

LAS RESOLUCIONES INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS DEL REGLAMENTO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

ESPERANZA GÓMEZ CORONA (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.— 2. LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS.— 3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES SUPLETORIAS E INTERPRETATIVAS DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.— 4. EL CONTROL DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1. Primera fase: el recurso de inconstitucionalidad como única vía de control posible. 2. Segunda fase: la STC 118/88, de 20 de junio. 3. Tercera fase: la STC 119/90, de 21 de junio. 4. Última fase: el amparo constitucional como única vía de control.— 5. CONCLUSIONES.

(*) Departamento de Derecho Constitucional. Universidad de Sevilla.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución, en su artículo 72, reconoce la autonomía parlamentaria como principio estructural fundamental de nuestro Parlamento nacional. Así, las Cortes Generales, como órgano constitucional dotado de autonomía, tienen plena capacidad para organizar su estructura y funcionamiento, dentro de unos límites marcados por el texto constitucional, pero con unos márgenes de actuación muy amplios.

También a nivel autonómico se reconoce esta garantía, a pesar de que la Carta Magna omite toda referencia a la autonomía de los Parlamentos territoriales. Por ello, deben ser los respectivos Estatutos los que delimiten su reconocimiento y alcance (1).

Esta *garantía o principio constitucional*, como el Tribunal Constitucional la ha definido recientemente (2), goza en España de gran tradición y ha sido reconocida en todos los textos constitucionales desde 1812 (3). Podríamos definirla, siguiendo a Díez-Picazo, como el haz de facultades de que gozan las Asambleas legislativas para regular y gestionar por sí mismas la

(1) A pesar de que únicamente el Estatuto de la Región de Murcia alude de forma expresa a esta noción (artículo 27.1), en todos se contiene el reconocimiento de las diversas potestades que la autonomía parlamentaria implica.

(2) STC 243/2000, de 3 de octubre.

(3) En esta Constitución, aunque no se proclama de forma expresa, sí se conceden a las Cortes facultades propias de la autonomía parlamentaria, como la de dotarse de un reglamento que regule todo lo que pertenezca a «su gobierno y orden interior» (art. 127) o la de elegir su presidente, vicepresidente y secretarios (art. 118).

actividad de organización que posibilita el cumplimiento de las tareas fundamentales del Parlamento (4). Según el propio texto constitucional, goza de diversas manifestaciones: autonomía reglamentaria, presupuestaria y de personal (art. 72.1 CE), autonomía organizativa (art. 72.2 CE) y autonomía administrativa y de policía (art. 72.3 CE).

De este modo, una manifestación más de la autonomía parlamentaria es la potestad autonormativa de las Cortes Generales, que se encuentran facultadas para dotarse de sus propias normas de organización y funcionamiento, sin que en su elaboración puedan intervenir instancias ajenas al Parlamento. En concreto, son tres los tipos de normas que el precepto constitucional reconoce: el Reglamento de cada una de las Cámaras integrantes del Parlamento nacional, el Reglamento de las Cortes Generales y el Estatuto de Personal.

De estas tres normas, el Reglamento Parlamentario resulta sin duda la más importante, al constituir la norma básica de organización y funcionamiento, bajo cuyos dictados se desarrolla toda la actividad parlamentaria. El Tribunal Constitucional ha destacado cómo «los Reglamentos Parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras, íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1 CE) del que tales órganos son expresión y reflejo» (5).

En lo que respecta a las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades Autónomas, no todos los Estatutos de Autonomía efectúan una proclamación de la autonomía reglamentaria (6), quizás por considerarla una potestad inherente a cualquier cuerpo legislativo democrático y, en consecuencia, no necesitada de reconocimiento expreso (7). El caso catalán presenta una peculiaridad, ya que la proclamación de esta autonomía se realiza mediante una ley de su Parlamento(8). Pero, procla-

(4) *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias* (Zaragoza, Cuadernos de los *Studia Albornotiana*, 1985), p.25.

(5) STC 44/95, de 13 de febrero, F.J. TERCERO.

(6) Los Estatutos de Autonomía de Cataluña y Castilla-La Mancha, a pesar de remitirse al Reglamento en su articulado, no encomiendan de modo expreso la elaboración de esta norma a sus respectivos Parlamentos.

(7) Punset Blanco, R. «La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el ordenamiento español», en Silva Ochoa, (coord.), *Las fuentes del Derecho Parlamentario* (Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1996), p.72.

(8) Art. 8.2 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad.

men o no de forma expresa esta autonomía los distintos Estatutos, todas las Asambleas Legislativas territoriales disponen de un Reglamento Parlamentario propio, por el que se rige toda su actividad (9).

2. LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS

El Derecho Parlamentario está integrado, como cualquier sector del ordenamiento, por normas jurídicas de diverso rango y naturaleza. Si bien el Reglamento Parlamentario constituye la norma principal de este ordenamiento tan peculiar, no es, ni mucho menos, su única fuente. Por el contrario, las denominadas «Resoluciones» han proliferado en los distintos ordenamientos parlamentarios de nuestro país, con unos fines y unos contenidos muy diversos. Esto es debido a que los Reglamentos Parlamentarios son disposiciones de dificultosa adaptación, como consecuencia de una rigidez que actúa al mismo tiempo como garantía de la autonomía de la Asamblea y como garantía de las minorías constituidas en su seno (10).

Las Resoluciones constituyen normas parlamentarias dictadas por los órganos rectores de la Cámara con base en el propio texto reglamentario. En general, es posible establecer una distinción básica de las Resoluciones atendiendo a su carácter general o singular. Es decir, si surgen para dar respuesta a una situación concreta y determinada y con ella se agotan, o si por el contrario, tienen una vocación de permanencia, dada su aplicabilidad a

(9) Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de abril de 1995; Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; Reglamento del Parlamento de Canarias, de 22 de junio de 1999; Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 5 de marzo de 1999; Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 16 de octubre de 1997; Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990; Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 20 de octubre de 1987; Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 7 de septiembre de 1983; Reglamento del Parlamento de Galicia, de 1 de septiembre de 1983; Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 23 de junio de 1986; Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001; Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997; Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de abril de 1988; Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995; Reglamento del Parlamento Vasco, de 11 de febrero de 1983; Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994. FUENTE: www.aelpa.org (consultado el 19 de noviembre de 2001).

(10) Morales Arroyo, J.M. «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las Resoluciones parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 46 (1996), p. 258.

otros supuestos de hecho en el futuro. Las Resoluciones singulares suelen ser dictadas por los Presidentes, con la finalidad de solventar incidencias concretas surgidas en la Cámara. Las generales en cambio, aunque también suelen emanar de la Presidencia, para su adopción es necesaria la decisión favorable de otros órganos, normalmente la Mesa o la Junta de Portavoces.

Como fuente del Derecho cobran mayor importancia las Resoluciones de carácter general, ya que aunque dictadas con ocasión de un caso concreto, pasan a formar parte del ordenamiento parlamentario de un modo indefinido. De entre las Resoluciones generales es necesario detenernos en el estudio de las supletorias e interpretativas, que en nuestro sistema han cobrado gran relieve, proliferando su utilización por los órganos rectores de las Cámaras, debido en gran parte a la minuciosidad y gran detalle que caracteriza a los Reglamentos de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos, lo que provoca la necesidad de atender continuamente a situaciones nuevas no previstas reglamentariamente.

