parlamento va a requerir, por ello, de una serie de garantías para evitar las injerencias de los otros poderes, conformándose a tales efectos el concepto de "autonomía parlamentaria", los prerrogativas clásicas de los parlamentarios -inmunidad e inviolabilidad-, y la propia inviolabilidad de las Cortes. Garantías que tienen una premisa previa, insoslayable: el sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, en la medida que es la Constitución la única norma soberana.

2. El Parlamento no es soberano

La Constitución Española de 1978 no reconoce soberanía al Parlamento. La dicción del art. 1.2 CE sólo permite afirmar un titular de la soberanía: "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan

⁵ El "Parlamento Modelo", convocado por Eduardo I en 1295.

los poderes del Estado". Una soberanía residenciada en el pueblo, y de carácter nacional, única e indivisible ex. art. 2 CE. No se puede, por ello, afirmar que el Parlamento sea soberano. Asimismo, el ejercicio de las funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales está sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como así proclama el art. 9.1 CE. Un deber de obediencia a los mandatos constitucionales que impide predicar la soberanía del Parlamento. Las Cortes Generales "representan al pueblo español" (art. 66.1 CE), pero no asumen la soberanía que le corresponde a éste, pues no existe una traslación de la titularidad por mor del principio representativo.

Tal configuración constitucional conduce inexorablemente a una conclusión: todos los actos del Parlamento se someten a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Cuando el texto constitucional afirma la inviolabilidad de las Cortes Generales (art. 66.3 CE), deberá ser entendida en términos del ejercicio sin injerencias de las funciones parlamentarias, pero no como una exención al imperio de la ley ni como ausencia de sometimiento de sus actos a la fiscalización y control de constitucionalidad. A ello deberá sumarse que el art. 53.1 de la Constitución establece una vinculación positiva de todos los poderes públicos respecto a los derechos fundamentales y libertades del Capítulo II, Título I, de la Constitución, que será límite constitucional en el ejercicio de las funciones legislativa, presupuestaria y de control al Ejecutivo⁶.

⁶ "(...) si se parte de la idea de la soberanía popular o, si se quiere, de la idea de poder constituyente, para subrayar el carácter germinal, no sólo en el tiempo, que es lo menos, sino sobre todo en orden lógico, de este poder, la incardinación en la Constitución de los derechos ciudadanos, y de los deberes del poder, o lo que es lo mismo, la afirmación de la Constitución como fuente del Derecho, adquiere una firmeza granítica. La consideración del pueblo como titular único de la soberanía fuerza, como es obvio, a atribuirle el poder constituyente. De la Constitución, que es su obra, derivan todas las instancias concretas del poder que son, por ello, poderes constituidos. No sólo se trata ya de que el haz de facultades que cada uno de ellos puede desplegar esté pre-constituído, sea limitado sino que, y esto es lo fundamental, de que esta limitación no resulta un acto libre de esas instancias concretas de poder o del Estado, del que son órganos, sino de la relación de dependencia en que esos órganos se encuentran respecto del pueblo. Esta dependencia no puede ser asegurada si el pueblo no se reserva para sí, esto es, para cada uno de los individuos que lo integran, un repertorio de derechos, un ámbito de libertad que haga posible el ejercicio real de ese control, y no estructura el poder de manera que el control tenga probabilidades de eficacia." RUBIO LORENTE, F. "La Constitución como fuente de Derecho, en La forma del poder" en "Estudios sobre la Constitución", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, Pág. 85

La preminencia de la posición del Parlamento como creador de la ley va a permitir que los actos legislativos sólo se sometan a la Constitución y ejerza, en consecuencia, como poder superior sobre los demás poderes del Estado⁷. Su legitimación representativa respecto al pueblo, como único titular de la soberanía, justifica esa preminencia y le dota de un estatus en su papel configurador del sistema democrático, y en su consolidación y ejercicio, que no es común con el resto de los poderes del Estado. La primacía del Parlamento en el sistema liberal hará necesaria la existencia de mecanismos de protección respecto a los demás poderes, que tiene su materialización en el principio de autonomía parlamentaria.

La función transformadora del Parlamento, tanto en la determinación del ordenamiento jurídico en el ejercicio de la función legislativa, como en su función de control sobre el poder Ejecutivo -y en términos más generales, de la propia acción política en el Estado-, y como sede de la representación del pueblo en su acepción constitucional, dotan a las Cortes Generales de un papel nuclear en el modelo democrático⁸. No obstante, su sistema de fuentes del Derecho no es dispar respecto al general del Estado, ni cabe considerar que pudiesen existir ámbitos de la actividad parlamentaria completamente exentos de control. En consecuencia, el Parlamento no es soberano, pero el ejercicio de la función legislativa, es la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático⁹.

⁷ El imperio de la ley hay que entenderlo *"en el sentido de la primacía de la leyes en sentido formal, es decir, la ley creada precisamente por el órgano popular representativo (Parlamento) en tanto que titular del poder legislativo. El fundamento de la ley descansa sobre la decisión de un poder, el legislativo, que tiene su origen en la soberanía del pueblo hecha voluntad. Si esto es así, el equilibrio de poderes aparecerá claramente escorado en beneficio del Parlamento. Montesquieu quena evitar la concentración del poder, pero ahora se añade, igualmente, la primacía de uno de esos poderes, el legislativo, que no encuentra más frenos que la Constitución y los órganos que ésta haya previsto para efectuar el control de la constitucionalidad de las leyes"*. RAMIREZ, M., "Problemática actual del Parlamento", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, Enero-Marzo 1995, pág. 61.

⁸ *"Plantear la posible existencia de ámbitos exentos de control parlamentario pugna con el carácter democrático en el que España se ha constituido, y por tanto no puede tolerarse"*. LÓPEZ GUERRA, L., "La posición constitucional del Gobierno" en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, IEF, 1988, pág. 30

⁹ STC 10/2016, de 1 de febrero.

II. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y EL ESTATUS DEL PARLAMENTARIO

1. La autonomía parlamentaria

La Constitución de 1978 concreta el ámbito de autonomía de las Cortes Generales en su art. 72.1: "Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta". Se trata de una esfera de actuación que no se somete a otros poderes del Estado -salvo el control de constitucionalidad de tales Reglamentos-, que va a dotar al Parlamento de un derecho propio que le permitirá determinar las normas que disciplinaran su tres ámbitos de actuación: normativo, presupuestario y administrativo¹⁰.

En tal misión, la autonomía parlamentaria determinará una esfera de decisión, propia y exclusiva de las Cámaras, para regular su organización interior y el ámbito de ejercicio de las funciones parlamentarias que, de una parte, regula el proceso de creación de la ley y, por otra, establece su autodeterminación organizativa, con el único límite en el ejercicio de los derechos de los parlamentarios (23.2 CE), cuando lo parlamentario excede de la esfera estrictamente interna y despliega efectos externos, adquiriendo, con ello, relevancia constitucional¹¹.

¹⁰ STC 38/2022, de 11 de marzo: "a) El principio de autonomía parlamentaria, reconocido por el art. 72.1 CE, se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas. b) Este principio incluye un conjunto de atribuciones, reconocidas en el citado art. 72.1 que se extiende a tres grandes esferas de actuación: (i) la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, el reglamento parlamentario, así como sus normas interpretativas y acuerdos de los órganos de las Cámaras; (ii) la autonomía presupuestaria, para la aprobación del propio presupuesto, y (iii) la autonomía administrativa, para ordenar su propia organización, su propio personal y elegir sus propios órganos de gobierno" (FJ 3º).

¹¹ ATC 52/1994, de 16 de febrero: "El principio de autonomía parlamentaria dota a la Asamblea legislativa de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización de este tribunal en la medida en que por un acto de la Cámara se apliquen

No obstante, el reconocimiento de la autonomía parlamentaria, en un primer momento, sirvió como límite para la fiscalización de los actos internos parlamentarios que, según incipiente criterio del Tribunal Constitucional, gozaban de inmunidad jurisdiccional, al declararse éste incompetente para controlar la actividad interna del Parlamento y predicar su irrecurribilidad también ante la jurisdicción ordinaria. Criterio que no se compadece con el sometimiento de toda la actividad de los poderes públicos, tanto al principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, como, especialmente, la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas, a partir de los cuales se comienza a redefinir la teoría de los "acta interna corporis"¹².

Lo cierto es que, en el marco constitucional vigente, la necesidad de unos mecanismos de protección de la actuación del Parlamento frente a las injerencias de los demás poderes del Estado carece de la justificación que otrora amparó su existencia. La autonomía parlamentaria no sufre los embates que, históricamente, determinaron la proclamación de los mecanismos de inmunidad jurisdiccional que se consideraron necesarios para

de manera desigual las normas que rigen su vida interior (art. 23.2 CE), o cuando del mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 CE en relación con su párrafo primero). Solo cuando esto ocurre, lo interno (interna corporis acta) produce efectos externos y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional. En todo lo demás, el estatuto jurídico de los parlamentarios se configura 'con arreglo a lo dispuesto en las leyes' (art. 23.2 CE), esto es, según la regulación jurídica que la propia Cámara aprueba en el ejercicio de su facultad de autonormación constitucionalmente reconocida" (FJ 2º).

- ¹² "Estas facultades de autodeterminación organizativa encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios. Como hemos reiterado en diversas ocasiones, aunque compete también a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar, en determinadas materias, los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas y que integran el derecho garantizado por el art. 23.1 CE, una vez creados quedan integrados en el estatus representativo. En efecto, conforme a la doctrina de este tribunal, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. (SSTC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2). El respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6)" (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5; en el mismo sentido, STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 15)" STC 38/2022, ob. cit. (FJ 3º).

el cumplimiento de las altas funciones que desempeña el Parlamento. Antes al contrario. La inviolabilidad del Parlamento que se proclama en el art. 66.3 CE debe entenderse desde un plano estrictamente funcional, no como paradigma o dogma infranqueable, y sus competencias de autoorganización del art. 72.1 CE quedan sometidas a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico¹³.

De esta forma, el sistema constitucional parte de unas premisas esenciales que determinan la actuación de los poderes públicos. De una parte, con la proclamación del Estado Social y Democrático de Derecho, en el art. 1.2 CE, el principio de imperio de la ley rige de forma indubitada como elemento nuclear del modelo. Junto a éste, la división de poderes, legalidad de los actos de la Administración -y su presunción ex art. 103.1 CE- y el reconocimiento de los derechos fundamentales, son elementos axiomáticos indispensables para el entendimiento de la posición de cualquier poder público en el marco constitucional. Igualmente, el art. 9.1 CE, al explicitar el pleno sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y su materialización en los principios del art. 9.3 CE, en particular, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. Junto a estos principios, y como concreción necesaria en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, la vinculación de todos los poderes públicos a los derechos y libertades del Capítulo II, Título I, de la Constitución, ex. art. 53.1 CE.

En este marco, resulta extravagante el mantenimiento de la inmunidad de jurisdicción que, en otros momentos históricos, exigía la autonomía del Parlamento. Ni los demás poderes pueden actuar -al menos *de iure*-, contra el ejercicio de las funciones del Parlamento, ni pueden las Cortes Generales soslayar el mandato de sometimiento pleno a la Constitución. Y, dentro

¹³ "La autonomía parlamentaria fue entendida originalmente como un requisito para la subsistencia de las Cámaras parlamentarias frente a los peligros que representaba la Corona, en momentos, en los que, como se ha señalado, continuaba vigente el principio monárquico. Sin embargo, en la actualidad, tal situación no se presenta y, por el contrario, la explicación sobre la autonomía parlamentaria requiere de otra fundamentación. Si tomamos en consideración la importancia de las funciones que constitucionalmente le han sido otorgadas al Parlamento, la necesidad de asegurarle un ámbito de autonomía frente al poder ejecutivo y demás órganos constitucionales, que permitan el ejercicio de tales funciones con un grado suficiente de independencia, constituye una exigencia fundamental con el fin de dotar de las condiciones mínimas necesarias al Parlamento para el cumplimiento de dichas funciones". TIRADO BARRERA, J.A., "Actos parlamentarios y control jurisdiccional", *Pensamiento Constitucional*, Año VI, núm. 6, 1999, pág. 617.

