

PARLAMENTO, PRINCIPIO DEMOCRATICO Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Paloma Biglino Campos
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad de Valladolid (España)

RESUMEN

La doctrina constitucional suele identificar parlamentarismo y democracia, asociación que ha perdido intensidad en el Estado social. El nexo, sin embargo, aún subsiste, antes que nada a raíz del carácter representativo del Parlamento y de la Constitución como norma primera del ordenamiento, habilitada por el Poder Constituyente para imponer a la Asamblea determinados límites y procedimientos. Allí se sitúa el Tribunal Constitucional, en cuanto guardián de la Carta Fundamental y de la democracia ante el Parlamento.

I. INTRODUCCIÓN

Es frecuente que la doctrina constitucional identifique parlamentarismo y democracia. Fue sobre todo en el período de entreguerras cuando se consideró que el parlamentarismo no era sólo una forma de gobierno sino que, más bien, constituía una forma de Estado que se caracterizaba porque fuese un órgano colegiado, elegido por sufragio universal, el centro del sistema político.

Desde aquellos momentos históricos, el mundo ha sufrido intensas modificaciones, algunas de las cuales han incidido de manera sustancial en la forma de organización política. Es discutible que, en el Estado social y democrático de Derecho, aun con estructura parlamentaria, sean las Cámaras las que ejercen esa función, tan difícil de definir jurídicamente, que suele denominarse dirección política del Estado. A pesar de todo ello, algo de la identificación antes mencionada sigue vigente porque todavía en la actualidad resulta difícil poner en cuestión la estrecha relación que existe entre Parlamento y democracia.

A lo largo de las siguientes páginas me propongo tratar algunos de los aspectos más importantes de esa conexión. Antes que nada,

convendrá recordar que el Parlamento aparece en la historia constitucional como un órgano de naturaleza representativa y, por ello, como única institución cualificada para expresar la voluntad de los ciudadanos. La idea de soberanía popular culminó definitivamente cuando se configuró a la Constitución como norma primera del ordenamiento y por ser manifestación del Poder Constituyente del pueblo, habilitada para imponer al Parlamento determinados límites y procedimientos. Así se explica que, en los sistemas dotados de un Tribunal Constitucional, dicho órgano se configurase como guardián del pluralismo frente a la propia Cámara. Desde la óptica de estos presupuestos, es preciso examinar los diferentes tipos de procesos a través de los cuales el máximo Tribunal puede verificar que la Asamblea respete los requisitos que el principio democrático impone al funcionamiento de la Asamblea.

La relación entre el Poder Legislativo y Tribunal ha sido polémica desde la aparición del control concentrado de constitucionalidad. En un ordenamiento fundamentado sobre el principio de división de poderes todavía resulta difícil justificar que un órgano, de naturaleza no representativa, desempeñe una

función que invade, en ciertas ocasiones, el ámbito de poder reservado al Parlamento. Por lo demás, el tiempo ha demostrado la ingenuidad de H. Kelsen cuando admitía que el Tribunal Constitucional podía llegar a actuar, a lo sumo, como legislador negativo. Algunas de las decisiones de dicho órgano innovan de tal manera el ordenamiento que la doctrina mayoritaria no duda en incluirlas entre las fuentes del Derecho.

Por los motivos antes apuntados, los problemas que suscita la relación entre el Tribunal Constitucional, guardián del pluralismo y el legislador, único órgano representante del pueblo, deben examinarse también a la luz del principio democrático. Este es el único criterio que puede servir para delimitar la extensión, y al mismo tiempo los límites, del control que corresponde al Tribunal sobre el funcionamiento del Parlamento. A tratar de dicho asunto se dedicarán las últimas páginas de este trabajo.

II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO FUNDAMENTO DEL PARLAMENTO

II.1. *El carácter necesario y central del Parlamento*

No es cuestión de extenderse aquí con detalle sobre la forma en que aparecen los primeros parlamentos modernos. Baste tan sólo recordar algunas ideas básicas que se formularon sobre esa institución al principio de la implantación del Estado liberal. Durante las revoluciones inglesas, el Parlamento, esgrimiendo su naturaleza representativa, afirmó su derecho a autorizar, y por lo tanto a vetar, cualquier acto del monarca que pudiese afectar a la libertad o la propiedad de los ciudadanos. Más adelante, los colonos norteamericanos se sirvieron del mismo principio para argumentar su resistencia a los nuevos impuestos que pretendía imponer la metrópoli. Como los habitantes de ultramar no consideraron suficiente la representación "virtual" que el Parlamento de Westminster se arrogaba en relación con sus propios intereses, terminaron por erigir sus Asambleas, que consti-

tuían el centro político de los nuevos Estados soberanos. La conexión entre Parlamento y principio democrático continuó perfeccionándose durante la primera etapa de la Revolución Francesa. Fue entonces cuando se consolidó definitivamente el principio de que sólo los representantes de la sociedad pueden vincular, a través de sus normas, a la sociedad entera.

Desde aquellos momentos históricos y a lo largo de toda la historia del Estado Constitucional la conexión entre principio democrático y el Parlamento ha sido tan intensa que no es posible, en la actualidad, concebir al Estado democrático sin la existencia de un Parlamento.

En muchas ocasiones se han resaltado las ventajas que, al menos en teoría, la democracia directa puede tener frente a la democracia representativa. Así se ha afirmado que, cuando los ciudadanos toman por sí mismos las decisiones, se superan las distorsiones que la mediación representativa impone para la formación de la voluntad popular. Frente a esta afirmación es posible sostener que la democracia directa, aun en el caso de que fuese fácticamente posible, cumpliría sólo una de las exigencias del principio democrático, por lo que prescindiría de todas las demás.