Los Reglamentos del Congreso y del Senado han recogido de forma expresa la facultad de los Presidentes de ambas Cámaras de dictar Resoluciones interpretativas y supletorias de sus normas reglamentarias; unas Resoluciones que, dado su inferior rango jerárquico, se encuentran sometidas a la Constitución y al Reglamento Parlamentario (11).

La facultad de dictar Resoluciones también aparece regulada en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de todas las Comunidades Autónomas. La mayoría de éstos conceden a sus respectivas Presidencias dicha facultad, con la sola excepción de los Reglamentos de los Parlamentos Gallego y Catalán, que atribuyen las facultades interpretativas y supletorias a las Mesas de las respectivas Cámaras, sin prever en su articulado la posibilidad de dictar Resoluciones de carácter general (12).

Volviendo a la distinción antes referida, hemos de señalar cómo en la mayoría de los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas y en los del Congreso y Senado, la capacidad del Presidente aparece

(11) Santaolalla, F., *Derecho Parlamentario Español* (Madrid, Espasa-Calpe, 1990), p. 49.

(12) Artículos 26.1.1 del Reglamento del Parlamento Catalán y 30.1.1 del Gallego.

sometida a mayores controles cuando se trata de dictar Resoluciones de carácter general, auténticas normas jurídicas. En cambio, cuando la Presidencia hace uso de la facultad que tiene atribuida de hacer cumplir el Reglamento en el curso de los debates parlamentarios, no necesita del concurso de otros órganos. En estas ocasiones, el Presidente se limita a resolver alguna cuestión concreta para la que parece no existir solución en el Reglamento, o responde a la petición de un miembro de la Cámara dirigida a que se cumpla algún precepto reglamentario. Por tanto, nuestros Reglamentos atribuyen a los Presidentes una función de interpretación que, de ser necesario, ejercitan en el curso de los debates y en solitario.

En cambio, cuando se trata de la adopción de normas de carácter general, de actos de creación del derecho, los Reglamentos son más exigentes. En el Congreso se concede la facultad de interpretar y suplir el Reglamento en los casos de duda u omisión al Presidente, aunque debe contar con el acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces para dictar disposiciones supletorias de carácter general (13). En el Senado, el Presidente dicta normas interpretativas, una vez oída la Junta de Portavoces, y suple las lagunas de acuerdo con la Mesa de la Comisión del Reglamento, además de oída la Junta de Portavoces (14).

Pero ninguno de los dos Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales confieren facultad alguna al Pleno de las respectivas Cámaras para emitir su parecer con respecto al contenido o la oportunidad de estas Resoluciones, que como se ha señalado, constituyen auténticas normas jurídicas, fuente del Derecho Parlamentario. Lo cierto es que a la vista del artículo 72.1 de la Constitución cabría pensar que la competencia para la aprobación de estas normas debería recaer en última instancia en el Pleno. Así lo ha entendido Torres Muro, para el que habría que «dotar al Pleno de la posibilidad de rechazar o no estas normas supletorias de lagunas, de manera que se mantenga su control sobre todas las reglas que rigen las actividades de la Cámara, sin que se puedan producir peligrosos presidencialismos» (15). Santaolalla, por su parte, ve dudoso el procedimiento de emplear Resoluciones para cubrir o completar auténticas lagunas reglamentarias, esto es,

(13) Art. 32.2 del Reglamento del Congreso, de 10 de febrero de 1982.

(14) Arts. 37.7, 37.8 y 44 d) del Reglamento del Senado, Texto Refundido de 3 de mayo de 1994.

(15) *Los órganos de gobierno de las Cámaras* (Madrid, Congreso de los Diputados, 1987), p.120 y ss.

para la regulación de materias que por su entidad deberían figurar en los Reglamentos del Congreso y del Senado, pues tratándose de cuestiones de esta naturaleza resultan aplicables las exigencias formales dispuestas en el artículo 72.1 CE: aprobación por las Cámaras respectivas, se entiende que por el Pleno y mayoría absoluta (16).

Si bien tiene razón Santaolalla, al entender que, en puridad, este tipo de laguna debería ser cubierta por el propio Reglamento, no se debe ignorar la dificultad que entraña para el buen funcionamiento de las Cámaras, el recurso a una reforma del Reglamento cada vez que se aprecie una laguna o algún punto necesitado de interpretación. La buena marcha de la institución demanda normas flexibles que puedan adaptarse a la cambiante vida parlamentaria y es precisamente por esto, por lo que las Resoluciones de los órganos rectores se presentan como armas muy útiles en la difícil tarea de juridificar la escena política. Sin embargo, no parece descabellada la idea de dotar al Pleno de la competencia para pronunciarse en última instancia sobre la idoneidad de las Resoluciones. Esta solución es precisamente la adoptada en los Reglamentos de la Cámara de Diputados italiana y del *Bundestag*, donde se precisa el voto de la Asamblea para que las Resoluciones se incorporen al Derecho Parlamentario positivo (17). En nuestro país, en esa dirección, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia ha previsto que compete al Presidente de la Asamblea, oída la Mesa y la Junta de Portavoces, la interpretación del Reglamento y la integración de sus lagunas. Pero además, deja abierta la posibilidad, si dos grupos parlamentarios lo solicitan, de someter a revisión por el Pleno de la Cámara el contenido de la Resolución (18). Sin embargo, esta solución, a pesar de ser más respetuosa con el sentido y finalidad de la autonomía reglamentaria, que exige mayoría absoluta precisamente para asegurar un consenso real en la adopción de medidas vitales para el funcionamiento del Parlamento, es mucho menos operativa y con ella, estas Resoluciones perderían gran parte de su valor, al consistir su fin primordial en que no se paralicen los trabajos de la Cámara cada vez que surja una duda sobre la interpretación de algún precepto o una omisión; objetivo que se vería en parte incumplido si el Pleno tuviera que pronunciarse en las ocasiones antes referidas. Además, como se viene des-

(16) *Derecho Parlamentario Español, op. cit.*, p.49.

(17) Art. 127.1 inciso 2º del Reglamento del *Bundestag* y art. 16.3 del Reglamento de la Cámara de Diputados italiana.

(18) Art. 171 del Reglamento de la Asamblea de Murcia.

tacando, la facultad de dictar Resoluciones de carácter general no la ejerce la Presidencia de la Cámara en solitario. Por el contrario, la intervención de la Mesa y de la Junta de Portavoces fundamentalmente, aseguran en cierta medida la participación de toda la Cámara en la adopción de estas Resoluciones.

3. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS RESOLUCIONES SUPLETORIAS E INTERPRETATIVAS DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Las Resoluciones normativas de carácter general constituyen una práctica bastante asentada en nuestro ordenamiento desde antiguo (19) y suponen, a mi juicio, una manifestación más de la autonomía de las Asambleas Parlamentarias integrantes de las Cortes Generales para crear su propio ordenamiento. De ahí que sean los propios Reglamentos los que confieran a uno u otro órgano la facultad de suplirlos o interpretarlos, conteniendo ellos mismos las soluciones a los problemas de interpretación que pudieran surgir en cualquier momento, evitando de este modo la interferencia de otros órganos (20).

