

Estefanía Jerónimo Sánchez-Beato

ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

LA «COMISIÓN CONSULTIVA DE NOMBRAMIENTOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS». ALGUNAS REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO DE 25 DE MAYO DE 2000

SUMARIO

- 1 LA NATURALEZA DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE NOMBRAMIENTOS: CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO. 1.1. Denominación. 1.2. Composición de la Comisión Consultiva. 1.3. La función de la Comisión Consultiva. 1.4. El funcionamiento de la Comisión Consultiva. El trámite de comparencias y su precedente: el sistema de *hearings* norteamericano. 1.5. La naturaleza de la Comisión Consultiva.
- 2 LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE 25 DE MAYO DE 2000. 2.1 . La función interpretativa y supletoria de la Presidencia del Congreso: naturaleza, fundamento y límites. 2.2. La Resolución de la Presidencia de 25 de mayo de 2000.
- 3 RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.

La reciente promulgación de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados relativa a la intervención de la Cámara en el nombramiento de Autoridades del Estado, de fecha de 25 de mayo de 2000¹, ha introducido un nuevo órgano en el seno de nuestra Cámara baja: la denominada «*Comisión Consultiva de Nombramientos*».

La creación de este órgano responde a la necesidad de articular un mecanismo mediante el cual sea posible el examen de las candidaturas propuestas por los diferentes Grupos Parlamentarios con carácter previo a su deliberación y votación ante el Pleno de la Asamblea, y, más concretamente, con vistas a incluir un trámite de comparencias de los candidatos ante el Congreso.

Se abre así una serie de interrogantes que van a girar, básicamente, en torno a dos cuestiones

1 BOCE, Sección Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 20, de 26 de mayo de 2000.

que nosotros creemos íntimamente ligadas entre sí: de un lado, la naturaleza de este órgano parlamentario, y, de otro, la capacidad de la Presidencia para dar entrada en el «*complejo orgánico*»² del Congreso de los Diputados, a través del mecanismo de las Resoluciones supletorias de carácter general, a la referida «*Comisión Consultiva de Nombramientos*».

En este trabajo nos proponemos abordar esta doble problemática, según decíamos, de forma interrelacionada, pues sólo conociendo la naturaleza del nuevo órgano en examen nos será posible pronunciarnos acerca de si han sido respetados o no los límites a que debe estar sometido el órgano presidencial en el ejercicio de su facultad supletoria.

1 LA NATURALEZA DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE NOMBRAMIENTOS: CREACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En realidad, pocas respuestas cabe formular al interrogante que suscita la naturaleza de este nuevo órgano parlamentario, pues tan sólo puede tratarse de una nueva Comisión parlamentaria o de un órgano parlamentario *sui generis*, no encuadrable en ninguna de las categorías conocidas. Vamos a tratar de probar que, sea cual sea su naturaleza, se ha producido una extralimitación de las competencias presidenciales.

En principio, parece que estemos ante una nueva Comisión parlamentaria. El examen de los principales rasgos que presenta este órgano nos aportará, como veremos seguidamente, varios indicios que avalarían esta primera impresión.

1.1 DENOMINACIÓN

Así, resulta significativa, en primer lugar, la propia *denominación* del órgano en examen: «Comisión Consultiva de Nombramientos del Congreso de los Diputados».

² Vid. RUBIO LLORENTE, F.: «El Parlamento y la representación política», en RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, C.E.C., Colección: Estudios Constitucionales, Madrid, 2ªedición, 1997, pp. 200-201.

Con todo, la Resolución presidencial, en su Exposición de Motivos, se refiere al mismo carácterizándolo como «un órgano parlamentario de naturaleza consultiva (...)», sin llegar a especificar, de forma inequívoca, que se trate de una nueva Comisión parlamentaria.

1.2 COMPOSICIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA

La composición de este órgano constituye un segundo argumento para afirmar que nos hallamos ante una Comisión. Pues, según establece el Apartado Tercero, párrafo 2º, de la Resolución presidencial, la Comisión estará integrada «por el Presidente del Congreso, que la presidirá, y por los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, quienes podrán hacerse representar por otros Diputados de su mismo Grupo»³, actuando de Secretario el Secretario General del Congreso.

De la previsión antedicha nos interesa subrayar dos ideas: primera, la proporcionalidad requerida⁴, para dar representación a todos los Grupos parlamentarios. Y, como segunda nota, la predeterminación del número de miembros que integrarán este órgano. Notas comunes, en ambos casos, a las Comisiones Permanentes no Legislativas⁵.

1.3 LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN CONSULTIVA

Por lo que se refiere a la *función* que el órgano en examen tiene encomendada, viene ya perfectamente delimitada en la propia Exposición de Motivos de la Resolución presidencial, al señalar que le corresponde «informar al Pleno acerca de la idoneidad de las personas propuestas para acceder a los diferentes cargos (...)». Comprendiéndose entre tales cargos el de miembros de órganos Constitucionales, así como aquellas Autoridades del Estado cuyo nombramiento corresponda al Congreso de conformidad con la Constitución y las leyes (Apto. 1º Resolución).

³ Ya en la misma Exposición de Motivos se nos adelanta que este órgano estará compuesto «por representantes de los Grupos Parlamentarios».

⁴ Acerca de qué debe entenderse por representación *proporcional*, véase STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2º.

⁵ Al respecto, vid. ARCE JANARIZ, A.: «Creación, composición y órganos directivos de las comisiones parlamentarias», en DA SILVA OCHOA, J. C. (Coord.): *Las Comisiones Parlamentarias*, Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, pp. 279-280 y 316-317.

Ciertamente, y como queda constancia en la misma Exposición de Motivos, se echaba en falta la articulación de un procedimiento previo al acuerdo que el Pleno de la Cámara ha de lograr en torno a la idoneidad de ciertas personas para ocupar tales cargos.

Ya anteriormente, algunas voces se habían alzado reclamando la reforma de este procedimiento de elección, insistiendo, ante todo, en la necesaria publicidad de las razones que justificaran, ante la ciudadanía en general y los propios aspirantes en particular, el rechazo o aceptación de los candidatos a tales cargos públicos⁶. Y, ciertamente, hay que aplaudir la articulación de un previo examen a las candidaturas presentadas por los diferentes Grupos Parlamentarios.

1.4 EL FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN CONSULTIVA. EL TRÁMITE DE COMPARENCIAS Y SU PRECEDENTE: EL SISTEMA DE *HEARINGS* NORTEAMERICANO

Por último, detengámonos en analizar los principales caracteres que presenta el *funcionamiento* de este órgano.

El ejercicio de su función se inicia con la recepción de las candidaturas presentadas para las propuestas de designación de personas, su aceptación, o los nombramientos que directamente corresponda efectuar al Congreso de los Diputados, candidaturas que le son remitidas por la Mesa de la Cámara. A partir de entonces la Comisión Consultiva procede al examen de las candidaturas presentadas, comenzando por la verificación de los requisitos objetivos que tanto la Constitución como las leyes señalen al efecto. Dos posibilidades pueden plantearse en este momento: la primera, que estime que alguna de las candidaturas no cumple tales requisitos, en cuyo caso será rechazada⁷; y, en segundo lugar, puede suceder que se den por cumplidos los requisitos antedichos, en cuyo caso continuará el examen de las candidaturas, pudiéndose acordar para ello la comparencia personal de los candidatos ante la Comisión Consultiva (Aptdo. 3º Resolución)⁸.

⁶ Vid., por todos, CAZORLA PRIETO (*El Congreso de los Diputados. [Su Significación Actual]*, Aranzadi, Colección Divulgación Jurídica, Pamplona, 1999, pp. 77-81), quien se refiere a esta problemática sugiriendo, muy expresivamente, «del estampillado al debate y la publicidad».

⁷ De este rechazo se deberá dar cuenta al Grupo Parlamentario proponente, que está facultado para presentar, en el plazo que señale la Mesa del Congreso, nuevos candidatos en sustitución de los rechazados (Aptdo. 3º párr. 3 Resolución).

⁸ Efectivamente, la redacción de este apartado es en términos de posibilidad, luego tales comparencias no son un trámite ineludible en todo caso.

El objeto de tales comparecencias no es otro que el de solicitar al propio candidato que aclare ciertos extremos relacionados «*con su trayectoria profesional o académica o sobre sus méritos personales*».

Por lo demás, estas comparecencias vienen configuradas con el carácter de voluntarias⁹, esto es, si uno de los candidatos rehusase la invitación a acudir ante la Comisión Consultiva no será en forma alguna, sancionado¹⁰. Para este caso, una única previsión se ha estipulado: que el candidato en cuestión quedará excluido durante el resto del procedimiento (Aptdo. 3º, párr. 7, Resolución). Lo que significaría, según entendemos, que no se volverá a reclamar su presencia a lo largo de las deliberaciones que se sigan por la Comisión; quedarían, pues, excluidos de este procedimiento automáticamente.

