

LA SUMISION A DERECHO DE LOS CRITERIOS INTERPRETATIVOS Y LAS NORMAS SUPLETORIAS (*)

FRANCESC PAU VALL (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FACULTAD DE INTERPRETAR Y SUPLIR EL REGLAMENTO.—III. EL USO DE LA FACULTAD DE INTERPRETAR Y SUPLIR EL REGLAMENTO.—IV. EFECTOS DE UN EVENTUAL USO INDEBIDO DE LA FACULTAD DE DICTAR NORMAS SUPLETORIAS.—V. CONCLUSIÓN.

(*) Comunicación presentada en el VIII Congreso de la Asociación de Ciencia Política y Derecho Constitucional, que se celebró en Valladolid los días 16, 17 y 18 de octubre de 1991.

(**) Letrado del Parlamento de Cataluña. Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de poner de manifiesto el contenido de la facultad de interpretar y suplir los Reglamentos parlamentarios, en relación con lo que se ha denominado por algún sector doctrinal «flexibilidad» (1) o «disponibilidad» de la norma parlamentaria, entendiendo por ello que las normas parlamentarias se interpretan en un sentido o en otro distinto o, en su caso, se aplican o no, en función de parámetros diversos, uno de los cuales es, en ocasiones, el criterio de la mayoría parlamentaria-gubernamental. Se trata de analizar, pues, cómo opera el principio de legalidad (de sumisión a la norma) dentro del ámbito parlamentario, en relación a las funciones de interpretar y suplir los Reglamentos.

Nos referiremos, en primer lugar, al alcance de la facultad de interpretar y suplir los Reglamentos parlamentarios, en segundo lugar, al uso de la facultad de suplir los Reglamentos se hace en los Parlamentos, ejemplificándolo con dos normas supletorias dictadas en el Parlamento de Cataluña, si bien una de ellas está directamente inspirada en una Resolución del Presi-

(1) LÓPEZ GARRIDO, DIEGO. «La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n.º 10, Madrid, 1986, págs. 23-29.

dente del Congreso de los Diputados y, finalmente nos referiremos a los efectos que puede tener sobre los productos finales del Parlamento (leyes, resoluciones, mociones) un eventual uso exorbitante de la facultad de dictar normas supletorias, en relación con la recurribilidad de los actos y las normas parlamentarias. En otras palabras, nos preguntamos en qué medida los órganos parlamentarios están sometidos a derecho por lo que respecta a la facultad de interpretar y suplir el Reglamento.

II. LA FACULTAD DE INTERPRETAR Y SUPLIR EL REGLAMENTO

Como es sabido las lagunas reglamentarias se producen muy frecuentemente en los ordenamientos parlamentarios, dado que éstos son muy limitados (normalmente se circunscriben a un Reglamento parlamentario, las normas supletorias y un estatuto de gobierno interno), y no tienen otras normas de desarrollo. Los Reglamentos son aprobados en un momento determinado y con posterioridad surgen situaciones nuevas, que no fueron previstas en el texto inicial y, por tanto, se necesita un sistema que permita integrar el ordenamiento parlamentario, teniendo en cuenta que, en virtud de la autonomía parlamentaria, las leyes y los reglamentos administrativos en principio no son de aplicación a la organización interna de las Cámaras legislativas. Por ello los Reglamentos confieren a algún órgano parlamentario la función de interpretarlos y de dictar normas supletorias.

Las funciones de interpretar y de suplir el Reglamento son distintas entre sí. La función de interpretar es utilizada por el órgano competente en casos de duda u oscuridad del Reglamento, es decir, cuando, ante alguna situación concreta, el correspondiente precepto del Reglamento es interpretado de forma diferente por diversos operadores jurídicos. En estos supuestos corresponde generalmente al Presidente de la Cámara y en el Parlamento de Cataluña a la Mesa, establecer la interpretación vinculante del precepto reglamentario controvertido. Conviene destacar que esta interpretación no constituye una

norma jurídica, sino que simplemente aclara el contenido de una norma preexistente. La facultad de interpretar el Reglamento es usada, como se ha dicho, cuando debe establecerse el sentido de una norma reglamentaria determinada en algún supuesto concreto. Esta facultad es distinta e independiente de la facultad presidencial de dirigir los debates. El Presidente durante los debates debe interpretar constantemente el Reglamento y aplicarlo a las situaciones concretas que en el curso del debate se vayan dando.

