

Edmundo Matía Portilla

LETRADO DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN. PROFESOR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALLADOLID

LA INSATISFACTORIA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS LLAMADAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.
- III. LA PRIMERA SOLUCIÓN APORTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LA DOCTRINA DE LA ASIMILACIÓN DE LAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS AL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.
- IV. LA SENTENCIA 44/1.995 Y EL ABANDONO DE LA DOCTRINA DE LA ASIMILACIÓN: LAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS COMO «REGLAMENTO» DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.

I INTRODUCCIÓN

Prácticamente todos los Reglamentos parlamentarios españoles prevén la posibilidad de que determinados órganos parlamentarios (casi siempre los Presidentes de las Cámaras, solos o con el concurso de otros) dicten Resoluciones de carácter general con el fin de interpretar el Reglamento en los casos de duda o de suplirlo en los de omisión.

De esta facultad normativa se hace frecuente uso en todas nuestras Asambleas Legislativas, pues la viveza y dinamismo propio de la actividad parlamentaria, así como la necesidad, a veces sometida a plazos perentorios, de que las Cámaras cumplimenten las nuevas funciones que a menudo les confían las leyes, desbordan con frecuencia las previsiones reglamentarias y hacen necesario especificar y complementar sus previsiones o colmar sus lagunas. Ciertamente, estas Resoluciones de carácter general tienen un problemático encaje en el sistema de fuentes y plantean importantes problemas teóricos.

De estos problemas doctrinales, de los que, naturalmente, derivan importantes consecuencias prácticas, se ha ocupado el Tribunal Constitucional, a través, básicamente, de tres pronunciamientos sobradamente conocidos. Me refiero a las Sentencias 118/1988¹, 119/1990 y 44/1995.

El interés del tema, la trascendencia de las declaraciones contenidas en estas resoluciones y la circunstancia de que en un tan escaso número de sentencias sea posible contemplar uno de los giros jurisprudenciales más radicales de los efectuados hasta la fecha por el Tribunal Constitucional, despertó, como no podía ser de otro modo, un vivo interés doctrinal por las mismas, como refleja el hecho de que a su estudio y exégesis se hayan dedicado buen número de importantes trabajos².

No es el propósito de las páginas que siguen incrementar la nómina de estas aportaciones doctrinales. Ni tampoco el de efectuar un comentario, con la extensión y profundidad que su complejidad exige, de ninguna de las Sentencias más arriba citadas. Cualquiera de estas tareas desbordaría los angostos límites materiales en que pretende moverse este trabajo y los mucho más modestos fines que con su redacción se persiguen. Nos limitaremos pues, única y exclusivamente, a exponer, de la manera más sucinta posible, las insuficiencias de las que, a juicio de quien esto escribe, adolece el conjunto de la jurisprudencia constitucional sobre las Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario, globalmente considerada, y las razones por las que le parece manifiestamente insatisfactoria la doctrina más reciente sobre las mismas sentada por el Tribunal en su Sentencia 44/1995. Por supuesto, pretender que estas apresuradas reflexiones personales puedan tener algún interés para otros no deja de ser un atrevimiento, por el que pido excusas por adelantado.

1 Esta sentencia culminaba una línea jurisprudencial iniciada con los Autos 183/1984, de 21 de marzo y 244/1986, de 12 de marzo.

2 Entre los trabajos más recientes, posteriores a la Sentencia 44/1995, pueden citarse ALFONSO PINAZO, C.: «El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento Parlamentario», en VV. AA.: *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1.997, págs. 397-409; MORALES ARROYO, J. M.: «Un avance en la Jurisprudencia Constitucional sobre el control de las Resoluciones Parlamentarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 46, 1996, págs. 257-281; PAU I VALL, F.: «Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario de la STC 44/1.995)», en VV. AA.: *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1.997, págs. 411-419; PITTARCH, I. E.: «Las Resoluciones normativas», en VV. AA.: *Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, págs. 87-142. Con anterioridad a la Sentencia 44/1995, también pueden citarse los trabajos de AGUILÓ LÚCIA, L.: «Las Resoluciones de Presidencia en Derecho Parlamentario», en VV. AA.: *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, Cortes Valencianas, Valencia, 1986, págs. 79-82; EZQUIAGA GANUZAS, F. J., y SAIZ ARNAIZ, A.: «Lagunas reglamentarias y función supletoria del Presidente del Congreso de los Diputados», en *Revista Vasca de Administración Pública*, número 17, 1987, págs. 7-27; PAU I VALL, F.: «La sumisión a derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias», en *Revista de las Cortes Generales*, número 25, 1992, págs. 31-46.

II EL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Las Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras de las que aquí nos ocupamos son aquéllas que, dictadas al amparo de una habilitación reglamentaria expresa, incorporan al ordenamiento jurídico-parlamentario disposiciones de carácter general que se integran con vocación de permanencia en el acervo normativo de la correspondiente Asamblea Legislativa y que son susceptibles de generar un número, en principio indeterminado, de actos concretos de aplicación singular. Nos encontramos pues, inequívocamente, ante normas jurídicas, producto de una actividad normativa radicalmente distinta de aquélla que consiste en la aplicación del derecho.

Constatada la naturaleza normativa de estas Resoluciones, el problema que se plantea es el de determinar a qué tipo normativo pertenecen. En este punto conviene recordar que en el ordenamiento jurídico propio de un Estado de Derecho presidido por una Constitución normativa es el propio ordenamiento el que configura el sistema de fuentes, esto es, el que crea las distintas clases de normas, estableciendo los diversos procedimientos de elaboración correspondientes a cada una de ellas, las materias que, en su caso, corresponde regular a unas y otras y la específica fuerza normativa que les va a ser propia. En otras palabras, una norma jurídica es tal, única y exclusivamente, en la medida en que otra norma jurídica le atribuya ese carácter³.

Sentado lo anterior, hay que decir que las Normas intraparlamentarias que nos ocupan, ante el silencio que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía guardan sobre las mismas, tienen como único fundamento normativo y exclusiva fuente de su validez los preceptos de los Reglamentos parlamentarios que habilitan su producción.

Ocurre, sin embargo, que esos preceptos reglamentarios no aclaran la naturaleza jurídica de dichas Normas, ni el lugar que les corresponde ocupar en la pirámide normativa. Tema éste de crucial importancia, pues de él depende el régimen jurídico que les es propio y de él se deriva, entre otras importantes consecuencias, el régimen de su impugnabilidad.

³ Con la excepción, claro está, de la propia Constitución, que al no poder derivar su validez de una norma superior debe buscar ésta en su propia legitimidad y eficacia.

