

## EL CONTROL EN AMPARO DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS

JOSÉ MANUEL VERA SANTOS (\*)

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN: DEL DERECHO PARLAMENTARIO DEL ESTADO LIBERAL AL DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO.—2. LAS RESOLUCIONES DE LAS CÁMARAS: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.—2.1 Concepto.—2.2. Clasificación: A. Por el órgano legitimado; B. Por sus efectos; C. Por su contenido.—3. EL CONTROL EN AMPARO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS.—3.1. Introducción.—3.2. Inadmisión de recursos de amparo. Mantenimiento paulatinamente matizado de la doctrina de los «acta interna corporis».—3.3. La STC 118/1.988. La doctrina de la asimilación Resolución-Reglamento.—3.4. La STC 119/1990. Matización de la tesis de la asimilación. Aparición de la doctrina de la degradación de las Resoluciones presuntas.—3.5. La STC 44/1995. El control en amparo de las Resoluciones parlamentarias.—4. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

---

(\*) Doctor en Derecho. Profesor de Derecho Político del CESSJ «Ramón Carande».

## 1. INTRODUCCIÓN: DEL DERECHO PARLAMENTARIO DEL ESTADO LIBERAL AL DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Para comenzar el estudio del control por el Tribunal Constitucional (en adelante TC) de las Resoluciones parlamentarias, debemos, en primer lugar, realizar una serie de puntualizaciones tendentes a centrar el tema y destacar los conceptos básicos a utilizar. Y es que, de la visión que se parta de lo que significa, a día de hoy, el Derecho Parlamentario y la utilización y fiabilidad constitucional de la antigua doctrina de los «interna corporis acta» (1), depende en gran parte el posicionamiento primero conducente, con carácter necesario, a una mayor o menor carga crítica de la argumentación realizada (2).

Partimos de la base de que el Derecho Parlamentario, en la actualidad, ha superado el concepto liberal propio de las primeras formulaciones que de la separación de órganos y poderes realizasen Locke, Montesquieu o Constant, formulaciones liberales que se reafirmaban sobre una conceptualización de la independencia —tan necesaria en los albores del constituciona-

---

(1) Sobre el inicio y evolución de esta doctrina vid. ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E. *Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y Justicia Constitucional». *IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona, Aranzadi, 1997, págs. 41-52 (44).

(2) «La gran superstición política del pasado fue el derecho divino de los reyes. La del presente es el derecho divino de los Parlamentos. El óleo de la consagración parece que ha goteado de la cabeza de uno a las cabezas de muchos y los ha consagrado a ellos y a sus decretos». Enormemente ilustrativa al respecto nos parece esta cita de Spencer recogida en TORRES MUÑOZ, I. *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 43, 1995, págs. 51-71 (54)

lismo— de los diferentes órganos sede de poderes (3). Así, la mejor manera de lograrla consistía en impedir que, dentro del ámbito de actuación de cada poder, pudiese inmiscuirse un tercero (4). Respecto al tema que nos ocupa, y en previsión de que el nuevo Poder Legislativo pudiese sentirse atacado por unos jueces provenientes del Antiguo Régimen o de un Ejecutivo que constituía el polo de atracción de poder más peligroso, se considera que las actuaciones de las Asambleas referidas a la propia organización y ejercicio de su poder normativo, su reglamentación interna o sus relaciones con los diputados, constituyen un ámbito de propia disposición en el cual la Administración de Justicia no puede conocer. Se confunde pues, en nuestra opinión, el concepto de autonomía de las Cámaras con el de soberanía (5), hecho éste que no sorprende dentro de un sentimiento filojacobinista de la concepción democrática. El sometimiento de los poderes públicos al principio de legalidad queda por tanto exceptuado respecto al Poder Legislativo en aras al logro de que la expresión de la voluntad general en que —en términos roussonianos—, se configura la ley, se realice sin injerencias.

Pero si esto fue así en el Estado liberal primigenio, la evolución del mismo y su conversión en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 de la Constitución Española, en adelante CE) conlleva necesariamente que desaparezca esa animadversión hacia el control de la actuación de las Cámaras legisferantes y de los órganos que las componen, en aras de una real protección de todos los ciudadanos y sobre todo, por el sometimiento de todos los poderes públicos, —repito, todos—, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) (6). Si ello es así, necesariamente

---

(3) Vid. ÁLVAREZ CONDE, E. «Curso de Derecho constitucional». vol. I. Madrid, Tecnos, 1993, págs. 110-111.

(4) Así se expresa FIGUERUELO BURRIEZA, A. *La incidencia positiva del TC en el poder legislativo*. En «Revista de Estudios Políticos», núm. 81, 1993, págs. 47-72 (56).

(5) ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E. *Autonomía Parlamentaria y ... o.c.*, págs. 44-45. Destacan estos autores que es en virtud de una concepción no organicista sino teleológica, como debe entenderse el principio de autonomía del legislativo. El cumplimiento de dichos fines supone pues el veto a lo que nosotros conceptuamos como «soberanía» de la Asamblea.

(6) «Su especialísima posición en el esquema estatal exige reconocer a las Cámaras legislativas esa facultad de autonormación sobre su estructura y funcionamiento. Cada una de ellas es libre para disciplinar, sin más límites que los constitucionales, sus interna corporis». (Tomado de SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (coord.), *o.c.* «Derecho Parlamentario Español». Madrid, Editora Nacional, 1984, pág. 25). Por tanto, sí existen límites a esa autonomía: los límites que establezca la propia Constitución. Además, como destaca AGUIAR DE LUQUE, L. (La composición y organización parlamentaria en la jurisprudencia constitucional. En PAU I

todo acto que emane de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, va a sufrir necesariamente los rigores del control judicial, bien sea ordinario o constitucional. Es por lo anterior que nuestro actual Texto Constitucional, si bien en su artículo 72.1 reconoce la necesaria autonomía normativa reglamentaria a las Cámaras, no confunde la anterior con la imposible fiscalización de la misma en defensa del principio de sometimiento a la Constitución (7).

Corresponde a continuación, una vez destacadas estas cuestiones generales, proceder al estudio de cómo se articula el control de las Resoluciones de las Cámaras. Para ello no cabe sino antes delimitar su concepto, naturaleza, y clasificación, destacando posteriormente la evolución sufrida hasta la actualidad.

## 2. RESOLUCIONES DE LAS CÁMARAS: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN

### 2.1. *Concepto*

De la propia redacción de los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RCD) y del Senado (RS) (8), podemos definir las Resoluciones

---

VALL, F. (coord.) *o.c.*, págs. 53-71 (54), los altos niveles de constitucionalización del Derecho Parlamentario además de preservar las reglas del juego, limitan a su vez los «acta interna corporis».

(7) En desarrollo de la prescripción recogida en el artículo 9.1 CE, los autores destacan como el control de los «interna corporis acta» se manifiestan en una triple dirección: la declaración de inconstitucionalidad respecto a los Reglamentos parlamentarios (art. 27.2 LOTC); el amparo constitucional frente a actos y decisiones sin valor de ley que emanen de las Cámaras (art. 42 LOTC), junto a los conflictos de atribuciones y de competencias (arts. 59.3 y 73 LOTC). Así, por ejemplo, MERINO MERCHÁN, J. F. «Instituciones de Derecho Constitucional Español». Madrid, CESSJ «Ramón Carande», 1994, pág. 475. *Vid.* asimismo QUINTANA LÓPEZ, T. *El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias*. En «Revista de las Cortes Generales», núm. 18, 1989, págs. 119-169 (123). El mismo artículo en «Estudios sobre la Constitución Española (Homenaje al Profesor García de Enterría). Tomo III, Madrid, Cívitas, 1991, págs. 2075-2111. *Vid.* asimismo PUNSET BLANCO, R. *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm 28, 1990, págs. 111-117 (113).