Por otra parte, los componentes de la Comisión Consultiva en este trámite de preguntas a los candidatos comparecientes están sujetos a una limitación: el respeto a los derechos de estos últimos¹¹, para lo cual se encarga a la Presidencia que velará por tales derechos, y que, en particular, habrá de inadmitir «*aquellas preguntas que pudieran menoscabar o poner en cuestión indebidamente el honor o el derecho a la intimidad del candidato*» (Aptdo. 3º, párr. 5 Resolución)¹².

De tal modo que la vulneración de tales derechos por parte de la Comisión Consultiva podría dar lugar al planteamiento de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, sobre la base de lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica reguladora de este órgano¹³.

En todo caso, a nuestro juicio la comprensión de este trámite pasa, ineludiblemente, por un recordatorio del sistema norteamericano de *public hearings*, trámite que podríamos traducir por

9 Cfr. el párrafo 7 del apartado 3º de la Resolución, donde se nos habla de los candidatos que fuesen «*invitados*» a comparecer.

10 Las diferencias con el trámite, obligatorio, de comparecencias ante las Comisiones de Investigación (art. 76.2 CE) son manifiestas. Respecto a estas últimas, vid. FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P.: «La comparecencia de los ciudadanos ante las Comisiones de Investigación de las Asambleas Legislativas», en *Revista de las Cortes Generales*, nº27, (1992), pp. 7-31.

11 En relación a la debida atención que se debe mostrar, en el ámbito de la actividad de información de las Asambleas representativas, a la tutela de las garantías fundamentales del ciudadano, véase las consideraciones que formula RECCHIA, G.: «Información parlamentaria y garantías fundamentales», en *Revista de Estudios Políticos*, nº40, Nueva Época, julio-agosto (1984), pp. 9-24.

12 Reproducimos, por su similitud, el artículo 1º, aptdo. 2, de la LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Dice así: «*Las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales*».

13 Dicho precepto, como sabemos, declara recurribles en amparo «*Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*».

«audiencias públicas», y que no puede estudiarse escindido del sistema de Comisiones del Congreso de los Estados Unidos.

En efecto, la doctrina se ha preocupado por destacar la enorme importancia que se asigna, en el Congreso estadounidense, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, al sistema de funcionamiento de las Comisiones. Su relevancia, se afirma gráficamente, estriba en que pueden ser vistas, en muchos aspectos, como un «microcosmos del propio Congreso»¹⁴.

Reflejo de la gran trascendencia de que se dota a estos órganos es el complejo de facultades que tienen reconocidas para el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas, destacada durante el desarrollo del proceso legislativo. Nosotros nos vamos a quedar con una de ellas, a saber, la posibilidad de celebrar *hearings*. Pero no nos interesan aquellas audiencias que mantienen las Comisiones en el curso del procedimiento legislativo, destinadas a obtener información acerca de la conveniencia de elaborar una ley y del contenido que deba tener la misma¹⁵; ni tampoco a las que se suceden en las Comisiones que han de examinar el proyecto de Presupuestos, con carácter previo a la elaboración del dictamen correspondiente; como tampoco toca ahora detenernos en las audiencias que se celebran — en el seno de las Comisiones de cada una de las Cámaras del Congreso, o bien de forma conjunta (*Joint hearings*)— con motivo de una encuesta o investigación parlamentaria¹⁶. Sino que nos vamos a referir a aquellas audiencias que inician las Comisiones del Senado a las que se asigna la recomendación a la Asamblea acerca del nombramiento de ciertos altos cargos.

14 Cfr. BAILEY, C. J.: *The US Congress*, Basil Blackwell, Oxford & New York, 1989, p. 103.

15 Las dos funciones principales de este trámite legislativo son, de un lado, proporcionar al legislador información sobre el sentir del pueblo soberano; y, de otro, permitir que éste pueda participar en el proceso legislativo. Vid. OLTRA, J.: *América para los no americanos. Introducción al estudio de las instituciones políticas de los Estados Unidos*, EUB, Barcelona, 1ª edic., 1996, pp. 87-89.

16 Al respecto, véase SANTAOLALLA, F.: *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*, Editorial Revista de Derecho Privado, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1982, pp. 213-239, especialmente, pp. 224-226. Para un estudio comparativo de los *hearings* que tienen lugar en el seno de las Comisiones Legislativas — más restrictivos—, con el de las Comisiones no legislativas — desenvueltos en un procedimiento mucho más libre, así como con mayores dosis de parcialidad—, y del empleo de estos últimos por los Presidentes (*Chairmen*) de tales Comisiones al objeto de ampliar el ámbito competencial de las mismas, véase TALBERT, J. C., JONES, B. D. y BAUMGARTNER, F. R.: «Nonlegislative Hearings and Policy Change in Congress», en *American Journal of Political Science*, vol. 39, n. 2, may (1995), pp. 383-405.

Nos movemos, pues, dentro del procedimiento de *advice and consent*, mediante el cual el Senado ha de pronunciarse acerca del nombramiento de determinados altos cargos del Estado ¹⁷. A tal efecto, la Comisión competente abre un trámite de *hearings*, en ocasiones de una enorme repercusión pública (así, p.ej., con ocasión del nombramiento de Clarence Thomas como Juez del Tribunal Supremo en el verano de 1992), tras los cuales emite su recomendación a la Asamblea, recomendación que no es vinculante, por lo que no siempre ha sido seguida por el Pleno ¹⁸.

Tenemos, pues, en las Comisiones parlamentarias del Senado norteamericano, el precedente de la actuación de nuestra Comisión Consultiva de Nombramientos ¹⁹, sin marginar las notables diferencias que separan a unas de otra ²⁰.

En otro orden de ideas, el régimen de publicidad establecido para las comparecencias y deliberaciones seguidas por este órgano viene a confirmar la hipótesis de que se trata de una nueva Comisión, pues se establece una remisión al régimen general previsto para las Comisiones de la Cámara en el artículo 64.1 RCD ²¹, con una salvedad: «*que la Comisión Consultiva acuerde su celebración a puerta cerrada*» (Aptdo. 3º, párr. 6).

En cuanto al procedimiento de adopción de acuerdos, la Resolución (Aptdo. 3º, párr. 2) efectúa una remisión a lo previsto en el artículo 39.4 RCD, que, como sabemos, prevé que la Junta de Portavoces adoptará sus decisiones «*siempre en función del voto ponderado*». Una regla ésta, la del voto ponderado, que, además de ser aplicable, según resulta de lo preceptuado en el artículo 88.2 RCD, para deshacer los empates que se hayan suscitado durante las votaciones celebradas en Comisión ²², es la seguida también por las Comisiones de Investigación para adoptar sus decisiones (art. 52.3 RCD).

17 Art. II, Sección IIª párr. 2, de la Constitución de los Estados Unidos: «[El Presidente] (...) propondrá y, con el consejo y aprobación del Senado, nombrará a los embajadores, a los demás ministros públicos y a los cónsules, a los magistrados del Tribunal Supremo y a todos los demás funcionarios de los Estados Unidos cuya designación no provea este documento de otra forma y que hayan sido establecidos por ley. Pero el Congreso podrá nombrar a los funcionarios inferiores que considere convenientes, por ley, al Presidente solo, a los Tribunales judiciales o a los jefes de departamentos».

Con todo, en la práctica la intervención del Senado queda reducida a las designaciones de cargos políticos, pues la legislación especial del Congreso prevé las autoridades que han de designar a los titulares de todas las funciones subalternas; cfr. SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Curso de Derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, Madrid, 5ª edic., 1974.

18 En cambio, la decisión que adopte el Senado al respecto sí vincula al Presidente. Cfr. OLTRA, J.: *América para los no americanos...*, op. cit., p. 101.

19 No olvidamos tampoco la posibilidad, abierta a todas las Comisiones de forma genérica, de solicitar, a través de la Presidencia de la Cámara, la comparecencia de personas competentes en una materia dada a efectos de informar y asesorar a la Comisión (art. 44.4º RCD).

20 V.gr., el Senado encomienda estas vistas públicas a la Comisión competente por razón de la materia (p.ej., el nombramiento de jueces, a la Comisión judicial; o el de embajadores al de asuntos exteriores), mientras que parece que nuestro sistema parlamentario se orienta a la centralización del examen de todos los nombramientos que corresponda realizar a la Cámara.

21 «Las sesiones de las Comisiones no serán públicas. No obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto».

22 «En las votaciones en Comisión se entenderá que no existe empate cuando la igualdad de votos, siendo idéntico el sentido en que hubieren votado todos los miembros de la comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, pudiera dirimirse ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno».

Por último, la labor de la Comisión Consultiva finaliza con el traslado al Pleno de su criterio sobre la idoneidad de los candidatos para acceder a los cargos a cubrir (Aptdo. 4.º; párr. 1 Reso - lución).