Ante este problema pueden plantearse, en abstracto, dos posibles soluciones. La primera consiste en entender que las normas contenidas en estas Resoluciones se integran y pasan a formar parte de los Reglamentos de las Cámaras. En virtud de una suerte de delegación recepticia, el Pleno de la Asamblea habilita a otros órganos parlamentarios para que complementen o rellenen las normas reglamentarias por él aprobadas, asumiendo y haciendo suyas por anticipado las disposiciones que en el ejercicio de dicha delegación puedan aquéllos crear en el futuro⁴. De este modo, los Reglamentos prestan su rango a esas Normas supletorias, que pasan a poseer el valor de ley que es propio de aquéllos. La segunda solución es entender que a lo único que se autoriza a los órganos rectores del Parlamento es a dictar normas de desarrollo del Reglamento de rango inferior a éste, es decir, de valor tan solo infralegal, de manera que estas disposiciones de carácter general vendrán a ser «reglamentos» de los Reglamentos.

La cuestión a dilucidar se contrae, por tanto, a la determinación de cual es el valor normativo que cabe atribuir a esas Resoluciones. Problema que no tiene una respuesta fácil, desde el momento en que no existe norma alguna en el ordenamiento jurídico que expresamente les asigne dicho valor⁵ y habida cuenta de que ninguna de las dos soluciones, entre las que inevitablemente se tiene que acabar optando, es plenamente satisfactoria, pues ambas suscitan graves dificultades teóricas.

Antes de entrar a analizar las sucesivas y contradictorias respuestas que ha venido dando el Tribunal Constitucional al problema que nos ocupa, conviene dejar expresa constancia de la perspectiva o concepción global del Derecho parlamentario desde la que abordaremos el examen crítico de esa jurisprudencia. Las reflexiones que siguen parten de la convicción de que en un Estado Constitucional de Derecho, en el que el Parlamento ha dejado de ser soberano, el Derecho parlamentario debe ser sometido a una profunda desmitificación, a través de una rigurosa depuración de muchos de los conceptos, dogmas y mitos que lo acompañan y a él van adheridos como rémoras provenientes de situaciones constitucionales pretéritas. Desde una concepción constitucionalmente adecuada, ese Derecho parlamentario queda hoy reducido a ser uno

⁴ Sobre el concepto de delegación recepticia, ver E. GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Cívitas, Madrid, 1984, págs. 253 y ss. Cuestiona la tipificación de esta técnica normativa de la delegación recepticia J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, págs. 360 y ss.

⁵ Esta asignación expresa habría podido efectuarla el artículo 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al establecer la relación de los tipos de normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, o también los propios Reglamentos parlamentarios, pero lo cierto es que no lo han hecho.

más de los subordenamientos jurídicos que coexisten en el interior del sistema normativo, encargado de disciplinar la organización y el funcionamiento interno de un órgano constitucional del Estado⁶, sometido a las reglas y principios estructurales que rigen el sistema en su conjunto, con las únicas peculiaridades o rasgos específicos que le vengán atribuidos por el propio ordenamiento positivo. Así, pues, no podrá predicarse especialidad alguna aplicable a este sector normativo que no se encuentre mediata o inmediatamente fundada en una norma jurídica positiva. Fuera de estos casos, serán de aplicación a las normas que regulan la vida interna de nuestras Asambleas Legislativas las mismas reglas estructurales que rigen y armonizan el funcionamiento del sistema normativo en su conjunto. Todo lo cual significa, a los fines que aquí nos interesan, que no serán válidas las soluciones jurídicas que se propongan en el ámbito del Derecho parlamentario cuando éstas resulten incongruentes o incompatibles con dichas reglas estructurales y atenten contra la coherencia y el funcionamiento regular del ordenamiento jurídico general, contemplado como un todo.

3 LA PRIMERA SOLUCIÓN APORTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LA DOCTRINA DE LA ASIMILACIÓN DE LAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS AL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Con la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, de la Sala Primera del Tribunal Constitucional, desestimatoria del amparo solicitado por un grupo de Diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, culmina la línea jurisprudencial iniciada por el propio Tribunal en sus Autos 183/1984 y 244/1986, efectuándose en la misma una acabada exposición de la doctrina de la asimilación entre las Resoluciones parlamentarias de carácter general y los Reglamentos parlamentarios. Estas Resoluciones son fruto del ejercicio por los órganos rectores de la Cámara de una facultad normativa delegada, de naturaleza recepticia, para suplir o interpretar las normas reglamentarias. Al encontrarse el fundamento

6 O de un órgano estatutario perteneciente a una Comunidad Autónoma. En este supuesto, el subordenamiento jurídico-parlamentario se integra a su vez en el subsistema normativo autonómico.

jurídico de esta delegación en un precepto del Reglamento, es éste el que determina los límites a los que ha de ajustarse el ejercicio de esa potestad normativa. Se confiere ésta para suplir o interpretar el Reglamento y en ningún caso para modificarlo. Como consecuencia de ello, el conjunto del Reglamento parlamentario se convierte en parámetro de la validez y, por ende, de la constitucionalidad de las Normas a las que nos referimos⁷. Como se insertan en el Reglamento parlamentario pasan a poseer el valor de ley propio de éste, correspondiéndoles el régimen de impugnabilidad característico de las disposiciones normativas de ese rango. Sólo a través del recurso de inconstitucionalidad pueden impugnarse directamente, sin perjuicio de que quepa la presentación de un recurso de amparo contra cualquier acto concreto e individualizado de aplicación de las mismas susceptible de lesionar los derechos fundamentales del parlamentario y de que, en el marco de dicho recurso de amparo, pueda también cuestionarse indirectamente la validez de dichas normas. Invalidez que podrá ser declarada a través de la autocuestión de inconstitucionalidad prevista en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Lo que el Tribunal rechaza taxativamente es que estas Resoluciones normativas puedan ser impugnadas directamente por la vía del recurso de amparo⁸.

Es interesante destacar aquí que una de las razones, si no la principal, que aduce el Tribunal para justificar su «doctrina de la asimilación» es que, a su juicio, «la inclusión de este tipo de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad es la única vía para permitir el que las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por la violación de derechos fundamentales de los recurrentes en amparo». La Sentencia añade que esta interpretación *pro actione* evita «la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control» y «permite la defensa de las minorías..., a través del más amplio y extenso, en cuanto a su objeto, recurso de inconstitucionalidad».

Somos conscientes de que la jurisprudencia contenida en la Sentencia que comentamos no deja de presentar algunas debilidades teóricas. A mi parecer, la principal de éstas estriba en el hecho de que el carácter recepticio de la delegación no venga expresamente establecido por una norma de derecho positivo. Norma que en pura lógi-

7 Aunque esta condición del Reglamento como parámetro de la validez de las Resoluciones no se indica expresamente en la Sentencia, se infiere claramente de su afirmación de que estas últimas no pueden modificar ni infringir aquél.