de éste, la vinculación positiva del Parlamento, como poder político, con los derechos y libertades que, en el ejercicio de su autonomía autoorganizativa, incidirá directamente en el núcleo del derecho fundamental a la participación política de los parlamentarios. La fiscalización de tales actos, ante el Tribunal Constitucional, cuando se produzca una vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios -aunque no sólo-, es una exigencia constitucional que no puede, en la actualidad, ser orillada en pro de una autonomía que, de igual forma, tiene su protección a nivel Constitucional y legislativo, a través del sistema de justicia constitucional y, también, de la jurisdicción ordinaria (incluso en el orden penal).

2. El estatus del parlamentario

La Constitución se ocupa expresamente del reconocimiento del estatuto del parlamentario en el ejercicio de sus funciones a través de dos prerrogativas: la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria. Ambas, establecidas en el art. 71 CE, pretenden proteger al parlamentario de posibles injerencias procesales que puedan menoscabar su libertad como representante de los ciudadanos, en el seno de la Cámara respectiva. En ambos casos, la protección que se dispensa no es absoluta, sino que pretende servir de "filtro" respecto a las acciones que puedan llegar a emprenderse contra los parlamentarios, bien en cuanto al ejercicio de su derecho de libertad de expresión en sede parlamentaria (manifestaciones, sentido de los votos emitidos), bien en cuanto a la previa consideración sobre los delitos que se les puedan imputar, y la necesidad de autorización para su procesamiento, a través de la concesión del suplicatorio.

Ambas prerrogativas, por tanto, tienen como finalidad el ejercicio de las funciones por parte del parlamentario, erigiéndose la Constitución como garantía de que la misma se desarrolle sin limitaciones externas, evitando que ésta se altere de forma artificiosa o sin fundamentación jurídico-penal solvente. Sin embargo también en el ejercicio de tales funciones, la Constitución no prevé un mecanismo específico de defensa del parlamentario cuando el desempeño de sus funciones resulta constreñido por la propia Cámara. Las posibles restricciones que pudiesen producirse por decisiones de los órganos de gobierno del Parlamento, respecto al ejercicio efectivo de su función, no tienen, en la Constitución, un mecanismo *ad hoc* de defensa.

No obstante, resulta obvio que el haz de facultades que se integran en el ejercicio de la función parlamentaria, no es, simplemente, una consecuen-

cia de la decisión del Parlamento -esto es, no son simples derechos otorgados por la Cámara, en uso de su potestad autonormativa-, sino que se configuran como un auténtico derecho fundamental de configuración legal -y también reglamentaria, entendida ésta desde las facultades reglamentarias del Parlamento-. Y si bien debe partirse de la especial configuración del parlamentario -y las consiguientes restricciones normativas en el ejercicio de su cargo que puedan proceder de los Reglamentos de la Cámara- existe un mínimo común dentro del reconocimiento de los derechos fundamentales, atendida su naturaleza como derechos de participación política.

El ejercicio del derecho de acceso al cargo público, ex. art. 23.2 CE, como es sabido, no sólo comprende dicho acceso, sino también su ejercicio sin perturbaciones ilegítimas. Un ejercicio en el que se integran un conjunto de facultades cuya restricción puede afectar al contenido esencial del derecho fundamental, pues el art. 23.2 CE "garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga" (STC 32/1985, de 6 de marzo).

Pero además, el Tribunal Constitucional se ha encargado de señalar la conexión entre el derecho del art. 23.2 CE, con el derecho a la participación política del art. 23.1 CE, puesto que el ejercicio de las funciones parlamentarias, implica igualmente la defensa del derecho de los ciudadanos a participar, a través de sus representantes, en los asuntos públicos. De esta forma se explicita la conexión directa entre el derecho de los representantes públicos (23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, pues son representantes los que dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar¹⁴. Hasta el punto de afirmarse

¹⁴ "El art. 23.1 consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia a nuestro juicio que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar -y no de ninguna organización como el partido político-, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo al que se accede en virtud del sufragio no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y eventualmente a la del elegido. Los partidos políticos, tal y como establece el art. 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fun-

que la vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función afecta a todos los ciudadanos simultáneamente e implica, también, una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados¹⁵.

damental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los partidos, que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas" STC 5/1983, de 4 de febrero (FJ 4º). En términos similares, SSTC 208/2003, de 1 de diciembre (FJ 4º, a); 38/1999, de 22 de marzo (FJ 2º); 107/2001, de 23 de abril (FJ 3º, a); 203/2001, de 15 de octubre (FJ 2º), y 177/2002, de 14 de octubre (FJ 3º).

- ¹⁵ STC 10/1983, de 21 de febrero: *"El derecho que la Constitución (art. 23.1) garantiza a todos los ciudadanos de participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos, es un derecho que corresponde a cada ciudadano y que puede ser vulnerado por actos que sólo afecten a cada uno de éstos en particular. La vulneración que resulta del hecho de privar al representante de su función les afecta sin embargo a todos simultáneamente y es también una vulneración del derecho del representante a ejercer la función que le es propia, derecho sin el que, como es obvio, se vería vaciado de contenido el de los representados. Lo propio de la representación, de cualquier modo que ésta se construya, tanto basada en el mandato libre como en el mandato imperativo, es el establecimiento de la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél. El desconocimiento o la ruptura de esa relación de imputación destruye la naturaleza misma de la institución representativa y vulnera, en consecuencia, un derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella. En su segundo apartado, el art. 23 de nuestra Constitución consagra el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. En lo que aquí importa este derecho (que protege a los titulares de cargos y funciones públicos de cualquier género y no sólo, como el antes considerado, a los titulares de funciones representativas) implica también el de no ser removidos de los cargos o funciones públicos a los que se accedió si no es por causas y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos. El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, pero su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y, de la otra, cuando se trata de cargos o funciones cuya naturaleza esencial aparece definida por la propia Constitución, las que resultan de la necesidad de salvaguardar esta naturaleza. En el caso de los cargos y funciones públicos de carácter representativo, una regulación legal que sea contraria a la naturaleza de la representación violará también por ello el derecho del representante a permanecer en el cargo. Cuando esa violación se produce porque la regulación legal cuya aplicación origina el cese en el cargo lesiona el principio de igualdad o derechos fundamentales del propio representante como simple ciudadano, tal violación afectará también, sin duda al cuerpo electoral, cuya voluntad representa pero, a diferencia de lo que ocurre en el*