Aunque la caracterización de las Resoluciones interpretativas y supletorias del Reglamento no es tarea fácil, lo que sí resulta obvio es que se sitúan jerárquicamente por debajo de la Constitución y del Reglamento al que suplen o interpretan. Así, si el Reglamento tiene rango de ley, como el Tribunal Constitucional y parte de la doctrina parecen entender, no puede decirse lo mismo de las Resoluciones de los órganos rectores de las Cámaras, que sin duda tienen inferior rango jerárquico, a pesar de que el Tribunal Constitucional no ha pareci-

(19) La primera referencia expresa aparece en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934, en su artículo 34, que al enumerar las facultades del Presidente establece en su punto 6º: «interpretar este Reglamento y suplir o completar sus preceptos en casos omisos o dudosos». Aún así, y a pesar de ser este precepto el primero que recoge esta facultad presidencial, existe mucho antes en nuestra historia, una norma que, aunque de modo indirecto, alude a la suplencia e interpretación de la norma reglamentaria. Me estoy refiriendo al Reglamento del Congreso de los Diputados de 8 de mayo de 1847, que en su artículo 224 –en el título dedicado a la reforma del propio Reglamento– establece: «De las resoluciones del Congreso en casos omisos o dudosos formará la Secretaría un Apéndice, que se repartirá a los Diputados al principio de cada legislatura, y se observarán en casos análogos como adiciones provisionales al Reglamento». Es lo que en nuestra tradición parlamentaria se ha denominado «fijar un precedente».

(20) García Escudero, P., «Autonomía Funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal», en Alzaga, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, tomo VI (Madrid, Edersa, 1998), p. 408.

do entenderlo así durante años. Para Santaolalla, el Tribunal «utiliza una ambigua e innecesaria presentación como normas con valor de ley» a efectos de justificar su control de inconstitucionalidad (21). De hecho, aunque se publican en el Boletín Oficial de las Cortes Generales –no así en el Boletín Oficial del Estado como sí viene siendo habitual que se publiquen los Reglamentos–, no se incorporan al texto reglamentario, sino que aparecen como un anexo al mismo en las publicaciones del Reglamento de la respectiva Cámara. Como más tarde comprobaremos, desde 1995, el Tribunal Constitucional no atribuye rango de ley a este tipo de Resoluciones (22).

Una mención merece en este lugar un problema directamente relacionado con la naturaleza jurídica de estas Resoluciones, y es la cuestión relativa a su suficiencia para cubrir la reserva reglamentaria del artículo 72.1 de la Constitución. Se trata de dilucidar si se vulnera la citada reserva cuando algún asunto atinente a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras y por tanto, reservado a la norma parlamentaria, se regula por una Resolución de este tipo. Si se atiende a la literalidad del precepto constitucional, la reserva únicamente puede ser cubierta mediante el Reglamento Parlamentario, con los requisitos de aprobación y reforma que la disposición establece. Lo que ocurre es que no es posible exigir al Reglamento que sea una norma tan completa en sí misma que prevea todas las posibilidades que pueden surgir en la compleja vida parlamentaria. Es necesario, en ocasiones, ante situaciones nuevas, no previstas en el texto reglamentario o por falta de claridad en algún precepto concreto, realizar una labor de interpretación del Reglamento e incluso integrar sus posibles lagunas. En estos casos será posible, creemos, que las Resoluciones de la Presidencia entren a regular cuestiones que por lógica están incluidas en la reserva del 72.1 de la Constitución, siempre y cuando esto se haga motivado por la necesidad de interpretar el Reglamento por oscuridad de alguno de sus preceptos, o de suplir alguna laguna. Laguna, entiendo, que no es lo mismo que un vacío total sobre alguna de las cuestiones básicas de organización y funcionamiento de las Asambleas, ya que en ese caso estaríamos ante una violación flagrante de la reserva reglamentaria (23). En estos casos, los Presidentes deberán ser

(21) *Derecho Parlamentario Español*, op. cit., p. 50, nota 29.

(22) El Tribunal abandona la postura que había sido tradicional, de atribuir rango de ley a este tipo de Resoluciones en 1995, con la STC 44/95, de 13 de febrero.

(23) Utilizando la terminología de Norberto Bobbio podríamos decir que únicamente la integración de las lagunas propias resulta respetuosa con la reserva reglamentaria establecida en la Constitución, no siendo así en el caso de las lagunas impropias. *Teoría General del Derecho* (Madrid, Debate, 1991), pp. 240 y 241.

extremadamente cuidadosos y realizar una interpretación o integración del Reglamento muy escrupulosa en el cumplimiento del mismo, no infringiéndolo ni modificándolo.

De todos modos, no se puede obviar lo complicado que resulta en las más de las ocasiones ceñir la vida política a criterios estrictamente jurídicos. Si bien como acaba de exponerse, las normas de la Presidencia no son aptas para modificar e infringir el Reglamento, esto no es óbice para que en la práctica se efectúen bastantes reformas reglamentarias por este cauce, lo cuál no es criticable siempre y cuando se respeten los derechos de las minorías. Los órganos de gobierno de las Cámaras suelen ser reflejo de la mayoría parlamentaria y a pesar del carácter de neutralidad con que se quiere revestir a la Presidencia, este dato va a influir a la hora de ejercitar sus atribuciones. Lo importante es que existan unos cauces para corregir esa «extralimitación de sus funciones» si con ello se han desconocido los derechos de las minorías, atentando entonces contra el pluralismo político.

Así pues, una vez vistos los límites de estas Resoluciones, establecidos en la Constitución y en el propio Reglamento Parlamentario, vamos a detenernos en las distintas formas de control a que están sometidas.

Además del control interno, ejercido por los órganos de gobierno de la Cámara en función de su potestad de auto-organización, debemos preguntarnos si es posible un control externo. Si la Resolución afectara a una cuestión relativa al personal al servicio de las Cortes, la Jurisdicción ordinaria sería competente para conocer del asunto, pero no en otro caso. El dato de que el Tribunal Constitucional es competente para controlar las Resoluciones intraparlamentarias queda fuera de toda duda, ya que de hecho, lleva años ejerciendo este control. Lo que no está tan claro son los cauces apropiados para ello, así como los límites a los que el Tribunal debe ceñirse en este tema.

Por tanto, debe concluirse este apartado destacando cómo las Resoluciones supletorias e interpretativas son auténticas normas jurídicas, disposiciones que se incorporan al ordenamiento parlamentario de la Asamblea en cuestión, y dotadas de un rango subreglamentario, al poseer inferior rango jerárquico que el Reglamento al que suplen o interpretan. No creo que sea posible mantener la tesis de que constituyen disposiciones con valor de ley, como el Tribunal Constitucional defendió durante algunos años. Pero pasemos a analizar más detenidamente la jurisprudencia constitucional atinente a estas cuestiones.

4. EL CONTROL DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La Constitución, como era de esperar, omite cualquier referencia al tipo de control al que se sujetan las Resoluciones, por lo que resulta preciso acudir a la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC). En esta norma, si bien no aparecen mencionadas las Resoluciones de la presidencia, la interpretación conjunta de alguno de sus preceptos ofrece una respuesta. Con este fin, vamos a analizar los artículos que se ocupan del control de la actividad de las Cortes Generales. Por un lado, el artículo 27.2 de la ley, que incluye entre las normas aptas para ser fiscalizadas mediante los procedimientos de control de constitucionalidad, además de las leyes fruto de la potestad legislativa, a los Reglamentos Parlamentarios. El artículo 42 por otro lado, entiende susceptibles de amparo los actos y decisiones sin valor de ley emanados de las Cortes Generales y de sus órganos, así como los emanados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de sus órganos.