1.5 LA NATURALEZA DE LA COMISIÓN CONSULTIVA

Pues bien, lo dicho hasta ahora nos induce a pensar que estamos ante una nueva Comisión. En concreto, podría pensarse que se trata de una de las Comisiones denominadas «*generales*». Datos como el carácter permanente, por toda la legislatura, de este órgano; el que tenga por objeto, no participar en el procedimiento legislativo ni en el de control, sino el desempeño de una función conectada con las relaciones institucionales mantenidas con otros órganos; o la especial presidencia de que se dota a este órgano, pues cuenta con la presidencia automática del Presidente de la Cámara²³, todos ellos serían rasgos generales que compartiría el órgano en examen con las Comisiones Permanentes no Legislativas, entre las cuales se incluiría; de forma que se añadiría a las tres ya existentes en nuestra Cámara baja, a saber, la de Reglamento, la de Estatuto de los Diputados y la de Peticiones (art. 46.2 RCD).

Un nuevo dato vendría a refrendar nuestra hipótesis, despejando, de hecho, cualesquiera duda que se pudiera albergar al respecto. Nos referimos a la reforma operada en el Reglamento de la Cámara Alta el 14 de junio de 2000, en cuya virtud se insertan en la organización del Senado dos nuevas Comisiones Permanentes no Legislativas: las de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, y, por lo que a nosotros nos interesa, la de Nombramientos (art. 49.2 RS). Y, se modifican, consiguientemente, las previsiones contenidas en el Título IX del Reglamento, rubricado «*De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales*».

No obstante, un obstáculo insalvable nos impide adscribir este órgano al elenco de Comisiones parlamentarias: el procedimiento a través del cual dichas Comisiones han de ser creadas. Pues no se han seguido las previsiones necesarias al efecto, a saber, la incorporación de las mismas mediante el propio Reglamento de la Cámara²⁴.

23 Vid. PANIAGUA SOTO, J. L.: «El sistema de Comisiones en el Parlamento español», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, monográfico: Estudios de Derecho Parlamentario, marzo (1986), pp. 128-129.

24 Vid. ARCE JANARIZ, A.: «Creación, composición y órganos directivos...», op. cit., pp. 238-249.

Así pues, habríamos de concluir rechazando la adscripción de este órgano en la categoría de las Comisiones parlamentarias. Pero entonces, ¿de qué estamos hablando? En realidad, no existe en nuestro organigrama parlamentario ninguna figura a la que podamos asimilar este órgano. Pues, de un apresurado repaso de los diversos tipos de órganos en que está organizada nuestra Cámara baja, habremos de concluir negando que se trate tanto de alguno de los órganos de trabajo o funcionamiento de la Cámara (categoría que incluiría el Pleno y las Comisiones), como, por supuesto, de alguno de los órganos de dirección parlamentaria (Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces).

En realidad, nuestro parecer al respecto, es que el órgano del que venimos hablando viene caracterizado como una Comisión Permanente no Legislativa, pero que su creación no se ha realizado vía reglamentaria, sino, por contra, siguiendo un cauce inapropiado para ello: la Resolución supletoria de la Presidencia.

2 LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE 25 DE MAYO DE 2000

2.1 LA FUNCIÓN INTERPRETATIVA Y SUPLETORIA DE LA PRESIDENCIA DEL CONGRESO: NATURALEZA, FUNDAMENTO Y LÍMITES

Una de las características, unánimemente aceptadas, del Derecho Parlamentario es su enorme dinamicidad. Se trata, efectivamente, de un Derecho eminentemente flexible y cambiante²⁵, puesto que ha de ir acomodándose, continuamente, a los rápidos avatares a que está expuesta la vida parlamentaria.

Suele ser habitual, en el marco del Derecho Comparado, reservar al Presidente de la Cámara la función de custodia e interpretación del Reglamento parlamentario²⁶, siendo más infrecuente encomendarle, además, la suplencia del Reglamento para colmar las lagunas que el mis-

25 Vid. LÓ PEZ GARRIDO, D.: «La flexibilidad de las normas parlamentarias: la experiencia del Congreso de los Diputados», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º10, monográfico: Estudios de Derecho Parlamentario, marzo (1986), pp. 23-29.

26 A modo de ejemplo digamos que esta función interpretativa del Reglamento la tienen atribuida el Speaker de la Cámara de representantes norteamericana, el Presidente de la Cámara de Diputados italiana, el Presidente del Bundestag alemán, o el Presidente de la Asamblea Nacional francesa.

mo pueda presentar.

Es sabido que la doctrina liberal, partiendo de reconocer, de un lado, la primacía del Parlamento, en cuanto que órgano legislativo y de representación nacional, y, de otro, el principio de separación de poderes, reconoció que los Parlamentos gozan, en los regímenes democráticos, de una serie de prerrogativas que se traducen en un elenco de poderes y facultades relativos al régimen interno de las Cámaras, asegurando su independencia y autonomía frente a otros poderes y órganos²⁷. Si tenemos presente que una de tales prerrogativas o privilegios de las Asambleas parlamentarias consiste en el poder de autonormación interna²⁸, siempre bajo el respeto a la Norma Constitucional, podríamos afirmar que la Asamblea delega en su Presidencia — en cuanto órgano de dirección individual, principal responsable de la protección de los intereses y derechos de los parlamentarios y máxima autoridad de la Cámara²⁹ —, la tarea de dar respuesta ágil y eficaz a las dudas interpretativas que pueda plantear la aplicación del Reglamento en el transcurso de los trabajos parlamentarios, así como la facultad de suplir las omisiones reglamentarias integrando el tenor de los preceptos reglamentarios.

En este sentido, nuestro Reglamento del Congreso de los Diputados encomienda al Presidente la tarea de «cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión»; y añade: «Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces» (art. 32.2).

Es indiscutible la enorme relevancia que dicha función interpretativa comporta³⁰, dado que el órgano presidencial puede lograr, a través del ejercicio de la misma, vivificar y actualizar, aparte de aclarar, desarrollar y complementar, la letra del Reglamento parlamentario, dictando para ello Resoluciones interpretativas o supletorias.

27 Vid. art. 72.1 CE.

28 Vid. SANTAOLALLA LÓ PEZ, F.: *Derecho Parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pp. 67-73.

29 Cfr. HERRERO, V.: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», en *Revista de Derecho Público*, t. IV, enero-diciembre (1935), n.º40, abril, p. 118.

30 Para algunos autores, estamos ante la función más importante de todas cuantas se atribuyen al Presidente de la Cámara. Así, SEVILLA ANDRÉS, D.: «La Presidencia del Congreso de los Diputados (1810-1936)», en *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, vol. 14, (1969), p. 49; SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Temas Clave de la Constitución Española, Madrid, 1984, p. 126; GARCÍA MORILLO, J.: «La estructura de las Cortes Generales», en LÓ PEZ GUERRA, L.: et al., *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant lo blanch, Valencia, 1994, p. 82; o CANO BUESO, J. y MORALES ARROYO, J. M.: *El Parlamento de Andalucía. Estructuras y organización*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 50.

A nosotros nos interesa ahora detenernos, exclusivamente, en la función supletoria de la Presidencia, y, en concreto, sólo nos vamos a ocupar de examinar cuál sea su fundamento y las limitaciones a que debe quedar sometida.

Para empezar, resulta preciso hacer constar que, a nuestro juicio, no estamos sino ante una mera faceta de la propia función interpretativa encomendada al Presidente ³¹, entendida ésta en sentido amplio ³², y a resultados de cuyo ejercicio se configuran normas generales que vienen a integrarse en el propio Reglamento de la Asamblea.

Se sigue de lo anterior que las Resoluciones presidenciales supletorias serían una fuente del Derecho Parlamentario ³³, y, más específicamente, que constituyen una clase de normas parlamentarias, de carácter general, asimilables, a nuestro juicio, al Reglamento parlamentario. Ahora bien, conviene reconocer que no es ésta una cuestión pacífica entre la doctrina ³⁴, y que el Tribunal Constitucional, por su parte, ha variado su postura a lo largo de los años, suponiendo

31 En palabras de ALBA NAVARRO, «se entiende la integración de lagunas como una especie cualificada de la tarea más general de la interpretación de las normas reglamentarias». ALBA NAVARRO, M.: «Procedimiento de reforma de los Reglamentos Parlamentarios», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 30, 3.º cuatrimestre (1993), p. 18.

32 En contra, EZQUIAGA GANUZAS y SAIZ ARNAIZ, para quienes las Resoluciones supletorias constituyen el fruto de una labor que guarda una posición intermedia entre la mera función interpretativa que ejerce el Presidente en el transcurso de los debates, de un lado, y la reforma del Reglamento, de otro. De ahí que se inclinen por calificar estas normas supletorias de «normas de cierre» del Reglamento. EZQUIAGA GANUZAS, F. J. y SAIZ ARNAIZ, A.: «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados. (A propósito de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto)», en *Revista Vasca de Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, 17, enero-abril (1987), p. 15.