En cuanto al contenido esencial de la función del parlamentario, que integra el *ius in officium*, como parte del derecho fundamental al acceso al cargo y funciones públicas del art. 23.2 CE, el Tribunal Constitucional considera que está garantizando “no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga, ya que en otro caso la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico” (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6º)¹⁶.

Siguiendo a GARCÍA ROCHA¹⁷, El *ius in officium* del parlamentario estaría legitimado por los siguientes principios:

1. El derecho de acceso a los cargos públicos representativos, ex art. 23.2 CE, el cual incluye el derecho a mantenerse en tales cargos y desempeñarlos en los términos que establece la ley. A estos efectos, y de conformidad con lo previsto en el art. 53.1 CE, el desarrollo legislativo de tal derecho no podrá afectar a su contenido esencial, por lo que vaciar, estorbar o dificultar la función del parlamentario mediante obstáculos artificiosos, o colocar a unos representantes y a otros en discriminatoria posición jurídica, supondrá una vulneración de tal derecho, así como del derecho a la igualdad jurídica ex art. 14 CE¹⁸.
2. El pluralismo político y la forma de gobierno parlamentaria, ex art. 1 CE, en virtud del cual el parlamentario contribuye a la formación de la voluntad de la Cámara que, en el ejercicio de la función legislativa, es la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Los derechos y deberes del parlamentario,

caso anteriormente estudiado, el daño que los ciudadanos, como representados, padezcan, no es lesión de un derecho propio, sino reflejo de la vulneración de un derecho ajeno, pues el trato discriminatorio de que pueden ser objeto el representante o la perturbación que eventualmente sufra en el uso legítimo de sus derechos fundamentales y libertades públicas afecta en primer término a su propio ámbito protegido y sólo indirectamente, y en la medida en que lo desplace de su cargo o función, cuya naturaleza no han sido desfigurada, a la situación jurídica de los representados” (FJ 2º).

¹⁶ En los mismos términos, las SSTC 32/1985, de 6 de marzo; 177/2002, de 14 de octubre; 40/2003, de 27 de febrero; y 32/2017, de 27 de febrero.

¹⁷ GARCÍA ROCHA, M.ª P., “La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los arts. 150 RCD y 129 RS”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 187, 2020, págs. 209-231.

¹⁸ STC 32/1985, de 20 de septiembre

en la medida que se determinan para el ejercicio de tal función, son “una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”¹⁹.

3. El derecho del art. 23.2 CE, en conexión con el art. 23.1 CE, puesto que el ejercicio de las funciones parlamentarias incide, no sólo en el derecho al acceso a las funciones representativas, sino que, además, es un medio instrumental necesario para la materialización del ejercicio del derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. El derecho del art. 23.1 CE quedaría “vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio”²⁰, integrándose ambos derechos en el denominado estatus del representante.
4. La configuración legal del *ius in officium*, por previsión constitucional en el art. 23.2 CE, que implica que son los reglamentos parlamentarios los llamados a establecer los derechos y facultades del cargo público, integrándose estos en el estatus propio del cargo. La restricción, limitación o suspensión de tales derechos por parte del poder público, podrá ser constitutiva de una vulneración del derecho fundamental al acceso al cargo público, y al ejercicio del cargo sin perturbaciones ilegítimas²¹. Es, pues, la Cámara respectiva la que tiene la habilitación para determinar a través de su reglamento el estatus del parlamentario -derechos y facultades-, y en tal misión, deberá respetar el contenido esencial del derecho, ex art. 53.1 CE.

Ello obliga a determinar cuáles son los derechos del parlamentario que se sitúan en el núcleo del ejercicio del cargo público y cuál es la entidad del acto del órgano parlamentario en cuanto a la restricción de tal derecho, a efectos de establecer si la infracción concreta de ese derecho, dentro del haz de facultades que se integran en su *ius in officium*, tiene trascendencia suficiente como para constituir una vulneración del derecho fundamental.

¹⁹ STC 10/2016, de 1 de febrero

²⁰ SSTC 96/2019, de 15 de julio; 10/2018, de 5 de febrero; 38/1999, de 2 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 202/2014, de 15 de diciembre; 40/2003, de 17 de febrero.

²¹ SSTC 27/2000, de 31 de enero; 36/2014, de 27 de febrero; y 224/2016, de 19 de diciembre.

Considera el Tribunal Constitucional que son derechos que pertenecen al núcleo de la función representativa, principalmente, aquellos “que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno”²². Entre otros, el ejercicio de la función legislativa a través del procedimiento parlamentario reglamentariamente establecido para la concreta iniciativa²³; el derecho a la presentación de enmiendas²⁴; la formulación de preguntas parlamentarias como acto de control al Gobierno²⁵; la admisión de interpelaciones²⁶; la creación de comisiones de investigación²⁷; la inadmisión de proposiciones no de ley²⁸; las solicitudes de información²⁹; las solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno o de diversas administraciones³⁰; o actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias³¹.

III. EL CONTROL DE LOS ACTA INTERNA CORPORIS

1. Concepto de *acta interna corporis*

No existe un concepto único de los *acta interna corporis*. Su traducción del latín solo permite determinar su literalidad: actos internos de las Cámaras. Tales actos internos de la institución parlamentaria, no obstante, deben ponerse en relación con el momento histórico en el cual se acuña el término *internal proceedings*, en el parlamentarismo inglés. La reacción de las cámaras parlamentarias inglesas ante el intento de Los reyes Carlos I y Jacobo II de implantar un modelo absolutista a finales del S.XVII, des-

²² STC 109/2016, de 7 de junio.