(8) Art. 32.2 RCD: «Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en caso de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces». El artículo 37 del

(9) como normas (10) parlamentarias dictadas por la Presidencia de la Cámara (11), tendentes a la interpretación en caso de duda y la suplencia en casos de omisión del Reglamento de la misma, limitadas por la atribución competencial estatuida y el contenido del citado Reglamento.

Utilizamos, pues, una definición instrumental de qué es una Resolución a partir de los textos referidos, y en la que denotamos no solamente el órgano legitimado para ser autor de las mismas, sino su doble y exclusiva finalidad (interpretativa y de suplencia), siempre encontrándose limitada materialmente por los contenidos determinados en la norma reglamentaria, norma ésta que, al adquirir una rigidez formal necesaria como garantía de las minorías, no se adapta fácilmente a situaciones novedosas, favoreciendo así la aparición necesaria de Resoluciones.

## 2.2. Clasificación

Bajo el término de Resolución se incluyen realidades diferentes como a continuación destacamos, procediendo a su clasificación desde distintos puntos de vista:

A. En cuanto al órgano legitimado activamente, respecto a la voluntad creadora de las mismas, distinguimos entre:

A.1. Resoluciones dictadas por el Presidente sin necesidad de que en su formación de voluntad confluyan opiniones de otros órganos. Así, en el

---

RS establece que «Corresponde al Presidente del Senado: (...) 7. Interpretar el Reglamento. 8. Suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste».

(9) Partimos de considerar a las Resoluciones como actos internos, aunque, como veremos con posterioridad, la jurisprudencia del TC ha evolucionado en un sentido contrario. De la misma opinión, referida al Reglamento de 1971 es Fraile Cliviles, citado en DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. «Curso de Derecho Constitucional Español». Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM., vol. III, pág. 548.

(10) *Vid.* nota 17.

(11) Podemos citar como excepciones de la legitimación de la Presidencia para la aprobación de Resoluciones, los artículos 30.1 y 26.1 de los Reglamentos de los Parlamentos regionales gallego y catalán. Así, el primero de los artículos establece que «corresponderán a la Mesa (...) 1.º Interpretar y suplir el Reglamento, en su caso, en los supuestos de duda u omisión», si bien el artículo 31.2 del Reglamento del Parlamento gallego permite al Presidente «interpretar y suplir el mismo —se refiere al Reglamento— en el transcurso de los debates». Por su parte el artículo 26.1 del Reglamento del Parlamento catalán establece como una de las funciones de la Mesa «interpretar o suplir el Reglamento en caso de duda u omisión».

Congreso de los Diputados y el Senado sería el caso de las tendentes a interpretar el Reglamento. Igualmente, respecto a la Cámara Baja, en caso de suplencia de aquél, si la misma no gozase de carácter general.

A.2. Resoluciones dictadas por el Presidente de la Cámara en las que necesariamente se requiere la concurrencia y acuerdo previo de otros órganos parlamentarios. En la regulación del Congreso se plantea respecto a las funciones supletorias y, siempre que las mismas gozasen de carácter general, necesariamente participarían en la decisión la Mesa y la Junta de Portavoces. En el caso del Senado, el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento es necesario respecto a toda Resolución supletoria (12).

B. Si diferenciamos sus efectos aparecen (13):

B.1. Resoluciones singulares, que son las dictadas por el Presidente de la Cámara para resolver casos concretos, agotando su vigencia en ese mismo momento. Salvadas sean las excepciones, siempre descansan en actos interpretativos y las dicta el Presidente sin necesidad de concurso de otra voluntad diferente.

B.2. Resoluciones generales, cuya virtualidad consiste en su tendencia a la permanencia debido a que regulan, no situaciones particulares, sino antes bien un elenco de supuestos similares. Dada su importancia y su asimilación al Reglamento (14), se constata la necesidad de que órganos colegiados donde se encuentren representados los diferentes grupos

---

(12) Ni que decir tiene que una Resolución presidencial devendría nula si para su aprobación requiriese el acuerdo de otro órgano y éste no se produjese. A «contrario sensu», si nos encontramos en los casos —excepcionales— de Galicia y Cataluña, es obvio que no cabe declarar nula una Resolución que aparece legitimada por su origen en el órgano correspondiente, en este caso, la Mesa.

(13) Vid. MORALES ARROYO, J. M. *Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 46, 1996, págs. 257-281 (260). Asimismo en MORALES ARROYO, J. M. y REVENGA SÁNCHEZ, M. *Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho Parlamentario*. En «Revista de las Cortes Generales», núm 7, 1986, págs. 181-203 (190-192).

(14) Vid. STC 118/1988 y AATC 183/1984 y 296/1995. Puede ser este el motivo de que los Parlamentos catalán y gallego sustituyan al Presidente en sus labores de interpretación y suplencia en favor de una Mesa que, como órgano colegiado, favorece la integración decisional política como fuerza legitimadora de la generalidad y permanencia de las Resoluciones.

parlamentarios (Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones de Reglamento, etc.) apoyen positivamente la Resolución.

C. Si atendemos al contenido, diferenciamos:

C.1. Resoluciones interpretativas, que son aquellas que explican o declaran el sentido, en este caso del Reglamento, si el mismo no recoge sus prescripciones con claridad.

C.2. Resoluciones supletorias o tendentes a integrar, a colmar lo que falta, a remediar las carencias del Reglamento (15).

Esta dicotomía encierra otra superior que no es sino la que identifica materialmente el concepto de Resolución, denotando «a contrario sensu» que toda aquella disposición de la Presidencia que no se refiera a la interpretación o suplencia de los Reglamentos, no puede ser considerada como tal materialmente hablando (16).

### 3. EL CONTROL EN AMPARO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS

#### 3.1. *Introducción*

El Alto Tribunal se encontraba con una atribución de competencias en la LOTC de la que no parecía desprenderse que las Resoluciones pudieran ser recurridas en amparo sino que, antes bien, éstas se conciben como nor-

---

(15) Aplicamos los conceptos de suplencia e interpretación que nos ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. En este caso, su significación jurídica no diverge de la ordinaria, denotando claramente las diferencias entre la suplencia y la interpretación.

(16) MORALES ARROYO, J. M. *Un avance ..., o. c.*, pág. 265, denomina Resoluciones impropias a las segundas, diferenciándolas de las propias o «stricto sensu» en cuanto a la teleología y respeto reglamentario. Nos alejamos así del «positivismo voluntarista» que recogen algunos autores vinculándolo a este tema y que resulta de una superior posición de la voluntad del político sobre la norma (así ALFONSO PINAZO, C. de. *El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpelativas y supletorias del Reglamento parlamentario*. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y Justicia Constitucional». IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos. Pamplona. Aranzadi, 1997, págs. 397-409 (400).

mas que no vienen recogidas en el artículo 27 LOTC, y por tanto, no son susceptibles de recurso de inconstitucionalidad (17). Al mismo tiempo tampoco eran fácilmente encuadrables en la regulación del artículo 42 LOTC en la que se menciona a los «actos y decisiones sin valor de ley» como objeto dimanante de las Cámaras susceptible de ser recurrido en amparo constitucional. Este quebrantamiento del Estado de Derecho que supondría la aparición de posibles márgenes de arbitrariedad difícilmente remediabiles, va a ser el desencadenante último de la aquilatación de la doctrina de los «acta interna corporis» a las necesidades actuales, y, más en concreto y respecto a nuestro tema, el control en amparo constitucional de las Resoluciones de las Cámaras que contravengan los derechos fundamentales, si bien con anterioridad al mismo su control se realizase a través del recurso de inconstitucionalidad (18).