33 Vid., entre otros, CANO BUESO, J.: «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 40, Nueva Época, julio-agosto (1984), p. 87; SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales...*, op. cit., p. 135; MARTÍNEZ-ELIPE, L.: «Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», en VVAA, *I Jornadas de Derecho Parlamentario (21, 22 y 23 de marzo de 1984)*, vol. II, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografías, 3, Madrid, 1985, pp. 462-467; RIPOLLÉS SERRANO, M.ºR.: «Los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 6, 3.º cuatrimestre (1985), p. 289; LÓ PEZ GARRIDO, D.: «La flexibilidad de las normas parlamentarias...», op. cit., p. 25; MANCISIDOR ARTARAZ, E.: «Reciente jurisprudencia constitucional sobre Derecho Parlamentario», en *Revista Vasca de Administración Pública*, 22, septiembre-diciembre (1988), p. 210; SANTAOLALLA LÓ PEZ, F.: *Derecho Parlamentario...*, op. cit., p. 49; o GARCÍA-ESCUADERO MÁ RQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (dir.): *Constitución Española de 1978*, VI, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1997, p. 408.

Con matices, FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁ LEZ: «Los Reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico», en *Revista de Derecho Político*, n.º 9, primavera [1981], p. 171), pues indica que, en general por lo que hace a las instrucciones o acuerdos de gobierno de las Cámaras, no pueden calificarse de fuente del Derecho parlamentario en un sentido formal o directo, aunque sí en sentido real o primario. Y ello por ser expresión derivada del propio reglamento parlamentario.

34 Para un sector doctrinal, tales Resoluciones se integran plenamente en el propio Reglamento del Congreso, siendo tan vinculantes para los sujetos sometidos al Derecho Parlamentario como lo pueda ser el propio Reglamento, de forma que sólo pueden ser derogadas o modificadas por éste — con ocasión de su reforma total o parcial—, o por otra disposición presidencial supletoria posterior que expresamente lo prevea. De ahí que se las caracterice como «normas generales con igual validez que las normas reglamentarias», dictadas mediante un procedimiento atípico de creación de normas reglamentarias, lo que viene a reforzar el poder de las fuerzas políticas con representación mayoritaria en las Cámaras en detrimento de las minorías. SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales...*, op. cit., pp. 135-136; OLLER SALA, M.ºD.: «Los órganos de dirección de las Cámaras: Presidente, Mesa y Junta de Portavoces», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, monográfico: Estudios de Derecho Parlamentario, marzo (1986), p. 94.

Por contra, otros autores mantienen que tales Resoluciones ocupan un rango jerárquicamente inferior al del Reglamento (FRAILE CLIVILLÉS, M. M.º: «El Parlamento y el Derecho...», op. cit., p. 54; SANTAOLALLA LÓ PEZ, F.: *Derecho Parlamentario...*, op. cit., p. 50), de suerte que niegan que se encuentren incorporadas al mismo y, en consecuencia, que tengan rango de ley (REVENGA SÁ NCHEZ, M., y MORALES ARROYO, J. M.º: «Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho parlamentario», en VVAA, *II Jornadas de Derecho Parlamentario (27, 28 y 29 de marzo de*

todo un punto de inflexión en su doctrina la STC 44/1995, de 13 de febrero.

Efectivamente, hasta ese momento, el Alto Tribunal había venido manteniendo que las Resoluciones presidenciales venían a equipararse al propio Reglamento parlamentario, de tal modo que sólo como parte del mismo podían ser lesivas. Por lo tanto, podían ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad; excluyendo su examen por vía de amparo ³⁵ (ATC 183/1984, de 21 de marzo, FFJJ 2º y 3º). Una solución lógica a la par que congruente, que vino defendiendo en posteriores pronunciamientos (v.gr., en ATC 244/1986, de 12 de marzo, FJ único; ATC 659/1987, de 27 de mayo, FJ 1º).

En suma, las Resoluciones de la Presidencia que tengan carácter general, esto es, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, se integran en el ordenamiento reglamentario, produciendo los mismos efectos que el propio Reglamento de la Cámara, al que se asimila. Son, por tanto, normas con valor de Ley por lo que pueden ser objeto de control de inconstitucionalidad a través de los procedimientos previstos para ello (art. 27.2 .d) LOTC ³⁶, en relación al art. 161.1.a) CE), pero no pueden ser recurribles en amparo.

Con posterioridad, el Constitucional sigue sosteniendo que las Resoluciones presidenciales normativas son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos de aplicación singular. Pero ahora traslada el núcleo esencial de la cuestión del carácter normativo de la Resolución a su rango de ley o inferior, para afirmar: «No bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la Resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible violación de derechos constitucionales susceptibles de amparo. (...) Lo decisivo, en consecuencia, es si la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados (...) puede ser considerada como una "decisión o acto sin valor de ley" de un órgano de las Cortes, como exige dicho art. 42» (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3º).

1985). Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografías, 4, Madrid, 1986, p. 58; de los mismos autores, «Las fuentes del Derecho Parlamentario: la jurisprudencia constitucional», en VVAA, *Las Cortes Generales. III*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pp. 2.034-2.035).

35 En cambio, si cabría interponer este último recurso para impugnar los actos dictados en aplicación de tales Resoluciones supletorias de la Presidencia, pero no contra ellas mismas, por ser actos con valor de ley (ATC 296/1985, de 8 de mayo, FJ 2º).

36 «Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: (...) d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales».

Así pues, para el Tribunal Constitucional las Resoluciones presidenciales de carácter normativo y con valor de ley se integrarían permanentemente en el Reglamento parlamentario, al que se asimilan, lo que se fundamentaría en una interpretación amplia, de carácter sustancial o finalista, del artículo 27.2. d) de la LOTC (STC 118/1988, FJ 39³⁷).

Ahora bien, como vemos, el Tribunal Constitucional comienza ya a matizar esta doctrina de la asimilación de estas Resoluciones de la Presidencia de carácter general, indicando que dicha asimilación únicamente tendrá lugar a efectos de impugnación de las referidas Resoluciones (STC 118/1988, FJ 49). Una idea, no exenta de cierta ambigüedad³⁸, que queda claramente subrayada en la STC 119/1990, de 21 de junio, al consignar en su Fundamento Jurídico quinto: «esta equiparación entre normas reglamentarias y resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad (...), no equivale a una equiparación de unas y otras desde todos los puntos de vista y a todos los efectos»³⁹. Razona esta falta de equiparación total indicando que la misma resultaría difícilmente compatible con la reserva a las Cámaras de la aprobación y reforma de los Reglamentos (art. 72.1 CE).

Sin embargo, ya adelantábamos que con la Sentencia 44/1995, el Tribunal Constitucional quiebra la línea interpretativa que había venido sosteniendo hasta entonces⁴⁰. Si criticable nos resulta la solución entonces adoptada, no menos reparos suscita el incomprensible razona -

- 37 Tres órdenes de razones aduce el Tribunal en favor de esta doctrina (STC 118/1988, FJ 49): a) Primero, que este tipo de Resoluciones que dicta la Presidencia, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento (art. 32.2 RCD), integrando y completando la insuficiencia de éste mediante nuevas reglas que, sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. b) Segundo, que, partiendo de una interpretación guiada por el principio *pro actione*, y a fin de evitar la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, cabe realizar un análisis sistemático de los artículos 42 y 27.2. d) LOTC, que permita una interpretación extensiva de este artículo 27.2.d que incluya a todas estas Resoluciones que, en ejercicio del artículo 32.2 RCD, integran y completan los Reglamentos de las Cámaras, las cuales, por tanto, sólo podrían ser impugnadas a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad, sin perjuicio de interponer, en su caso, el recurso de amparo indirecto. c) Se arguye, asimismo, que esta interpretación permite satisfacer la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías.
- 38 Vid. MATÍA PORTILLA, E.: «La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario», en *Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas*, n.º 7 (1999), pp. 188-190. También SANTAOLALLA y MORALES ARROYO formulan algunas observaciones críticas sobre ciertos pronunciamientos del Tribunal Constitucional en estas Sentencias; vid. SANTAOLALLA, F.: «El juramento y los Reglamentos parlamentarios. (Comentario a la STC 119/1990, de 21 de junio)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 30, año 10, septiembre-diciembre (1990), pp. 149-159; y MORALES ARROYO, J. M.: «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las Resoluciones Parlamentarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 46, año 16, enero-abril (1996), pp. 257-281.
- 39 El Tribunal conoce en esta sentencia de un recurso de amparo planteado contra una decisión del Presidente del Congreso de los Diputados por la que denegaba a los recurrentes la adquisición de la condición plena de Diputados. Dejemos apuntado que el recurso es resuelto por el Pleno del Tribunal, en virtud de la facultad que le permite el artículo 10.k LOTC (Vid. Antecedente de Hecho 6º).
- 40 Varios son los autores que se han encargado de subrayar este giro sustancial en los planteamientos del Constitucional. Por todos, véase REQUEJO PAGÉS, J. L.; DUQUE VILLANUEVA, J. C.; TEROL BECERRA, M., y CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1995», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 44, año 15, mayo-agosto (1995), pp. 221-229; MORALES ARROYO, J. M.: «Un avance en la jurisprudencia constitucional...», op. cit., pp. 262 y 272-273; y MATÍA PORTILLA, E.: «La insatisfactoria jurisprudencia...», op. cit., pp. 192-195.

miento del que se vale el Tribunal para concluir rechazando la doctrina de la asimilación hasta entonces defendida. En efecto, el Tribunal inicia su razonamiento recordando la tesis que había venido manteniendo acerca de las Resoluciones normativas, para, una vez que recoge la solución apuntada por la Sentencia 119/1990 — que subrayaba que la doctrina de equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo es aplicable desde el punto de vista de la impugnabilidad, y no desde todos los puntos de vista y a todos los efectos—, extrae el Tribunal una insospechada conclusión, a saber, «que las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo» (FJ 39).