²³ STC 118/1999, de 28 de junio.

²⁴ SSTC 119/2011, de 5 de julio; y 96/2019, de 15 de julio.

²⁵ STC 107/2001, de 23 de abril.

²⁶ STC 200/2014, de 15 de diciembre.

²⁷ STC 88/2012, de 7 de mayo.

²⁸ SSTC 95/1994, de 21 de marzo; 38/1999, de 22 de marzo; 40/2003, de 27 de febrero; y 11/2017, de 30 de enero.

²⁹ SSTC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 29 de noviembre; y 32/2017, de 27 de febrero.

³⁰ SSTC 208/2003, de 1 de diciembre; 89/2005, de 18 de abril; 90/2005, de 18 de abril; y 1/2015, de 19 de enero.

³¹ STC 38/2022, de 11 de marzo.

embocó en la Revolución Gloriosa (1688) que concluyó con la derrota del monarca, y el fortalecimiento del Parlamento: imposición del *Bill of Rights* (1689), la afirmación de la teoría de la soberanía parlamentaria y la exención de jurisdicción de los *internal proceedings*³².

La asunción de los *internal proceedings* en el derecho continental por la doctrina iuspublicista alemana³³ en el S. XIX, determinó la afirmación de exención de jurisdicción de los *acta interna corporis* que, en las diferentes fases del procedimiento legislativo, no tengan relevancia externa por lo que quedarían fuera del control judicial aquellos actos que se desarrollen internamente, sin efectos *ad extra*. Se sitúa así la doctrina de los *acta interna corporis* en el ámbito de ejercicio de la autonomía parlamentaria, en un marco histórico concreto, y unas condiciones políticas de conflicto institucional que exigieron la adopción de medidas de salvaguarda del Parlamento frente a las intromisiones de otros poderes.

El concepto de *acta interna corporis* se alcanza a través de su delimitación, en muchos casos, negativa. Así, se puede llegar a la definición de los *acta interna corporis* -desde la premisa de ser actos emanados por los órganos decisorios de las Cámaras- a partir de su ausencia de control -actos del Parlamento exentos de jurisdicción-; de la inexistencia de efectos externos respecto a terceros ajenos a la Cámara -efectos *ad intra*, no *ad extra*-; la exclusión de su naturaleza como acto administrativo -sobre los que cabría su fiscalización jurisdiccional- y, por tanto, ejerciendo potestades dispares a las administrativas, puesto que los actos de naturaleza administrativa son los que recaen sobre materias sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y son susceptibles de control del Tribunal Constitucional por vía del art.43 LOTC; carecen de valor de ley; y tienen naturaleza típicamente parlamentaria³⁴.

Los actos parlamentarios están legitimados por los Reglamentos parlamentarios, como normas de regulación de procedimientos para el ejercicio de las funciones parlamentarias, como una manifestación de su autonomía normativa³⁵. Y, por ello, los *acta interna corporis* deberán delimitarse a partir

³² Vid. TIRADO BARRERA, J.A., "Actos parlamentarios y control jurisdiccional", *ob.cit.*

³³ LÓPEZ DE LERMA GALÁN, J., "El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional", *Estudios de Deusto*, Vol. 69/1, enero-junio 2021, pág. 106.

³⁴ STC 121/1997.

³⁵ "En relación con la denominada "autonomía normativa", el Tribunal ha destacado que este principio "dota a las Cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia (ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 2) que se plasma especialmente en la autonomía reglamentaria (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12). Esta capacidad autoorganizativa exige que la

de las diferentes posibilidades de decisión de los órganos de gobierno de las Cámaras, cuando tales decisiones no afecten a terceros, limiten sus efectos a la esfera interna del Parlamento, no tengan naturaleza administrativa, y no incidan en las funciones nucleares del Parlamento -legislativa, control, presupuestaria-. Por definición, tales actos comparten la naturaleza de *acta interna corporis*, y les será la aplicación la doctrina de exención de control jurisdiccional -tanto ordinaria como constitucional- de los *acta interna corporis*.

No obstante la aplicación la doctrina de los *acta interna corporis*, y por ella, su exención de fiscalización ante la jurisdicción ordinaria, podrán ser actos sometidos al control del Tribunal Constitucional, aquellos que, compartiendo la naturaleza como *acta interna corporis*, causen lesión de derechos fundamentales, en particular la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios (23.2 CE), la cual repercute en el derecho participación política de sus representados (art. 23.1 CE), puesto que: 1º) Sus efectos trascienden la esfera estrictamente parlamentaria, pues la vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos de un parlamentario, afecta a todos los ciudadanos simultáneamente³⁶; 2º) Infringen derechos fundamentales y libertades públicas cuya tutela vincula a todos los poderes públicos ex art. 53.1 CE.

Y decimos que comparten la naturaleza de los *acta interna corporis*, y que sería aplicable la doctrina de los *acta interna corporis* porque cabe diferenciar entre tal naturaleza y la aplicación de la doctrina de exención de jurisdicción. La doctrina de los *acta interna corporis* implica la exención de la jurisdicción ordinaria en atención a la naturaleza interna del acto, y ello con independencia de si produce, o no, efectos externos. Seguiría siendo un acto interno, un *acta interna corporis*, cuando sus efectos se despliegan más allá del ámbito parlamentario, pero no cabría mantener la ausencia de todo control y fiscalización en sede constitucional, sino sólo ante la jurisdicción ordinaria. Así, el acto interno parlamentario no se define por sus efectos, sino por su naturaleza. Los efectos son una consecuencia del acto, pero no determinan al acto en sí mismo, que queda ausente de control jurisdiccional ordinario.