De esta regulación se desprende un dato: el legislador español ha establecido un control prácticamente pleno de la actividad del Legislativo, sin dejar, al menos aparentemente, ningún resquicio de actividad exenta de control. Así que, si por un lado controla las normas con valor de ley, fruto de la potestad legislativa de las Cortes, fiscaliza además la norma básica de organización interna de las Cámaras, que constituye el más claro exponente de su autonomía normativa y por otro lado, todos sus actos y disposiciones sin valor de ley, al menos en cuanto que estos últimos vulneren derechos fundamentales, parece no haber ningún resquicio de inmunidad. A la vista de este cuadro de la situación, no parece muy aventurado señalar que, en pura lógica, las Resoluciones interpretativas y supletorias también se hallan sometidas a la fiscalización del Tribunal. Si lo está el Reglamento, norma a la que se han de someter, y los actos parlamentarios sin valor de ley de todo tipo, según el artículo 42 LOTC, estas Resoluciones, especie de escalón intermedio, también deben estarlo. El cauce procesal creo que queda claro, aunque el Tribunal Constitucional ha tardado algunos años en verlo así.

En efecto, el Tribunal, si bien siempre ha considerado objeto de control estas Resoluciones, en la elección del cauce idóneo para esa fiscalización ha oscilado entre el procedimiento establecido en el artículo 27.2 o en el 42 de la LOTC. Su jurisprudencia ha pasado de una primera fase, en la que entendía que estas Resoluciones, como normas de carácter general, debían

asimilarse al Reglamento y por tanto, estaban sometidas al control de constitucionalidad por la vía del recurso, hasta la situación actual en la que afirma que sólo son fiscalizables a través de la vía dispuesta en el art. 42 de la LOTC.

Pero vamos a proceder al estudio de la doctrina del Tribunal Constitucional. Para ello, la dividiremos en etapas, ya que en su línea jurisprudencial pueden distinguirse distintas fases perfectamente diferenciadas.

1. *Primera fase: el recurso de inconstitucionalidad como única vía de control posible*

La jurisprudencia constitucional en esta materia se inaugura en 1984, con un Auto que marcará toda una línea que habría de continuar inalterada durante varios años. En efecto, el *Auto 183/84, de 21 de marzo* resuelve un amparo interpuesto contra unas normas dictadas por la Presidencia del Senado (24). Creemos conveniente detenernos un momento en los antecedentes del caso, pues pudieron influir en la solución dada por el Tribunal.

Los hechos en los que trae causa la demanda de amparo son bien conocidos: el debate de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación estuvo rodeado de gran tensión en un Parlamento, en el que la oposición trataba por todos los medios de retrasar la entrada en vigor de la ley. Fruto de esta política de obstruccionismo fue la presentación en el Senado por el Grupo Parlamentario Popular de más de cuatro mil enmiendas al proyecto de ley. Ante este panorama, la Presidencia del Senado dicta una norma supletoria para la ordenación de los debates, encaminada a hacer posible el cumplimiento de los plazos constitucionales de tramitación de la ley en el Senado, establecidos en el artículo 90.2 CE. La norma habilitaba al Presidente de la Cámara para que agrupase las enmiendas de cara al debate y fijase un tiempo máximo para el mismo.

Pues bien, en este estado de cosas y en un último intento por retrasar la entrada en vigor de la ley, un senador del Grupo Parlamentario Popular interpone recurso de amparo contra la citada norma supletoria, alegando que se habían vulnerado sus derechos reconocidos en los artículos 14 y 23.2 CE y solicitando del Tribunal la suspensión del acto en virtud del artículo 56 de la LOTC.

(24) Un comentario sobre esta sentencia encontramos en: Torres Muro, I., «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12 (1984).

El Tribunal en esta ocasión, como en muchas otras, se encontraba en una situación difícil, pues si estimaba el amparo, aún cuando denegase la solicitud de suspensión, habría servido a los intereses del Grupo Parlamentario Popular en sus prácticas obstruccionistas. Pero el Tribunal ni siquiera entró en el fondo del asunto, resolviendo mediante Auto. Lo que no es posible saber, es si la peculiar situación política del momento tuvo que ver en la decisión del Tribunal Constitucional, o si éste fue capaz de abstraerse de la situación imperante y resolver conforme a criterios jurídicos exclusivamente.

Pero fuera así o no, lo cierto es que este pronunciamiento no deja de ser sorprendente por las consecuencias que trajo consigo. El Tribunal, refiriéndose a la citada Resolución entiende:

«Lo que en él se impugna es una norma, y el citado precepto (42 LOTC) no habla de normas, ni de disposiciones, sino sólo de actos o resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general».

Y en el Fundamento Jurídico Tercero añade:

«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».

El Tribunal entiende que esta Resolución supletoria de la Presidencia del Senado es una norma general, incorporada al Reglamento, por lo que no es susceptible de amparo constitucional, al no tratarse de una «decisión o acto sin valor de ley». Parece ser que, a partir de este pronunciamiento, las normas supletorias al menos, en tanto que sean de carácter general, deberán impugnarse por los cauces de control de constitucionalidad. Pero el Tribunal no se conforma con conferirle ese carácter de «norma general», sino que además entiende que no procede en este caso el amparo porque:

«en el presente recurso no ha habido acto alguno de aplicación, sino que se impugna directamente la norma y es obvio que este Tribunal no ha consagrado, porque no podría hacerlo sin violar su propia Ley, la existencia de un recurso directo contra las Leyes o normas con valor de Ley».

De esta última afirmación parece desprenderse que para el Tribunal, la citada Resolución es una norma con valor de ley (25). Esto, que en esta oca-

(25) De todos modos, hay que señalar que ésta no es la única causa de inadmisión del amparo, ya que dado el carácter interno del acto, el Tribunal entiende que no tiene competencia para conocer de él.

sión aparece tan sólo apuntado, lo dirá el Tribunal con mucha más contundencia poco tiempo después.

Esta doctrina se mantiene durante unos años y el Tribunal la reiterará todavía, antes de modificarla, en un par de ocasiones. En los Autos 296/85, y 244/86 asistimos a la misma fundamentación para inadmitir demandas de amparo dirigidas a controlar Resoluciones de este tipo.

En el *Auto 296/85, de 8 mayo* se resuelve en amparo la impugnación de un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, por el que se aprobaba la modificación de varios preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra. El Tribunal, además de entender que el acuerdo no había alcanzado firmeza, requisito exigido por el artículo 42 de la LOTC, sostiene que se trata de una disposición general, integrada en un Estatuto con valor de ley, que aunque emanada de la Mesa, órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del artículo 42 de la LOTC, «no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de Ley».

Como puede apreciarse, en esta ocasión el Tribunal es mucho más explícito a la hora de entender que este tipo de Resoluciones de los órganos rectores de las Cámaras tiene valor de ley, por lo que su impugnación en amparo no es posible, al chocar frontalmente con la dicción literal del artículo 42 de su ley orgánica, como había afirmado en el primer Auto. El Tribunal sin embargo, sí estima posible la interposición del amparo constitucional frente a los actos de aplicación de la citada «disposición», pero no frente a ella misma.

En el *Auto 244/86, de 12 de marzo*, resuelve la impugnación en amparo de dos Resoluciones dictadas por la Presidencia de la Asamblea de Madrid, en virtud de las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento de la Cámara que le confería el artículo 31.2 de la propia norma. El Tribunal, en el Fundamento Jurídico Único señala:

«Las Resoluciones de la Asamblea 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, que, (.....) pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y la LOTC».