Amparándose en ello, afirma el Tribunal, «tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC» (FJ 29)⁴¹.

En defensa de este radical cambio jurisprudencial, el Tribunal aduce que de este modo se consigue una mejor salvaguardia de la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, «pues sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal» (FJ 29).

Según quedó ya dicho, nosotros sostenemos que la *causa efficiens* de esta institución no sería otra que el ejercicio de la función interpretativa del Presidente. No obstante, a diferencia de la labor interpretativa judicial, el Presidente está facultado para que, cuando haya de cubrir un vacío normativo del Reglamento en el ejercicio de su función supletoria, pueda dictar una disposición normativa: una Resolución de carácter general, que ha de ser respaldada por el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y que viene así a integrarse en el propio Reglamento de la Asamblea.

Una crítica detallada a la apuntada fundamentación del Tribunal, por entender que supone el traslado (inaceptable) a este campo de la teoría de la delegación recepticia, en BALAGUER CALLEJÓN N, F., «El control de los actos parlamentarios», en VVAA, *Instituciones de Derecho Parlamentario*, II. Los actos del Parlamento, Parlamento Vasco, Colecciones Informes y Documentos, Vitoria, 1999, pp. 332-336.

⁴¹ Atendidas estas razones el Tribunal entró a conocer de un recurso de amparo contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se aprobaba una Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento de la Asamblea, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara; amparo que acaba concediendo.

Las Resoluciones normativas, por tanto, pueden ser sometidas a control de inconstitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, lo que es tanto como decir que, al igual que el Reglamento parlamentario al que se asimilan, tienen, como éste, rango y valor de ley⁴². Cosa distinta es la fuerza de ley, de cuya vertiente activa carecerían⁴³, ya que estas Resoluciones no pueden innovar ni atentar contra lo preceptuado en el Reglamento de la Cámara; en cambio, una reforma reglamentaria, o una Resolución presidencial, sí podrían modificar o incluso derogar otra Resolución⁴⁴.

Respecto al fundamento de las Resoluciones supletorias, en última instancia, y como puede deducirse de las ideas anticipadas más arriba, no sería otro que el del propio Reglamento parlamentario, esto es, el principio de autonomía del Parlamento en su vertiente de capacidad de autnormación⁴⁵.

Partiendo de las consideraciones precedentes, estamos ya en condiciones de examinar cuáles son las limitaciones a que están sujetas las Resoluciones que dicta el Presidente en ejercicio de su facultad supletoria.

1. Si partimos de la posición que las Resoluciones supletorias ocupan en el sistema de fuentes del Derecho Parlamentario, las mismas habrán de respetar, en primer lugar, la Constitución⁴⁶, y también el Reglamento del Congreso.

42 Como dice RUBIO LLORENTE, el elemento común a toda disposición normativa de la que se predica el rango y valor de ley estriba únicamente en la susceptibilidad de ser sometida a control de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. RUBIO LLORENTE, F.: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley. (Sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)», en RUBIO LLORENTE, F.: *La forma del poder. (Estudios sobre la Constitución)*, C.E.C., Colección: Estudios Constitucionales, Madrid, 2ªedición, 1997, pp. 284-287.

Aplicando esta teoría a los Reglamentos parlamentarios, vid. TORRES DEL MORAL, A.: «Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº10, monográfico: Estudios de Derecho Parlamentario, marzo (1986), pp. 18-20.

43 A juicio de SANTAOLALLA, hay que entender con cierto cuidado el concepto de fuerza de ley, pues en principio se predica de todas las normas con rango de ley. Así, también podría afirmarse que carecen de ella los propios Reglamentos parlamentarios, en el sentido de que tampoco ellos pueden modificar lo dispuesto en cualquier norma con rango de ley. Cfr. SANTAOLALLA, F.: «El juramento y los Reglamentos parlamentarios...», op. cit., p. 157.

Para BALAGUER no es sostenible negar fuerza de ley a estas normas por cuanto poseen capacidad de innovación en el ordenamiento. Por este motivo, propone reconducir esta cuestión al análisis de la posición institucional del Parlamento en la relación de poderes propia de un sistema parlamentario. Cfr. BALAGUER CALLEJÓN, F.: «El control de los actos parlamentarios», ... , op. cit., p. 330.

44 En este mismo sentido, tampoco puede admitirse la integración de tales normas dentro del denominado «bloque de constitucionalidad», al que en cambio sí pertenecen los Reglamentos parlamentarios.

45 AGUILÓ LÚCIA, L.: «Las Resoluciones de Presidencia en Derecho Parlamentario», en VVAA, *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, 1985, p. 81; ALBA NAVARRO, M.: «Procedimiento de reforma...», op. cit., p. 8.

46 GARRORENA destaca «la notable tensión» que subyace a la identidad que le es propia al Derecho Parlamentario, «en cuanto Derecho que realiza a la vez la autonomía normativa del Parlamento, entendida como privilegiada capacidad de decidir y disponer libremente del propio Derecho, y su condición de orden sin embargo su-

La vinculación al texto constitucional resulta de su condición de Norma Suprema del ordenamiento jurídico, a la que quedan sujetos ciudadanos y poderes públicos (art. 9.1 CE); pero, además, siendo distinta y superior la sujeción de estos últimos ⁴⁷. La Constitución es, pues, fuente directa del Derecho Parlamentario, y ella misma deja expedito el terreno para que las Cámaras, en virtud del principio de autonormación que les reconoce, desarrollen los principios básicos de organización y funcionamiento que en aquélla se contienen ⁴⁸.

Por lo que hace al deber de respetar las normas contenidas en el Reglamento, éste arranca del hecho de que estas Resoluciones presidenciales son dictadas precisamente para colmar los vacíos normativos que se aprecien en el Reglamento parlamentario, «fuente directa de primer orden» ⁴⁹ del Derecho Parlamentario en nuestro sistema, con cuya letra y con cuyo espíritu, por tanto, habrán de cohonestarse tales Resoluciones. En expresión del Tribunal Constitucional, estas Resoluciones normativas son dictadas por el Presidente para suplir, con carácter general, las omisiones que se aprecien en el Reglamento, «*integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara*» (STC 118/1988, FJ 4^o) ⁵⁰. No es que estas Resoluciones supletorias tengan una posición jerárquica diferenciada, insistimos, sino que, sencillamente, se integran en el Reglamento y son, materialmente, Reglamento ⁵¹.

En cualquier caso, el deber de acatamiento a las normas constitucionales y reglamentarias se proyecta, a su vez, en una doble vertiente, a saber, el Presidente no podrá vulnerar ni las disposiciones de contenido material ni las de procedimiento que se encuentren contenidas tanto en la Constitución como en el Reglamento.

bordinado a la norma constitucional y, por tanto, dependiente de una normación superior e indisponible». GARRORENA MORALES, A.; Voz: «Derecho Parlamentario», en VVAA, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Enciclopedias Jurídicas Civitas, Civitas, Madrid, 1995, p. 2.345.

47 Pues «*mientras los primeros tienen un deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que vulnere la Constitución (...), los titulares de los poderes públicos tienen además un deber general positivo de realizar sus funciones de acuerdo con la Constitución, es decir, que el acceso al cargo implica un deber positivo de acatamiento entendido como respeto a la misma*» (STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3^o).

48 Cfr. CANO BUESO, J.: «El principio de autonormatividad...», op. cit., pp. 88-89.

49 Cfr. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.: «Los Reglamentos parlamentarios...», op. cit., p. 171. En igual sentido, MARTÍNEZ-ELIPE, L.: «Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario», ... , op. cit., p. 449; PÉREZ SERRANO, N.: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *Escritos de Derecho político II*, Instituto de Estudios de Administración Local, Colección «Administración y ciudadano», Madrid, 1984, pp. 990-997; y CANO BUESO, J.: «El principio de autonormatividad...», op. cit., pp. 85-99.