Todo acto interno parlamentario tiene, en abstracto y términos conceptuales, efectos externos. No es imaginable que los actos de un poder carez-

Cámara disponga de la posibilidad de modificar las 'reglas del juego que institucionalizan el debate político' (SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6), siendo contraria a ella la total petrificación del ordenamiento parlamentario interno a lo largo de la legislatura". STC 38/2022, de 11 de marzo (FJ 3º).

³⁶ STC 10/1983, de 21 de febrero.

can de trascendencia en el plano de lo político respecto a la sociedad en la que se desenvuelve un Parlamento y que es la destinataria de sus actos: la formulación de preguntas, la admisión de interpelaciones, la creación de comisiones de investigación, la inadmisión de proposiciones no de ley, las solicitudes de información, las solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno o de diversas administraciones; los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias, etc. Son todos actos internos, que pueden, o no, causar la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo -y, por extensión, el derecho a la participación política.

Sin embargo, sólo cuando tales actos causan una vulneración de derechos fundamentales, cabe el pronunciamiento en amparo por parte del Tribunal Constitucional. De entender que tales actos no han alcanzado la intensidad suficiente como para incidir en el contenido esencial del derecho fundamental -el *ius in officium*-, dichos actos internos habrán sido fiscalizados por el Tribunal Constitucional, pero no alcanzaran la entidad infractora del derecho fundamental, es decir, el acto interno habrá sido objeto de control por parte del Tribunal Constitucional, pero no habrá vulnerado un derecho fundamental y el acto se mantendrá en su naturaleza y efectos.

La diferencia, pues, no se encuentra en los efectos externos del acto, sino en la intensidad del acto interno y su trascendencia respecto a los derechos fundamentales del parlamentario. Si el acto interno vulnera derechos fundamentales, la consecuencia es la declaración de la existencia de tal vulneración por parte del Tribunal Constitucional y su nulidad; el acto se declara nulo, no por crear efectos *ad extra*, sino por causar la vulneración del derecho fundamental. Es por ello que la exención de jurisdicción -doctrina de los *acta interna corporis*-, es predicable de todos los *acta interna corporis*, respecto a la jurisdicción ordinaria, no la constitucional. Y que los efectos del acto, bien sean *ad intra*, bien sea *ad extra*, no cualifican la naturaleza del acto, sino su posibilidad de fiscalización por el Tribunal Constitucional.

2. Control de los *acta interna corporis* por el Tribunal Constitucional

a. El recurso de amparo parlamentario

El llamado amparo parlamentario está previsto en el art. 42 de la Ley 2/1979, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) el cual establece que "Las decisiones o actos sin valor 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 los 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 Asambleas, sean firmes". De esta forma, es el Tribunal Constitucional el garante de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por decisiones o actos sin valor de ley emanados del Parlamento. Actos que, por su naturaleza de *acta interna corporis*, están exentos del control por parte de la jurisdicción ordinaria y que, por tal motivo, son impugnables ante el Tribunal Constitucional una vez devienen firmes en el ámbito parlamentario, cuando éstos violen derechos fundamentales y libertades públicas.

El propio Tribunal Constitucional distingue entre dos tipos de actos parlamentarios sin valor de ley: los actos administrativos, sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa -esto es, actos de naturaleza administrativa- y los actos de contenido político de las Cámaras -actos de naturaleza parlamentaria-. Respecto a los primeros no opera aquella exención de jurisdicción propia de los *acta interna corporis*, pues no comulgan de tal naturaleza, al encuadrarse como actividad administrativa impugnabile. Los segundos son los actos típicamente parlamentarios, *acta interna corporis*, excluidos del conocimiento y control de los tribunales ordinarios, y del Tribunal Constitucional, salvo, en este último caso, que afecten a derechos fundamentales que sean susceptibles de amparo constitucional³⁷.

El control de los actos parlamentarios sin valor de ley de naturaleza administrativa, corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, y la tutela de los derechos fundamentales que se pudieran ver vulnerados por dichos actos seguirá los trámites del art. 43 LOTC, que requiere que se agote la vía judicial previa para la interposición del recurso de amparo. Por su parte, el control de los actos parlamentarios sin valor de ley de naturaleza parlamentaria, los *acta interna corporis*, son directamente impugnables ante el Tribunal Constitucional, una vez hayan devenido en firmes. Con ello se advierte, *prima facie*, que el margen de control respecto a los *acta interna corporis*, es mucho más limitado, pues 1) tienen una restricción material respecto al objeto de enjuiciamiento: la posible vulneración de derechos fundamentales; 2) Sólo pueden someterse ante el Tribunal Constitucional; 3) La vía procedimental es el recurso de amparo y ninguna otra; 4) Se impide la previa depuración jurídica del acto ante la jurisdicción ordinaria; 5) Se impide el control de la legalidad ordinaria del acto.

³⁷ STC 121/1997

Se trata, por tanto, de un mecanismo de control excepcional en el ordenamiento jurídico, pues la doctrina de los *acta interna corporis* impide la posibilidad de fiscalización ordinaria de tales actos parlamentarios. Surge, de ello, la necesaria cuestión acerca de los vicios procedimentales en los que pudiera incurrir tal acto -incluso su nulidad de pleno derecho- o el contenido material del mismo -arbitrariedad, ausencia de motivación, falta de competencia, contravención de las normas habilitantes del acto- que necesariamente deberán conectarse con la vulneración de un derecho fundamental para poder ser fiscalizado. Esto es, podríamos encontrarnos ante un acto parlamentario sin valor de ley, que estuviese en abierta contravención de lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras, pero que, por no vulnerar derechos fundamentales, mantendría su validez y eficacia, y desplegaría sus efectos -internos y también, en abstracto, externos-, sin reproche.