El Tribunal admite de modo claro lo que antes únicamente había apuntado: para él, no sólo se trata de disposiciones de carácter general, sino de verdaderas normas con rango de ley. Esto, unido a que el Tribunal ha afirmado expresamente, como hemos visto, que el recurso de amparo sí era posible frente a actos de aplicación de las citadas Resoluciones, conduce a pensar que la vía del recurso de inconstitucionalidad no es la única para controlar estas normas, sino que por el contrario y aunque el Tribunal no lo diga expresamente, se encuentra abierto el cauce del artículo 55.2 de la LOTC, esto es, la posibilidad de plantearse el propio Tribunal una cuestión interna de constitucionalidad, una vez que haya tenido que conocer en amparo de la constitucionalidad de algún acto de aplicación de la Resolución, que vulnerase Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.

Esto conecta con un requisito que el Tribunal viene exigiendo hace años, y que consiste en que la lesión de derechos alegada en amparo, debe ser una lesión *actual* (26). Ello implica que las disposiciones generales no son susceptibles de ser recurridas en amparo, al ser preciso un acto de aplicación que *actualice* la lesión.

Esta concepción jurisprudencial va a suponer la existencia de un problema añadido, fruto de la regulación del recurso de inconstitucionalidad contenida en la LOTC, en lo que hace a los parlamentarios autonómicos, que al carecer de legitimación procesal para plantear un recurso de inconstitucionalidad frente a las normas con rango de ley, obliga a que sea el Parlamento en cuestión, la mayoría parlamentaria por tanto, el que así lo haga (27). En definitiva, mientras esa doctrina estuvo vigente, los parlamentarios autonómicos carecían de capacidad para impugnar las Resoluciones emanadas de sus órganos rectores, y como además el Tribunal entendía que eran normas no susceptibles de amparo, los derechos de las minorías de los Parlamentos autonómicos quedaban francamente desprotegidos (28), al no disponer de

(26) Esta exigencia se recoge, entre otros, en los pronunciamientos siguientes: AATC 408/1985, de 19 de junio; 1293/1988, de 12 de junio; 566/1989, de 27 de noviembre; 600/1989, de 11 de diciembre y SSTC 110/1984, de 26 de noviembre; 123/1987, de 29 de julio y 43/1988, de 16 de marzo.

(27) Artículo 32 LOTC.

(28) Pau i Vall, F., «La sumisión a Derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias», *Revista de las Cortes Generales*, 25 (1992), p. 44.

cauce procesal alguno para impugnar las Resoluciones dictadas en la Cámara de la que formaban parte.

La decisión del Tribunal de conferir a estas Resoluciones valor de ley suscitaba muchos interrogantes, como si estas normas resultaban aptas para regular el *status* de diputados y senadores y si satisfacían la reserva legal establecida en los artículos 23.2 y 53.2 de la Constitución, o si podían regular materia reservada por el artículo 72.1 de la Constitución a la norma reglamentaria. Tendrán que pasar unos años hasta que el Tribunal Constitucional modifique su jurisprudencia en este punto y se resuelvan algunos de los interrogantes que acabamos de plantear. Pero procedamos antes al estudio de la Sentencia 118/88.

2. Segunda fase: la STC 118/88, de 20 de junio.

La primera cuestión que merece ser destacada de este pronunciamiento, la *STC 118/88, de 20 de junio*, en relación con los anteriores resulta obvio: se trata de una Sentencia y no de un Auto, por lo que el Tribunal ha entrado en el fondo del asunto. Se impugnaba, también mediante un recurso de amparo, una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso por dicha Cámara al conocimiento de «materias clasificadas». El Tribunal entra en el fondo del asunto, lo que debe obedecer a algún motivo. Puede que la causa estribe en que ya no todas las Resoluciones de carácter general van a quedar excluidas de la posibilidad de ser recurridas en amparo.

En el Fundamento Jurídico Tercero señala el Tribunal:

«La Resolución cuestionada tiene evidentemente un contenido normativo (.....) Se trata, sin duda, de una 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, por lo que no se agota con su cumplimiento. (.....) Es una norma jurídica y no un acto.

No bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la Resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible violación de derechos constitucionales susceptibles de amparo. (.....) En puridad, la exclusión que hace el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 161.1 a) de la Constitución y al art. 27 de la misma Ley Orgánica».

Llama la atención en primer lugar, una apreciación que hace el Tribunal Constitucional: ya no basta el carácter normativo de la Resolución parla-

mentaria para entenderla excluida del ámbito del recurso de amparo, sino que es preciso además que cuente con valor de ley, ya que el artículo 42 de la LOTC alude concretamente a los «actos o decisiones sin valor de ley». Más adelante veremos cuáles son las Resoluciones de las que podemos predicar esta cualidad.

En esta sentencia además, se opera una ampliación del ámbito material del Reglamento Parlamentario, incluyendo no sólo la norma de organización y funcionamiento interno aprobada por cada Cámara por mayoría absoluta, sino también las disposiciones normativas «con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara, por lo que, sólo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos Parlamentarios» (29). Y así, según el Tribunal, nos encontramos ante una norma con rango de ley e incorporada al ordenamiento parlamentario de la Cámara. En consecuencia, le corresponde el mismo cauce procesal de impugnación, el recurso de inconstitucionalidad.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no se queda ahí. De hecho, no sólo analiza la constitucionalidad de la citada Resolución, sino que entra a estudiar si se ha dictado cumpliendo con los presupuestos de la norma reglamentaria, esto es, con los requisitos dispuestos por el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso, que es el precepto que autoriza al Presidente para dictar Resoluciones interpretativas y supletorias de la norma reglamentaria. Al hilo de este análisis efectúa algunas precisiones que son de nuestro interés:

«Esta doctrina de asimilación, a efectos de su impugnación, de estas resoluciones normativas a los Reglamentos Parlamentarios, ha de aplicarse también a la Resolución del Presidente sobre acceso a materias clasificadas. En favor de ello existen importantes razones, tanto genéricas, que llevan a una aplicación extensiva de del art. 27.2 d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, como específicas, en relación con el contenido mismo de la disposición.

La primera de estas razones es la que, de acuerdo al art. 32.2 del Reglamento del Congreso, este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de

(29) Este hecho ha sido puesto de manifiesto por García Martínez, A. en «Las disposiciones de la presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional», *Revista de las Cortes Generales*, 35 (1995), pp. 333 y 334.

suplir omisiones en el texto del Reglamento que, integrando y complementando la insuficiencia de este, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones....».

El texto de la sentencia permite extraer varias consecuencias. La primera y más importante, a mi juicio, es la relativa a la distinta tipología de Resoluciones que el Tribunal acaba estableciendo, probablemente sin proponérselo. Así, se procede a una clasificación de los actos parlamentarios en orden a su posible impugnabilidad ante el Tribunal Constitucional. El Tribunal distingue, por un lado, Resoluciones Parlamentarias emitidas con el fin de integrar preceptos reglamentarios, dictadas con escrupuloso cumplimiento del Reglamento, al que no pueden infringir ni modificar. En este caso, se admite tan sólo el control mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Si existiera violación de derechos fundamentales, únicamente podría procederse a su reparación mediante el amparo constitucional interpuesto frente a sus actos de aplicación. Y en este caso es evidente que podría usarse la vía de artículo 55.2 de la LOTC para declarar la inconstitucionalidad de la Resolución. Por otro, existen las Resoluciones dictadas con el fin de interpretar o suplir el Reglamento, pero en las que los órganos competentes se han extralimitado en sus funciones al dictarlas, ya que modifican o infringen el Reglamento al que trataban de integrar o interpretar. En este caso, a mi juicio, sería posible el recurso de amparo para examinar si se ha producido ataque a los derechos fundamentales. En último lugar, el Tribunal hace también una mención a que este tipo de Resoluciones ha de ser dictada para suplir o integrar el Reglamento, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones. Por tanto, en tercer lugar tendríamos a las Resoluciones de desarrollo reglamentario, susceptibles únicamente, como las anteriores, de recurso de amparo.