Desde que Rousseau describió las características de la voluntad general en *El Contrato Social*, la democracia directa se ha identificado con el gobierno de la mayoría. Recordemos que, para el autor ginebrino esta voluntad, que superaba con creces la mera suma aritmética de las voluntades individuales, se caracterizaba por ser infalible, en cuanto que no podía errar, por ser indivisible y, además, por ser absoluta. Esta primera enunciación del principio pone de manifiesto casi todos los problemas que la democracia directa es capaz de producir. Sin otras limitaciones, la regla de la mayoría puede degenerar, y degenera, en la mera tiranía de la mayoría. Por eso, la regla de la mayoría debe completarse con otros principios que son difícilmente compatibles con el gobierno directo. Así, debe conciliarse con el respeto al pluralismo político, que supone a su vez el reconocimiento de derechos a la minoría. El gobierno ma-

yoritario tiene que articularse, además, con la división de poderes porque, como afirmaba Montesquieu, sólo el poder limitado garantiza la libertad de los ciudadanos.

Los principios que acabo de enunciar (pluralismo y división de poderes) surgen con la aparición de la democracia representativa. Y no se trata de una mera casualidad histórica. En primer lugar, porque sólo los parlamentos son capaces de expresar las distintas opciones ideológicas existentes en el conjunto del cuerpo electoral. En segundo lugar porque, aunque el Parlamento es el único órgano que representa a todo el pueblo soberano, ostenta sólo uno de los poderes del Estado. Los demás, sobre todo el Ejecutivo, aunque también sometidos a control, actúan como “freno y contrapeso” del Poder Legislativo.

Las razones que se acaban de apuntar explican el carácter necesario del Parlamento en los actuales sistemas democráticos. Pero además explican el papel nuclear que corresponde a las asambleas en cualquier sistema político, sea este de carácter parlamentario o presidencialista.

La razón de esta afirmación arranca de la misma configuración del cuerpo electoral en los ordenamientos contemporáneos. El reconocimiento del sufragio universal significó, en su momento, la incorporación al sistema político de sectores sociales tradicionalmente sometidos a una situación de marginación. La implantación generalizada del derecho de voto supuso, de un lado, la fragmentación de la opinión pública, hegemonizada durante el siglo XIX por los partidos integrados por distintos sectores de la burguesía. Pero, de otro, significó el enriquecimiento del espectro político, que se hizo más acorde con la estructura social, dotada cada vez de mayor complejidad.

Los parlamentos, por su propia naturaleza colegial, serán los únicos órganos del Estado capaces de dar expresión a estas transformaciones, incorporando en su seno a los representantes de las nuevas tendencias políticas. Nuevamente es el respeto al valor pluralismo el elemento que subraya la importancia del Parlamento, en esta ocasión frente al Poder Ejecutivo.

Como es sabido, las distintas formas de gobierno configuran al Poder Ejecutivo de muy distintas maneras. Pero sea de elección directa o parlamentaria, órgano unipersonal o colegiado, monista o dualista, monocolor o de coalición, ningún Gobierno es capaz de integrar en su seno la pluralidad de opiniones políticas que, sin embargo, encuentran acomodo en el Parlamento.

Podría pensarse, tal y como ocurrió en el pasado, que la fragmentación de las asambleas, lejos de constituir una ventaja, representa una rémora porque dificulta y retrasa el desarrollo de los procedimientos parlamentarios. Pero aunque las cámaras han de procurar su buen funcionamiento, no deben hacer de la eficacia un valor en sí mismo. Esa preocupación es, por el contrario, la que distingue la actuación del Ejecutivo, cuya tarea consiste en alcanzar los objetivos diseñados en su programa político con los menores costes económicos, personales y temporales posibles.

La misión del Parlamento es, como sabemos, de otro signo. El ejercicio de las funciones que la Constitución le atribuye parte del reconocimiento de ese pluralismo y constituye precisamente el vehículo para que las diferentes ideologías representadas encuentren cauces de manifestación y de integración.

En definitiva, el Parlamento es el órgano del Estado donde el principio democrático alcanza su máxima expresión. En primer lugar, porque las cámaras representan a todo el pueblo en su conjunto. En segundo lugar porque, aunque decidan conforme a la regla de la mayoría, articulan cauces de participación para las minorías. Por último, porque actúan conforme al principio de publicidad, de forma que los ciudadanos puedan conocer el sentido de lo actuado por aquellos a quienes han votado.

II.2. *Las funciones del Parlamento como formas de actuación del principio democrático*

La forma de operar del Parlamento que se acaba de describir no sólo sirve para explicar el carácter necesario del Parlamento en cualquier sistema democrático, sino que, ade-

más, se proyecta en todas las funciones que las cámaras desempeñan en la actualidad. Se expresa, en primer lugar, en el desarrollo de la tarea legislativa y justifica el principio de primacía de la ley. Aunque en la mayoría de los ordenamientos este tipo de disposición ha cedido su papel de norma suprema a la Constitución, la ley sigue conservando una posición privilegiada dentro del ordenamiento y es la única cualificada para regular todos los asuntos que afectan directamente a los ciudadanos.