El TC en un temprano Auto (ATC 147/1982, de 22 de abril) establece su postura inicial respecto al posible control de los «acta interna corporis» cuando estos presuntamente violan un derecho fundamental de los recurribles en amparo (arts. 53.2 y 161.1 b) CE en relación con los arts. 41 y ss LOTC). Así, considera el supremo intérprete de la Constitución, existe un amplio margen de libertad de las Cámaras en virtud de la auto-normación que el texto del art. 72 CE le reconoce para asegurar el buen funcionamiento institucional (19), lo que no quita para que se produzca un control sobre la posible incidencia de actos de las Cámaras sobre los derechos fundamentales, si bien no aclara las vías procedentes (20).

---

(17) Sobre la consideración normativa o no del Reglamento vid. nota 22 y la sucinta pero ilustrativa reflexión al respecto de ALFONSO PINAZO, C. *El tratamiento del Tribunal Constitucional ...*, o.c. págs. 397-409 (397-399).

(18) Vid. epígrafes posteriores y nuestras conclusiones el estudio de la evolución sufrida al respecto y vinculada sin duda a la aplicación del artículo 9 CE al ámbito de poder objeto de nuestro estudio.

(19) En este sentido de procurar igualmente que se produzca, a pesar de ser controlado, un «intenso y dilatado funcionamiento del Parlamento», vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. *El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*. En «Revista de la Administración Pública», núm. 107, 1985, págs. 79-146 (86).

(20) Dice el TC en el FJ 5.º de este Auto que «una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad (...), pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los propios derechos fundamentales». Pero el TC matiza esta postura a continuación: «Ello no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos, de la eventual

Así pues, desde el primer momento el TC —y por decisión adoptada en Pleno— considera que, si bien no puede conculcarse la previsión del artículo 72.1 CE, esto no supone la preterición del art. 9.1 y del carácter irrenunciable de la protección de los derechos fundamentales. Caracter finalístico (el cumplimiento de sus funciones) y derechos fundamentales que suponen unas claras limitaciones —en positivo y en negativo; en «hacer y no hacer»— de la actuación de los órganos parlamentarios.

La evolución (21) hasta la situación actual, ejemplificada en la STC 44/1995, puede ser sistematizada en cuatro grandes apartados que van desde la desestimación de los recursos de amparo interpuestos, hasta la constatación del control en amparo por el Tribunal Constitucional de las Resoluciones de las Cámaras, independientemente de su ámbito de validez, siempre que se produzca la conculcación de derechos fundamentales. A la misma dedicamos las páginas que siguen.

### 3.2. *Inadmisión de los recursos de amparo. Mantenimiento paulatinamente matizado de la doctrina de los «acta interna corporis»*

Con el ATC 183/1984 de 21 de marzo se produce una integración de las Resoluciones parlamentarias como normas generales en el Reglamento (22), diferenciando seguidamente entre la posibilidad de recurso de amparo ante actos aplicativos y el Reglamento y la Resolución mismos. La redacción literal del artículo 42 LOTC va a servir de base argumental para diferenciar los aspectos estructural y de ámbito de validez (23), esferas que constituyen

---

incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les estén atribuidas».

(21) AGUIAR DE LUQUE, L. (La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento...» o.c., pág 70) no habla de evolución sino de «nueva doctrina»; así mismo PAU I VALL, F. (Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario a la STC 44/1995). En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento...o.c.», págs 411-419 (416 y ss.), califica de «doctrina antagónica» la aplicada en la STC 44/95 por admitir directamente recursos de amparo ante normas, frente a una doctrina anterior que discriminaba según si gozaba o no de carácter normativo, inadmitiendo o no el recurso.

(22) Integración que es diferente a la que denominamos doctrina de la asimilación en el epígrafe 3.3. Sobre la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios *vid.* nota 17. También SANTAOLALLA LÓPEZ, F. «Derecho ...», o. c., págs 22-26.

(23) *Vid.* al respecto de esta dicotomía BIGLINO CAMPOS, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/1987*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 24, 1988, págs. 211-228 (216).

las razones que se aluden en el FJ 2° de este Auto para la inadmisión del amparo presentado.

A la diferente estructura de las Resoluciones se refiere el primero de los argumentos citados: «Es evidente, no obstante, que el simple tenor literal de este artículo (se refiere al 42 I.OTC) representa ya el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, pues lo que en él se impugna es una norma y el citado precepto no habla de normas, ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general».

Respecto al ámbito de validez, este Auto considera que la Resolución es «un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta (...). No es por tanto una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros (...)». Como los órganos constitucionales se caracterizan por su independencia, en nuestro caso obliga a entender, —continúa la resolución aludida—, que «si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a ese control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad».

Continúa el Auto concluyendo que «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 vinculante y no podría producir por tanto lesión alguna. Este razonamiento patentiza que la norma impugnada no puede ser objeto de un recurso de amparo dirigido contra la norma misma» (24).

Nos encontramos, pues, ante la clasificación de las Resoluciones de las Cámaras como norma dotada de carácter general, diferenciada por tanto de los meros actos o resoluciones singulares; sin embargo, a partir del ámbito de validez, se considera por el TC que la Resolución es un acto interno. Ciertamente la terminología utilizada no parece la más correcta, pues si del principio estructural parece desprenderse una dicotomía normas generales-actos singulares, del ámbito de validez se colige una identificación de las

---

(24) FJ 3.º Destacar cómo no se pronuncia el Alto Tribunal sobre la posibilidad de recurrir un acto de aplicación de la norma reglamentaria y de la Resolución que, a estos efectos —dice el TC—, por consiguiente, se incorpora al Reglamento.

normas como reguladoras «ad extra» de las relaciones de las Cámaras con terceros. Por tanto, si las Resoluciones son normas, afectarían a terceros y no serían «acta interna corporis» y, por ende, serían controlados, como el propio Auto establece. Sin embargo ello no es así ya que, de la propia redacción del Auto estudiado podemos concluir, —independientemente de valoraciones—, que se califica a la Resolución de la Presidencia como norma interna, observándose así el comienzo de lo que posteriormente denominaremos, siguiendo al propio TC, doctrina de la integración (o de incorporación) de las Resoluciones al Reglamento (25).

Pues bien, de este Auto podemos concluir que, para el Alto Tribunal, se permiten los siguientes controles jurisdiccionales sobre las decisiones de las Cámaras, entre ellos las Resoluciones de la Presidencia:

a) Desde el punto de vista del ámbito de validez, sólo son controlables aquellas que afectan a las relaciones externas.

b) En cuanto al ámbito estructural sólo serían controlables las normas objetivas y generales.