Como más arriba se ha expuesto, el hecho de que el Tribunal entre a conocer del fondo del asunto, unido a la tipología de Resoluciones que del último párrafo transcrito puede deducirse, ha de tener alguna consecuencia en cuanto a su posibilidad de revisión constitucional. Morales Arroyo entiende que, a pesar de la tipología construida en este pronunciamiento que comentamos, no puede deducirse de la sentencia que se sometan a un régimen distinto de impugnabilidad constitucional, sino que habrá que

esperar a pronunciamientos posteriores para realizar una afirmación como ésta (30).

Nosotros, en cambio, no compartimos esa afirmación. El hecho de que las Resoluciones parlamentarias por vez primera no se traten de modo indistinto debe tener unas consecuencias. Para el Tribunal, únicamente las Resoluciones interpretativas y supletorias de la Presidencia, que no se excedan en su regulación, es decir, que no modifiquen ni infrinjan el Reglamento, son susceptibles de ser revisadas por mor del recurso de inconstitucionalidad. Por el contrario, las Resoluciones de desarrollo reglamentario, o las de interpretación e integración que no cumplan con lo establecido en el Reglamento, serían susceptibles de recurso de amparo. En este último caso, ello se debe a que, dada su extralimitación, al incumplir lo previsto en el Reglamento al que tratan de interpretar o suplir, dejan de formar parte del mismo y no pueden considerarse verdaderas normas de interpretación o suplencia de lagunas. Ahora bien, no se trata de afirmar que una vulneración reglamentaria equivalga a una infracción constitucional. Esa característica tiene la virtualidad de convertirla en susceptible de recurso de amparo, pero no prejuzga nada sobre la decisión de fondo que eventualmente puede adoptar el Tribunal. En este sentido se pronuncia García Martínez (31), al menos en lo que hace a las Resoluciones de desarrollo, al entenderlas susceptibles de recurso de amparo a partir de esta sentencia. Sin embargo, nada añade acerca de las Resoluciones supletorias e interpretativas que no sean respetuosas con el Reglamento.

En un Voto Particular a la sentencia que comentamos, Rubio Llorente señala que «la afirmación de la impugnabilidad de los actos con rango de Ley debería haber sido matizada para dejar abierta la posibilidad de recurrir en amparo contra aquellas normas que, aun teniendo ese rango, no necesitan la intermediación de acto alguno de aplicación». El magistrado discrepante está aludiendo a las normas «autoaplicativas», que producen la lesión de derechos fundamentales con su simple entrada en vigor, sin necesidad de que medie acto alguno de aplicación. Estas normas, y entre ellas las Reso-

(30) «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», *op. cit.*, p. 266.

(31) «Las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional», *op. cit.*, p. 334.

luciones que tengan esta cualidad, deberían, a su juicio, ser susceptibles de impugnación en amparo.

A todo lo dicho podría argumentarse que el Tribunal, al final, desestima el amparo, por lo que sigue sin entender que las Resoluciones de cualquier tipo sean susceptibles de revisión por el cauce del artículo 42 de su ley orgánica. Pero a mi juicio, este dato supone la confirmación de la tesis que se viene defendiendo. El Tribunal, tras estudiar la Resolución al objeto de determinar si efectivamente podía calificarse como interpretativa o supletoria del Reglamento y tras analizar si se estaba vulnerando la norma parlamentaria con su emisión, entiende que constituye una norma supletoria respetuosa con el Reglamento, por lo que sólo es susceptible de recurso de inconstitucionalidad, no de amparo.

Recapitulando, podemos resumir la doctrina de esta sentencia en los siguientes puntos:

- Ya no bastará el carácter normativo de una Resolución para entenderla excluida de revisión en amparo, sino que será necesario además que goce de valor de ley.
- No todas las Resoluciones tienen ese valor de ley. Por definición, sólo las supletorias e interpretativas del reglamento gozan del mismo, por lo que únicamente éstas quedan excluidas del proceso de amparo del artículo 42 de la LOTC, siendo susceptibles en cambio de recurso de inconstitucionalidad en virtud del artículo 27.2 de la LOTC, ya que se entienden asimiladas al propio Reglamento.
- Las Resoluciones que no sean de este tipo, como las de desarrollo reglamentario, así como las interpretativas y supletorias que se hayan adoptado infringiendo el Reglamento, ya sea porque se vulnera o se innova en algún extremo, son susceptibles de amparo, al no poder considerarse normas con valor de ley. Por tanto, quedan a su vez excluidas de su revisión en recurso de inconstitucionalidad.

Esta doctrina va a ser aplicada con posterioridad, en la *Sentencia 181/89, de 3 de noviembre*. En ella se resuelve la impugnación en amparo de un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que se pronuncia acerca de la solicitud de interpretación del artículo 13.1 del Reglamento de la Cámara. Así pues, el Acuerdo es manifestación de la función de la Mesa

de interpretar el Reglamento en los casos de duda. Pero, aunque así es y según el Tribunal esta función puede expresarse en actos de índole normativa,

«el Acuerdo cuestionado no es una norma ni, en consecuencia, ha de quedar fuera del conocimiento del Tribunal en este proceso de amparo. Ello, en primer término, porque consiste en una respuesta dada por la Mesa a una consulta (...) que no se traduce en un criterio interpretativo objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Cámara y, por tanto, con vocación de permanencia y alcance general. Y aparte de eso, porque del contenido del acto impugnado no se deduce la existencia de una regla que venga a suplir una omisión o laguna reglamentarias, sino por el contrario, una interpretación cuya eficacia aparece limitada a una controversia específica surgida entre un Departamento del Gobierno catalán y un Grupo Parlamentario determinado.....».

Como puede apreciarse, el Tribunal dedica parte de su argumentación a señalar que el Acuerdo impugnado, a pesar de ser fruto de las facultades interpretativas de la Mesa del Parlamento Catalán, no tiene carácter general, al aparecer como respuesta a un conflicto concreto, más allá del cuál no va a producir ningún efecto. Por ello, al carecer de esas notas de permanencia y generalidad, no puede dotársele de valor jurídico. Como consecuencia, no constituye una Resolución de las susceptibles de impugnación únicamente en vía de recurso de inconstitucionalidad. Esto es, una Resolución de carácter general, con valor de ley, dictada al amparo de las facultades interpretativas o supletorias del Reglamento sin infringirlo ni modificarlo.

Este tratamiento diverso que el Tribunal otorga a las Resoluciones según sean de uno u otro tipo, acaba convirtiéndose en un problema procesal y casuístico (32), ya que el Tribunal no ofrece ninguna pauta que permita discernir cuando estamos ante una Resolución de interpretación o suplencia y cuando ante una de desarrollo o especificación del Reglamento. Esto provoca que si se interpone un recurso de amparo constitucional contra una Resolución parlamentaria, si el Tribunal estima en su fallo que no es esa la vía adecuada, ya habrá concluido con toda seguridad el plazo para interponer un recurso de inconstitucionalidad, y a la inversa. Por esto, entendemos que la solución del Tribunal, si bien supone un avance en la línea que estimo más adecuada, esto es, el control de las Resoluciones únicamente en cuanto produzcan la violación de derechos fundamentales, no es nada satisfactoria, dada la inseguridad que provoca y lo poco sólido de su distinción, ya que en algunos casos resulta realmente difícil discernir cuando estamos ante una

(32) *Idem, op. cit.*, p. 341.