La reserva de ley sigue plenamente vigente en los sistemas democráticos contemporáneos, aunque su fundamento ha evolucionado desde sus primeras formulaciones. En los orígenes del Estado liberal, determinados asuntos estrechamente relacionados con los derechos de los ciudadanos solamente podían ser desarrollados por sus representantes. En aquellos momentos se pensaba que una parte de la sociedad no podía hacer daño a la sociedad entera, porque el perjuicio redundaría en los propios miembros de las asambleas. La experiencia histórica ha demostrado que esta justificación de la reserva de ley, aunque necesaria, no era suficiente porque, a veces, por razones políticas coyunturales las mayorías son capaces de perjudicar a todo el pueblo en su conjunto.

El reconocimiento de este hecho ha llevado a establecer límites al principio mayoritario. Pero también ha impulsado a construir la reserva de ley sobre otros fundamentos. Ahora se interpreta que, si determinados asuntos siguen siendo competencia exclusiva del Parlamento, es porque dicho órgano actúa conforme a unos principios que otros órganos del Estado no están en condiciones de garantizar.

En la actualidad, una vez superada la rígida división de poderes que caracterizó al Estado liberal, casi nadie pone en cuestión que el Ejecutivo debe desempeñar una cierta potestad normativa. Esta facultad, siempre necesaria para la adecuada concreción de la ley, es a veces una consecuencia ineludible de las persistentes demandas que la economía y la sociedad formulan a los poderes públicos. Pero también es verdad que, al tiempo, casi todos los ordenamientos articulan de forma

restrictiva la facultad normativa del Poder Ejecutivo, exigiendo la participación del Legislativo, mediante autorizaciones o convalidaciones, para que las normas del Gobierno adquieran fuerza de ley.

Las disposiciones del Ejecutivo no ocupan, en el sistema de fuentes, una posición idéntica a la que caracteriza a la ley del Parlamento porque, al elaborarlas, el Ejecutivo no garantiza, como sin embargo hacen las cámaras, los requisitos que impone el principio democrático. Si la ley sigue conservando una posición privilegiada dentro del ordenamiento es, sobre todo, por razones de naturaleza formal. Como antes se señalaba, la ley continúa siendo la única norma elaborada por un órgano que expresa la voluntad popular en su conjunto, mediante un procedimiento de carácter participativo que permite a los ciudadanos conocer la posición que han adoptado sus representantes. En definitiva, lo que cualifica a la ley en el sistema de fuentes es su procedimiento de elaboración.

La función legislativa es quizás la más importante de las que desempeña el Parlamento en cuanto órgano de Estado. Pero no es, en absoluto, la única. Como consecuencia del principio de división de poderes, corresponde a las cámaras la tarea de controlar la acción del Ejecutivo. La forma en que dicho órgano desempeña esta misión confirma una vez más el valor que el pluralismo adquiere en las asambleas y que confluye a la hora de situar al Parlamento en el centro del sistema político.

Es cierto que tanto en los sistemas presidencialistas como en las formas de gobierno de parlamentarismo racionalizado, el Gobierno goza de una fuerte autonomía frente a las cámaras, porque en ninguno de estos sistemas la asamblea decide realmente sobre la continuidad del Ejecutivo. Pero este hecho no transforma el control parlamentario en una mera ficción constitucional.

Para entender correctamente la relación que se establece entre las cámaras y el Poder Ejecutivo es preciso tener en cuenta que, tal y como ha señalado M. Aragón, el Parlamento no sólo actúa como órgano, sino también como institución.

El funcionamiento del Parlamento como órgano pone de manifiesto el núcleo esencial de la teoría de la representación. Por eso se construye sobre las ficciones que hacen posible el sistema democrático. La primera de estas presunciones constituye uno de los grandes avances de la Revolución Francesa. Consiste en afirmar que cada parlamentario no representa sólo a quienes le han votado, sino al cuerpo electoral en su conjunto. Por eso, el Parlamento representa también a la nación entera. Entra entonces en juego la segunda presunción, que consiste en atribuir las decisiones del Parlamento al pueblo soberano. Para hacer posible esta regla es preciso que las cámaras actúen como órgano colegiado. Mediante los distintos procedimientos recogidos en las normas reglamentarias, los miembros de la Asamblea expresan su opinión en la formación paulatina del acto parlamentario. En el momento de la votación se perfecciona la última ficción, que consiste en atribuir la decisión de la mayoría a todo el órgano en su conjunto.

Cuando el Parlamento actúa de la forma que se acaba de describir lleva a cabo generalmente actos con una indudable transcendencia jurídica. Este es, por ejemplo, el caso de la ley, pero es también el caso de algunos actos extraordinarios de control, como ocurre con la moción de censura. En el supuesto de que ésta prospere, crea en su destinatario la obligación de dimitir y la necesidad de que se proceda a un nuevo nombramiento.

Sin embargo y como antes se señalaba, el Parlamento no siempre actúa como órgano, sino también como institución. Existen ocasiones en las cuales las cámaras no están obligadas a expresar una sola voluntad sino que actúan como foro para que los distintos grupos representados expongan sus opiniones, disensos y críticas al Gobierno y a la mayoría parlamentaria. En estas circunstancias, el Parlamento no se rige por la regla de la mayoría, sino que actúa fundamentalmente conforme al principio pluralista, de manera que el protagonismo corresponde sobre todo a las minorías.