50 El subrayado es nuestro.

51 Con este planteamiento creemos que queda superada la contradicción que algún autor (SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario...*, op. cit., p. 50) había apreciado entre el reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional, de un lado, de que esta clase de Resoluciones presidenciales producen iguales efectos que el propio Reglamento, al que vendría a equipararse, y, de otro lado, la prohibición de que las mismas puedan modificar o infringir al Reglamento.

1.1. Por lo que hace a las primeras, adquiere especial transcendencia, en concreto, el deber de respeto a los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de la Constitución, puesto que éstos vinculan a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE). De tal modo que cuando el Presidente del Congreso haya de interpretar o suplir los preceptos reglamentarios no podrá en ningún caso conculcar los derechos constitucionales que se reconocen en nuestra Constitución.

Otro tanto sucede con las normas de carácter material contenidas en los Reglamentos de las Cámaras, cuestión que nos traslada al ámbito material reservado a los mismos, esto es, qué materias han de ser reguladas necesariamente en los Reglamentos parlamentarios, quedando excluida, pues, su normación a través de otras fuentes del Derecho Parlamentario, incluidas las Resoluciones presidenciales. Sin olvidar tampoco que el concepto de reserva de Reglamento ha sido articulado para excluir determinadas materias de su regulación por una ley formal ⁵².

En realidad, la Constitución Española no dice nada acerca del contenido de los Reglamentos parlamentarios. No obstante, de la naturaleza de las remisiones a las normas reglamentarias que se contienen en el texto constitucional (arts. 79.2, 86.2, 89.1 y 111.1 CE) deduce MANZELLA que el concepto constitucional del Reglamento parlamentario coincide con la noción tradicional del mismo como regulación del desarrollo concreto de las funciones atribuidas al Parlamento, pues todos los casos reseñados ⁵³ se refieren a la regulación de alguna de las actividades funcionales del Parlamento ⁵⁴. Con todo, nosotros precisaríamos diciendo que regula asimismo la estructura esencial de la Asamblea ⁵⁵ y el estatuto de sus miembros ⁵⁶. En palabras del Tribunal Constitucional, «*el contenido propio de tales normas [es] el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento*» (STC 101/1983, FJ 3º).

Pues bien, a nuestro entender, las Resoluciones presidenciales, a la hora de colmar los vacíos normativos del Reglamento, podrían colaborar con el mismo en la regulación de las materias indicadas, principalmente aquéllas que hacen referencia a los aspectos funcionales de la Asam -

52 Sobre esta acepción de reserva reglamentaria vid. TORRES DEL MORAL, A.: «Naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios»... , op. cit., pp. 20-21; y GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía de las Cámaras... », op. cit., pp. 396-399.

53 A los que nosotros podríamos añadir otros, como serían los que se contemplan en los artículos 80, 87.1 y 89.1 CE.

54 MANZELLA, A.: «Las Cortes en el sistema constitucional español», en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dirs.): *La Constitución Española de 1978*, Civitas, Monografías, Madrid, 2ªedición, 1988, p. 491.

55 Como afirma GARRORENA, la Constitución reserva al Reglamento el régimen íntegro de la vida parlamentaria, incluyendo la determinación de sus procedimientos y estructuras. GARRORENA MORALES, A., Voz: «Derecho Parlamentario», ... , op. cit., p. 2.349.

56 GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía de las Cámaras... », op. cit., pp. 396-397.

blea⁵⁷, quedando excluido de la facultad normativa del Presidente el núcleo esencial de las mismas, objeto de normación por el Reglamento. Un criterio aplicable a las relaciones que han de mediar entre las facultades de la Asamblea de aprobación y reforma del Reglamento y las facultades normativas del Presidente vía Resoluciones supletorias sería, precisamente, el de reconocer a estas últimas la capacidad para integrar los vacíos normativos apreciables en el Reglamento que impidan o dificulten su aplicación.

1.2. Por lo que hace a las normas procedimentales, reseñemos, por su elevado interés para el tema que nos ocupa, el artículo 72, apartado 1, de la Constitución, en cuyo último inciso se previene el modo de aprobación y reforma de los Reglamentos de las Cámaras⁵⁸, que serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requerirá para ser aprobada mayoría absoluta⁵⁹.

Esto significa, en conexión con los límites materiales anteriormente expuestos, que al Presidente no le está permitido, en el ejercicio de sus funciones interpretativas y supletorias, dictar una Resolución que en realidad venga a innovar o a reformar, de forma encubierta, la letra de los Reglamentos, vulnerando así el procedimiento previsto constitucionalmente para ello en el que se requiere la aprobación por una mayoría cualificada de la Asamblea a fin de procurar un amplio consenso parlamentario. Como ha expresado el Tribunal Constitucional, no cabe olvidar que *«la aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el artículo 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de mayoría absoluta»* (STC 119/1990, FJ 5º). De tal modo que, aparte el Reglamento de la Asamblea, *«las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta»; en consecuencia, «aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus conteni-*

57 Pues así como la estructuración orgánica de los servicios internos de la Cámara suelen adoptarse mediante Acuerdos adoptados por la Mesa, el recurso a la Resolución presidencial es más usual cuando se trata de los aspectos funcionales de las estructuras ya organizadas y de sus servidores. Cfr. MARTÍNEZ-ELIPE, L.: «Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario». op. cit., p. 467.

58 Regla que se repite en el Reglamento de nuestra Cámara baja, en su Disposición Final segunda.

59 Como afirma ALZAGA en referencia a la exigencia de mayorías cualificadas para la reforma del Reglamento parlamentario: *«parece haberse llegado a la conclusión de que la rigidez constitucional es incompleta si no va acompañada de la rigidez del Reglamento»*. ALZAGA VILLAAMIL, O.: «Contribución al estudio del Derecho Parlamentario», en *Revista de Derecho Público*, 62 (1976), p. 40. La idea se entiende sin dificultad si atendemos al objeto de regulación propio de un Reglamento parlamentario. En este mismo sentido, vid. FOLCHI, I. y PITARCH, I. E.: «Aspectos de la organización parlamentaria en los Estatutos de Euskadi, Cataluña, Galicia y Andalucía», en *Revista de las Cortes Generales*, nº6 (1985), pp. 27-34.

dos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental», haciendo referencia al derecho de los representantes políticos a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad, contemplado en el artículo 23.2 CE (STC 44/1995, FJ 3º).

Las ideas últimamente apuntadas sugieren un interrogante: ¿qué tipo de omisión reglamentaria legítima al Presidente del Congreso para dictar una Resolución de alcance general? El interés por aclarar esta cuestión radica en que cuando el Presidente se excediera en sus facultades normativas, o, vale decir, si dictase una Resolución que realmente no viniera a suplir una omisión en el Reglamento de la Cámara, sino que, más bien, innovase su letra, cabría afirmar que dicha Resolución no sería sino un medio de burlar el procedimiento constitucionalmente previsto para reformar el Reglamento (art. 72.1 CE). De aquí que deba ceñirse el término «laguna», o el de «omisión» que emplea el Reglamento, a las lagunas propias, y no a aquellas lagunas impropias o ideológicas que suponen no ya la ausencia de una solución o de una norma, sino de una solución satisfactoria o de una norma justa ⁶⁰. En suma, el instrumento configurado en el artículo 32.2 RCD no permite la integración de las lagunas ideológicas, puesto que la vía apropiada para adecuar el sistema real al ideal sería la reforma reglamentaria ⁶¹.

Ahora bien, una cosa es reconocer que el Reglamento parlamentario constituye un límite para la facultad supletoria del Presidente, de tal modo que las Resoluciones que este órgano dicte no podrían ni infringir ni tampoco innovar las materias que han de venir contempladas por el Reglamento, y otra cosa es asimilar esta facultad de colmar las lagunas reglamentarias con la que, en su caso, pueda desarrollar la justicia ordinaria.

Así pues, no compartimos el planteamiento que sobre dichas Resoluciones presidenciales formula nuestro Alto Tribunal, al decir que serán constitucionalmente válidas si se utilizan «*para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones*»

⁶⁰ Seguimos la definición de BOBBIO, N.: *Teoría general del Derecho*, Debate, Serie de Derecho, Madrid, 1ª edic., 1993, p. 238.

⁶¹ Al respecto, véase EZQUIAGA GANUZAS, F. J. y SAIZ ARNAIZ, A.: «Lagunas reglamentarias y función supletoria...», op. cit., pp. 15-18.

(STC 119/1990, FJ 5º), que, por lo demás, mueve a equívoco por cuanto no llega a aclarar el significado de estas actuaciones de desarrollo y especificación que este Tribunal rechaza ⁶².

