

LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA
INTERPRETATIVAS DEL REGLAMENTO Y LA
PROBLEMATICA DE SU IMPUGNACION ANTE
EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (*)

M.^a ASUNCIÓN GARCÍA MARTÍNEZ (**)

SUMARIO: 1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES INTERPRETATIVAS DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA.—2. LA ASIMILACIÓN DEL RANGO LEGAL A LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS Y A LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA.—3. LOS LÍMITES REGLAMENTARIOS A LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA Y SU FUNCIONALIDAD.—4. LA IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA. LA DOBLE VÍA PROCEDIMENTAL.

(*) Comunicación presentada al VIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Derecho Constitucional, celebrado en Valladolid en septiembre de 1991.

(**) Profesora titular de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho (Universidad Complutense de Madrid).

Dentro del ámbito del Derecho parlamentario la problemática de sus fuentes ocupa un espacio propio claramente definido. Ahora bien, no todas las fuentes del Derecho parlamentario han sido objeto de la misma atención por parte de los tratadistas del Derecho constitucional, y así observamos que mientras que en relación con los Reglamentos de las Cámaras han sido minuciosos, y polémicos, los estudios y análisis doctrinales, no han corrido igual suerte otro tipo de normas, también fuente del Derecho parlamentario, como son las disposiciones interpretativas del Reglamento parlamentario que emanan de la Presidencia de la Cámara.

Los Reglamentos del Congreso y del Senado han recogido de forma explícita la capacidad de los Presidentes de ambas Cámaras de dictar normas interpretativas y supletorias de aquellos Reglamentos [arts. 32.2 RC y 37.7 y 8 y 44 d) RS]. La minuciosidad con que fueron redactados los dos Reglamentos de 1982 ha contribuido a que la realidad les haya desbordado (1) y a la necesidad de que las respectivas Presidencias se hayan visto obligadas a dictar numerosas normas complemen-

(1) FRAILE CLIVILLÉS: «El Parlamento y el Derecho», en *RCG*, núm. 20, 1990, pág. 76.

tarias que en ocasiones han dejado claramente obsoleta la regulación reglamentaria (2).

1. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES INTERPRETATIVAS DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA

Esta realidad nos lleva a plantear la cuestión de la naturaleza jurídica de estas disposiciones y el alcance de las mismas, y más concretamente la proyección de aquella naturaleza jurídica en las posibles vías procedimentales de impugnación.

Una respuesta inicial a la cuestión planteada en relación con la *naturaleza jurídica* de las disposiciones interpretativas de la Presidencia de la Cámara la podemos encontrar en la jurisprudencia constitucional. En efecto, una línea jurisprudencial mantenida en diversos autos (3) ha afirmado la incorporación al Reglamento de la Cámara de estas normas, que participan, en consecuencia, del mismo rango legal que se le atribuye a aquél. Esta trayectoria culmina, muy explícitamente, con la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, que falla la desestimación del amparo solicitado por considerar que la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados recurrida (sobre acceso a materias clasificadas) no es una decisión o acto parlamentario sin valor de ley por lo que, en consecuencia, no es susceptible de conocimiento por parte del Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo que establece el artículo 42 de la LOTC. Con ello la Sentencia amplía el ámbito material del Reglamento parlamentario, incluyendo en este concepto no sólo la norma de organización y funcionamiento interno aprobada por cada Cámara por mayoría absoluta sino también las disposiciones

(2) FRAILE CLIVILLÉS: *Op. cit.*, pág. 76.

(3) Valga, por todos, el Auto de 21 de marzo de 1984 en el que, en respuesta a un recurso de amparo interpuesto contra una norma interpretativa de la Presidencia, afirma el Tribunal Constitucional la imposibilidad del recurso ya que «lo que se ataca es, pues, una norma general que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de la Cámara».

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»; dentro de estas disposiciones normativas se incluyen las resoluciones de la Presidencia de la Cámara siempre que se centren en la función supletoria del Reglamento (de interpretación o de suplencia de sus omisiones), que el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso confiere al Presidente de la Cámara, con el requisito del parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (FJ 4).