Resolución de las interpretativas o integrativas o ante una resolución de desarrollo y especificación.

3. *Tercera fase: la STC 119/90, de 21 de junio.*

Tan sólo un año después, en 1990, esta jurisprudencia va a sufrir algunos retoques que, si bien no hacen más que confirmar expresamente lo que en la Sentencia 118/88 sólo se apuntaba, en algunas cuestiones sí suponen modificaciones importantes. Procedamos a su análisis.

La *Sentencia 119/90, de 21 de junio* resuelve un amparo interpuesto contra una decisión del Presidente del Congreso de los Diputados. Es importante destacar que fue el Pleno del Tribunal el que resolvió la cuestión, en virtud de la posibilidad que brinda el artículo 10.k de la LOTC, lo que ha hecho que en posteriores resoluciones de las Salas, como por ejemplo la STC 214/90, de 20 de diciembre y la 15/92, de 10 de febrero, se considerase doctrina válida sobre el tema las conclusiones aquí alcanzadas. La cuestión debatida hace referencia al controvertido asunto de la obligación de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución, como requisito para el acceso a los cargos públicos representativos, en este caso, al de diputado. Es importante efectuar alguna mención a los antecedentes del caso, ya que existía una Resolución de la Presidencia por un lado, tratando de llenar un vacío reglamentario y un acto de aplicación por otro. Los solicitantes de amparo cuestionaban un Acuerdo de la Presidencia del Congreso de los Diputados, en el que se les denegaba la condición de parlamentarios, por entender que no habían cumplido adecuadamente el requisito de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución. Lo que ocurre es que de un modo indirecto también se estaba cuestionando la validez constitucional de una Norma interpretativa de la Presidencia, en la que se fijaba la fórmula a seguir para el cumplimiento del requisito reglamentario y que como tal, suponía la base jurídica del Acuerdo denegatorio de su plena condición de diputados.

Con estos antecedentes, la cuestión no se planteaba muy problemática, ya que al existir un acto de aplicación, el Tribunal tenía la puerta abierta para examinar si se había producido vulneración de derechos fundamentales. Si así lo estimaba, podía cuestionar la validez de Resolución presidencial (el Acuerdo interpretativo) mediante el mecanismo del artículo 55.2 de la LOTC, procediendo a su anulación si lo entendía contrario a la norma constitucional, ya que hasta el momento había considerado a las normas interpretativas y supletorias que no innovasen ni violasen el Reglamento,

como normas con valor de ley. En principio pues, no había obstáculo para su revisión por la vía de la autocuestión, una vez estimado el amparo constitucional interpuesto contra un acto de aplicación.

Ahora bien, sorprendentemente el Tribunal no hace esto, sino que entra directamente a analizar la citada Resolución. Y así, procede a matizar en algunos puntos su doctrina de la asimilación. En efecto, si anteriormente había entendido asimiladas al Reglamento las Resoluciones presidenciales dictadas al amparo del artículo 32.2 del Reglamento del Congreso, esto es, las supletorias e interpretativas, afirma ahora el Tribunal que esa asimilación «no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos». Continúa su argumentación poniendo este asunto en relación con la reserva reglamentaria establecida en el artículo 72.1 del texto constitucional. Y así sostiene que «la aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 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». Además, reitera algo que ya había dicho antes:

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

Acto seguido procede a efectuar algunas referencias a la reserva de ley exigida por la Constitución (artículos 23.2 y 53.1) para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos, como ocurre en este caso:

«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 y más generalmente por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales».

Veamos qué conclusiones podemos extraer de todas estas afirmaciones. En primer lugar, existe una diferencia clara con la doctrina anterior. Mientras que en el pronunciamiento de 1988, el Tribunal había entendido que las Resoluciones de desarrollo reglamentario, así como las supletorias e interpretativas dictadas infringiendo o modificando el Reglamento eran susceptibles de amparo constitucional, al no constituir normas con valor de ley, aquí se da un paso más, entendiendo que este tipo de Resoluciones son

constitucionalmente inválidas, al vulnerar la reserva reglamentaria. Si a esto se añade, como hace el Tribunal, la reserva de ley establecida en el artículo 53.1 del texto constitucional en general, y más en concreto en el artículo 23.2 para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos, hay que concluir que las Resoluciones de la Presidencia no son norma apta para regular cuestiones relativas al *status* de los parlamentarios, al menos en cuanto se extralimiten en su función. Por tanto, el Tribunal entrará a analizar, caso por caso, si al dictar la Resolución, el órgano en cuestión se ha extralimitado en sus funciones, y si así lo ha hecho, dada la reserva reglamentaria establecida en el artículo 72 del texto constitucional y la reserva legal del 23.2 del mismo, habrá que concluir que existe una vulneración (formal) del citado derecho fundamental, lo que conllevará como consecuencia, lógicamente, la estimación del amparo interpuesto.

Por lo tanto, en este pronunciamiento se afirma de modo más claro ese distinto tratamiento que el Tribunal atribuye a las Resoluciones según que respondan a la facultad de interpretar y suplir el Reglamento, con o sin sujeción a lo previsto reglamentariamente, o simplemente realicen un desarrollo del mismo. Pero donde esta sentencia resulta innovadora es en lo que respecta a la configuración del artículo 23 de la Constitución, por lo que, y dada la reserva legal establecida, sólo las Resoluciones interpretativas y supletorias de la Presidencia (dictadas con escrupuloso cumplimiento de la norma reglamentaria, claro está) son aptas para cubrir esa reserva legal. Por tanto, si se procediese a la configuración del derecho reconocido en el artículo 23.2 del texto constitucional por alguna de las Resoluciones del otro tipo, esto es, las «impropias» como algún autor las denominado (33), se estaría vulnerando esa reserva legal y por tanto, vulnerando el artículo 23 de la Constitución, con lo que ello implicaría la estimación del amparo hipotéticamente planteado. Esto en lo que hace a las Resoluciones que contengan en su regulación algún punto que pueda incidir en el *status* de los parlamentarios. Para las demás, habrá que analizarse si se han dictado siguiendo los límites reglamentarios o no. Si se ha hecho lo primero, sigue siendo la única vía posible de impugnación el recurso de inconstitucionalidad. En el segundo, recurso de amparo. Si además se trata de algún asunto sobre el *status* del parlamentario, la concesión del amparo está garantizada.

(33) Morales Arroyo, J.M., «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las Resoluciones parlamentarias», *op. cit.*

El problema de esta doctrina, que se deriva del pronunciamiento de 1988, es que el/los parlamentarios que quieran impugnar una Resolución, no saben muy bien qué vía es la apropiada, pues es difícil establecer un criterio, sobre todo en lo que se refiere a Resoluciones interpretativas o supletorias por un lado, o de desarrollo reglamentario por otro. Como buena parte de la doctrina ha señalado, en ocasiones, la integración de una laguna supone a su vez un desarrollo de la norma reglamentaria. Al optar por una vía u otra los sujetos recurrentes se arriesgan a que si no es la correcta, el asunto quede sin resolver. Además, el Tribunal no ha ofrecido pautas que permitan dilucidar cuando estamos ante una Resolución de uno u otro tipo. En el caso mismo de la sentencia que ahora analizamos por ejemplo, el Tribunal entiende que se trata de la integración de una laguna. Pero, también se podría sostener que la Resolución efectúa un desarrollo reglamentario, ya que el Reglamento impone una obligación y la Resolución la desarrolla, al contener la fórmula por la que esa obligación ha de llevarse a cabo. Es un terreno movedizo, en el que se suscitan unos problemas que todavía tardarían unos años en resolverse.