En ambos casos, textualmente advierte el Auto, son «susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero —advierte—, sólo naturalmente a través de las vías que para ello se ofrecen». Es decir, que el control que se realiza es, objetivamente reducido a lo anteriormente expuesto y se instrumentaliza a través del recurso de inconstitucionalidad, no del amparo. Este no es un tema baladí ya que la legitimación para la presentación de cada uno de los recursos mencionados es distinta y ello podía acarrear la imposible defensa de los derechos por los sujetos individuales sometidos a relación con las Cámaras (26).

---

(25) *Vid.* respecto a la utilización del término «integración» el ATC 216/1985. Asimismo cf. nota 29.

(26) Cabe recordar que la legitimación activa referida al recurso de inconstitucionalidad recae sobre el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 diputados e idéntico número de senadores, aparte de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas legislativas de las CCAA (arts. 162.1 a) CE y 32 LOTC). Para recurrir en amparo, sin embargo, los sujetos legitimados son, aparte del Ministerio Fiscal y del Defensor del Pueblo, la persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo (arts. 162.1 b) y 46 LOTC). Estriba pues el problema en una imposibilidad material de que el interesado legítimamente pueda interponer un recurso de amparo al calificarse a las Resoluciones parlamentarias como normas asimiladas al Reglamento. La actuación del resto de los órganos no dependen del particular con lo que podría hablarse de posible indefensión del mismo.

En resumen, de este Auto se deduce que:

1. Caben ámbitos de la actuación de las Cámaras sin control jurisdiccional (toda aquella decisión no externa o que no goce de carácter normativo general). La teoría de los «acta interna corporis» por tanto sigue en absoluta vigencia.

2. El control, de existir, se reduce a los instrumentos válidos para la contrastación de la constitucionalidad genérica de las normas, no a través del amparo constitucional. Y ello es así por la consideración de las Resoluciones presidenciales como decisiones con carácter normativo con valor de ley, aunque con una efectividad interna.

No obstante lo anterior, esta doctrina general —que llega hasta la STC 118/1988—, va a ser matizada en el ATC 296/1985 en el sentido de permitir el posible recurso de amparo respecto a los actos parlamentarios que no tengan valor de ley (27), además de sobre los actos que, una vez firmes, vengán realizados en ejecución de cualquier acto o disposición con valor de ley.

Así, el FJ 2.º establece, resumiendo, la siguiente teoría: «Si se entendiera que lo impugnado no es un «acto singular» y que tiene el carácter de una disposición general, integrado (29) en un Estatuto con valor de ley, aunque emanada de la Mesa, este es, de un órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del art. 42, pues el amparo previsto en esta disposición es contra «decisiones o actos sin valor de ley», no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de ley, lo que no

---

(27) Respecto de los «actos parlamentarios», el art. 42 de la LOTC únicamente admite el recurso de amparo contra los que no tienen «valor de ley» (FJ 1.º). No obstante, como las Resoluciones siguen asimilándose a los Reglamentos, no cabe amparo frente a ellas.

(28) «Para poder ser recurrido un acto (...), es menester que haya alcanzado "firmeza", lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y, si fuera procedente, las vías externas establecidas contra tales actos (...)» (FJ 1.º).

(29) El término «integración» va a ser el utilizado por nosotros en este primer momento para destacar la mayor relación existente entre la Resolución y el Reglamento, frente al menor vínculo que existe y denota el régimen de la asimilación, y ello porque en la teoría de la integración o incorporación, se produce una identificación total entre Reglamento y Resolución; en el fenómeno que nosotros denominamos asimilación, ésta sólo se produce a «efectos de impugnación», matiz enormemente significativo, y que intentamos reflejar en el cambio terminológico.

obsta a la impugnación de los actos que se dicten en aplicación de tal disposición, pero sólo una vez que hayan ganado firmeza (...)».

Nuevamente en vía de Auto, esta vez el 12/1986, aparece una clara intención del TC para abrir paulatinamente una brecha en la quilla de la indemnidad de las Resoluciones parlamentarias a través del amparo constitucional. Después de destacar la hilazón del pronunciamiento con el realizado en el Auto citado de 1984, va a hacer votos por el posible y deseable control en amparo de los actos internos que no respeten los derechos fundamentales (30).

Por tanto, podemos concluir con que, en este primer periodo objeto de nuestro estudio, nos encontramos ante la inadmisión sistemática de los recursos de amparo presentados ante diferentes Resoluciones parlamentarias, en base a la teoría de los actos internos, modulada por la integración de las mismas en el Reglamento que únicamente permitiría su control de inconstitucionalidad, con la grave quiebra del principio de legitimación activa respecto de los particulares que buscan la protección de sus derechos fundamentales (31).

Se produce, desde nuestra opinión, una bastarda interpretación del elemento delimitador de la concepción del recurso de amparo, siendo así que no se estudia la lesión de los derechos fundamentales sino antes bien el ámbito de validez de la Resolución. Ello conlleva una indeseable preterición de los particulares como sujetos legitimados para instar la protección de sus derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, los Autos posteriores al 183/1984 ((296/1985 y 12/1986), modulan esta argumentación procediendo, —siempre como modelo teórico pues en todos los casos reseñados nos encontramos ante Autos que además son desestimatorios de la admisión del recurso de amparo presenta-

(30) «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 los actos puramente internos que adopten las mismas no podrán ser enjuiciados por este Tribunal (...). (...) 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 art. 42 de la LOTC». Jurisprudencialmente esta separación entre violación de derechos y de Reglamentos será asumida en la STC 118 /1988 (FJ 2.º) hasta la STC 44/1995 en que se identifican.

(31) *Vid.* al respecto nota 26.

do—, a la posible admisión y concesión del amparo ante actos de aplicación e, incluso, en el último de los Autos reseñados, el control del amparo si se produce la conculcación de un derecho fundamental mediante un acto interno, si bien no identifica la infracción de Reglamento con dicha conculcación, hecho éste que supone un clarísimo avance en el sentido deseado, que sólo se alcanzará plasmar jurisprudencialmente en la STC 118/1988 (32).

### 3.3. *La Sentencia del TC 118/1988. La doctrina de la asimilación Resolución-Reglamento*

Esta sentencia del TC constituye la primera ocasión en la que el supremo intérprete de la Constitución admite a trámite el amparo que se le plantea respecto a un Resolución parlamentaria. Ello supone virtualmente un «levantamiento del velo» de la teoría de los actos internos, ya que, como veremos, permite el conocimiento de los mismos por el TC para proceder al control de la observancia de los derechos fundamentales (33).

En primer lugar, y respecto a si debe admitirse a trámite el amparo solicitado, partiendo de la doctrina antes mencionada (34) recogida en los Autos a los que aludimos en el epígrafe 3.2, considera que, si bien quedan excluidos de verificación en amparo los actos internos, ello no sucede así si conculcan los derechos fundamentales (35). Aparece pues la defensa de los derechos fundamentales y su mayor relevancia respecto al ámbito de validez de los actos. Es por lo anterior que se resuelve admitir el recurso y entrar a conocer materialmente del mismo.

---

(32) *Vid.* FJ 2.º

(33) Recurso de amparo presentado por el Diputado Sr. Roca i Junyent y otros 66 diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias reservadas.

(34) «En una serie de Autos (...), este Tribunal ha sostenido que quedan excluidos de verificación en el recurso de amparo del citado art. 42 los actos que merecen la calificación de actos internos de la Cámara» (FJ2.º).

(35) «La doctrina de los interna corporis acta sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades (...). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevivable propia de los interna corporis acta, y corresponde a este Tribunal el examen, pero solo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1986, de 15 de enero)» (FJ2.º). Continúa el pronunciamiento del TC aludiendo a que nunca cabe amparo por la «infracción pura y simple de un precepto de la Cámara», doctrina que posteriormente cambiará en la STC 44/1995.