Por contra, estimamos que señalar como límite de la función presidencial que nos ocupa el desarrollo o la especificación de las disposiciones reglamentarias, supondría avocar en el vaciamiento de las facultades supletorias del Presidente que se plasmaran en una «*resolución de carácter general*» ⁶³. Por lo demás, este entendimiento de la facultad supletoria del Presidente choca frontalmente con la realización de la misma llevada a cabo por quienes han ostentado la titularidad de este cargo, pues la lectura de las Resoluciones presidenciales nos revela que, aun siendo respetuosas con la letra del Reglamento de la Cámara y con la «reserva de Reglamento», las mismas efectivamente completan, desarrollan y especifican las disposiciones reglamentarias ⁶⁴.

En todo caso, y aun entendido el límite que supone el Reglamento al modo, más restrictivo, propuesto por nosotros, se ha de advertir que no siempre se ha respetado este límite que suponen las normas reglamentarias de contenido o de procedimiento, habiéndose constatado varios supuestos de innovación, modificación o reforma encubierta del Reglamento de la Asamblea. Puede servir de ejemplo al respecto la Resolución de la Presidencia del Congreso

62 Como ha expresado MATÍA PORTILLA, «no parece fácil distinguir con claridad entre normas supletorias y normas de desarrollo», por lo que entiende que hubiera sido más sencillo que el Tribunal hubiera formulado una interpretación amplia de la expresión «*suplir el Reglamento*». Una solución que habría resultado, por lo demás, más coherente con la concepción de las Resoluciones supletorias o interpretativas como normas con rango de ley. MATÍA PORTILLA, E.: «La insatisfactoria jurisprudencia...», op. cit., p. 187. En sentido muy similar, vid. SANTAOLALLA, F.: «El juramento y los Reglamentos parlamentarios...», op. cit., pp. 156-157.

En contra, esto es, compartiendo esta dirección jurisprudencial, PUNSET BLANCO, R.: «Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº43, año 15, enero-abril (1995), pp. 211 y 216.

63 Para SANTAOLALLA la razón de ser de estas resoluciones no estaría tanto en colmar las auténticas lagunas reglamentarias, puesto que, en su opinión, se trata de materias que por su entidad deberían figurar en el Reglamento de la Cámara, resultando aplicable la exigencia contenida en el artículo 72.1 CE, que requiere la mayoría absoluta de la Cámara para su aprobación. Sino que mayor sentido tiene acudir a este mecanismo «para la regulación de aquellos aspectos a que puedan remitirse los Reglamentos, o de los puntos que a pesar de estar tratados en los mismos requieren un particular desarrollo o articulación, o simplemente para la integración provisional de las lagunas hasta que se apruebe la correspondiente reforma del Reglamento». Cfr. SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: *Derecho Parlamentario...*, op. cit., pp. 49-50.

64 Incluso algunas de las Resoluciones presidenciales se autocalifican de «*Resolución de la Presidencia sobre desarrollo*» de determinados preceptos reglamentarios, como se expresa en su propia rúbrica. V.gr., las Resoluciones de 12 de enero de 1983, que desarrolla el artículo 188 del Reglamento; o la de desarrollo de los artículos 180 a 184 en relación con el artículo 64.4 del Reglamento, de 6 de septiembre de 1983; o bien la Resolución de 23 de septiembre de 1986, modificada por la de 14 de septiembre de 1993, que desarrolla el artículo 113 del Reglamento. Asimismo, algunas de ellas, en su Preámbulo, justifican la redacción de la Resolución en la necesidad de «*desarrollar*» determinados preceptos reglamentarios, de «*suplir lagunas*» u «*omisiones*»; en este sentido, vid., entre otras, Resoluciones de la Presidencia sobre el procedimiento a seguir para el nombramiento de Vocales Catedráticos de Derecho de la Junta Electoral Central, de 13 de septiembre de 1985, y la de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía. Incluso alguna de ellas se expresa diciendo que lo dispuesto en la misma se habrá de «*incorporar al Reglamento*»; así, Resolución de la Presidencia sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, de 30 de noviembre de 1989.

Hemos consultado la recopilación de las Resoluciones presidenciales en *Constitución Española y Reglamento del Congreso de los Diputados*, edición preparada por el Congreso de los Diputados, Madrid, 5ªedic., 1996.

sobre organización y funcionamiento del grupo parlamentario mixto, de 9 de septiembre de 1986⁶⁵, que viene a burlar el procedimiento de reforma reglamentaria innovando sobre una materia no contemplada en el Reglamento del Congreso⁶⁶. Una práctica que se ha amparado en el hecho de que «*las fronteras entre el terreno de la suplencia y el terreno de la reforma son vaporosas*»⁶⁷.

Prosiguiendo con esta perspectiva procedimental, esta vez a la luz de lo preceptuado por el Reglamento parlamentario, ya dijimos que cuando se trate de disposiciones de carácter general, esto es, normas objetivas susceptibles de múltiples actos de aplicación, es preciso el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces⁶⁸, cuya decisión es, pues, vinculante. Esto es, el Presidente, a la hora de dictar este tipo de Resolución, deberá contar con la aprobación de los demás integrantes de sendos órganos tanto respecto a la oportunidad de dictar una Resolución que venga a integrar alguna laguna reglamentaria, como respecto al propio contenido de la misma⁶⁹. Ello obligará pues, al Presidente, a intentar convencer a los miembros de ambos órganos acerca de la oportunidad de la Resolución⁷⁰ así como del contenido que haya de dotarse a la misma.

La razón de esta exigencia radica en la necesidad de articular un correctivo a las facultades normativas del Presidente⁷¹, que, de otro modo pudieran encerrar, por abusivas, grandes riesgos. De esta forma se da entrada al parecer no ya sólo de otros órganos, compuestos, de la Cámara,

- 65 Dictada para solventar un problema político que se presenta en la III^a Legislatura: el desproporcionado volumen que había adquirido el grupo mixto, dándosele salida mediante la configuración de las «agrupaciones parlamentarias». Una crítica a tales Resoluciones presidenciales desde la óptica que hemos señalado, en EZQUIAGA GANUZAS, F. J. y SAIZ ARNAIZ, A.: «Lagunas reglamentarias y función supletoria...», op. cit., pp. 23-27; y en MORALES ARROYO, J. M.: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 183-187.
- 66 A juicio de LÓ PEZ GARRIDO, también vinieron a innovar y alterar la letra del Reglamento: las Resoluciones de la Presidencia de 12 de julio de 1983 para desarrollo de los artículos 180 a 184, en relación con el artículo 67.4 del Reglamento; la Resolución sobre delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento, de 2 de noviembre de 1983; la de 30 de noviembre de 1983 para desarrollo de lo dispuesto en el artículo 113 del Reglamento; o la de 14 de diciembre de 1983, sobre aplicación de las normas reglamentarias en el funcionamiento de la Comisión de Control parlamentario sobre RTVE, todas ellas dictadas durante la II^a Legislatura. Vid. LÓ PEZ GARRIDO, D.: «La flexibilidad de las normas parlamentarias...», op. cit., pp. 25-27.
- 67 LÓ PEZ GARRIDO, D.: «Las funciones político-directivas de los Parlamentos», en GARRORENA MORALES, A. (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, p. 357.
- 68 En el Senado, en cambio, para que el Presidente pueda dictar Resoluciones supletorias se precisa el acuerdo de la Mesa de la Comisión del Reglamento (art. 37.8 RS), oída la Junta de Portavoces (art. 44.d RS). Para GARCÍA-ESCUADERO esta previsión refleja una técnica más correcta si se la compara con la que rige para el Congreso, aunque, al mismo tiempo, queda más alejada de la realidad parlamentaria y sus círculos decisorios. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía de las Cámaras...», op. cit., pp. 409-410. FRAILE CLIVILLES («El Parlamento y el Derecho»...», op. cit., p. 79), por su parte, pone de manifiesto en este punto el mayor fortalecimiento del Presidente del Senado con respecto a su homólogo en el Congreso.
- 69 REBOLLO DELGADO, L.: «La Juntas de Portavoces en la regulación del Congreso de los Diputados», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, 3.º cuatrimestre (1997), p. 166.
- 70 AGUILÓ LÚCIA, L.: «Status y atribuciones de las Presidencias de los Parlamentos», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 2 (1996), p. 481.
- 71 SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales...*, op. cit., p. 135.

sino que además, al estar en ellos representadas distintas fuerzas parlamentarias, se impulsa el diálogo y el acuerdo entre la mayoría parlamentaria y los distintos grupos que conforman la oposición ⁷². Piénsese, por lo demás, que en otros países, como Italia ⁷³ o Alemania ⁷⁴, para incorporar una resolución al Derecho parlamentario de la Asamblea se exige el voto del Pleno ⁷⁵.

En este sentido, conviene reiterar que las Resoluciones presidenciales constituyen una manifestación más del principio de autonormatividad que tienen reconocidas las Asambleas Legislativas ⁷⁶. De manera que, a la postre, la última decisión, en el interior de la Cámara, acerca de la oportunidad y validez de tales Resoluciones sería del Pleno del Congreso ⁷⁷.