En dichas ocasiones, suele hablarse de instrumentos ordinarios de control, que no

están destinados a derribar al Ejecutivo sino a hacer efectiva su responsabilidad frente al Parlamento. A través de instrumentos tales como las peticiones de información, las preguntas o las interpelaciones, los parlamentarios, sobre todo de la oposición, ponen de manifiesto sus críticas a la acción del Gobierno y denuncian el incumplimiento del programa político que llevó al Ejecutivo al poder. Entonces, el destinatario del mensaje no es el conjunto de la Cámara, porque no se trata de convencer a los otros de la veracidad de los propios planteamientos. El discurso se dirige realmente a los ciudadanos, a través de los medios de publicidad que garantizan la difusión del debate parlamentario. Y está destinado a influir en el electorado de manera que, en la próxima votación, cambie de opción para que la fuerza política que constituye la minoría se transforme en mayoría.

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GUARDIÁN DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

III.1. *Constitución normativa y límites formales al Parlamento*

Se ha podido analizar hasta el momento que el Parlamento ocupa una posición nuclear en los Estados democráticos contemporáneos porque, mediante el ejercicio de las funciones que tiene asignadas, actúa y pone en marcha las exigencias impuestas por el propio principio democrático. La idea de democracia constituye, así, la fuente de legitimidad del Parlamento. Pero igual que el Parlamento encuentra en el principio democrático su razón de ser, halla en el mismo un límite infranqueable.

El principio que se acaba de exponer ha estado presente, con mayor o menor claridad, en el pensamiento constitucional desde los albores del Estado liberal e inspira la redacción de los iniciales reglamentos parlamentarios que rigieron la vida interna de las primeras asambleas que comenzaron a funcionar como auténticos Parlamentos. Sin embargo, las exigencias que impone el principio democrático en la estructura y funcionamiento de

las cámaras comenzaron a adquirir auténtica eficacia jurídica sólo cuando pudo afirmarse la fuerza normativa de la Constitución y, en consecuencia, el control constitucional.

Se ha discutido mucho acerca de las causas que retrasaron, en Europa, la implantación definitiva de la idea de Constitución como norma jurídica. Recordemos que este principio, que está latente durante la Revolución Francesa en la obra de Sieyès, se difumina posteriormente en favor de otras concepciones. La supremacía del Parlamento y una interpretación estricta de la división de poderes obstaculizaron, durante mucho tiempo, que se pudiese configurar a la Constitución como un límite de la actividad de las cámaras, cuyo cumplimiento pudiese estar sujeto a control jurisdiccional.

En realidad, y como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, la Constitución actúa como norma sólo cuando los ordenamientos recogen la esencial distinción entre poder constituyente y poder constituido. Por eso, la implantación del principio y el control constitucional surgen casi de forma natural en el modelo norteamericano, entre otros motivos porque la Norma Fundamental que crea la Federación es el resultado de un pacto entre los Estados miembros. En el continente europeo, durante el siglo XIX y parte del XX, los mismos órganos que elaboran la Constitución (aunque sea en algunos casos en representación de la nación) son los titulares del Poder Legislativo, por lo que no se sienten jurídicamente vinculados al texto constitucional que, aunque sea con formas especiales, pueden modificar en cualquier momento.

No es una coincidencia histórica, entonces, que los intentos por implantar la idea normativa de Constitución y el control de constitucionalidad coincidan en Europa con los primeros ensayos de construcción del Estado social y democrático de Derecho. La configuración popular de la soberanía, característica de dicha forma de Estado, trajo como consecuencia la implantación de una Constitución concebida como pacto fundacional elaborado por la comunidad, norma que es superior a los poderes establecidos por decisión del propio pueblo. Además, únicamente a par-

tir de esta distinción era posible configurar al Tribunal Constitucional como auténtico guardián del pluralismo, también en relación con el Parlamento.

La existencia de una Constitución normativa es, en resumidas cuentas, el límite más evidente que el principio democrático impone al Parlamento. La norma fundamental recoge las decisiones básicas adoptadas por la sociedad acerca de la organización de los poderes del Estado y la relación que deben mantener con los ciudadanos, límites infranqueables para el legislador. Pero la Constitución no impone sólo límites materiales al Parlamento, sino también condicionamientos formales. En efecto, la democracia es, sobre todo, procedimiento. Por ello, casi todas las actuaciones parlamentarias, desde la formulación de una pregunta a la interposición de una moción de censura, son procesos complejos, regulados con detalle para alcanzar la adecuada participación de las distintas corrientes de opinión presentes en la Cámara.

III.2. *Las formas de control del Tribunal Constitucional*

III.2.a) El control sobre los vicios de forma de las Leyes

Existe, en los distintos sistemas jurídicos, diferentes medios a través de los cuales el Tribunal Constitucional puede verificar que las cámaras respeten las reglas esenciales que el principio democrático impone al Parlamento. Como podrá examinarse a continuación, el control de constitucionalidad sobre los vicios formales de la ley constituye el instrumento más adecuado para asegurar ese valor, pero no es el único medio para conseguir esa finalidad. Hay otras vías para garantizar que, en el ejercicio de sus diferentes funciones, el Parlamento respete las exigencias que impone el pluralismo.

Continúa siendo objeto de cierta polémica determinar los procesos a través de los cuales el Tribunal Constitucional puede enjuiciar la constitucionalidad formal de la ley. Es cierto que, en la actualidad, nadie pone en duda la adecuación del recurso de inconstitucionalidad

a estos efectos porque, a través del mismo, dicho órgano lleva a cabo un control de carácter abstracto y objetivo para verificar que la ley cumpla con los requisitos, sustantivos y procedimentales, establecidos en la Norma fundamental. Por eso, la discusión se circunscribe a decidir si los jueces ordinarios pueden elevar al Tribunal la cuestión de inconstitucionalidad por vicios de naturaleza formal.