La cuestión, pues, estriba en la necesaria conexión entre el acto parlamentario -y de sus vicios material o formalmente relevantes- con un derecho fundamental, y su capacidad para vulnerar el contenido esencial de tal derecho, con el consiguiente riesgo de que, caso de no establecerse tal nexo causal-, el *acta interna corporis* resultara contrario al ordenamiento jurídico, pero no constitutivo de una vulneración de derechos fundamentales. Cuestión que plantea unos nuevos derroteros argumentales, cuales son la posibilidad de existencia, en un Estado de Derecho, de actos de los poderes públicos contrarios al ordenamiento jurídico; o la posibilidad de examen de cuestiones de estricta legalidad ordinaria por parte del Tribunal Constitucional; o incluso si nos encontraríamos ante actos ajenos al ordenamiento jurídico, con invocación de la doctrina de los actos políticos³⁸.

³⁸ Los actos políticos, como tipología diferenciada del acto administrativo, se excluyeron del conocimiento del orden contencioso-Administrativo por la Ley de Jurisdicción de 1956 (art. 2, b). Sin embargo, el art. 2.a), Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, amplió el ámbito de la jurisdicción a "Las cuestiones que se susciten en relación con: La protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueran procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos", por lo que, en puridad, se pretendía someter al acto político al control por parte de la jurisdicción contenciosa, en la medida que no es admisible que en un Estado de Derecho existiesen actos del poder público exentos de todo control. "La expresión «actos del Gobierno» se ha asociado en nuestro ordenamiento jurídico con los actos de autoridad más común y habitualmente denominados actos políticos procedentes del consejo de Ministros («los actos políticos del Gobierno» en el concepto legal del art. 2.b) de la LJCA de 1956). Se trataba de identificar

b. Doctrina del Tribunal Constitucional

Entrando en el análisis de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la vulneración de derechos fundamentales por actos parlamentarios sin valor de ley de naturaleza parlamentaria, ésta ha estado determinada por cuatro cuestiones fundamentales: 1) La exención de jurisdicción de los *acta interna corporis*; 2) La afectación del acto a situaciones externas al Parlamento; 3) La afectación del acto parlamentario al contenido esencial del derecho fundamental al ejercicio del cargo público y su configuración legal *-ius in officium-*; 3) La conexión entre tal derecho fundamental y el derecho a la participación política de los ciudadanos a través de representantes del art. 23.1 CE.

Así, inicialmente, el Auto del Tribunal Constitucional 183/1984, de 21 de marzo, restringía el control de los actos internos de las Cámaras a aquellos supuestos en los que con tales actos se afectaban relaciones externas al órgano, excluyendo con ello el control en amparo de los actos internos, con invocación del art. 50.2 b) de la LOTC en relación con el art. 27.2 d) y 42 de la misma norma. Quedaba así extramuros del control del Tribunal Constitucional la fiscalización de las posibles lesiones de los derechos fun-

con ese nombre, siguiendo en esencia la doctrina del móvil político desarrollada en el siglo XIX por el consejo de estado en Francia, determinadas decisiones que serían consideradas como cuestiones absolutamente políticas, inicialmente inmunes al control judicial en toda su extensión e intensidad y de la exclusiva voluntad del Gobierno" (DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., "El control jurisdiccional de los actos del gobierno y de los consejos de gobierno", Revista jurídica de Castilla y León, núm. 26, enero 2012, pág. 52). Por su parte, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 45/1990, de 15 de marzo, y en relación con los actos políticos, dijo que "no toda la actuación del Gobierno, cuyas funciones se enuncian en el art. 97 del Texto constitucional, está sujeta al Derecho Administrativo. Es indudable, por ejemplo, que no lo está, en general, la que se refiere a las relaciones con otros órganos constitucionales, como son los actos que regula el Título V de la Constitución, o la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de Ley, u otras semejantes, a través de las cuales el Gobierno cumple también la función de dirección política que le atribuye el mencionado art. 97 de la Constitución. A este género de actuaciones del Gobierno, diferentes de la actuación administrativa sometida a control judicial, pertenecen las decisiones que otorgan prioridad a unas u otras parcelas de la acción que le corresponde, salvo que tal prioridad resulte obligada en ejecución de lo dispuesto por las leyes" De tal forma que el acto político, en la medida que no está sujeto al Derecho Administrativo, conforma una tipología de acto diferente y no sometido al mismo control que el acto administrativo en sede jurisdiccional. El acto político no está sujeto al Derecho Administrativo, pero sí sometido al control jurisdiccional contencioso-administrativo en cuanto las decisiones de contenido político del Gobierno puedan lesionar derechos fundamentales y cuando existan elementos reglados que deban cumplir los actos políticos.

damentales de los parlamentarios por violación de los artículos 14 y 23 de la Constitución en el ejercicio del derecho a la participación política.

Reiterando la posición contraria a la fiscalización de actos internos parlamentarios, el Tribunal Constitucional consideró, en su Auto 12/1986, de 15 enero, que "la organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y a los actos puramente internos que adopten las mismas, y no podrían ser enjuiciados por este Tribunal en cuanto sean presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia". El Tribunal Constitucional consideraba, por tanto, que la eficacia externa del acto era un presupuesto básico inexcusable para la revisión del acto parlamentario y que los *acta interna corporis* eran, por su propia naturaleza, manifestación de la independencia de las Cámaras y, por ello, no fiscalizables³⁹.

Descansa así la fundamentación del Tribunal Constitucional, en esta primera etapa -temporal- de argumentación, en la preeminencia de la naturaleza del *acta interna corporis* -en su concepto histórico tradicional- sobre la garantía y protección de los derechos fundamentales. Una línea que mantiene la distinción clásica entre efectos *ad intra* y *ad extra*, de forma que identifica el *acta interna corporis* por su exclusiva naturaleza interna, sin afección a terceros externos a las Cámaras, puesto que, cuando se produce tal afección, parece entenderse de la fundamentación del Tribunal, que el acto pierde su naturaleza de *acta interna corporis* y la protección (exención de jurisdicción) que le corresponde como tal, siendo posible su enjuiciamiento y revisión.