Una vez substanciada la inadmisión del mismo, esta sentencia aparece como la pionera de la que podemos denominar «doctrina de la asimilación de las Resoluciones parlamentarias al Reglamento a los solos efectos de su impugnación (36) y consiguiente control constitucional». Así, partiendo de la consideración del carácter normativo de la Resolución (en base a unos argumentos que ciertamente nos parecen débiles (37)), destaca que para la no aplicación del artículo 42 LOTC el rango normativo necesario es el de ley o norma con idéntico rango (38).

Como el propio FJ 3.º resume, «lo decisivo, en consecuencia, es si la Resolución (...) puede ser considerada como una «decisión o acto sin valor de ley» de un órgano de las Cortes como exige dicho art. 42». Así procede a una primera asimilación del Reglamento a ley (39), —algo que no presenta problema alguno a la luz del artículo 27.2 LOTC—, y posteriormente integra en el

(36) *Vid.* STC 119/1990 (FJ 5.º), donde, si cabe, se expresa con mayor claridad debido al propio caso en concreto.

(37) «La Resolución cuestionada tiene evidentemente un contenido normativo», expresa el FJ 3.º, para a continuación argumentarlo en sus antecedentes, «puesto que deriva de una decisión del Pleno de la Cámara que faculta al Presidente, oída la Junta de Portavoces, para dictar normas (...); en los «preceptos en los que trae causa» (se refiere al art. 32.2 RCD citado en nota); en tercer lugar cita al preámbulo de la propia Resolución y por último, calificándolo de «decisivo», argumenta sobre su contenido y la califica como «disposición de carácter general, que se integra de modo permanente en el ordenamiento parlamentario y que es susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular».

(38) Continúa el FJ 3.º estableciendo que «no bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la Resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo (...)». Después de ejemplificar lo anterior con el control contencioso administrativo previo al amparo que el art. 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial permite respecto a materias de personal y actos de administración de las Cámaras, concluye el razonamiento exponiendo que: «En puridad, la exclusión clara que hace el art. 42 de la LOTC es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad (...)».

(39) «La asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, aunque impide eventuales recursos de amparo directos contra la norma (...) sin perjuicio (...) de la impugnación en amparo de los actos de aplicación». Concluye el FJ 3.º destacando que «sin embargo, y sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente poner en cuestión su validez (...) a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC, lo que ni ésta ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas». Se produce con ello una difuminación de la integración a la que alude el ATC 296/1985, apareciendo el término de asimilación, mucho más laxo que el anterior.

Reglamento, a través de una interpretación finalista «pro actione» (40), las Resoluciones parlamentarias, asimilando las mismas a la delegación recepticia (41), diferenciando, por último, que las Resoluciones a las que alude son aquellas que cumplen los objetivos estatuidos de interpretar y suplir, nunca modificar ni infringir la norma reglamentaria de la que traen causa (42).

En suma, que esta Sentencia destaca por asumir, a efectos de impugnación, la doctrina de la asimilación de los Reglamentos a las normas con rango de ley y, posteriormente de las Resoluciones al Reglamento mediante una interpretación teleológica basada en un concepto a nuestro modo de ver, incorrecto. Además aparece una clara ruptura «ad futurum» de las Resoluciones que se adaptan a lo previsto en el Reglamento (suplir e interpretar) y de las que se extralimitan, dando lugar al siguiente sistema de control:

- Las Resoluciones dictadas ateniéndose a lo prescrito en los Reglamentos se incorporan a los mismos y sólo pueden ser recurridas en inconstitucionalidad, según establece el art. 27.2 LOTC e interpreta laxamente el TC. Los actos de aplicación de las mismas sí son recurribles en amparo vía art. 42 LOTC, siempre que lesionen los derechos fundamentales y libertades públicas objeto de protección.
- Las Resoluciones que en cambio, sobrepasen sus competencias de interpretar y suplir el Reglamento del que traen causa, aparecen sin una clara definición respecto a las vías de control, aplicándose la solución anterior por analogía, ya que no cabe amparo directo por infracción simple de Reglamento (43).

---

(40) «Una interpretación "pro actione" y para evitar la creación de ámbitos normativos o exentos de cualquier tipo de control, ha llevado precisamente a este Tribunal a un análisis sistemático de los arts. 42 y 27.2 d) de la LOTC que ha permitido una interpretación extensiva de ese art. 27.2 d) que incluye a todas estas Resoluciones que, en este caso (...) integran y completan los Reglamentos de las Cámaras. (...). Por otro lado, no excluye la posibilidad de recursos de amparo frente a ellas, aunque indirecto, en la medida que cualquier acto singular de aplicación (...) podría ser impugnado en amparo».

(41) FJ 4.º

(42) Así, el FJ 4.º establece que las Resoluciones integran y completan las prescripciones del Reglamento «mediante nuevas reglas (...) sin modificarlo ni poderlo infringir». Aparece pues la dicotomía entre Resoluciones «stricto sensu» o propias, frente a presuntas Resoluciones en cuanto a que materialmente se exceden de lo previsto a su actuación.

(43) *Vid.* al respecto MORALES ARROYO, J. M. *Un avance en la ..., o. c.*, pág. 265. El citado autor diferencia entre Resoluciones propias e impropias, avanzando la solución en el ámbito del control que nosotros asumimos. Creemos que es la correcta a partir sobre todo del

### 3.4. *LA STC 119/1990: Matización de la tesis de la asimilación. Aparición de la doctrina de la degradación de Resoluciones presuntas*

Esta sentencia recaída en amparo, fue resuelta por el pleno del Tribunal en virtud de lo establecido en el artículo 10 k) de la LOTC. A partir del estudio material del «petitum», el Alto Tribunal va a proceder a una matización de la teoría de la asimilación expuesta en la STC 118/1988, en el sentido de considerarla, expresa y únicamente en cuanto sustentadora del posible recurso de inconstitucionalidad que, vía art. 27.2 LOTC, puede interponerse respecto a los Reglamentos. Si bien en este caso que nos ocupa el TC podía, siguiendo la doctrina ya establecida, haberse pronunciado sobre el acto de aplicación de la Resolución, sin embargo prefiere recabar para el Pleno la decisión y basar ésta en «la equivalencia» entre Reglamento y Resoluciones de la Presidencia. Comienza su argumentación, toda ella recogida a nuestros efectos en el FJ 5.º, destacando que efectivamente el propio TC había reconocido que, respecto al contenido del artículo 23.2 CE que los recurrentes consideran conculcado, el mismo debe ser regulado por norma de rango legal (STC 8/1985, FJ 4.º) (44), equivaliendo a estos fines también la disposición reglamentaria (STC 101/1983 FJ 3A) (45). Se constata de nuevo el problema de integrar (46)

---

pronunciamiento del ATC 12/1986 (FJ 2.º) en el que, como constata también el FJ 2.º de esta STC 118/1988, no cabe «infracción pura y simple de un precepto de la Cámara». Continúa argumentando que cabe control sobre los actos de aplicación, tanto de los Reglamentos como de las Resoluciones, destacando que procede amparar aquellos casos en los que se conculquen los derechos fundamentales, redefiniendo los «acta interna corporis» al caso de que no los lesionen. No cabe sino preguntarse si hablar de un campo de protección de los actos internos constituye una falacia ya que si el TC es el que determina lo anterior, estudiándolo en cuanto a su admisión, lógicamente se produce un control de dichos actos. Se podía concluir con Barile que «este dogma de los «interna corporis» es un ídolo caído». (Citado en MERINO MERCHÁN, J. F. «Instituciones ..., o. c., pág. 470).