Acerca de este asunto se ha sostenido que el principio de autonomía parlamentaria, consecuencia de la división de poderes, impide a la jurisdicción ordinaria inmiscuirse en los actos que se hayan desarrollado a lo largo del procedimiento legislativo. Según esta visión, el acto de promulgación y publicación de la ley debería ser suficiente para dar fe de la corrección procedimental de la ley ante los jueces y tribunales. En contra de que, a través de la cuestión de inconstitucionalidad, pueda plantearse un vicio de forma, se han utilizado también otros argumentos de carácter sustantivo. Así se ha afirmado que este tipo de defectos, al no incidir sobre el contenido de la ley, no afectaría al fallo del juez ordinario, por lo que éste no podría elevar la duda de constitucionalidad.

No parece, sin embargo, que este tipo de argumentos sea de recibo en la actualidad. En primer lugar, porque reconocer que la jurisdicción ordinaria pueda elevar una cuestión de inconstitucionalidad por vicios de forma no supone limitar la independencia de la que dispone el Parlamento frente al Poder Judicial. Aunque, en el supuesto que se analiza, sea el juez ordinario quien eleve la cuestión al Tribunal Constitucional, es este último órgano el que decide acerca de validez de la ley, en ejercicio de las funciones que la Norma fundamental le atribuye.

En segundo lugar, conviene recordar que los vicios formales son también infracciones constitucionales y pueden repercutir en el contenido de la ley, que podría haber sido distinto sin la existencia del defecto. Por lo demás, a menos que la Constitución no lo establezca expresamente, no parece que los vicios de forma estén sometidos a un tratamiento procesal diferente del que afecta a cualquier otro tipo de infracción de la Norma fundamental.

Otro de los principales temas de debate que afecta al control de constitucionalidad del procedimiento legislativo se refiere al tipo de normas que el Tribunal puede utilizar como canon de enjuiciamiento. Para algunos, sólo la infracción de un precepto constitucional puede provocar la invalidez de la ley, mientras que, para otros, a este supuesto hay que añadir la infracción de otras normas que componen el denominado parámetro de constitucionalidad, como, por ejemplo, el reglamento parlamentario. Esta parece ser la orientación seguida por el Tribunal Constitucional español, que en la sentencia 99/87, de 11 de junio, no excluyó que la inobservancia de las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios pueda motivar la invalidez de la ley. Con esto, dicho órgano ha ido bastante más lejos de lo que han hecho el Tribunal Constitucional italiano, alemán, el Consejo Constitucional francés y la Corte Suprema norteamericana, órganos que han excluido reiteradamente la posibilidad de utilizar el reglamento como norma "parámetro".

Las dos soluciones que se acaban de apuntar presentan, sin embargo, notables inconvenientes, porque cualquiera de ellas deja múltiples interrogantes sin resolver. De un lado, configurar los vicios de procedimiento exclusivamente como infracciones del texto constitucional soslaya que la Norma fundamental recoge sólo algunos aspectos, a veces secundarios, del procedimiento de elaboración de la ley. De otro, deducir un motivo de nulidad de dicha norma siempre que se haya infringido un precepto del ordenamiento parlamentario, sea cual sea su rango en el sistema de fuentes, supone poner en quiebra el principio de economía del derecho, y de resultas, la propia certeza jurídica.

En definitiva, las limitaciones de ambas soluciones arrancan de que, a pesar de sus diferencias, comparten el mismo punto de partida. Este consiste en tratar la invalidez provocada por motivos de forma con los mismos planteamientos con los que se enfocan las causas materiales de invalidez. De esta manera, no se tiene en cuenta que en el caso de la ley, como ocurre con otros tipos de actos públicos o privados, el procedimiento des-

empeña una función instrumental, por lo que únicamente cuando esta función resulta alterada, el defecto puede tener efectos invalidantes.

El procedimiento legislativo, al igual que otros procedimientos, puede definirse como la sucesión de los actos necesarios para alcanzar un fin, que en este caso consiste en la elaboración de la ley. Pero, al desarrollarse en una institución de naturaleza colegial y representativa, se caracteriza por una serie de peculiaridades que lo diferencian de otro tipo de procedimientos. Así, mientras el administrativo y el judicial se conectan con la garantía de los derechos de los ciudadanos, el procedimiento legislativo desempeña, fundamentalmente, un papel de integración. Mediante el mismo, se intenta que el acto que constituye su meta, la ley, sea el resultado de la incorporación de todos los sectores de la Cámara en una única voluntad.

Como antes se señalaba, por constituir una proyección del principio democrático considerado como regla para la toma de decisiones, el procedimiento legislativo tiene como finalidad conseguir que predomine la mayoría, pero exigiendo que ésta se forme mediante el debate público de las distintas opciones representadas en la Cámara, lo que inevitablemente conduce a reconocer los derechos de las minorías. Cualquier ordenamiento democrático contiene reglas, recogidas a veces por el propio texto constitucional o desarrolladas en normas de inferior rango, que concretan estas exigencias que el propio principio democrático impone a la hora de elaborar la ley. Dichas normas coinciden, en lo esencial, con las que otros sectores del ordenamiento, entre los que destaca el Derecho Administrativo, consideran como reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. La semejanza deriva de que, a pesar de las peculiaridades inherentes al Parlamento por su carácter político y representativo, comparte con muchos otros órganos, tanto de carácter público como privado, la naturaleza colegial.