La función de suplir el Reglamento consiste en dictar auténticas normas jurídicas, que se integran en el ordenamiento parlamentario con objeto de suplir las lagunas que presente, subordinadas al Reglamento y, por tanto, sin que puedan modificarlo. Las normas supletorias se dictan para poder aplicar, completar o integrar normas parlamentarias incompletas.

Podría haberse entendido que las normas supletorias constituirían normas de desarrollo del Reglamento parlamentario, equiparables a la función y valor que tienen los reglamentos administrativos en relación con las leyes, dado que ni los Presidentes de las Cámaras legislativas ni la Mesa del Parlamento de Cataluña tienen conferida potestad legislativa. Sí, por el contrario, se entendía que las normas supletorias tenían el mismo valor que los Reglamentos parlamentarios, valor de ley, era obvio que podrían modificar el propio Reglamento por el principio de que una norma posterior deroga a otra anterior de igual rango, lo que convertiría en ociosos los preceptos reglamentarios que regulan la modificación de los Reglamentos y que establecen que éstos deben ser aprobados por la mayoría absoluta de la Cámara. Si el Reglamento establece unos mecanismos para su modificación, no es ajustado a derecho que se utilice un procedimiento diferente, en fraude de ley, para modificarlo. A mayor abundamiento puede afirmarse que en virtud del principio de autonomía parlamentaria, corresponde a la Cámara su propia autoorganización, pero no a sus órganos rectores (el Presidente y la Mesa). El Tribunal Constitucional sentó, sin embargo, prontamente su criterio de que

las normas supletorias tenían valor de ley (2), si bien la última doctrina matiza que, aunque se integran en el Reglamento, adquieren su mismo valor y le son equiparables a efectos de impugnabilidad, contradictoriamente, la equiparación no lo es a todos los efectos (3), sin que la Sentencia aclare a qué efectos no son equiparables.

Para que pueda hacerse uso, por quien corresponda, de la facultad de suplir el Reglamento es condición previa imprescindible que efectivamente exista una laguna reglamentaria, es decir, una situación que no pueda resolverse aplicando el Reglamento y los criterios hermenéuticos habituales. Con ello queremos decir que no entendemos ajustado a derecho crear un vacío normativo para legitimar después la elaboración de

(2) Doctrina que se establece en el Auto 183/1984, de 21 de marzo, FJ 3, cuando sienta:

«... Lo que se ataca es, pues, una norma general, que con ocasión de un caso concreto *se incorpora al Reglamento* de las Cortes y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva, pues es evidente que en otro caso no tendría fuerza y vinculante y no podría producir, por tanto, lesión alguna...»

Esta doctrina se perfila de forma más clara en Autos posteriores, especialmente en el Auto 224/1986, de 12 de marzo, FJ único, cuando establece:

«Las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid que se recurren son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que *se integran en el ordenamiento reglamentario* de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste, y *producen los mismos efectos que el propio Reglamento*. En tal sentido, *constituyen normas con valor de ley, ...*»

(3) STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 5:

«Aunque (...) las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el artículo 32.2 del Reglamento *se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido*, es evidente que *esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad*, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en consideración, *no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos*. La aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el artículo 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total.»

una norma supletoria, porque de ser así podría aprobarse un Reglamento con unos pocos artículos, preferentemente de contenido poco concreto, y dejar posteriormente al órgano competente que dictase las correspondientes normas interpretativas y supletorias.