(44) «La posibilidad de establecer condiciones o límites para el ejercicio de los derechos reconocidos por el art. 23 de la Constitución no queda ciertamente excluido por el mandato constitucional (...) de otra parte, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, se produce en efecto de modo expreso «con los requisitos que señalen las leyes» (...).

(45) Esta sentencia se refiere al amparo que presentan diputados de HB respecto a la formalización del juramento. Dice el Alto Tribunal que los Reglamentos «son normas cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución» y en consecuencia homologa ley y Reglamento parlamentario a estos efectos.

(46) «(...) lo que se viene a cuestionar es, por tanto, la equivalencia entre Reglamentos parlamentarios y Resoluciones dictadas por la Presidencia de las Cámaras (...), para interpretar el Reglamento o suplir sus lagunas».

las Resoluciones que interpreten y suplan el Reglamento en el mismo (47). Y esta asimilación se produce en tanto en cuanto se reitera la jurisprudencia anterior (FJ 4.º STC 118/1988), si bien se matiza con las dos consideraciones siguientes:

- las Resoluciones, objetivamente deben cumplir con el mandato recogido en los Reglamentos (en este caso el art. 32.2 RCD) y utilizarse por la Presidencia para suplir e interpretar los mismos (48).
- además, esta equiparación se realiza única y exclusivamente a los efectos del art. 27.2 LOTC, con la finalidad «pro actione» de proceder a un control estricto de constitucionalidad (49).

Modula por tanto la asimilación realizada en la STC 118/1988 acotando su significado en base al incumplimiento del principio de reserva reglamentaria con el logro de determinadas mayorías respecto a la redacción y reforma de materias tales como la condición, adquisición o mantenimiento en el cargo parlamentario, sirviendo a la vez como apertura a que, respecto a los actos parlamentarios impropriamente denominados Resoluciones, que desarrollen o especifiquen el Reglamento, quepa su degradación y pasen a considerarse actos parlamentarios sin valor de ley a efectos de su posible recurso vía art. 42 LOTC.

---

(47) Después de aludir a la STC 118/1988 establece el Alto Tribunal que «(...) las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento, se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de sus contenido».

(48) Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1988), «la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (...) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones».

(49) «(...) 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 (la 118/1988) se tomaba en consideración, equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos». Continúa el Tribunal aludiendo a que el sistema de mayorías establecidas para la aprobación y reforma de los Reglamentos hace «difícilmente compatible (...) esa equiparación total». Además, explicita el TC, «aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución».

A nuestros efectos, el control de las Resoluciones parlamentarias quedaría determinado de la siguiente manera:

- Resoluciones propias o que cumplen los fines previamente establecidos de interpretar o suplir la normativa reglamentaria, siguiendo lo prescrito en este caso por el art. 32.2 RCD: se sigue manteniendo la doctrina de la asimilación a los Reglamentos y, por consiguiente, su impugnación ante el TC se produciría vía art. 27 LOTC.
- Resoluciones impropias o que incumplen la teleología de las Resoluciones y desarrollan o especifican prescripciones reglamentarias: no se pronuncia el TC al considerar que la Resolución objeto de recurso no está inmersa en esta calificación, pero con esta dicotomía permite la degradación de las mismas y su consideración a efectos de impugnación como actos sin fuerza de ley. Al atentar contra lo establecido en los Reglamentos, conculcan también el art. 23.2 CE, por lo que cabría amparo frente a ellas (50).

### 3.5. *La STC 44/1995. El control en amparo de las Resoluciones parlamentarias*

A partir de esta sentencia (51) el Tribunal Constitucional acrisola la tendencia apuntada en la STC 119/1990 en una línea de ampliación del control de las Resoluciones parlamentarias mediante el amparo constitucional, siempre que medie la conculcación de los derechos fundamentales y libertades públicas objeto de protección (52) e independientemente del ámbito de validez de las mismas. Partiendo de la constatación de que la jurisprudencia trazada en la STC 118/1988 apoya una amplia materialización de la

---

(50) Como dice MORALES ARROYO, J. M. *Un avance ..., o. c.*, pág. 269 este nuevo posicionamiento del Tribunal, «deja malparada la «doctrina de la asimilación» porque cuando hay violación de derechos fundamentales no se requiere siempre (se refiere el citado autor a la excepción que al respecto suponen las Resoluciones impropias) el control de la norma por vía directa de constitucionalidad, o por vía indirecta a partir de un acto de aplicación de la Resolución general, ex artículo 55.2 de la LOTC».

(51) *Vid.* PAU I VALL, F. *Las normas intraparlamentarias ...o.c.*, págs. 416-419, páginas en las que se recensionan dicha sentencia.

(52) Y es que el posible carácter antirreglamentario de una Resolución no es el determinante, como veremos, del posible recurso de amparo, sino que el mismo, al producirse la desafectación de rango de las Resoluciones respecto al Reglamento, consiste en que se lesione el artículo 23.2 CE.

doctrina de los actos internos (53), a cuyo fin asimila las Resoluciones parlamentarias a los propios Reglamentos de los que trae causa, la matiza con el establecimiento de dos cautelas. A saber: que con dotar de carácter normativo a las Resoluciones de la Presidencia no se excluye necesariamente el amparo, pues el artículo 42 LOTC permitiría el control de actos y normas sin valor de ley, rango éste que no toda norma tiene (54), aparte de que esta previsión no debe admitirse respecto a Resoluciones que supongan una infracción o modificación del Reglamento (55). De lo anterior se deducen una serie de problemas que traen causa y a veces provocan la diferencia argumental que se observa incluso en las alegaciones de las partes en este proceso (56). La no diferenciación entre rango de ley y el resto de la jerarquía normativa frente a la que sí cabe amparo; el olvido de que existen normas que, sin dejar de serlo, no necesitan acto de aplicación (57), y la diferente situación en la que se encuentran las Resoluciones que cumplen la finalidad establecida frente a las que infringen o modifican el Reglamento, son problemas que deben ser resueltos y que, lo van a ser, con el fin de dotar unidad a la jurisprudencia constitucional a este respecto.

Una vez expuesto lo anterior, esta sentencia asume la modulación que realiza la STC 119/1990 respecto al principio de asimilación Reglamento-

---

(53) «Es cierto que la STC 118/1988 (...), declaró que las Resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria y susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, en tanto que completan las insuficiencias del Reglamento producen materialmente los mismos efectos (...), por lo que (...) desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad» (FJ 2.º).

(54) Así se establece en el FJ 3.º de la STC 118/1988, citado por la propia sentencia.

(55) « (...) esa eventual asimilación formal al Reglamento, desde la óptica de su impugnabilidad ante la jurisdicción constitucional, sólo resultaba constitucionalmente lícita cuando las normas dictadas por los órganos de gobierno interior de la Cámara se limitaban a suplir e interpretar el Reglamento «sin infringirlo ni modificarlo» (FJ 2.º).

(56) MORALES ARROYO, J. M. *Un avance ...*, o. c., págs. 270-271 destaca esta ambigüedad argumental y dice que «la falta de claridad y el estado de confusión que se derivaba de tal tesitura se puede constatar con una simple lectura de los argumentos utilizados por las partes (...) y sintetizados en los antecedentes».