8 Fundamentos Jurídicos 3.º y 4.º

ca debería poseer un rango jerárquico superior al de las normas delegante y delegada. Lo que equivale a decir que tal delegación debería estar autorizada por la Constitución o, en su caso, por el correspondiente Estatuto de Autonomía. Pero a pesar de este reparo y de otros que sin duda podrían formularse, la doctrina de la asimilación nos parece básicamente correcta y se encuentra sólidamente fundada en la Sentencia que comentamos. Enfrentado el Tribunal al dilema al que nos referimos en el epígrafe anterior, la solución consistente en asimilar las Normas interpretativas y supletorias al Reglamento parlamentario la estimamos más conforme con los principios de autonomía normativa de las Cámaras y de reserva de Reglamento y más coherente con la regulación de los mecanismos de control jurisdiccional encomendados al Tribunal por la Constitución y por su Ley Orgánica, al menos en la interpretación y aplicación de los mismos que se ha venido efectuando hasta la fecha⁹.

Esta conformidad con la solución doctrinal aportada por la Sentencia 118/1988 y con el núcleo central de la argumentación que le sirve de fundamento, no nos impide señalar, sin embargo, algunos puntos débiles de la misma, que se mueven más en el ámbito de los *obiter dicta* que de la *ratio decidendi*, pero que serán utilizados más tarde, a modo de verdaderos caballos de Troya, por el propio Tribunal para tratar de hacer pasar por evolución jurisprudencial lo que no era sino una ruptura con sus pronunciamientos anteriores¹⁰.

Dejando de lado la siempre perturbadora mención a los *interna corporis* que se efectúa en el segundo de los fundamentos jurídicos¹¹, dos son las objeciones que podemos efectuar a la Sentencia que comentamos. La primera nace del concepto material y no formal de las Resoluciones de carácter general que subyace en la misma. Ciertamente, se podrá argumentar que la necesidad que experimenta el Tribunal de efectuar un análisis de los antecedentes, el preámbulo y el contenido de la Resolución objeto del recurso para poder proclamar su condición normativa¹² viene determinada por el

9 Si no nos extendemos aquí en los argumentos en que basamos esta opinión, es porque los mismos pueden encontrarse, *a sensu contrario*, en las críticas que formulamos a la Sentencia 44/1995.

10 En la referida Sentencia 44/1995 de la que más tarde nos ocuparemos.

11 Mención a la doctrina de los *interna corporis* de la que no nos ocuparemos en este trabajo. Nos basta con reiterar aquí nuestra opinión de que la doctrina de los *interna corporis* «carece de toda virtualidad ante el supremo intérprete de la Constitución» y de que las limitaciones que éste padece en el control de las disposiciones y actos parlamentarios deriva «de la propia tipificación y del carácter tasado de los procesos constitucionales a través de los cuales puede el Tribunal ejercer su jurisdicción». MATÍA PORTILLA, E.: «La eficacia del Derecho parlamentario», en VV. AA.: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, pág. 265, nota 39.

12 Comprobación que efectúa en el fundamento jurídico 3.º

rudimentario y claramente insuficiente estado que presenta la estructuración de las fuentes del derecho parlamentario y, sobre todo, por el escaso rigor y alto grado de confusión con que dichas fuentes se utilizan en la práctica. Aun reconociendo la justicia de este argumento, entendemos que el Tribunal debe aplicar a las fuentes de producción del Derecho parlamentario los mismos criterios formales que se utilizan para reconocer los restantes tipos de normas con rango de ley existentes en el ordenamiento jurídico general del Estado. Si las normas o actos revestidos del nombre de ley y publicados como tales en el *Boletín Oficial del Estado* son tenidos, por ese solo y exclusivo motivo, como leyes a todos los efectos, las Resoluciones de las Presidencias de las Asambleas Legislativas que prediquen de sí mismas su condición normativa y que con ese carácter se publiquen en el *Boletín Oficial de la Cámara* pasan a insertarse automáticamente en el Reglamento parlamentario respectivo, debiendo ser reconocida esta situación por todos los operadores jurídicos, incluido el Tribunal Constitucional¹³. Cuestión completamente distinta, claro está, es la de que si el contenido de dichas Resoluciones no se adecua a los requisitos de generalidad y abstracción que legitiman su emisión¹⁴, si se ha infringido el procedimiento reglamentariamente establecido para su aprobación, o si se desbordan los fines estrictamente interpretativos o supletorios del Reglamento que autorizan su producción¹⁵ devengan aquéllas inválidas, haciéndose acreedoras a la declaración de su inconstitucionalidad.

El segundo reproche que cabe hacer, a mi juicio, a la Sentencia 118/1988, es que la misma introduce la artificiosa y potencialmente perturbadora distinción entre Resoluciones dirigidas a suplir omisiones del Reglamento parlamentario o a interpretar éste y aquellas otras destinadas a desarrollar o especificar sus prescripciones. El Tribunal matiza, sin verdadera necesidad de hacerlo, que la habilitación reglamentaria se contrae a las primeras pero no a las segundas. Sinceramente, no parece fácil distinguir con claridad entre normas supletorias y normas de desarrollo. Estas últimas siempre introducen reglas jurídicas nuevas que complementan la regulación de la materia so-

- 13 Por el valor que el Derecho confiere a las apariencias externas y, sobre todo, por la presunción de validez de que gozan los actos jurídicos de los poderes públicos. Por ello, «la aparición de una norma revestida de los atributos formales que permiten identificarla como tal obliga a sus destinatarios y a las autoridades encargadas de su aplicación, hasta que la presunción *iuris tantum* de su validez sea destruida mediante la declaración formal de su invalidez». Tal declaración «sólo puede ser efectuada por los órganos habilitados expresamente por el ordenamiento para llevar a cabo esa función nomofiláctica». MATÍA PORTILLA: op. cit., pág. 256.
- 14 Lo que quiere decir que si una Resolución revestida de las vestiduras externas propias de las Resoluciones de carácter general encierra en realidad un acto singular, por su objeto (una medida *ad hoc*) o por sus destinatarios, será, por ese solo hecho, inconstitucional.
- 15 Tratando de utilizar dicha Resolución para modificar el Reglamento, por ejemplo. Más adelante se expone qué debe entenderse, a nuestro juicio, por suplir, advirtiendo que en este trabajo defenderemos una interpretación amplia de este término.

bre la que versan. Se podría entender, tal vez, que para el Tribunal sólo son normas supletorias en sentido estricto aquellas que vienen a disciplinar materias no contempladas previamente por el Reglamento. Esto es, cuestiones sobre las que éste guarda un absoluto silencio¹⁶. Pero esta interpretación llevaría aparejada la inevitable conclusión de que muchas de las Resoluciones vigentes hoy en las distintas Cámaras parlamentarias españolas no podrían encuadrarse en modo alguno en la categoría Resolución de carácter general a la que se refiere la Sentencia que comentamos. Y esta constatación abre las puertas a un buen número de interrogantes. ¿Son válidas estas Normas complementarias o de desarrollo de preceptos reglamentarios? Y si son válidas, ¿su rango normativo será distinto del de las Resoluciones supletorias? Y, en caso afirmativo, ¿cuál será dicho rango y, en consecuencia, el régimen de impugnabilidad que les será aplicable?