De lo expuesto hasta el momento puede deducirse que sólo la infracción de estas normas, esenciales al procedimiento por consti-

tuir concreciones del principio democrático, son capaces de provocar la invalidez de la ley. Cuando resulten vulneradas normas procedimentales que cumplen otras finalidades pueden surgir consecuencias jurídicas de variada naturaleza, pero en relación con la ley elaborada deben considerarse irregularidades irrelevantes, por carecer de influencia sobre la validez de la norma.

III.2.b) Las garantías de las facultades de los parlamentarios

La función que corresponden al Tribunal Constitucional como guardián del pluralismo político puede desarrollarse a través de otras formas de control distintas al enjuiciamiento de la constitucionalidad formal de la ley. Más en concreto, el Tribunal puede verificar que el Parlamento respete las reglas del juego democrático protegiendo las facultades que el ordenamiento jurídico reconoce a los miembros de las cámaras.

Antes se ha señalado que garantizar la participación de los miembros de la Cámara es esencial para el desarrollo del procedimiento legislativo, en orden a conseguir la correcta formación de la ley. Esto no significa, sin embargo, que los derechos de los parlamentarios se ejerzan sólo en dicho procedimiento y que la única forma de salvaguardarlos sea mediante el control de constitucionalidad de las leyes.

En todos los ordenamientos de carácter democrático, los miembros de las asambleas son titulares de una serie de facultades de muy distinta naturaleza, dotadas de carácter instrumental para el ejercicio de su función representativa. Esas atribuciones les permiten formar su opinión y divulgarla libremente, concretar su parecer en actuaciones que impulsen la actividad de la Cámara o expresarlo en la toma de decisiones en forma de voto. Estas facultades, que componen el núcleo esencial del *estatus* parlamentario, adquieren su máxima trascendencia para el ordenamiento cuando se ejercitan durante el proceso de elaboración de la ley, a través de actos como la presentación de proposiciones de ley o de la interposición de enmiendas. Pero los dere-

chos de los miembros de las asambleas transcienden este ámbito y se proyectan en las otras funciones del Parlamento, como pueden ser los actos de impulso político o de control. El ejercicio sin perturbaciones ilegítimas del derecho de asistir a las sesiones o del derecho de voto resulta imprescindible, por ejemplo, a la hora de que las cámaras puedan efectuar la elección de los cargos institucionales que tenga constitucionalmente asignada. La facultad de realizar preguntas o interpelaciones al Ejecutivo, presentar una moción de censura o decidir una cuestión de confianza resulta imprescindible para que los miembros de las cámaras puedan desarrollar esa función de control que corresponde al Parlamento en cuanto órgano o como institución.

Aun en los sistemas democráticos más consolidados no cabe excluir la posibilidad de que la mayoría parlamentaria, a través de su predominio en los órganos de la Cámara, viole los derechos de que corresponden a la minoría. En estos casos, de grave conflicto político, entraría en juego el control difuso que, en los sistemas pluralistas, corresponde a la opinión pública. Pero además, algunos ordenamientos han considerado conveniente establecer formas de control jurídico sobre éstas y otras formas de vulneraciones de los derechos de los parlamentarios.

Sirva como muestra de este tipo de garantías la establecida en la República Federal Alemana, donde el Tribunal Constitucional protege con intensidad las facultades de los parlamentarios que derivan de su *estatus* jurídico-constitucional. Sólo por citar un ejemplo, en la sentencia de 16 de junio de 1989, dicho órgano reconoció a los diputados no integrados en un grupo parlamentario el derecho a formar parte de, al menos, una comisión, con derecho de palabra y de propuesta. La vía para conseguir este tipo de protección ha sido el conflicto entre órganos constitucionales, porque en el modelo alemán, también las fracciones de órganos supremos federales están legitimadas para plantear el conflicto. De esta manera, los parlamentarios aislados pueden denunciar lesiones de derechos reconocidos no sólo en la Ley Fundamental, sino también en el reglamento parlamentario.

Distinto ha sido el camino que se ha seguido en España, aunque se hayan conseguido unos resultados similares. En este país, la vía procesal que se ha utilizado es la establecida en el art. 42 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, precepto en el que se articula el recurso de amparo frente a las violaciones de los derechos fundamentales que hayan sido provocadas por actos del Parlamento o de alguno de sus órganos. En la mayoría de las ocasiones, el derecho que el Tribunal Constitucional ha estimado vulnerado ha sido el recogido en el art. 23.2 de la Constitución, que reconoce el derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Para poder otorgar protección en estos supuesto, el Tribunal Constitucional ha interpretado de manera muy amplia el precepto constitucional que se acaba de citar, considerando que la Constitución no sólo garantiza el acceso a los cargos públicos, sino también que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas. Como ha afirmado el Tribunal, “la norma constitucional perdería toda eficacia si, aun respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico” (STC 30/1993 de 25 de enero). Para dar contenido sustantivo a esta idea, el Tribunal Constitucional ha definido al art. 23.2 CE como un derecho de configuración legal, según una reiterada jurisprudencia, “compete a la ley, comprensiva según se deja dicho, de los reglamentos parlamentarios el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales –y en último extremo ante este Tribunal– el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público” (STC 161/1988, de 14 de octubre).