El problema se plantea en los casos en que la laguna está causada por la aprobación, por el propio Parlamento de determinadas leyes que establecen que éste debe efectuar alguna actividad no prevista en el Reglamento (4). La primera cuestión a plantearse es si en estos supuestos es ajustado a derecho que el órgano competente haga uso de la facultad que le confiere el Reglamento de dictar una norma supletoria para integrar las lagunas que se presenten, o si por el contrario debe procederse a una modificación del Reglamento. Un sector de la doctrina entiende que el órgano competente puede dictar este tipo de normas supletorias (5), dado que la Cámara las acepta tácitamente (6), porque en otro caso procedería a modificar el Reglamento. Por nuestra parte entendemos que, dado que el Parlamento es el órgano legislativo primario, que puede modificar el Reglamento en cualquier momento, debe modificarlo cuando lo considere conveniente, según el procedimiento que esté estableci-

(4) En Cataluña, entre otras: Ley 14/1984, de 20 de marzo, del Síndic de Greuges (figura similar a la del Defensor del Pueblo); Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas; Ley 10/1983, de 30 de mayo, de creación del ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión y de regulación de los servicios de radiodifusión y televisión de la Generalidad de Cataluña, etcétera.

(5) EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO JAVIER y SAIZ ARNÁIZ, ALEJANDRO. «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados» en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 17, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, Guipúzcoa, 1987, pág. 22.

(6) Por ejemplo la Norma Supletoria Sexta, sobre la tramitación parlamentaria del Informe anual o de los informes extraordinarios del Síndic de Greuges, aprobada por la Mesa del Parlamento de Cataluña el 29 de enero de 1985 y publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* el 31 de enero de 1985, estuvo en vigor hasta la publicación de la Reforma del Reglamento, el 19 de octubre de 1987, que fue aprobada el 15 de octubre.

do (7), por las razones ya mencionadas: la autonomía organizativa de la Cámara está conferida al Pleno, mediante la aprobación del Reglamento, por mayoría absoluta y no a sus órganos rectores, que carecen de potestad legislativa.

III. EL USO DE LA FACULTAD DE INTERPRETAR Y SUPLIR EL REGLAMENTO

La facultad de interpretar y suplir el Reglamento ha sido entendida y utilizada en la generalidad de los Parlamentos como una facultad omnímoda para ir desarrollando el Reglamento. Detallaremos a título de ejemplo dos supuestos en los que la facultad de suplir el Reglamento se ha usado, en el Parlamento de Cataluña (8), de forma que puede plantear diversos problemas.

La Mesa del Parlamento de Cataluña dictó el 7 y 20 de julio de 1989 una norma supletoria, de contenido similar a la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto (9), que creó, únicamente para la legislatura en curso, las agrupaciones parlamentarias (10),

(7) SANTAOLALLA, FERNANDO, *Derecho parlamentario español*. Espasa Calpe. Madrid, 1990, pág. 49.

«... es dudoso este procedimiento [el de la aprobación de las normas supletorias] en lo que se refiere a las auténticas lagunas reglamentarias; esto es, a materias que por su entidad debieran figurar en los R.C. y R.S., pues tratándose de cuestiones de esta naturaleza resulta aplicable la exigencia del artículo 72.1 C.E. sobre aprobación por las Cámaras respectivas, por mayoría absoluta.»

(8) A diferencia de la mayor parte de Reglamentos parlamentarios que confieren al Presidente la función de interpretar y suplir el Reglamento, con intervención, en ocasiones, de otros órganos parlamentarios, en el Parlamento de Cataluña estas facultades están atribuidas, con carácter exclusivo, a la Mesa, según establece el artículo 26 del Reglamento.

«1. Corresponden a la Mesa las funciones siguientes:

Primero: Interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda y omisión.»

(9) Véase al respecto EZQUIAGA GANUZAS, FRANCISCO JAVIER, y SAIZ ARNÁIZ, ALEJANDRO, *op. cit.*, págs. 7-27.