A nuestro juicio, hubiera sido más sencillo que el Tribunal hubiera efectuado una interpretación amplia de la expresión «suplir el Reglamento», entendiendo que se ejerce tal función normativa siempre que se introducen reglas jurídicas nuevas que anteriormente no existían en el ordenamiento parlamentario, con independencia de que la materia sobre la que versen se encuentre ya parcialmente regulada en el Reglamento o, por el contrario, se trate de una cuestión sobre la que éste ha guardado silencio hasta ese momento. Esta posición que propugnamos hubiera sido, además, más coherente con la concepción de las Resoluciones supletorias o interpretativas como normas con rango de ley. En primer lugar, porque en el ámbito de las leyes no existe impedimento dogmático alguno que impida que el contenido de una de ellas consista precisamente en especificar o complementar las disposiciones de una ley anterior. Y en segundo lugar, porque la distinción que criticamos no es en absoluto necesaria cuando, por predicarse la fuerza de Reglamento de estas Resoluciones, como hace la Sentencia que analizamos, la regulación de materias nuevas a través de las mismas es absolutamente coherente y respetuosa con la reserva de ley establecida en los artículos 23.2 y 72.1 de la Constitución¹⁷.

16 El problema, claro está, puede resolverse por otros procedimientos. En la Sentencia 119/1990, que analizaremos a continuación, el Tribunal Constitucional va a considerar que una Resolución que establece la fórmula para prestar el juramento o promesa exigido por los artículos 4 y 20 del Reglamento del Congreso, lejos de estar desarrollando o complementando las prescripciones contenidas en dichos artículos, como podría pensarse, lo que realmente efectúa es la integración de una laguna reglamentaria. El problema que plantean soluciones como ésta es que hacen ya del todo imposible discernir, en la práctica, entre normas supletorias y normas complementarias o de desarrollo.

17 La distinción resulta absolutamente necesaria, sin embargo, cuando se sostiene que las Resoluciones intraparlamentarias tienen un rango infraregal, pues en este caso no podrá admitirse que por su mediación se regulen *ex novo* cuestiones no contempladas en el Reglamento parlamentario, so pena de infringir la reserva de ley y de permitir la existencia de una suerte de reglamento *praeter le-*

El Tribunal Constitucional volverá a pronunciarse sobre el tema que nos ocupa en su Sentencia 119/1990, de 21 de junio, dictada por el Pleno del Tribunal¹⁸, con ocasión del recurso de amparo presentado por un grupo de Diputados electos contra la decisión del Presidente del Congreso de 4 de diciembre de 1989, por la que se les denegaba el acceso a la condición plena de tales por no haber respetado la fórmula reglamentaria de juramento o promesa del cargo. La naturaleza del asunto obliga al Tribunal a estudiar en su Sentencia, entre otras cuestiones, la «Resolución de la Presidencia sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución prevista en los artículos 4 y 20 del Reglamento de la Cámara», de 30 de noviembre de 1989.

En este su segundo pronunciamiento sobre las Resoluciones normativas intraparlamentarias, el Tribunal profundiza en algunos de los puntos de la Sentencia 118/1988 que acabamos de criticar, provocando como resultado una Sentencia notoriamente ambigua, que más viene a oscurecer que a clarificar su posición sobre el rango normativo que debe atribuirse a las Resoluciones dictadas por el Presidente del Congreso de los Diputados al amparo de la habilitación contenida en el artículo 32.2 del Reglamento de la Cámara. De estas ambigüedades se aprovechará el propio Tribunal más tarde, en su Sentencia 44/1995, para tratar de basar en ellas su rechazo a la doctrina de la asimilación entre estas Resoluciones y el Reglamento parlamentario¹⁹.

El origen de estas dificultades se encuentra, a nuestro juicio, en la afirmación contenida en el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia 119/1990, de «que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, ...no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos». Más adelante el Tribunal añade que «no puede atribuirse a la Resolución de 30 de noviembre otra fuerza que la que proviene de la

gem. Cuando se defiende, pues, el carácter de «reglamento del Reglamento» de estas Normas será forzoso invertir el pronunciamiento contenido en la Sentencia que nos ocupa, en el sentido de afirmar que sólo serán válidas las Resoluciones de carácter general que desarrollen o complementen los preceptos reglamentarios, pero no aquéllas que amplíen el contenido normativo del Reglamento, innovándolo manifiestamente.

18 Por haber recabado para sí su conocimiento, en uso de lo dispuesto en el artículo 10 *k*) de su Ley Orgánica.

19 Debemos adelantar aquí que, en nuestra opinión, la Sentencia 44/1995 distorsiona deliberadamente la posición de fondo realmente mantenida por el Tribunal en la Sentencia que comentamos. Esta manipulación ha influido, sin embargo, en la doctrina, que se encuentra dividida sobre el significado que cabe atribuir a este pronunciamiento. Para PAU I VALL, con la Sentencia 44/1995, «el Tribunal abandona en este supuesto la línea jurisprudencial seguida hasta la fecha en este tipo de procedimientos...» (PAU I VALL, F.: *Parlamento y Justicia Constitucional*, op. cit., pág. 416). Sin embargo, para MORALES ARROYO, las bases de la doctrina sentada en la Sentencia 44/1995 se encuentran en la Sentencia 119/1990, pues esta última «deja malparada la doctrina de la asimilación» (MORALES ARROYO, J. M.: op. cit., pág. 269).

facultad presidencial para interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlo en los de omisión (art. 32.2 Reglamento del Congreso) y tiene, en consecuencia, los límites propios de ésta, que, como antes recordamos, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, no se extiende a la posibilidad de desarrollar el Reglamento o especificarlo».

No le falta razón al Tribunal cuando, en los fragmentos transcritos, distingue entre el rango o valor de las Resoluciones suplementarias y su fuerza normativa, pero hubiera sido deseable, tal vez, que hubiera expresado esta circunstancia con un mayor detenimiento y claridad²⁰. Como el profesor RUBIO LLORENTE explicó en su día²¹, el valor o rango de una norma no designa otra cosa que el régimen de su impugnabilidad, o lo que es lo mismo, el régimen de control de validez al que se encuentra sometido ese tipo de norma en concreto. Cuestión distinta es la de su fuerza. Evidentemente, las Resoluciones presidenciales no poseen la fuerza activa propia de los Reglamentos parlamentarios aprobados por los Plenos de las Cámaras por mayoría absoluta. En otras palabras, las Resoluciones carecen de fuerza derogatoria frente a cualquiera de las normas integradas formalmente en dichos Reglamentos. Pero esta circunstancia se explica, sin dificultad, a partir del carácter delegado de la potestad presidencial. Por eso, para justificar los límites normativos de las Resoluciones que estudiamos hubiera sido suficiente, tal vez, con que el Tribunal hubiera insistido en la idea de que todo poder delegado, incluso el normativo, está sometido a los términos y condiciones de la delegación²². En este caso concreto, a los límites y condiciones que, inequívocamente, establece el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso. Este precepto, como ya hemos dicho, sólo habilita al Presidente a dictar Resoluciones normativas de carácter general circunscritas a interpretar el Reglamento en los casos de duda y a suplirlo en los de omisión, con el requisito procedimental de que esas normas deberán contar con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces. La norma delegante establece, pues, el presupuesto de hecho habilitante para legitimar la actividad normativa del Presidente del Congreso. Debe exis-