4. *Última fase: el amparo constitucional como única vía de control*

El cambio se va a operar realmente con ocasión de la *Sentencia 44/95, de 13 de febrero*, que culmina la trayectoria que el Tribunal había iniciado en 1988. En esta ocasión se resuelve un amparo constitucional interpuesto contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 1994, en virtud del cuál se procedía a la aprobación de la «Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara». Lo cierto es que al analizar, como se viene haciendo, la jurisprudencia anterior, puede apreciarse cómo el Tribunal no ha hecho más que seguir en una dirección que tarde o temprano le iba a llevar a donde esta sentencia lo ha hecho: la impugnabilidad en amparo de todo tipo de Resoluciones, incluidas las interpretativas y supletorias del Reglamento. Y ésta es precisamente la «novedad» de esta sentencia.

El Tribunal, en el Fundamento Jurídico Primero, se ve obligado a enfrentarse a la cuestión central, ya que la representación del Parlamento había alegado como causa de inadmisión del recurso de amparo, entre otras cuestiones, que se trataba de una norma supletoria del Reglamento de la Cámara y que como tal, gozaba del mismo rango y valor que el Reglamento al que suple. Esta alegación es del todo lógica dada la jurisprudencia anterior. Y ya que hablamos de lógica, lo que a la vista de su doctrina parecía del

todo probable era que el Tribunal entrase en el fondo del asunto para examinar si la citada Resolución se había adoptado con cumplimiento de los preceptos reglamentarios que regulaban tal actividad, y en función de lo que hubiera concluido, entenderla susceptible de amparo o de recurso de inconstitucionalidad. Pero el Tribunal no sólo no hace esto, sino que además, apoyándose en todo momento en esa jurisprudencia anterior, entiende la Resolución susceptible de amparo, ya que

«tras la STC 119/90, 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, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2 d) y f) de la LOTC».

Pero el Tribunal no se queda ahí, sino que establece una equiparación entre la vulneración formal del artículo 23.2 de la Constitución y la vulneración material del mismo. Y esto debido a que la reserva constitucional de Reglamento se erige en garantía de las minorías, por lo que cualquier ataque a ésta producido por una Resolución que violase el propio Reglamento, supondría un ataque a los derechos de esas minorías reconocidos en el ya citado art. 23.2 CE. Vemos así confirmado lo que de la jurisprudencia del Tribunal del año 1990 podía ya inferirse. Afirma ahora el Tribunal con contundencia:

«cuando el artículo 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 de Reglamento, pues como se declaró en la STC 119/90 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 artículo 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el artículo 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales. De este modo, aquellas 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».

Así pues, tras esta sentencia queda del todo claro que las infracciones reglamentarias también son competencia del Tribunal, al afirmar que las vulneraciones de este tipo suponen automáticamente una violación constitucional, en concreto del artículo 23.2 de la Carta Magna. En este punto, el Tribunal se ha extralimitado en sus competencias, convirtiéndose tras esta sentencia en juez de lo puramente reglamentario, al entender que cualquier infracción del Reglamento supone la apertura del proceso y, eventualmente,

la concesión del amparo, debido a una pretendida vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución.

5. CONCLUSIONES

Parece ser, a la vista de la jurisprudencia analizada, que el Tribunal Constitucional estima que las Resoluciones interpretativas y supletorias son norma válida para regular materia amparada por la reserva de Reglamento que el artículo 72.1 CE contiene. Pero sólo en cuanto respeten el Reglamento y no contengan disposiciones que lo vulneren o lo innoven. En otro caso, asistiríamos a una violación de la reserva y por tanto de la Constitución que así lo establece.

En lo que respecta a la reserva legal que los artículos 53.1 y 23.2 del texto constitucional establecen para el derecho consagrado en este último precepto, tenemos que reiterar que, únicamente en cuanto estas Resoluciones resulten respetuosas con el Reglamento en cuestión, serán válidas para regular cuestiones atinentes al *status* de los parlamentarios.

Acercas del control de constitucionalidad podemos concluir, a la vista de la jurisprudencia recaída sobre el tema, que el Tribunal se ha preocupado más por someter este tipo de Resoluciones a su control, sin atender demasiado a la idoneidad de la vía empleada para ello o a las consecuencias que podía acarrear, que por tratar de adecuar su control a la naturaleza jurídica de las Resoluciones. Su jurisprudencia produce un giro gradual que, partiendo del control de éstas por la vía del recurso de inconstitucionalidad, que nunca llegó a producirse, acaba desembocando en la afirmación de su susceptibilidad de control en amparo, proceso que a mi entender es el que más se ajusta a su naturaleza, dado su rango subreglamentario.

Además, en su último pronunciamiento sobre este tema, el Tribunal aboga por un control de lo puramente reglamentario, al entender que las Resoluciones que violen el Reglamento Parlamentario producen un ataque automático al artículo 23.2 de la Constitución, equiparando de ese modo la vulneración formal del precepto, dada su configuración legal, con la material. En efecto, si se produce una vulneración reglamentaria por la producción de Resoluciones interpretativas o supletorias que excedan de lo establecido en el propio Reglamento, o claramente lo violen, ello ataca en primer lugar esa reserva legal que el artículo 23.2 CE establece y por tanto, provoca el ataque automático de este derecho. En consecuencia, cualquier

violación del Reglamento provocada por una Resolución produce de modo inmediato la vulneración del derecho contenido en el artículo 23.2 CE y aquellos diputados que por no estar conformes, soliciten el amparo constitucional, tienen garantizada la estimación del mismo.

Ello se debe, a mi juicio, a que el Tribunal Constitucional entiende que la reserva reglamentaria está prevista en defensa de las minorías fundamentalmente. Por ello, ante dos preceptos que pueden aparecer enfrentados, el artículo 72 CE por un lado y el 23.2 CE por otro, el Tribunal opta por dar primacía a este último. Si la Cámara desatiende de algún modo la reserva reglamentaria mediante la aprobación de una Resolución interpretativa o supletoria, para el Tribunal se está produciendo una vulneración de los derechos de la minoría parlamentaria, por lo que, en vez de considerar que ello puede quedar amparado en la autonomía reglamentaria, opta por declarar vulneración del artículo 23.2 CE.

Esto último, a mi entender, ha convertido al Tribunal Constitucional en juez de lo puramente reglamentario, extralimitándose así en sus funciones. Si no hay vulneración material del derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Norma Fundamental, el hecho carece de relevancia constitucional. Si se produce alguna extralimitación en el ejercicio de sus funciones por los órganos rectores de la Cámara, vulnerándose el Reglamento, serán de aplicación los controles internos que la Cámara, en uso de su autonomía, establezca. Pero se ataca esa autonomía cuando, sin que exista vulneración material de la Constitución, el Tribunal entra a conocer del fondo del asunto. De hecho, cuando por violación del Reglamento se plantea algún amparo ante el Tribunal Constitucional, el motivo no suele ser otro que el desacuerdo con el contenido político de la Resolución. Cuando existe un consenso real entre las distintas fuerzas de la Asamblea, las Resoluciones no son impugnadas, aunque se extralimiten en su regulación.