(10) La aprobación de la norma supletoria y consiguiente creación de la Argumentación parlamentaria del Centro Democrático Social en el Parlamen-

unos sujetos parlamentarios no previstos en el Reglamento, a los que se confirió diversas facultades que el Reglamento reservaba a los Grupos parlamentarios, lo que supuso en la práctica la modificación de diversos artículos del Reglamento. Efectivamente, se modificaron el artículo 23.1, relativo a la composición de la Junta de Portavoces; el 94.3, relativo a la titularidad para presentar enmiendas a la totalidad; el 107.1, relativo a la titularidad para presentar proposiciones de ley ante la Cámara, así como diversos artículos relativos a la titularidad para presentar determinadas iniciativas parlamentarias; también quedaron modificados diversos artículos relativos a la inclusión de interpelaciones y preguntas en el orden del día del Pleno y a la duración de las intervenciones en determinados debates. Como comentario nos remitimos a cuanto ha sido dicho sobre la subordinación de las normas supletorias al Reglamento y la existencia efectiva de una laguna reglamentaria como hecho habilitante.

El segundo supuesto se refiere al contenido de la norma supletoria del artículo 134.1 del Reglamento aprobada por la Mesa del Parlamento (11), que establece:

to de Cataluña, en el que la coalición *Convergència i Unió* disponía de mayoría absoluta, tuvo lugar, según diversos medios de comunicación, coincidiendo con el apoyo que el Centro Democrático y Social otorgó a una moción de censura presentada contra el alcalde socialista de la ciudad de Tarragona, en virtud de la cual el candidato de la coalición *Convergència i Unió* obtuvo la alcaldía.

(11) El Grupo parlamentario de *Esquerra Republicana de Catalunya* planteó una Propuesta de Resolución (de adhesión a un acuerdo del Parlamento balear sobre la presentación de una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados) que fue calificada y admitida a trámite por la Mesa del Parlamento. Posteriormente los Grupos parlamentarios de *Convergència i Unió* y *Socialista* plantearon un recurso contra esa admisión ante la Mesa del Parlamento, donde el Grupo parlamentario de *Convergència i Unió* disponía de cuatro miembros y el Grupo *Socialista* de dos, sobre un total de siete. La Mesa en la misma sesión, la de 16 de mayo de 1989, aprobó la norma supletoria que se transcribe, y en virtud de la misma, escuchada la Junta de Portavoces, estimó el recurso formulado y revocó su propio acto de admisión a trámite.

«Cuando las proposiciones no de ley ... se refieran a cuestiones que no son competencia de la Generalidad o de interés directo de los ciudadanos de Cataluña, la Mesa solicitará el criterio de la Junta de Portavoces antes de acordar su admisión a trámite.»

La presente norma puede aplicarse a los procedimientos en curso, si lo solicitan los Grupos parlamentarios.»

La norma supletoria transcrita hace que la propia celebración de los debates parlamentarios sobre determinadas propuestas de resolución y proposiciones no de ley dependa de la voluntad de la mayoría parlamentaria-gubernamental, expresada a través de la Junta de Portavoces, órgano *per se* no arbitral (12). Antes de la aprobación de la norma supletoria, en el Parlamento de Cataluña se admitieron a trámite y debatieron numerosas proposiciones no de ley sobre cuestiones que no eran competencia de la Generalidad (13). Después de la aprobación de la norma a que nos referimos, determinadas proposiciones no de ley, escuchada la Junta de Portavoces, fueron

(12) Véase mi comunicación «La admisibilidad de las Proposiciones de ley y otras iniciativas parlamentarias en relación con el derecho de participación política», pendiente de publicación en las *XIV Jornadas del Servicio Jurídico del Estado. Los derechos fundamentales y libertades públicas (II)* y en esta Revista.

(13) Entre otras las siguientes, que al ser aprobadas reciben el nombre de «Resolución»:

I Legislatura

– Resolución 3/I, sobre el Referéndum de Uruguay, Celebrado el Pasado día 30 de Noviembre [de 1980].

– Resolución 40/I, sobre la Situación de Polonia.

II Legislatura

– Resolución 52/II, sobre la Discriminación Racial en la República de Sudáfrica.

– Resolución 99/II, de Solidaridad con el Pueblo de Chile en la Lucha por las Libertades y la Democracia.