La Sentencia que comentamos distingue, en el mismo Fundamento Jurídico 4, las disposiciones supletorias e interpretativas, que se incorporan al Reglamento y «producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento», de las disposiciones de la Presidencia de la Cámara de desarrollo del Reglamento, que quedan excluidas de aquella consideración al carecer de la vocación de «permanencia y alcance general» que tienen las primeras (STC 181/1989, de 3 de noviembre).

Hasta aquí la cuestión parece clara: las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas y supletorias del Reglamento se incorporan a éste, mientras que las disposiciones de desarrollo del Reglamento se consideran decisiones de un órgano de la Cámara sin valor de ley.

2. LA ASIMILACIÓN DEL RANGO LEGAL A LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS Y A LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA

La primera consecuencia de este planteamiento es obvia. Como es sabido, a los Reglamentos de las Cámaras, ante la ausencia de pronunciamiento constitucional sobre su naturaleza y rango normativo (4), el Tribunal Constitucional les ha conferido

(4) El artículo 72.1 de la Constitución sólo enuncia la capacidad de las Cámaras para establecer sus propios Reglamentos.

de forma convencional el rango de ley, rango que ya le viene impuesto al haberse incluido estas normas en el artículo 27.2.c) de la LOTC entre las normas que pueden ser objeto de control de constitucionalidad (5). Para el Tribunal Constitucional la fuerza normativa de los Reglamentos parlamentarios deriva de su vinculación directa con la Constitución, ya que se encuentran «directamente incardinados a la Constitución», siendo su contenido propio el de regular la organización y funcionamiento del órgano parlamentario [STC 101/1983, de 18 de noviembre (FJ 3)]. Es pues la reserva de Reglamento parlamentario la que imprime a éste la cualidad de ser una norma jurídica de desarrollo directo de la Constitución (6), carácter que se deduce de la misma norma constitucional (genéricamente en su art. 9.3 y específicamente en el 72.1) de donde resulta incuestionable que la postestad reglamentaria de las Cámaras, aunque derive del principio genérico de su potestad de autonormación (7), tiene su fuente inmediata en la Constitución.

El carácter convencional de esta equiparación del Reglamento al rango de ley se pone de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1990, de 21 de junio, en la que el Tribunal reafirma su carácter de norma con valor de ley «aunque desprovista de la fuerza propia de la ley» (FJ 2), con lo que se resalta la peculiar naturaleza de los Reglamentos de las Cámaras como normas cuyo carácter imperativo está limitado

(5) La reserva que hace el artículo 161.1.a) CE del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones con fuerza de ley impone este rango en relación con los Reglamentos parlamentarios desde el momento en que pueden ser objeto de este control.

(6) BASTIDA, PUNSET, DE OTTO: *Lecciones de Derecho Constitucional (órganos constitucionales)*, I, Oviedo, 1980, págs. 232 a 235; RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ: «Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho Español», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario (1)*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 183-184; MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padua, 1969, I, pág. 493; PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, 1959, pág. 103.

(7) FERNÁNDEZ-CARNICERO: «Los Reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico», en *RDP*, núm. 9, 1981, págs. 164-165.

a los miembros de la Cámara en cuestión. Esto conecta con la realidad de los Reglamentos parlamentarios como normas producidas por los mismos sujetos que van a ser sus destinatarios, características que sirve para expresar una naturaleza jurídica distinta a la ley, con independencia del rango legal que se les haya querido conferir (8); en definitiva, aunque los Reglamentos de las Cámaras emanen del mismo órgano legislativo, no son creados en función del poder legislativo de las Cámaras [del que, por otra parte, carecen las Cámaras por separado (art. 66.1 y 2 CE)] por lo que el rango legal que se les atribuye no deriva, como ya hemos dicho, de la naturaleza de la norma en cuestión.

Ahora bien, con independencia de cual sea la naturaleza jurídica real del Reglamento, lo cierto es que su equiparación al rango legal arrastra una consecuencia lógica en relación con las disposiciones de la Presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento, pues si éstas «se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara» (STC 118/1988), produciendo formalmente los mismos efectos que los preceptos reglamentarios, es evidente que participan del mismo rango legal del Reglamento de la Cámara, lo que en definitiva implica que contra estas disposiciones no cabe más recurso directo que el de inconstitucionalidad. Resulta también evidente que sólo las normas supletorias e interpretativas, como normas de rango legal, pasan a integrarse entre las normas enumeradas en el artículo 27.2 de la LOTC, mientras que las disposiciones de desarrollo del Reglamento no pueden ser recurridas por esta vía y sólo podrían serlo en amparo en la medida en que se pueda estimar que violan derechos fundamentales.