(57) La preterición de las normas autoaplicativas o que no necesitan acto de aplicación posterior, era uno de los argumentos aludidos en el voto particular que presentó Rubio Llorente a la STC 118/1988 con el fin de «dejar abierta la posibilidad de recurrir en amparo contra aquellas normas que, aún teniendo ese rango (de ley), no necesitan la intermediación de acto alguno de aplicación». Así lo recoge también la alegación del recurrente (antecedente n.º 7).

Resolución, restringiéndolo a efectos de la impugnación de los mismos «ex» art. 27 LOTC, y siempre que las Resoluciones cumplan con sus fines, aludiendo asimismo a la clara dicotomía, advertida con anterioridad en la STC 119/1989, entre Resoluciones propias e impropias (58). Se abre, pues, la posibilidad al control a través del recurso de amparo de las Resoluciones intraparlamentarias, además de que al impedirse la asimilación e incorporación jerárquica al Reglamento, las Resoluciones gozan de rango inferior, por lo que no pueden considerarse normas con rango de ley, lo que hace que necesariamente se excluyan de la regulación del artículo 27 LOTC y se incluyan en los supuestos regulados en el artículo 42 de dicha norma.

La degradación de rango de las Resoluciones hace que, si no cumplen su carácter finalista, produzcan una infracción del Reglamento o innoven su contenido, por lo que se infringe el art. 23.2 CE, artículo sobre el que, como ya vimos, el TC estableció reserva de ley, asimilando a la misma el Reglamento. Como esa asimilación no continua del Reglamento a la Resolución, no se puede innovar a través de estas últimas los contenidos de aquél, pues esta infracción de Reglamento conlleva la propia del artículo constitucional citado.

En suma, que a la luz de esta sentencia, el control de las Resoluciones parlamentarias queda estructurado del siguiente modo:

- Las Resoluciones dictadas para suplir e interpretar la norma reglamentaria, cumpliendo el «telos» funcional último para el que se estatuyó esa competencia, siempre que se lesionen los derechos fundamentales y libertades públicas protegidas por este procedimiento, son recurribles en amparo constitucional. En palabras del propio Tribunal, y una vez destacada que la asimilación Reglamento-Resolución, como expusiese ya en la STC 119/1990,

---

(58) «En esta sentencia (la STC 119/1989) se consignó expresamente que aquella equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo, desde el punto de vista de su impugnabilidad no equivalía «a una equiparación de unas y otro desde todos los puntos de vista y a todos los efectos (FJ 51)». Después de recordar que en dicha sentencia se declaró la nulidad de una resolución y no de un acto de aplicación por vulnerar el artículo 23.2 CE concluye el Tribunal que «por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que cabe añadir, el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC» (FJ 2.º).

sólo se producía «desde el punto de vista de su impugnabilidad» (59), ya que «las normas supletorias del reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo» (60) «(...)», debe concluirse que las Resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional (...)» (61).

- Las Resoluciones que lejos de cumplir con su finalidad interpretativa y supletoria transgredan esos límites materiales están conculcando el límite que el propio Reglamento les establece, toda vez que ya hemos concluido que no se asimilan al mismo, por lo que en cuanto que «el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad «con arreglo a lo dispuesto en las leyes», ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria del Reglamento», aludiendo a que ya en el FJ 5º de la STC 119/1990 se establecía que «aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos (...)». Por lo anterior, estas «disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental» (62).

---

(59) Desde nuestra óptica consideraríamos más correcta la argumentación de esta sentencia si el FJ 3.º (en el que se subraya que no cabe incorporación de las resoluciones al Reglamento) hubiese figurado anteriormente a la idea del FJ 2.º (posibilidad de amparo constitucional ante Resoluciones intraparlamentarias), pues lo anterior serviría de base para esto segundo.

(60) FJ 3.º. Esta «desincorporación» se motiva nuevamente en que las normas reglamentarias a través de la normativa constitucional y a veces estatutaria, requieren la mayoría absoluta para su aprobación, modificación o derogación, con el fin de proteger a las minorías. Debido a la vinculación del Reglamento con el principio de legalidad a efectos de regular derechos fundamentales como los recogidos en el art. 23.2 CE, si este se conculca, se procede igualmente con lo prescrito en este artículo.

(61) FJ 2.º.

(62) FJ 3.º.

#### 4. CONCLUSIONES

1. El Estado social y democrático de Derecho conlleva, ínsito a su esencia, el sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento de toda actividad de los poderes públicos en beneficio de una doble protección, tanto del principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad del poder, como de la garantía y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas. Así se recogen en los artículos 9 y 53 CE a partir de los cuales se comienza necesariamente a redefinir la teoría de los «acta interna corporis» dentro de un estructura estatal ciertamente diferente a la del primer liberalismo, preñado éste de un jacobinismo y de un sistema relacional en el que los elementos absolutistas, el principio monárquico y la involución eran sentidos cotidianamente por las Asambleas representativas de la voluntad nacional como enemigos schmittianos difícilmente conciliables.

2. Podemos definir las Resoluciones como aquellas normas parlamentarias, sin valor normativo legal (63), dictadas por la Presidencia de la Cámara (64), tendentes a la interpretación en caso de duda y la suplencia en caso de omisión del Reglamento de la misma (65), que se encuentran limitadas por la atribución funcional establecida (suplir e integrar) y el contenido del propio Reglamento (66).

3. Las Resoluciones pueden clasificarse desde diferentes prismas, bien sea el órgano creador, las voluntades que en ella confluyen; también por sus efectos (generales o particulares). Pero a nuestros efectos, la diferenciación principal reside en la que da lugar a la dicotomía entre Resoluciones supletoria e interpretativas, discriminando al resto, hasta tal punto que supone la negación del carácter de tales respecto a las segundas (67).

---

(63) *Vid. STC 44/1995 (FJ 2.º).*

(64) Recuérdense las excepciones citadas de Cataluña y Galicia, en cuyos Parlamentos autonómicos le compete a la Mesa la labor de suplencia e interpretación. Véase a tal fin nota 11.

(65) *Vid. arts. 32.2 RCD y 37, apartados 7 y 8 RS.*

(66) *STC 44/1995 (FJ 2.º).*

(67) Con esta diferenciación la STC 44/1995 asimila el incumplimiento de las prescripciones reglamentarias referidas a los fines que deben realizar las Resoluciones como motivo de lesión del art. 23.1 CE, y por ello hace a las mismas recurribles directamente en amparo.

4. Las Resoluciones parlamentarias en cuanto a su control jurisdiccional no eran fácilmente ubicables ni en el artículo 27 LOTC ni en el artículo 42 de dicha norma; es por lo anterior que el Alto Tribunal hubo de proceder a realizar una interpretación que permitiese el cumplimiento de los artículos 9 y 53.2 CE respecto a la conculcación de los derechos fundamentales por aquellas. Desde el Auto 147/1982 a la STC 44/1995, podemos observar un claro deslizamiento de los planteamientos del TC desde una interpretación laxa de la teoría de los «acta interna corporis» al ulterior control en amparo de las mismas.