No obstante esta posición no tardó en experimentar una profunda revisión. Comienza entonces el Tribunal a apreciar la trascendencia intrínseca de la vulneración de derechos fundamentales como motivo para la admisibilidad del recurso de amparo. Hasta ese momento, los diferentes recursos planteados habían sido inadmitidos mediante Auto, considerando que no cabía entrar a apreciar si existía la denunciada vulneración del derecho fundamental. A partir de los AATC

12/1986, de 15 de enero, 292/1987, de 11 de marzo⁴⁰ y 659/1987 de 27 de mayo, se avanza en la consideración del recurso de amparo como meca-

³⁹ Reiteran tal posición, entre otros, los AATC 296/1985 y 292/1987, de 11 de marzo.

⁴⁰ "Sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos,

nismo tutelar de los derechos fundamentales de los parlamentarios frente a los actos que causen su vulneración. Y ello en atención a la prevalencia de la protección de los derechos fundamentales y el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución, como fundamentos de nuestro sistema constitucional⁴¹. Es decir, cuando el acto parlamentario afecte a un derecho fundamental que sea susceptible de amparo constitucional, este acto quedará extramuros de la esfera irrevisable propia de los *acta interna corporis*, y podrá el Tribunal Constitucional examinar la eventual lesión de tal derecho⁴².

Entrando en el examen, hasta entonces vedado, de la lesión de derechos fundamentales causada por un *acta interna corporis*, el Tribunal Constitucional confirma la posibilidad de su control, argumentando que cuando el acto parlamentario afecta a derechos fundamentales, trasciende de la esfera irrevisable propia de los *acta interna corporis*. Así las SSTC 118/1988 de 20 de junio⁴³, 161/1988 de 20 de septiembre, 23/1990, de 15 de febrero, 36/1990, de 1 de marzo, y otras posteriores, reiteran la primacía del principio constitucional de sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución, como justificación para la revisión de los actos internos del Parlamento que pudieran lesionar un derecho fundamental.

Para el Tribunal Constitucional la doctrina de los *acta interna corporis* no puede servir como escudo frente a la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, puesto que en un Estado social y democrático de Derecho, nada puede quedar fuera del control y defensa de la protección de los derechos fundamentales. De tal forma que el Tribunal puede analizar si el acto parlamentario ha conculcado el derecho fundamental

en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional"

⁴¹ ATC 659/1987 de 27 de mayo: "En el ordenamiento jurídico español todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y a las Leyes (art. 9.1 C. E.) ... en principio cualquier acto parlamentario sin valor de Ley puede ser susceptible de control por el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo por una presunta vulneración de derechos fundamentales".

⁴² ATC 12/1986, de 15 de enero.

⁴³ STC 118/1988, de 20 de junio: "Este Tribunal ha tratado de sostener que el justiciable no podría obtener, como ha pretendido, a través del art. 42 de su Ley Orgánica, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la Constitución o a la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara). Pero ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución que, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por ello, a los Parlamentos y Cámaras, y para cuya protección queda abierta la vía del recurso de amparo".

al ejercicio del cargo público a través del análisis de la afección del acto al conjunto de derechos que configuran el *ius in officium* del parlamentario, y su trascendencia respecto al contenido esencial de tal derecho⁴⁴.

Bibliografía

- AMAYA, J.A., "El control jurisdiccional de los *interna corporis acta*", *Revista de Derecho Público*, "Control Judicial de la Jurisdicción Administrativa- II". Ed. Rubinzal Culzoni, Editores, Argentina, 2011
- BODIN, J., "De la Soberanía", Los seis libros de la República, cap. VIII (1576). Trad. BRAVO GALA, P., Ed. Tecnos, 3ª edición, 1997
- DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., "El control jurisdiccional de los actos del gobierno y de los consejos de gobierno", *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 26, enero 2012
- FROSINI, V., "Kelsen y las interpretaciones de la soberanía", *Costituzione e società chile, Edizioni di Comunità*, Milán, 1975 (2ª ed., 1977), trad. RUIZ DE LA CUESTA, A. y ALAROÓN CABRERA, C., *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 11, núm. 31, enero-abril 1991
- GARCÍA ROCHA, M.ª P., "La vulneración del *ius in officium* en la aplicación de los arts. 150 RCD y 129 RS", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 187, 2020
- GARRIDO MAYOL, V., "Las garantías del procedimiento prelegislativo: la elaboración y aprobación de los proyectos de ley", Tirant lo Blanch, Valencia, 2010
- GÓMEZ CORONA, E., "Los límites de la autonomía parlamentaria hoy. El conflicto catalán y el control de los actos parlamentarios sin valor de ley por el Tribunal Constitucional", *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, núm. 47, 2021
- HILLGRUBER, C., "Soberanía. La defensa de un concepto jurídico", *INDRET, Revista para el análisis del Derecho*, Barcelona, febrero 2009
- KELSEN, H., "Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, Beitrag zu einer Reinen Rechtslehre", Ed. Mohr Siebeck, Tübinge, 1920
- LINDSAY, A. D., "The modern democratic State", Oxford University Press, 1943 (3ª ed., 1945)
- LÓPEZ DE LERMA GALÁN, J., "El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional", *Estudios de Deusto*, Vol. 69/1, enero-junio 2021
- LÓPEZ GUERRA, L., "La posición constitucional del Gobierno", *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. I, Madrid, IEF, 1988

⁴⁴ STC 38/1999 de 22 de marzo: "No cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Solo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 C.E. si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes (SSTC 36/1990 y 220/1991)" (FJ 2º).

- MARTÍNEZ CORRAL, J.A., "La autonomía parlamentaria en el marco constitucional: una mirada crítica", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, núm. 31, 2018
- RAMÍREZ, M., "Problemática actual del Parlamento", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 87, Enero-Marzo 1995
- RUBIO LORENTE, F. "La Constitución como fuente de Derecho, en La forma del poder" en "Estudios sobre la Constitución", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993
- TIRADO BARRERA, J.A., "Actos parlamentarios y control jurisdiccional", *Pensamiento Constitucional*, Año VI, núm. 6, 1999
- TORRES MURO, I., "La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional" *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 10, núm. 28. Enero-Abril, 1990
- VERA SANTOS, J.M., "El control en amparo de las resoluciones parlamentarias", *Revista de las Cortes Generales*, núm. 43, 1998