3. A los límites reseñados, de naturaleza jurídica, habría que añadir otro, de carácter político, de no menor importancia para garantizar la centralidad política del Congreso y el buen desenvolvimiento de todas las funciones que la Cámara tiene reconocidas. Nos estamos refiriendo al deber de velar por los derechos e intereses de las minorías que recae sobre la Presidencia ⁷⁸. Pues si cabe postular la vinculación de todo intérprete del Derecho a las exigencias derivadas de un sistema democrático ⁷⁹, en concreto, en forzosa relación con la función de que venimos

72 Superándose así disputas que podían surgir estando vigente el Reglamento Provisional del Congreso, que no contemplaba la intervención de la Mesa y la Junta de Portavoces a la hora de dictar tales Resoluciones integradoras del Reglamento. Como muestra, vid. la discusión generada con motivo de la Resolución de la Presidencia de la Cámara en relación con el desarrollo de la sesión de investidura, de 29 de marzo de 1979, en *DSC*, n.º 3, 30 de marzo de 1979, pp. 33 y sigs.

73 Donde la Cámara decide al respecto, previa propuesta de la Junta sobre el Reglamento de la Cámara (*Giunta per il Regolamento della Camera*) (art. 16 Reglamento).

74 No se permite al Presidente del *Bundestag* colmar las lagunas que pueda haber en el Reglamento, competencia que pertenece, en exclusiva, al Pleno; cfr. SANTSCHY, A., *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Ides et Calendes, Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Neuchâtel, Série Juridique, n.º 14, Neuchâtel, 1982, p. 79.

75 De hecho, en la mayoría de los países la integración de las lagunas reglamentarias incumbe a algún órgano colegiado de gobierno o a la propia Cámara, siendo excepcional dejar en las solas manos del Presidente esta facultad. Vid. ALBA NAVARRO, M.: «Procedimiento de reforma...», op. cit., pp. 30-51.

76 LÓ PEZ GARRIDO habla de «la identidad entre sujeto y objeto» como una cualidad propia del Derecho Parlamentario, explicando, desde este prisma, las potestades normativas de los órganos rectores de la Cámara (Presidente y Mesa) diciendo que en realidad tales órganos «no ocupan una posición de "gobierno" sobre las mismas», sino que son «simplemente órganos arbitrales, órganos jurídicamente calificadorios del trámite, pero nunca órganos de decisión, órganos de gobierno en sentido estricto». Pero que, a sensu contrario, se introduciría la dualidad antedicha si, por ejemplo, los órganos rectores de la Cámara interviniere de un modo autoritario. LÓ PEZ GARRIDO, D.: «La producción del Derecho parlamentario: una nueva perspectiva sobre su naturaleza», en *VVAA, I Jornadas de Derecho Parlamentario (21, 22 y 23 de marzo de 1984)*, vol. I, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Monografías, 3, Madrid, 1985, pp. 177 y 180.

77 En esta línea, TORRES MURO defiende la posibilidad de conferir al Pleno la posibilidad de rechazar, o, por el contrario, de admitir, estas normas supletorias, de forma que se mantenga su control sobre todas las reglas reguladoras de las actividades parlamentarias. Cfr. TORRES MURO, I.: *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derecho Parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Monografías, 11, Madrid, 1987, p. 120.

78 Traducimos unas palabras de LAUNDY con las que coincidimos plenamente: «De la interpretación imparcial de las reglas del procedimiento depende la protección de los derechos de los miembros, y en particular, los derechos de las minorías. Protegiendo estos derechos el está protegiendo la libertad política de todo el mundo». LAUNDY, P.: *The Office of Speaker*, Cassell, London, 1964, p. 444.

79 En referencia a la tarea del juez-intérprete el profesor SAAVEDRA declara que la democracia significa «posibilidad de que todos "puedan ser oídos": no excluir "a priori" ninguna parcela de "racionalidad", ningún tipo de discurso que pueda influir la marcha de la búsqueda del Derecho, o, con otras palabras, posibilitar que diversas "comprensiones previas" puedan ser confrontadas en la seguridad de que va a ser adoptada la que conduzca a la solución más convincentemente justa»; SAAVE-

ocupándonos⁸⁰, exigirá al Presidente del Congreso procurar la participación de las minorías en el desarrollo de los trabajos parlamentarios y, en particular, el efectivo ejercicio de su función de control en la sede parlamentaria.

O, expresado en negativo, el Presidente ha de evitar realizar una interpretación e integración de las normas reglamentarias que conduzcan a un menoscabo de los derechos y facultades que incumben a los miembros de las fuerzas políticas minoritarias en la Asamblea, poniendo trabas al ejercicio de las funciones que a las mismas toca desempeñar – destacadamente la función de control del Gobierno–, y, por extensión, vaciando de contenido el papel del Parlamento como foro de encuentro, debate y discusión entre las distintas fuerzas políticas en él representadas.

2.2 LA RESOLUCIÓN DE LA PRESIDENCIA DE 25 DE MAYO DE 2000

Visto todo lo anterior, creemos llegado el momento de afirmar lo que ya hemos venido sugiriendo a lo largo de todo este trabajo: la extralimitación en que ha incurrido la Presidenta del Congreso al emplear el mecanismo de la Resolución supletoria del Reglamento para incardinar en el organigrama de la Asamblea un nuevo órgano parlamentario, la denominada «*Comisión Consultiva de Nombramientos*».

En efecto, a nuestro modo de ver, se han incumplido dos condicionantes básicos a que debe estar sujeta la Presidencia de la Cámara a la hora de ejercitar sus facultades supletorias para dictar una Resolución de carácter general.

Se ha vulnerado, en primer lugar, el límite material que supone la reserva al Reglamento parlamentario de la regulación de la organización básica de la Cámara. En concreto por lo que se refiere a un órgano que, según queda dicho, viene configurado como una nueva Comisión Permanente no Legislativa.

DRA, M., «Notas sobre la legitimación democrática de la elaboración judicial del Derecho», en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n.º16, (1976), p. 209. Unas palabras que nosotros creemos del todo punto extensibles a la labor interpretadora del Presidente de la Asamblea parlamentaria.

⁸⁰ CAPO, J.: «Consideraciones sobre los nuevos Reglamentos de las Cámaras en sus aspectos organizativos», en *Anuario de Derecho Político*, Cátedra de Derecho Político, Universidad de Barcelona (1983), p. 109; y AGUILÓ LÚCIA, L.: «Las Resoluciones de Presidencia...», op. cit., p. 80.

Y en segundo término, y como derivación de lo anterior, dicha creación debería haber tenido lugar por medio de la reforma del Reglamento, esto es, tendría que haber sido debatida por el Pleno de la Asamblea y haber obtenido el parecer favorable de la mayoría absoluta de la misma (D.F. 2ªRCD en relación con art. 72.2 CE).

3 RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

Para terminar, recordemos, pues, que estamos ante un novedoso órgano parlamentario, cuyo procedimiento de creación (operado por Resolución supletoria de la Presidencia) impide, en todo punto, asimilarlo al catálogo de Comisiones existente en nuestra Cámara baja; y ello a pesar de que, como aquí se ha explicado, ciertos caracteres del mismo apuntarían, claramente, en esta dirección. Se trataría, por tanto, de un órgano de nuevo cuño en nuestro sistema parlamentario, inspirado, en cualquier caso, en el sistema del Senado norteamericano de *hearings*.

Por lo demás, y como hemos pretendido demostrar a lo largo de todo este trabajo, a nuestro entender, la Presidenta del Congreso se ha excedido de su ámbito competencial dictando la tantas veces mentada Resolución de 25 de mayo de 2000. No nos es posible admitir, como vía para la creación de la «*Comisión Consultiva de Nombramientos*», fuere cual fuere la naturaleza de este órgano, la función supletoria de la Presidencia.

A nuestro entender, hubiera sido preferible trasladar el debate y la decisión acerca de la oportunidad de crear esta institución así como de la dotación de sus principales atributos al Pleno del Congreso, a través del mecanismo de la reforma reglamentaria ⁸¹.

⁸¹ Quizás se podría haber aprovechado para ello la Reforma de 11 de mayo de 2000 (BOE 17 de mayo), no sólo por cuanto estamos hablando de fechas ciertamente próximas en el tiempo (la Resolución es de 25 del mismo mes), sino, además, habida cuenta de que la misma afectó a otra materia organizativa de la Cámara, en concreto, al listado de Comisiones Permanentes Legislativas recogido en el artículo 46.1 RCD.

En este sentido, se ha de reconocer la mejor técnica seguida en la Cámara alta, que, para la introducción de análogas alteraciones en esta materia, empleó el mecanismo de la reforma reglamentaria⁸².

Lamentablemente, no es la primera ocasión en que la Presidencia del Congreso vulnera los límites que tanto la Constitución como el Reglamento de la Cámara le imponen a la hora de dictar, en el ejercicio de su función interpretativa, Resoluciones supletorias. Ejemplos no nos faltan. Pero esperemos que sí sea la última.

82 Vid. *BOE*, nº145, de 17 de junio de 2000.