A través de esta concepción, el Tribunal Constitucional ha considerado integrados en

el derecho a acceder a los cargos públicos un conjunto muy amplio de facultades, tales como el derecho a presentar mociones, interpe-laciones y enmiendas, el derecho a formar parte de las comisiones, el derecho a recabar información del Ejecutivo, el derecho a solicitar la convocatoria del Pleno y la facultad de participar, como elector y elegible, en la designación de los cargos hayan de representar a la Asamblea.

En definitiva, a través del control de constitucionalidad sobre los vicios formales de la ley o mediante la protección de las facultades de los miembros de las asambleas, la justicia constitucional dispone de los medios oportunos para verificar la efectividad del principio democrático en el seno del Parlamento. Mediante los procedimientos que se han mencionado, el Tribunal Constitucional no sólo garantiza la posición constitucional de la minoría, sino también la correcta formación de la voluntad mayoritaria. De esta manera, el órgano de justicia constitucional desempeña indirectamente ese papel que M. García Pelayo calificó, hace ya algunos años, como función integradora porque, al salvaguardar la primacía de la Constitución, vela por los valores integradores del pluralismo que la Norma fundamental afirma.

IV. PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y LÍMITES DEL CONTROL JURÍDICO

Reconocer las ventajas que supone la existencia de un control jurídico sobre el cumplimiento, por parte de las cámaras, de las reglas esenciales que integran el principio democrático no debe, sin embargo, hacernos olvidar que el enjuiciamiento del Tribunal también está sujeto a límites. En efecto, para poder ejercitar adecuadamente sus funciones, las cámaras deben tener garantizado un amplio ámbito de autonomía. Esta libertad es necesaria para cualquier órgano constitucional, como consecuencia obligada del principio de división de poderes. Pero es imprescindible sobre todo para el Parlamento, dada la naturaleza representativa de las cámaras y el tipo de función que desempeña.

No se trata, evidentemente, de volver a la vieja teoría de los actos internos del Parlamento, que predominó durante el siglo XIX y que continúa vigente sólo en aquellos ordenamientos que, como Gran Bretaña, desconocen el concepto normativo de Constitución. La idea de los *interna corporis* estaba sustentada en la soberanía del Parlamento, por lo que las actuaciones de las cámaras que no afectasen a la esfera jurídica de los ciudadanos carecían de naturaleza jurídica y no estaban sujetas al control jurisdiccional. Esos planteamientos, en la actualidad, son incompatibles con la supremacía de la Constitución y con las competencias atribuidas al Tribunal Constitucional.

En el Estado democrático contemporáneo la garantía de la autonomía parlamentaria debe conducir a conclusiones de otro tipo. Obliga, sobre todo, a reconocer que en muchas ocasiones los actos de las cámaras, aunque tengan naturaleza y eficacia jurídica, se encuadran dentro de relaciones políticas. El Parlamento no es un órgano que se limite a ejecutar la Constitución, sino que goza de un amplio margen de libertad a la hora de interpretar sus reglas y principios. Pero, además, las relaciones que se establecen en el seno de las cámaras son también relaciones de naturaleza política, por lo que sus agentes disponen de un ámbito de valoración que no está siempre sometido a parámetros objetivos de control. Frente a los riesgos que entraña una excesiva juridificación de la vida política es preciso reconocer que determinadas actuaciones de los poderes públicos están parcialmente exentas de control jurídico, por lo que se encuentran sometidas únicamente a los mecanismos de control político o al control social que corresponde al electorado.

En definitiva, el principio democrático impone la necesidad de respetar la voluntad del órgano que expresa la soberanía popular. Es cierto que dicho principio justifica la existencia de controles acerca de la manera en que se ha formado dicha voluntad. Pero también es verdad que dicho principio obliga a establecer las fronteras que corresponden al enjuiciamiento constitucional.

Antes se señalaba que una de las maneras a través de las cuales la justicia constitucional controla el cumplimiento por parte de las cámaras de las exigencias que impone el principio democrático es verificando que las leyes no resulten afectadas por vicios de procedimiento. Pero el mismo principio obliga, a su vez, a configurar los defectos de forma con cierta cautela.

En páginas anteriores se ha tenido oportunidad de señalar que no toda infracción de las normas que regulan la actuación de las cámaras provoca indefectiblemente la invalidez de la ley. Puede ser que hayan resultado alterados determinados preceptos que, por no constituir requisitos conectados con el principio democrático, no sean esenciales para la formación de la voluntad de las asambleas. En estas circunstancias, las infracciones procedimentales deben considerarse irregularidades irrelevantes por carecer de consecuencias jurídicas que afecten a la ley. Pero además, y en segundo lugar, el principio democrático obliga también a sostener que los defectos de forma, a diferencia de lo que ocurre con los vicios materiales, son susceptibles de sanación.

En algunos supuestos, el acto viciado puede resultar reparado si, a pesar del defecto, ha logrado cumplir el objetivo que pretendía alcanzar. De esta manera, es posible aplicar a las asambleas parlamentarias la prueba de resistencia del voto, por la que, a pesar de vicios esenciales en la votación, la obtención de la mayoría necesaria sana, en determinadas circunstancias, ciertos defectos procedimentales. En otros casos, puede suceder que las normas que hayan resultado infringidas sean aquellas que garantizan la participación de los todos los implicados en la elaboración de la ley, como ocurre con los preceptos que reconocen el derecho a presentar enmiendas. Estas disposiciones atribuyen facultades que son, en cierta medida, disponibles por los beneficiarios de los mismos, quienes deben valorar el perjuicio que se les ha ocasionado al limitar su derecho a intervenir en el procedimiento. Igual que pueden impugnar el incumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento, es posible que encuentren razones suficientes para consentir el defecto. Por últi-

mo, el principio democrático exige también que se reconozca a los órganos de la Cámara que han actuado de forma defectuosa la posibilidad de reparar su error. Por ello, no cabe excluir que, siempre que se den las garantías suficientes a todos los sectores de la Cámara, los vicios de procedimiento puedan ser objeto de convalidación.