5. Hasta la STC 118/1988, y a través de Autos (183/1984, 296/1985, 12/1986, ...) el Alto Tribunal considera que existen ámbitos ajenos al control jurisdiccional (toda decisión no externa o con carácter normativo (68)) y que, este, de existir, se realiza vía artículo 27 LOTC por considerar a las Resoluciones como decisiones normativas. La teórica posibilidad de recurrir en amparo actos firmes y que sean de aplicación (69) y la posible lesión de los derechos fundamentales y libertades públicas (70), abren la probabilidad de que la jurisprudencia posibilite con sus sentencias cualquier opción, no obstante la constante y categórica inadmisión, en este período, de los amparos presentados ante presuntas violaciones de derechos fundamentales a través de Resoluciones presidenciales, por la consideración de éstas como inmersas en los actos internos (71).

6. La STC 118/1988, procede a la admisión de los recursos de amparo por la posible conculcación de derechos fundamentales protegidos en virtud del artículo 53.2 CE, sean los actos recurridos internos o no, pasando así a un segundo plano su ámbito de validez (72). Si bien es cierto lo anterior, a continuación se establece la asimilación de las Resoluciones al Reglamento, sin proceder a la diferenciación entre las que cumplen con tareas interpretativas y de suplencia y las que no lo hacen, con lo que, a efectos de su impugnabilidad, sólo cabe la vía del artículo 27 CE (recurso de inconstitucionalidad), al dotarle de un rango legal en virtud de una equívoca interpretación del principio «pro actione» que impide al particular con intereses legítimos la defensa de sus derechos fundamentales y libertades públicas (73).

---

(68) ATC 183/1984 (FJ 2.º).

(69) ATC 296/1985 (FJ 1.º).

(70) ATC 12/1986 (FJ 1.º).

(71) ATC 183/1984 (FJ 2.º), asumida por STC 118/1988 (FJ2.º).

(72) STC 118/1988 (FJ 2.º).

(73) STC 118/1988 (FJ 3.º).

7. En 1990, a través de la sentencia número 119, el TC avanza nuevamente en este proceloso camino hacia el control de las Resoluciones mediante el amparo constitucional, diferenciando entre Resoluciones que cumplen sus limitaciones materiales y suplen e interpretan a los Reglamentos frente a las que se extralimitan, si bien esta sentencia, al no ser el caso estudiado, no se pronuncia sobre la «degradación» de éstas últimas y su configuración como actos sin valor de ley (74).

8. Va ser la STC 44/1995, en su FJ 4.º, la que acoge la dicotomía anterior, asumiendo que la mera infracción reglamentaria supone conculcar el artículo 23.2 CE y, por ende, la posibilidad del reconocimiento del amparo. Como la propia sentencia afirma, las Resoluciones no gozan de rango de ley, por lo que todas ellas son recurribles en amparo; si además, al no tener dicho rango, se encuentran limitadas por el Reglamento, y el artículo 23 CE se encuentra sometido a la reserva de ley, ello produce que las Resoluciones impropias, por el mero hecho de infringir el Reglamento, sean recurribles en amparo. Las Resoluciones propias serán objeto de admisión y de reconocimiento de amparo, cuando presuntamente lesionen un derecho fundamental, lesión que en el caso anterior se da por supuesto vía infracción de Reglamento y, consiguiente artículo 23 CE.

En fin, que del reconocimiento de los «acta interna corporis» (entre ellos de las Resoluciones parlamentarias) y el posterior control vía artículo 27 LOTC (STC 118/1988), el TC ha concluido con el reconocimiento del amparo constitucional como vía fundamental para, también en este caso, proceder a la tutela de los derechos fundamentales. No cabría posiblemente otra evolución, pues si no lo imperado en la CE y en la LOTC respecto a la protección y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas sería interpretado de manera bastarda a raíz de la intromisión de una teoría (la de los actos internos) que, en un Estado social y democrático de Derecho debe ser reinterpretada de tal manera que no quepa resquicio alguno al control y defensa de un principio axial de nuestro ordenamiento como es el de la protección de los derechos y libertades fundamentales.

## BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ CONDE, E.: «Curso de Derecho constitucional», vol. II, Madrid, Tecnos, 1993.

(74) STC 118/1988 (FJ 5.º).

- ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E.: *Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional*. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y justicia constitucional» IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Pamplona. Aranzadi, 1997, págs. 41-52.
- ARCE JANARIZ, A.: *El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 46, 1996, págs. 207-237.
- AGUIAR DE LUQUE, L.: *La composición y organización parlamentaria en la jurisprudencia constitucional*. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y justicia constitucional» IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Pamplona. Aranzadi, 1997, págs. 53-71.
- ALFONSO PINAZO, C. de.: *El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario*. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y justicia constitucional» IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Pamplona. Aranzadi, 1997, págs. 397-409.
- ASTARLOA, I.: *Enciclopedia Jurídica Básica*. Voz «Acuerdo parlamentario». Madrid. Civitas, 1995, vol. I, págs. 223-224.
- BAR CENDÓN, A.: *Los parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional*. En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y justicia constitucional» IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Pamplona. Aranzadi, 1997, págs. 397-409.
- BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del TC en la Sentencia 99/87*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 24, 1988, págs. 211-228.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C.: *Doctrina del TC*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 44, 1995, págs. 221-230.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ-TREVIJANO, P. J.: «Curso de Derecho Constitucional Español», vol. III, Madrid. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UCM.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A.: *La incidencia positiva del Tribunal Constitucional en el poder legislativo*. En «Revista de Estudios Políticos», núm. 81, 1993, págs. 47-72.
- GARRIDO FALLA, F. (et alrii): «Comentarios a la Constitución». Madrid, Civitas, 1985 (Comentario al art. 72.1 a cargo de RECODER DE CASSO, E., págs. 1098-1117).
- GUAITA, A.: *El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos*. En «Revista de las Cortes Generales», núm. 7, 1986, págs. 161-179.

- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: *El control por el TC de la actividad no legislativa del parlamento*. En «Revista de la Administración Pública», núm. 107, 1985, págs. 79-146.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: «Instituciones de Derecho constitucional español». Madrid. CESSJ «Ramón Carande. 1994.
- MOLAS, I. y PITARCH, I. E.: «Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno». Madrid. Tecnos, 1987.
- MORALES ARROYO, J. M.: *Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las Resoluciones parlamentarias*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 46, 1996, págs. 257-281.
- MORALES ARROYO, J. M. y REVENGA SÁNCHEZ, M.: *Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho parlamentario*. En «Revista de las Cortes Generales», núm. 7, 1986, págs. 181-203.
- PAU I VALL, F.: *Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional*. (Comentario de la STC 44/1995) En PAU I VALL, F. (coord.) «Parlamento y justicia constitucional» IV Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Pamplona. Aranzadi, 1997, págs. 411-419.
- PUNSET BLANCO, R.: *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 28, 1990, págs. 111-117.
- QUINTANA LÓPEZ, T.: *El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias*. En «Revista de las Cortes Generales», núm. 18, 1989, págs. 119-169.
- *Ídem* en «Estudios sobre la Constitución (Homenaje al Profesor García de Enterría)». Tomo III, Madrid. Civitas, págs. 2075-2111.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: «Derecho parlamentario español». Madrid, Editora Nacional, 1984.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *La inmunidad parlamentaria y su control constitucional*. (Comentario de la sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional). En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 38, 1993, págs. 243-261.
- TORRES MURO, I.: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 43, 1995, págs. 51-71.
- TORRES MURO, I.: *La disciplina parlamentaria ante el Tribunal Constitucional*. En «Revista Española de Derecho Constitucional», núm. 28, 1990, págs. 207-221.