(8) FRAILE CLIVILLÉS: *Op. cit.*, págs. 72-75; LÓPEZ GARRIDO: «La producción del Derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario (I)*, Monografías del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 176-177.

3. LOS LÍMITES REGLAMENTARIOS A LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA Y SU FUNCIONALIDAD

La asimilación al Reglamento a la que hacemos referencia no resuelve, sin embargo, toda la problemática de este tipo de normas. En primer lugar, las disposiciones interpretativas de la Presidencia de la Cámara responden, y así lo afirma la ya citada STC 118/1988, a la lógica de la habilitación por el Reglamento al Presidente, lo que supone la imposición de un *límite* a dichas disposiciones en relación con el texto del Reglamento, al que suplen o interpretan «sin modificarlo o poderlo infringir»; en definitiva, afirma el Tribunal Constitucional, «la habilitación que confiere el artículo 32... es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (FJ 4). El razonamiento jurisprudencial no tiene en cuenta, sin embargo, que «una omisión es, por definición, un desarrollo de unos principios contenidos en la norma y, por tanto, la norma que venga a suplirla va a desarrollar esos principios y quizá especificar sus prescripciones» (9), y lo cierto es que el límite que señala el Constitucional se quiebra y rebasa ante la realidad de que buena parte de estas normas han supuesto modificaciones efectivas del Reglamento, que teóricamente tenía que haber servido de límite (10), con lo que este tipo de normas, al superar la habilitación reglamentaria y entenderse, no obstante, incorporadas al Reglamento, abren una vía de modificación

(9) FRAILE CLIVILLÉS: *Op. cit.*, pág. 80.

(10) FRAILE CLIVILLÉS: *Op. cit.*, pág. 81. En este sentido es significativa, entre otras, la Resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986 sobre organización y funcionamiento del Grupo parlamentario mixto reconociendo la existencia de Agrupaciones de parlamentarios dentro de dicho Grupo, que, en un intento de superar la insuficiencia reglamentaria ante la situación política concreta creada por la incorporación al Grupo mixto de una serie de parlamentarios aislados o integrantes de partidos políticos desgajados de la coalición con la que se presentaron a las elecciones, desvirtúa el sentido del Grupo mixto cuando, en sus disposiciones tercera a quinta, proyecta la existencia de las Agrupaciones sobre los distintos procedimientos parlamentarios en los que dichas Asociaciones pueden actuar con una notable autonomía respecto del grupo parlamentario en que se integran.

que contradice el concepto específico de Reglamento parlamentario, poniendo al tiempo de manifiesto la diferente naturaleza del Reglamento de la Cámara y de las disposiciones interpretativas y supletorias del mismo.

Si el Reglamento es una norma pactada entre los miembros de la Cámara (y este parece ser el sentido del procedimiento de su aprobación y de las mayorías exigidas), sólo las normas que responden a este sentido de pacto global deben entenderse como integrantes del Reglamento y partícipes del mismo rango. Es evidente que las disposiciones supletorias e interpretativas de la Presidencia de la Cámara se elaboran por un procedimiento bastante menos exigente que el impuesto al Reglamento; con independencia de la distinta regulación de los artículos 32 del Reglamento del Congreso y 37 y 44 del Reglamento del Senado, de donde resulta una mayor capacidad de maniobra del Presidente de la Cámara Alta en relación con la Mesa y la Junta de Portavoces, el acuerdo favorable de la Mesa no puede interpretarse, de ninguna manera, como equivalente a la mayoría absoluta del Pleno (11) que se exige para aprobar o modificar el Reglamento, con lo que la doctrina jurisprudencial ha abierto con su interpretación de las disposiciones supletorias una auténtica vía de mutación reglamentaria.

El carácter reconocido de flexibilidad y disponibilidad que tienen los Reglamentos parlamentarios (12) implica la conexión entre los agentes productores de la norma y la norma misma, de tal manera que la funcionalidad de ésta se vincula a la com-

(11) Es significativa la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que califica a la Mesa como «un órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara».