Antes se ha recordado que el Tribunal Constitucional controla la actuación de los órganos parlamentarios también a través de otras vías, garantizando la posición jurídica que corresponde a los miembros de las asambleas. El principio democrático impone también que dicho órgano ejerza esta función con ciertas cautelas. Así, en ciertas ocasiones, puede ser que las facultades reconocidas a los miembros de las cámaras se hayan visto restringidas, pero justo es reconocer que estas limitaciones no son siempre imputables a los órganos de las asambleas, sino que pueden provenir del grupo al que está adscrito el parlamentario.

El fenómeno al que hago referencia enlaza con otro de más hondo calado. La evolución histórica de las asambleas legislativas ha significado una paulatina restricción del protagonismo que los parlamentarios individuales habían tenido durante el siglo XIX. La democracia de partidos se ha proyectado en la Cámara atribuyendo un peso preponderante a los grupos parlamentarios. En la mayor parte de los ordenamientos, a parte del derecho de voto y a asistir a las sesiones, los parlamentarios pueden ejercitar pocas atribuciones sin tener en cuenta la opinión de su propia formación. Cuando no es necesario el consentimiento del grupo, la facultad es desempeñada por este último a través del representante que designen al efecto.

En un sistema como el que acabo de describir, donde además prevalece la disciplina de partido, no cabe excluir que sea el propio grupo parlamentario el que restrinja indebidamente las facultades que el ordenamiento atribuye a los miembros de las cámaras. En caso de que se produzcan este tipo de conflictos, resulta difícil imaginar, y todavía más complicado articular, un control de carácter jurisdiccional. Dicha intromisión, por alterar el grado de libertad que debe ser inherente a

toda asociación voluntaria, podría producir más inconvenientes que ventajas.

Pero, aun en el supuesto de que la violación de las facultades de los parlamentarios tenga su origen en los órganos de las cámaras, la intervención de la justicia constitucional debe estar rodeada de las cautelas que impone la salvaguarda del principio democrático. El riesgo principal que entraña la concepción que mantiene el Tribunal Constitucional español, construcción a la que antes se ha hecho referencia, deriva directamente de su definición del derecho a acceder a los cargos públicos como derecho de configuración legal. Sin mayores matizaciones, a través de esta idea, sería posible ampliar el contenido de dicha facultad hasta incluir en el mismo todas y cada una de las facultades previstas en los reglamentos parlamentarios. Con eso, no sólo se difuminaría la necesaria diferencia entre constitucionalidad y legalidad, sino que se forzaría al Tribunal a actuar continuamente como mediador en la dialéctica entre mayoría y minoría que, por lo demás, es consustancial a la vida de las cámaras.

El Tribunal Constitucional español ha intentado evitar estos riesgos matizando que no todas las facultades creadas por el legislador se integran en el *estatus* constitucional del parlamentario, sino sólo aquellas que se conectan con el núcleo esencial de la función representativa. Más en concreto, según esta jurisprudencia, formarían parte del art. 23 CE las atribuciones que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de Gobierno (STC 220/1991, de 30 de diciembre).

En definitiva, en éste como en casi todos los casos, la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional obedece a un delicado equilibrio. El principio democrático no consiste, como la experiencia histórica demuestra, en la mera proclamación de la voluntad popular, sea que ésta se exprese en la ley o en la Norma fundamental. En los ordenamientos actuales, dicho principio exige un escrupuloso respeto de las formas previstas en la Constitución y de la posición que se atribuye a la minoría como manifestación del pluralismo. La justicia constitucional es una de

las principales garantías establecidas en favor de estos valores, razón por la cual está también sometida a ellos. De esta manera, el principio democrático no sólo fundamenta el control del Tribunal sobre el funcionamiento del Parlamento, sino que también constituye un criterio adecuado para delimitar la extensión que cabe atribuir al enjuiciamiento constitucional.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- SCHMITT, C. *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, 1990.
- KELSEN, H. "El problema del Parlamentarismo", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988.
- NAEF, W. *La idea del Estado en la Edad Moderna*, Madrid, 1973.
- MARAVALL, J. A. *Estado Moderno y mentalidad social*, Madrid, 1972.
- HINTZE, O. "Tipología de las instituciones estamentales de Occidente", en *Historia de las formas políticas*, Madrid, 1968.
- MORTATI, C. *Le forme di governo*, Padua, 1973.
- GARRORENA MORALES, A. *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, 1991.
- ARAGÓN REYES, M. *Constitución y democracia*, Madrid, 1989; *Constitución y control de poder*, Buenos Aires, 1995; *Estudios de Derecho Constitucional*, Madrid, 1998.
- RUBIO LLORENTE, F. *La forma del poder*, Madrid, 1997.
- GARCÍA PELAYO, M. "El status del Tribunal Constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Nº 1, 1981.
- BIGLINO CAMPOS, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, 1991; "Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?", *Revista de las Cortes Generales*, Nº 30, 1992.
- BIGLINO CAMPOS, P. "Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento", *Estudios en homenaje a P. Lucas Verdú*, en prensa.