– Resolución 111/II, de Solidaridad con Todos los Pueblos Iberoamericanos Sometidos a Regímenes Dictatoriales.

– Resolución 154/II, sobre el Sáhara Occidental.

III Legislatura

– Resolución 28/III, de Condena de la Utilización de Armas Químicas sobre las Poblaciones del Kurdistán.

admitidas a trámite, debatidas y, en su caso, aprobadas (14), mientras que otras, de características similares, no fueron admitidas a trámite (15). Entendemos doctrinalmente criticable que la celebración de los debates dependa de la voluntad de la mayoría parlamentaria-gubernamental, expresada a través de órganos creados para fines distintos de los de expresar la voluntad de la Cámara (la Mesa o la Junta de Portavoces). Las normas de procedimiento de las que las Cámaras se dotan, en virtud de su potestad de autoorganización, entre ellas las de admisión a trámite de los escritos y documentos parlamentarios, pueden ser más o menos restrictivas en virtud de lo que establezca el Reglamento, pero su aplicación no debe depender de la voluntad de la mayoría parlamentaria-gubernamental. Entendemos que en cualquier caso debe respetarse la **ratio** del sistema parlamentario: que las minorías parlamentarias

(14) Entre otras las siguientes:

- Proposición no de Ley sobre la Representación Institucional Catalana en el Exterior, que pretendía el establecimiento de unos representantes de Cataluña en el extranjero, rechazada tras el debate y votación que tuvo lugar en la Comisión de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local el 6 de noviembre de 1990.

- Proposición no de Ley sobre la Política Agraria de la CEE, que fue admitida a trámite y se debatió, con el tenor literal siguiente: «El Parlamento de Cataluña, ...*insta al Gobierno del Estado a* promover la negociación...», si bien se incorporó en el debate en Comisión una enmienda de modificación de los términos en cursiva por «...*considera que el Gobierno del Estado debe ...*», aprobada como Resolución 193/III del Parlamento de Cataluña por la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca el 7 de marzo de 1991.

(15) La Mesa del Parlamento, oído el criterio de la Junta de Portavoces, no admitió a trámite, entre otras, las siguientes proposiciones no de Ley:

- Proposición no de Ley sobre la presencia de un barco de la VI Flota de los EE.UU. en el puerto de Barcelona, presentada por el Grupo Mixto el 11 de mayo de 1989.

- Proposición no de Ley sobre la Defensa de la Selva Amazónica, presentada por el Grupo Mixto el 17 de mayo de 1989.

- Proposición no de Ley sobre Lituania, tras la proclamación de su independencia, presentada por la Agrupación Parlamentaria de Esquerra Republicana de Catalunya el 3 de mayo de 1990.

- Proposición no de Ley sobre las aspiraciones de paz del pueblo catalán ante el conflicto del Golfo Pérsico, presentada por la Agrupación Parlamentaria de Esquerra Republicana de Catalunya el 3 de septiembre de 1990.

puedan expresar su opinión en la Cámara y que la voluntad de ésta se corresponda con la voluntad de la mayoría parlamentaria. No es congruente con el sistema que un debate se celebre o no en función del criterio de la mayoría parlamentaria-gubernamental. Por el contrario, lo congruente es que el debate, si el Reglamento así lo establece, se celebre y que las resoluciones que se adopten coincidan con la voluntad de la mayoría parlamentaria-gubernamental.

IV. EFECTOS DE UN EVENTUAL USO INADECUADO DE LA FACULTAD DE DICTAR NORMAS SUPLETORIAS

El Tribunal Constitucional ha tenido conocimiento de diversas normas supletorias, para integrar vacíos normativos, y en ningún caso ha procedido a declarar que han sido dictadas usando de forma exorbitante la facultad que el órgano competente tiene atribuida. Sin embargo, la última doctrina sentada por el Tribunal es ciertamente más estricta por lo que se refiere a la facultad de dictar este tipo de normas dado que no pueden dictarse ni para concretar ni para desarrollar el Reglamento (16), sino simplemente para suplir las lagunas que se produzcan en el ordenamiento parlamentario. Por tanto, a la luz de la doctrina globalmente sentada por el Tribunal podría entenderse, pa-

(16) STC 119/1990, del 21 de junio, FJ 5:

«... la facultad ... de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o para especificar sus prescripciones.»