(12) DE CILO: *Il Diritto parlamentare, nella teoria e nella pratica*, Varese, 1980, pág. 6; MANZELLA: «Diritto parlamentare e Regolamenti delle Camere nel Quadro costituzionale», en *I Jornadas de Derecho parlamentario (1)*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 25-27; ASÍS ROIG: «Influencia de los vicios in procedendo sobre la eficacia de las leyes», en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1985, pág. 216.

posición concreta de la Cámara. En consecuencia, no se puede obviar el hecho de una posible desigual composición de la Cámara en el momento en que se elaboraran las normas reglamentarias y en los momentos en que se dieran buena parte de las normas interpretativas. Con independencia de que algunas de estas normas fuesen o no objeto de recursos constitucionales, lo cierto es que los distintos juegos de mayorías pueden permitir, guardando los requisitos reglamentariamente exigidos, modificar o sustituir una norma pactada en el órgano máximamente representativo de la Cámara por otra, que evidentemente es pactada como lo es casi toda la actividad parlamentaria, pero en la que ni los órganos, ni el procedimiento, ni las mayorías exigidas tienen la relevancia que define el carácter específico de los Reglamentos parlamentarios.

4. LA IMPUGNACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS DISPOSICIONES DE LA PRESIDENCIA DE LA CÁMARA. LA DOBLE VÍA PROCEDIMENTAL

Evidentemente, la asimilación de estas disposiciones al Reglamento parlamentario, aunque no respondan a la naturaleza estricta de éste, tiene una consecuencia, en principio aparentemente positiva, y es permitir la impugnación por la vía directa del recurso de inconstitucionalidad de aquellas disposiciones, ofreciendo con ello «una garantía más generalizada» (STC 118/1988), lo que si bien es cierto tiene la contrapartida de reducir sensiblemente los sujetos legitimados para denunciar estas normas, además de otro problema más sustancial al que haremos referencia más adelante. Naturalmente, la posibilidad de control de constitucionalidad refleja, como es norma general en todos los recursos de inconstitucionalidad (13), el

(13) No consideramos más que el recurso como vía de control de constitucionalidad de las disposiciones de la Presidencia de la Cámara ya que el carácter de ordenamiento interno de la Cámara que tienen los Reglamentos parlamentarios, y en consecuencia las disposiciones asimiladas a ellos, hacen

carácter de pacto político que tienen estas normas (aunque el pacto difiera cualitativa y cuantitativamente del que sustenta al Reglamento de la Cámara) en la medida en que el control efectivo de su constitucionalidad se subordina a la existencia de un consenso real sobre la regulación concreta contenida en la disposición en cuestión (14).

No cabe duda de que la jurisprudencia constitucional respecto de este tipo de disposiciones interpretativas y supletorias parece bastante clara a la hora de posibilitar su control de constitucionalidad, aunque, como hemos dicho, la consideremos estructurada sobre un razonamiento extraño a la naturaleza estricta del Reglamento parlamentario; no obstante hay que señalar que este razonamiento jurisprudencial parece matizarse en la STC 119/1990, de 21 de junio, cuando el Tribunal Constitucional afirma que «Aunque en nuestra Sentencia de 20 de junio de 1988 (STC 118/1988, FJ 4)... hemos considerado que las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputa-

altamente improbable la utilización de la cuestión de inconstitucionalidad en estos casos.

(14) En este sentido subraya FRAILE CLIVILLÉS (*op. cit.*, pág. 81) la realidad de que la impugnación de estas disposiciones normativas no depende tanto ni de su contenido ni de la duda de una posible extralimitación respecto de los preceptos reglamentarios, cuanto de la realidad o no de consentimiento de los Grupos parlamentarios a través de la Junta de Portavoces; así, la Resolución de la Presidencia del Congreso de 6 de septiembre de 1983 sobre desarrollo de los artículos 180 a 184 en relación con el 67.4 del Reglamento acerca de las interpelaciones, que sustituía prácticamente a los preceptos reglamentarios, no fue impugnada por haber acuerdo sobre su regulación, mientras que, señala el autor, la Resolución de la Presidencia del Congreso del 18 de diciembre de 1986 sobre acceso a materias clasificadas sí fue impugnada al faltar el acuerdo con los Grupos minoritarios. En el mismo sentido, GARCÍA MARTÍNEZ: «El recurso de inconstitucionalidad», Ed. Trivium, 1992, págs. 133-134. Se pone así de manifiesto que, centrada actualmente la acción parlamentaria en el juego mayorías-minorías (TORRES MUÑOZ: «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», en *REDC*, núm. 12, 1984, págs. 161-163), resulta fundamental la defensa de dichas minorías, en la que no debe ser extraño el control jurisdiccional que respecto del Parlamento, y dada su inviolabilidad, sólo puede plantearse ante el TC, sea por la vía de inconstitucionalidad, como en el caso que comentamos, sea por la de amparo.