20 Debemos aquí dejar constancia de que compartimos básicamente la argumentación de la Sentencia 119/1990, en la que, como luego indicaremos, no vemos fractura alguna con la doctrina previamente establecida en la Sentencia 118/1988, incluso en aquellos puntos de esta última con los que ya hemos expresado nuestra discrepancia. Si ponemos reparos a algunas de las afirmaciones contenidas en la Sentencia 119/1990 es porque generan una cierta ambigüedad que ha posibilitado una lectura manipuladora de la misma por el propio Tribunal para tratar de fundamentar la Sentencia 44/1995. En rigor, nuestras objeciones deberían dirigirse más que a la Sentencia 119/1990 a la reinterpretación de la misma que efectúa la Sentencia 44/1995.

21 En ese clásico del Derecho Constitucional español que es su trabajo «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley» (RUBIO LLORENTE, F.: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley», en *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, págs. 319 y ss.).

22 En el ejemplo más claro de delegación normativa recepticia existente en nuestro ordenamiento que es el de la delegación legislativa, los artículos 82.4 y 83 a) C.E. establecen que «las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio» y que las leyes de bases no podrán en ningún caso «autorizar la modificación de la propia ley de bases».

tir una duda razonable en la forma de entender un precepto del Reglamento o una laguna en éste. Sometidas estas Resoluciones al control de validez por el Tribunal Constitucional éste puede y debe examinar la concurrencia en el caso concreto de esos supuestos. Si la pretendida laguna no existía o si la duda interpretativa no se sostiene razonablemente, carece de justificación la actuación del Presidente y deviene inválida la normativa que de ésta deriva. En estos supuestos ocurrirá, además, o que las normas dictadas son redundantes con las previsiones reglamentarias ya existentes sin aportar a éstas novedad alguna, supuesto poco probable en la práctica, o que dichas normas a lo que realmente vienen, bajo el pretexto de interpretar o de integrar falsas lagunas, es a modificar el Reglamento, para lo que, como ya hemos visto, carecen de fuerza activa, por lo que también por este motivo resultan inválidas.

Así las cosas, no acabamos de entender la conexión que efectúa la Sentencia entre su afirmación de la no equiparación plena de las Resoluciones presidenciales con el Reglamento parlamentario y la prohibición de que aquéllas puedan ser utilizadas para desarrollar o especificar las prescripciones de éste último. Como en este extremo la Sentencia que comentamos reitera la doctrina sentada en la Sentencia 118/1988, nos remitimos a lo que ya hemos dicho al comentar ésta sobre la extrema dificultad de aprehender, en muchos casos, la diferencia entre integrar lagunas y desarrollar preceptos y sobre el, a nuestro juicio, escaso fundamento dogmático de tal distinción²³, que introduce un importante factor de confusión en la materia. Sólo añadiremos a lo ya expuesto que el problema planteado en la Resolución de la que ahora nos ocupamos es un ejemplo paradigmático de lo expuesto. Establecida la obligación de que los Diputados electos juren o prometan acatamiento a la Constitución por un precepto reglamentario, la Resolución que determina la fórmula de dicho juramento bien puede ser calificada de norma complementaria que desarrolla la anterior posibilitando su ejecución. Por otra parte, cuando una norma, del rango que sea, establece un modo concreto de dar cumplimiento a una obligación impuesta por otra norma, está cerrando las múltiples opciones que este último precepto en su indefinición habilitaba. Al optar por una fórmula determinada, está desechando y por ende prohibiendo todas las demás²⁴.

23 Justamente es esa función de complementar y desarrollar las bases la que se asigna a los Decretos legislativos que aprueban textos articulados y esta circunstancia no impide que se tenga a dichos Decretos por el más acabado ejemplo de legislación delegada de carácter recepticio que existe en nuestro ordenamiento.

24 Por eso, no es fácil entender el *excursus* que hace el Tribunal, en el último párrafo *in fine* del fundamento jurídico 5.º de la Sentencia, en el que viene a decir que si se entendiera la Resolución en el sentido de que desviarse de la fórmula de juramento o promesa por ella establecida significaría el no cumplimiento de la obligación impuesta por el Reglamento, dejaría ésta de limitarse a llenar una laguna reglamentaria para pasar a incorporar una norma de desarrollo, lo que, según la doctrina del Tribunal, la haría incurrir en

Dejando a un lado estas cuestiones puntuales, lo importante ahora es destacar que la Sentencia 119/1990 es plenamente coherente con la doctrina de la asimilación establecida en los pronunciamientos anteriores del Tribunal Constitucional. Así, al menos, lo entendemos nosotros y por eso incluimos su examen en este epígrafe del trabajo. Desde luego, no supone quiebra alguna de tal doctrina que el Tribunal proceda a verificar la validez (o, si se prefiere, la constitucionalidad) de la Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados de 30 de noviembre de 1989. Por el contrario, con tal enjuiciamiento el Tribunal se limita a aplicar la doctrina contenida en la Sentencia 118/1988 que afirmó que dichas Normas intraparlamentarias pueden ser objeto de un control indirecto de constitucionalidad a través del recurso de amparo formulado contra cualquier acto singular de aplicación de las mismas susceptible de lesionar un derecho fundamental. Al hacerlo así el Tribunal en el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia 119/1990 que comentamos, y sobre todo al incluir en el mismo una mención expresa al artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, parece fuera de toda duda que en este pronunciamiento el Tribunal viene a confirmar la equiparación de las Resoluciones presidenciales con los Reglamentos parlamentarios, en el sentido, al menos, de que ambos tipos normativos poseen el mismo rango o valor de ley, pues de no ser así carecería de todo sentido la cita al referido precepto de la Ley Orgánica del Tribunal²⁵.

invalidez. A nuestro juicio, la obligatoriedad de respetar la fórmula establecida por la Resolución deriva directamente del carácter imperativo que cabe predicar de ésta en cuanto norma jurídica, con independencia del rango que se le atribuya. Tal vez los escrúpulos del Tribunal deriven del hecho de que la Resolución concreta de la que se ocupa incide de lleno en el siempre delicadísimo tema de la regulación de las condiciones o requisitos para el acceso a cargos públicos de representación popular. Es decir, al núcleo mismo del derecho de sufragio pasivo consagrado en el artículo 23.2 de la C.E. Quizá el problema podría orientarse replanteándose la cuestión de si de verdad es posible introducir condiciones y requisitos de esa índole en los Reglamentos parlamentarios. No profundizaremos aquí en este tema. Nos limitaremos a dejar planteada nuestra duda de que la regulación del acceso a la condición de Diputado se encuentre dentro del ámbito propio de la reserva de Reglamento parlamentario establecida en el artículo 72.1 de la C.E., dado que puede entenderse que dicha reserva se extiende únicamente a la organización y funcionamiento internos de la Cámara y no a la composición de la misma, materia que por la íntima conexión existente entre los apartados 1 y 2 del citado artículo 23 de la C.E., posee una inequívoca relevancia *ad extra*.