En el mismo sentido STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 4:

«... este tipo de resoluciones [en el Parlamento de Cataluña, las de la Mesa que interpretan o suplen el Reglamento] ..., trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara... La habilitación que confiere el artículo 32.2 del Reglamento de la Cámara (en el Parlamento de Cataluña, el artículo 25.1. segundo del Reglamento) es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones, ...»

radójicamente, que pueden dictarse normas supletorias siempre que no haya normativa previa alguna, pero que no pueden dictarse para desarrollar normas reglamentarias previamente establecidas.

El Tribunal Constitucional ha confirmado en su doctrina la independencia de los Parlamentos y la autonomía organizativa de que disponen, consagrando la doctrina de los **interna corporis acta**. En este sentido el Tribunal ha distinguido los actos puramente internos de los actos que tienen efectos externos. Respecto a los actos internos, según ha declarado el Tribunal, está excluido cualquier tipo de control jurisdiccional (17) (lo que pugna con el derecho a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales establecido por el artículo 24.1 de la Constitución),

(17) STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2:

«... la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como **interna corporis**, los cuales, por su naturaleza resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como de este Tribunal. ..., este Tribunal ha sostenido que quedan excluidos de verificación en el recurso de amparo del citado artículo 42 los actos que merecen la calificación de *actos internos* de la Cámara.»

En el mismo sentido ATC 292/1987, de 11 de marzo, FJ 2, que incorpora la doctrina sentada en el ATC 12/1986, de 15 de enero:

«La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su artículo 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia, ... Es de aplicación al presente recurso la doctrina expuesta, puesto que se recurre un acto interno de la Cámara legislativa —la designación de Secretarios— y la impugnación se basa en la infracción del artículo 34.5 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Y como de las irregularidades que se denuncian en la aplicación de este precepto reglamentario, no se deriva la violación para los recurrentes del derecho fundamental que invocan, el artículo 23.2 de la Constitución, la cuestión queda reducida a la infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara que carece, por tanto, de dimensión constitucional.»

Véanse también los AATC 183/1984, de 21 de marzo, FJ 2; 296/1985, de 8 de mayo y 244/1986, de 12 de marzo de 1986.

salvo el recurso de amparo constitucional, frente a aquellos actos internos que violen alguno de los derechos establecidos en la Sección 1.^a, del Capítulo II, del Título I de la Constitución (18). Es decir, contra los actos internos que, aunque infrinjan el Reglamento, no vulneren alguno de los derechos a que acabamos de referirnos, no cabe recurso jurisdiccional de ninguna clase. Por su parte los actos que tienen efectos externos son susceptibles de ser revisados ante la jurisdicción competente, de conformidad, ahora sí, con lo que dispone el artículo 24.1 de la Constitución.

Los criterios interpretativos (calificados así con acierto en el Parlamento de Cataluña, porque constituyen la interpretación vinculante de un precepto reglamentario determinado) no son normas jurídicas y, por tanto, no son impugnables mediante recurso de inconstitucionalidad, reservado a las normas jurídicas con rango de ley, sino que la única vía posible de defensa frente a los actos que deriven de aquella interpretación, es, como se ha dicho, la del recurso de amparo constitucional.

Por lo que respecta a las normas, ya sean las del Reglamento, ya sean las normas supletorias, cabe la interposición de recurso de inconstitucionalidad, de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, la impugnabilidad de las normas supletorias plantea diversos problemas: al tratarse de normas con va-

(18) STC 118/1988 de 20 de junio, FJ 2:

«... En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los **interna corporis acta**, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades...»