dos en uso de la facultad que le confiere el artículo 32.2 del Reglamento se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido, es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada sentencia se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otras desde todos los puntos de vista y a todos los efectos» (FJ 5). Parece pues, a tenor de este texto, que la equiparación sólo se establece a los efectos de posibilitar la impugnación directa por inconstitucionalidad de aquellas resoluciones, aunque la Sentencia no aclara a continuación, como podría parecer lógico, cuál sea la divergente naturaleza jurídica de las normas reglamentarias y de las resoluciones presidenciales pues finalmente se remite a la ya conocida distinción entre las normas que suplen o interpretan el Reglamento de la Cámara, que se integran en él, y las que desarrollan o especifican sus prescripciones, que no gozan de aquella situación.

Esta distinción entre disposiciones supletorias o interpretativas y disposiciones de desarrollo del Reglamento tiene una proyección efectiva en la articulación de la impugnación de unas y otras. Mientras que las primeras son objeto del recurso de inconstitucionalidad, las segundas sólo pueden ser recurridas, por mor de la inviolabilidad de las Cortes, como disposiciones no legales de un órgano de la Cámara a través de un recurso de amparo, en la medida en que pudiesen afectar a los derechos y libertades fundamentales de los parlamentarios.

Sin embargo, tras sentar este principio el Tribunal Constitucional no ofrece ningún tipo de criterio que permita clasificar las distintas disposiciones de la Presidencia de la Cámara en una u otra categoría, con lo que la posibilidad de delimitar la línea fronteriza de estos dos tipos de resoluciones se acaba reduciendo a un problema procesal casuístico, de graves consecuencias prácticas que afectan a la virtualidad de su impugnación ante la jurisdicción constitucional.

En efecto, hay que hacer notar que las sentencias y autos que hemos ido mencionando en relación con las normas supletorias han sido fallos del Tribunal Constitucional en recursos de amparo que se han desestimado por no idóneos al exigir la naturaleza jurídica de la disposición recurrida la vía del recurso de inconstitucionalidad, no la del amparo utilizada. La cuestión se centra entonces en que al no haber criterio, ni material ni formal, que permita catalogar las distintas disposiciones de la Presidencia en una de las dos categorías posibles, el error en la vía procedimental utilizada (recurso de amparo en vez del de inconstitucionalidad) sólo lo resuelve el fallo del Tribunal cuando, al desestimar el recurso en cuestión, especifica concretamente si la disposición recurrida es supletoria o interpretativa, o si es simplemente de desarrollo del Reglamento. Esto nos lleva, como apuntábamos antes, a una casuística procesal que tiene el efecto de que cuando el Tribunal Constitucional resuelve el mal interpuesto recurso de amparo se ha cerrado ya la vía del de inconstitucionalidad por haber transcurrido el plazo establecido de tres meses desde la publicación de la norma cuestionada para poder interpretar este tipo de recurso.

En conclusión, en la medida en que no sea posible especificar *a priori* el tipo de disposición que emite la Presidencia de la Cámara, resulta muy problemático tanto su control de constitucionalidad como la utilización del amparo constitucional en los casos en que procediere, pues en ambos supuestos es una realidad el riesgo de elegir la vía procesal equivocada, cerrando con ello la funcionalidad de las dos vías procesales constitucionales. De esta manera la equiparación que hace el Tribunal Constitucional entre las normas dictadas por la Presidencia de la Cámara y las reglamentarias a los efectos de su impugnabilidad pierde sentido, precisamente en relación con dicha impugnabilidad, por no haber sido desarrolladas con rigor las conclusiones adecuadas a la estricta naturaleza jurídica de aquellas normas.