25 Precepto que, como es sabido, establece que «en el supuesto de que se estime el recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva sentencia, con los efectos ordinarios previstos en los artículos 38 y siguientes».

IV LA SENTENCIA 44/1995 Y EL ABANDONO DE LA DOCTRINA DE LA ASIMILACION: LAS NORMAS INTERPRETATIVAS Y SUPLETORIAS COMO «REGLAMENTO» DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Con la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, dictada por la Sala Primera y recaída en el recurso de amparo formulado contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994 por el que se aprueba la «Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara», el Tribunal Constitucional va a dar un giro radical a su posicionamiento anterior, abandonando la doctrina de la asimilación entre Resoluciones presidenciales normativas y Reglamento parlamentario para afirmar que las normas supletorias del Reglamento parlamentario no se incorporan al mismo.

La Norma supletoria concreta objeto del recurso de amparo nace con ocasión de la constitución del Grupo Mixto del *Parlament* provocada por el abandono por un Diputado de su Grupo Parlamentario de procedencia y en la misma se establecen una serie de limitaciones en el ejercicio de derechos parlamentarios para los miembros del mismo que procedan de otros Grupos Parlamentarios. Como se recoge en los Antecedentes de la Sentencia, con la aprobación de esta Norma la Mesa del Parlamento de Cataluña pretendía atender al «sentido teleológico de la normativa constitucional y electoral que configura una democracia de grupos y de partidos con apoyo electoral explícito» y dar respuesta «a la opinión ciudadana que, en general, rechaza el transfuguismo político»²⁶. La Norma supletoria se inscribe así en el marco de los denodados esfuerzos desplegados por las fuerzas políticas de nuestro país tendentes a desvirtuar el carácter representativo del mandato parlamentario²⁷. En este caso concreto, utilizando el procedimiento de establecer discriminaciones entre los Diputados que castiguen la falta de lealtad de éstos para con sus formaciones políticas de procedencia.

26 Estas motivaciones las recoge el Tribunal del acta de la sesión de la Mesa del Parlamento en que se aprobó la Norma supletoria cuestionada.

27 La dificultad de los partidos políticos, de todos ellos con independencia de sus planteamientos ideológicos respectivos, para aceptar y asumir la prohibición del mandato imperativo contenida en el artículo 67.2 C.E. y las consecuencias que el propio Tribunal Constitucional hace derivar de dicha prohibición, es un hecho absolutamente evidente para cualquier observador de nuestra vida política medianamente informado. Esta hostilidad activa, y lo que significa, es uno de los más sugestivos motivos de reflexión que nos ofrece nuestra actual vida política, merecedor, sin duda, de recibir una mayor atención de la que se le viene prestando. Si aquí no lo hacemos es por la necesidad de ceñirnos lo más posible al tema que sirve de objeto a este trabajo y por el deseo de mantener éste en el estricto ámbito del Derecho Constitucional.

La ruptura del principio de igualdad entre los Diputados del Grupo Mixto que la Resolución de la Mesa del Parlamento de Cataluña pretende consagrar, en base a un criterio (la lealtad partidista) no reconocido por la Constitución (que proclama, por el contrario, el mandato representativo y, por ende, la libertad del parlamentario respecto del partido político en cuyas listas se presentó a las elecciones), la hace merecedora de que sospechemos de su más que probable ilicitud constitucional. Pero ni siquiera la ausencia de todo *fumus boni iuris* que desprende la Norma supletoria que nos ocupa, justifica, claro está, el empleo por el Tribunal Constitucional de cualquier fundamentación jurídica para justificar su anulación. Precisamente, a esta argumentación y a la conceptualización que en la misma se efectúa de las Resoluciones intraparlamentarias dedicaremos las reflexiones críticas que siguen.

Comienza el Tribunal su exposición resumiendo las alegaciones efectuadas por las partes en el proceso. En lo que aquí interesa, conviene retener que la representación del Parlamento de Cataluña se opone a la admisión a trámite del recurso de amparo por dos razones: la primera de ellas es que, al dirigirse el recurso contra una Norma supletoria del Reglamento de la Cámara que goza del mismo rango y valor que éste, su impugnación sólo resultaría posible a través de un recurso de inconstitucionalidad; la segunda, que por dirigirse el recurso directamente contra la Norma en abstracto, sin cuestionar acto concreto alguno de aplicación de la misma vulnerador de un derecho fundamental, la demanda carece de la idoneidad exigida para poder sostenerse a través del cauce procesal del recurso de amparo, dado que éste sólo sirve para reparar lesiones actuales y efectivas de los derechos fundamentales y nunca para obtener una declaración preventiva sobre potenciales vulneraciones futuras.

Las objeciones del Parlamento de Cataluña son ciertamente importantes y de mucho peso. Se funda la primera, como ya sabemos, en la doctrina de la asimilación sostenida por el Tribunal en sus anteriores pronunciamientos sobre las Resoluciones intraparlamentarias. Y la segunda, sobre una jurisprudencia constitucional muy sólidamente asentada acerca del objeto propio del recurso de amparo. Por ello, resulta curioso que la Sala no se sienta obligada a contestar esta segunda alegación, procediendo a una táctica desestimación de la misma ayuna de toda fundamentación. Tendremos ocasión de volver sobre este punto. Pero antes examinaremos la argumentación de que se sirve el Tribunal para justificar el fin de su doctrina sobre la equiparación del valor normativo de las Normas supletorias al de los Reglamentos parlamentarios que vienen a suplir.