En el mismo sentido el ATC 292/1987, de 11 de marzo que incorpora la doctrina sentada en el ATC 12/1986, de 15 de enero:

«..., sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC.»

lor de ley, contra ellas únicamente cabe interponer recurso de inconstitucionalidad (con independencia del recurso de amparo contra los actos de aplicación, en su caso), el cual, en los Parlamentos autonómicos no puede ser formulado por los parlamentarios interesados por falta de legitimación activa, dado que es preciso el acuerdo del Pleno del Parlamento para formular un recurso de inconstitucionalidad, lo que, como es obvio carece de todo sentido, dado que el Pleno puede modificar el Reglamento en el sentido que estime conveniente. En definitiva los parlamentarios autonómicos que considerasen inconstitucional una norma supletoria dictada, podrían únicamente plantear el ya mencionado recurso de amparo constitucional, en caso que los actos derivados de la norma vulnerasen alguno de los derechos fundamentales y solicitar, eventualmente, al Tribunal Constitucional que se autoplantease la cuestión de inconstitucionalidad. En consecuencia, el ordenamiento jurídico contiene unas normas con valor de ley, que son, en la práctica, inimpugnables, no sólo por la razón ya alegada de falta de legitimación activa, sino porque, además, las normas supletorias no se publican ni en el Boletín Oficial del Estado ni en el de la Comunidad Autónoma de que se trate, sino únicamente en el Boletín Oficial interno del Parlamento correspondiente y por ello, violando el principio constitucional de publicidad de las normas, no tienen fecha de publicación ni en consecuencia fecha alguna para iniciar el plazo de impugnación que para el recurso de inconstitucionalidad establece la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En este sentido son normas difícilmente cognoscibles para poder ser impugnadas por los sujetos legitimados para hacerlo.

El Tribunal Constitucional, por respeto a la independencia de las Cámaras, les confiere también un amplio margen de discrecionalidad en lo que se refiere al cumplimiento del Reglamento y a la «flexibilidad» de sus normas en los distintos procedimientos parlamentarios, incluyendo el procedimiento legislativo, en el cual la vulneración del Reglamento sólo acarrea la inconstitucionalidad formal de una ley cuando se altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de

las Cámaras (19), lo que supone una ponderación, por parte del Tribunal, caso por caso, de si la alteración alcanza a ser sustancial o no. Por tanto, la vulneración del Reglamento, norma con valor de ley, aunque sea flagrante, no tiene efecto alguno, salvo el supuesto a que acabamos de referirnos y el ya repetido supuesto de violación de los derechos fundamentales (20).

V. CONCLUSIÓN

En conclusión, a la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional debemos entender que los órganos parlamentarios están particularmente sometidos a derecho en tres ámbitos: sus actos deben respetar los derechos susceptibles de recurso de amparo, y especialmente el artículo 23.2 de la Constitución, que establece el derecho de acceder en condiciones de igualdad a cargos y funciones públicas y que contiene el derecho a ejercerlos sin trabas ilegítimas. El segundo ámbito a respetar es que no debe alterarse de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, porque si la alteración fuese sustancial podría acarrear la inconstitucionalidad de la ley, y, finalmente, el tercer ámbito es el de los actos que tienen efectos externos, dado que son susceptibles de ser revisados.

(19) STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1:

«..., no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento [los Reglamentos parlamentarios] frente a la acción del legislador como sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras.»

(20) ATC 12/1986, de 15 de enero, FJ 2:

«... no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras y, en concreto, de aquellas de sus normas que regulan las facultades de los parlamentarios en el curso del procedimiento constituyen otras tantas violaciones de derechos fundamentales, ya que no es correcto incluir en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 las normas de aquellos Reglamentos sobre el ejercicio de las funciones de los miembros de las Cámaras legislativas, ...»

sados por los Tribunales de Justicia. Los órganos parlamentarios, pues, por lo que se refiere a la aprobación de criterios interpretativos y normas supletorias, están sólo parcialmente sometidos a derecho, dado que disponen de un amplio ámbito en el que las eventuales infracciones del Reglamento que se produzcan no tienen efecto alguno, o, en otras palabras, no son justiciables.