La primera tarea que emprende el Tribunal Constitucional es la de efectuar una recapitulación de su jurisprudencia anterior sobre las Resoluciones normativas intraparlamentarias²⁸. El propósito que guía este repaso no es otro que el de tratar de demostrar que su nuevo pronunciamiento no supone una ruptura de su jurisprudencia anterior. Es ésta una constatación obligada, pues de no ser así carecería la Sala Primera de competencia para fallar el recurso, dado que el conocimiento del mismo pasaría a corresponderle al Pleno del Tribunal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 de su Ley Orgánica²⁹. El Tribunal evita este problema por el sencillo procedimiento de hacer decir a las Sentencias anteriores (Sentencias 118/1988 y 119/1990, de las que ya nos hemos ocupado) lo que éstas no dicen. O, más exactamente, haciéndolas decir lo contrario de lo que dicen. Para ello, la Sala va a utilizar diversas técnicas como son la de reproducir determinadas afirmaciones contenidas en las Sentencias citadas, pero descontextualizándolas del conjunto del razonamiento en que se insertaban y desvirtuando así su sentido original³⁰, o la de mencionar en apoyo de sus tesis Sentencias recaídas en asuntos sustancialmente distintos sin poner de relieve esas diferencias³¹, o, más sencillamente, efectuando aseveraciones que no se ajustan a la verdad³². Por estos procedimientos consigue el Tribunal dar una apariencia de coherencia entre su nuevo pronunciamiento y su doctrina anterior, efectuando una reinterpretación *a posteriori* de ésta, que más parece fruto de una manipulación que de una simple relectura de la misma³³. La conclusión de todo ello es que el Tribunal va a poder afirmar que «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 re-

28 En el fundamento jurídico 2.º de la Sentencia.

29 I. E. PITARCH: op. cit., pág. 128. Como se recordará, el citado artículo 13 dispone que «cuando una Sala considere necesario apartarse de la doctrina constitucional precedente sentada por el Tribunal, la cuestión se someterá a la decisión del Pleno».

30 Como por ejemplo cuando se reproduce el fragmento de la Sentencia 118/1988 en el que se dice que «no basta 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 vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo», pero no aquellos otros en que se recordaba que «es obvio que este Tribunal no ha consagrado, porque no podía hacerlo sin violar su propia Ley, la existencia de un recurso directo contra las leyes o normas con valor de Ley (ATC 183/1.984, de 22 de mayo)» y que aquellos que invoquen un derecho o interés legítimo pueden «impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente poner en cuestión su validez, que puede ser declarada a través del procedimiento previsto en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional...».

31 Así, cuando se citan las SSTC 214/1990 y 15/1992 recaídas, según el Tribunal, «en asuntos materialmente parecidos al presente, cuando en ambas se juzgaban decisiones o actos singulares de la Mesa de la Asamblea de Madrid y del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria carentes por completo de dimensión normativa».

32 Cuando en la Sentencia que comentamos se dice que en la STC 119/1990 se declara la nulidad de la Resolución en que se basaba el acto singular de aplicación que originó el recurso de amparo. Afirmación manifiestamente incierta, como prueba la simple lectura del fallo.

33 Comentando la STC 44/1995 escribe I. E. PITARCH (op. cit., pág. 129): «El cambio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional — que interpreta la LOTC y relea sus sentencias con la misma libertad y desenfado que el que critica a las Presidencias y a las Mesas al interpretar y suplir el Reglamento de la Cámara...».

servado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2 *d)* y *f)* de la LOTC».

En este breve fragmento que acabamos de reproducir y en la subsiguiente afirmación de que «las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo»³⁴ se condensa la nueva doctrina del Tribunal sobre las Resoluciones normativas intraparlamentarias, que imprime un giro radical a la que había venido manteniendo hasta la fecha y supone el abandono definitivo de la doctrina de la asimilación. Esta nueva posición del Tribunal puede resumirse en dos puntos que, aunque estrechamente interrelacionados entre sí, conviene distinguir: 1.º Las Normas supletorias de los Reglamentos de las Cámaras no se incorporan a éstos y no son, por tanto, susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad. 2.º Dichas Normas sí pueden ser impugnadas, en cambio, por la vía del recurso de amparo.

Cuando el Tribunal dice que las Normas supletorias del Reglamento no se incorporan al mismo y no pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, lo que está afirmando es que tales Normas no poseen valor de ley. Una aseveración así plantea, de inmediato, el problema de determinar cuál es el rango normativo que corresponde asignar, entonces, a dichas Normas.

No es fácil desentrañar la respuesta que proporciona el Tribunal a esta cuestión crucial, pues, en este y otros puntos, la Sentencia 44/1995 es notoriamente confusa, cuando no contradictoria. En teoría, la única respuesta posible es que siendo tales Normas, por definición, disposiciones generales y no actos o decisiones singulares que se agoten con su cumplimiento, al no poseer rango de ley, habrán de ser conceptuadas, forzosamente, como normas infralegales, quedando situadas en el ordenamiento jurídico parlamentario en una posición similar a la de los Reglamentos administrativos y convirtiéndose así en una suerte de «reglamentos» de los Reglamentos parlamentarios³⁵. Hay en la Sentencia que comentamos indicios que permiten sostener que ésta es la opinión del Tribunal. Así podría entenderse, al menos, cuando califica a este tipo de Normas como «Resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario»³⁶, o cuando considera dictadas *ultra vires* no sólo las disposiciones parlamentarias que

34 Contendida en el fundamento jurídico 3.º

35 En este sentido, ALFONSO PINAZO: op. cit., pág. 408. También PAU I VALL: *Parlamento y Justicia Constitucional*, op. cit., pág. 419.

36 Fundamento Jurídico 2.º

contradigan el Reglamento, sino también aquéllas que lo innoven, procediendo a «una ampliación injustificada de sus contenidos normativos»³⁷, o, por último, cuando la Sala reprocha a la Norma supletoria que le tocaba examinar el ser una «decisión que manifiestamente crea Reglamento»³⁸. Pero ¿cómo puede afirmarse que estas Resoluciones no deben crear Reglamento y, a la vez, seguirles atribuyendo la función de suplir sus omisiones? ¿Cómo pueden colmarse las lagunas normativas sino mediante la creación *ex novo* de reglas jurídicas que se incorporan al ordenamiento jurídico parlamentario, innovando éste?

Podría pensarse que esta eventual prohibición de la Norma supletoria *praeter Reglamentum* sólo se extendería a la regulación de las condiciones o requisitos para el acceso al mandato parlamentario, para la permanencia en el mismo y para el ejercicio de las funciones que le son inherentes³⁹. Estas materias sólo podrían ser configuradas por el Reglamento parlamentario, en virtud de la reserva de ley establecida en el artículo 23.2 de la Constitución, pero no por las Resoluciones intraparlamentarias, que, según la tesis que examinamos, carecerían de ese rango. Según esta hipótesis, en las cuestiones vinculadas a dicha reserva de ley, las Normas supletorias habrían de limitarse a interpretar, complementar o desarrollar las prescripciones reglamentarias pre-existentes. En las restantes materias, en cambio, podrían innovar el ordenamiento parlamentario, configurando libremente nuevos contenidos normativos con la finalidad de suplir las lagunas existentes, con la única condición de no contradecir las previsiones reglamentarias.

La tesis expuesta en el párrafo anterior no se sostiene, pues en la misma se pasa por alto el hecho de que la reserva de Reglamento parlamentario es más amplia y profunda que la que se deriva del artículo 23.2 de la Constitución, extendiéndose a la regulación de todas las cuestiones atinentes a la organización y funcionamiento internos de las Cámaras, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 72.1 de la misma Constitución y en los preceptos correlativos de los distintos Estatutos de Autonomía.

37 Fundamento Jurídico 4.º

38 Fundamento Jurídico 4.º

39 Podría pensarse ante la insistencia de la Sala en recordar la reserva de ley contenida en el artículo 23.2 CE. Así, por ejemplo, cuando en el Fundamento Jurídico 3.º de la Sentencia se dice: «Por ello mismo, cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad *con arreglo a lo dispuesto en las leyes*, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento....»

La conclusión es evidente. Si se afirma que las Resoluciones intraparlamentarias no poseen rango formal de Reglamento, habrá que convenir en que las mismas sólo podrán ser utilizadas válidamente para desarrollar, complementar o interpretar los preceptos reglamentarios, de modo similar a lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de las leyes dictados por la Administración, quedándoles completamente vedada la regulación de materias nuevas no contempladas previamente en el Reglamento parlamentario. Lo que lleva al absurdo de tener que concluir que una fuente normativa prevista para suplir las lagunas normativas carece de legitimidad para hacer aquéllo para lo que fue creada.

Muy bien podría ocurrir, sin embargo, que la interpretación que acabamos de efectuar de la posición del Tribunal no fuera correcta y no se correspondiera con lo que éste pretende decir. La extrema ambigüedad de la Sentencia que comentamos ha podido conducirnos al error. Una lectura distinta de esta resolución permitiría, por ejemplo, sostener que el pronunciamiento de la Sala sobre el valor o rango normativo de las Resoluciones parlamentarias sólo alcanza a aquellas que contradigan a sus respectivos Reglamentos y vulneren los derechos fundamentales de los parlamentarios, sin extenderse a aquellas otras Resoluciones que no incurran en tales vicios. De aceptarse esta interpretación, el alcance de la Sentencia que analizamos se reduciría a la proclamación de que las disposiciones parlamentarias dictadas *ultra vires* quedarían, por razón de su ilegitimidad, degradadas en su rango normativo, pasando a convertirse en normas infrarreglamentarias, o tal vez (porque la cuestión no queda muy clara), incluso en decisiones o actos sin valor de ley. El problema que plantea una tesis como la expuesta es que hace depender el valor o rango de una norma jurídica de su validez o invalidez constitucional. Esta vinculación resulta insólita y del todo extraña al modo en que se estructura el funcionamiento del ordenamiento jurídico en su conjunto. ¿Qué ocurriría si tal criterio se extendiera a las restantes fuentes del derecho? Pues que no existirían leyes inválidas, como categoría conceptual, pues tal expresión pasaría a ser una contradicción en sus propios términos. Borrada la distinción entre validez y eficacia, nada se opondría a la posibilidad de recurrir directamente en amparo las leyes vulneradoras de los derechos fundamentales. Cabría, incluso, que la propia jurisdicción ordinaria proclamara su nulidad, pues por efecto de su degradación dejarían de gozar de la privilegiada posición que nuestro ordenamiento brinda a las normas con valor de ley. En otro orden de cosas, esta conexión entre rango normativo y validez produciría el efecto de con-

fundir el objeto mismo de la impugnación con el resultado final de ésta. La admisión del recurso impugnatorio de una Resolución intraparlamentaria llevaría incorporado el juicio sobre su constitucionalidad, refundiendo los dos momentos procesales en uno solo. En definitiva, la seguridad jurídica que la identificación formal de las fuentes del Derecho por sus meras vestiduras externas nos proporciona saltaría por los aires.

Es importante destacar aquí que si el Tribunal Constitucional se aventura por los intrincados caminos que acabamos de esbozar es porque no tiene más remedio, pues a ello le conduce forzosamente su negativa a considerar las Resoluciones intraparlamentarias como normas con rango de ley. Hay que insistir en que a partir de esa decisión no existe otra solución respetuosa con el contenido y la vocación indudablemente normativa de dichos actos que pasar a conceptuarlos como disposiciones de desarrollo reglamentario del propio Reglamento parlamentario. Y, constatado esto, al Tribunal se le presenta el formidable problema de fijar el régimen de su impugnabilidad. Tal dificultad no existe en el caso de los reglamentos administrativos, que sería el tipo normativo equivalente en el ámbito del ordenamiento jurídico general del Estado, dado que el control de la validez de éstos está confiado, en principio, a los órganos de la jurisdicción ordinaria⁴⁰. Pero esta solución no es trasladable a las Resoluciones intraparlamentarias puesto que la doctrina de los *interna corporis* conserva su plena vigencia frente a los Tribunales ordinarios, que no pueden conocer de los actos y disposiciones emanados de las Asambleas Legislativas⁴¹. De otro lado, ese control tampoco puede ser asumido por el Tribunal Constitucional, pues su ley orgánica no habilita, *prima facie*, cauce procesal alguno que le permita el enjuiciamiento directo de dichas Resoluciones⁴².

40 «Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican» (Artículo 106.1 C. E.). Excepcionalmente, puede el Tribunal Constitucional controlar la constitucionalidad de los Reglamentos, indirectamente, a través del recurso de amparo. Sobre esta cuestión puede consultarse F. CAAMAÑO: *El control de constitucionalidad de disposiciones reglamentarias*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994. En especial, su Capítulo IV, «Tribunal Constitucional y control de reglamentos».

41 Con la excepción de aquellos actos y disposiciones en que las Cámaras, en vez de actuar sus funciones constitucionales o estatutarias, asumen su dimensión de Administración Pública al servicio del cumplimiento de éstas últimas. Esto es, de los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de los Parlamentos dictados en materia de personal y actos de administración. Las normas y actos parlamentarios en sentido estricto son infiscalizables por la jurisdicción ordinaria, como se deduce *a sensu contrario* de los artículos 58.1 y 74.1 c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

42 En efecto, pues el recurso de inconstitucionalidad está reservado, *ex constitutione*, para el conocimiento de las leyes y disposiciones normativas con rango de ley, valor del que carecerían estas Resoluciones intraparlamentarias según la doctrina expuesta, y, por su parte, el artículo 42 LOTC limita el objeto del recurso de amparo a las decisiones o actos singulares sin hacer mención alguna a las disposiciones normativas.

Como sabemos, en la Sentencia que comentamos el Tribunal Constitucional resuelve el dilema planteado forzando la literalidad del artículo 42 LOTC⁴³ para proclamar que contra las Resoluciones interpretativas cabe la interposición directa de un recurso de amparo. Es ésta la segunda afirmación capital de la Sentencia 44/1995, consecuencia directa de la anterior acerca de la inidoneidad del recurso de inconstitucionalidad para conocer de la validez de esas Normas supletorias. Ocurre, sin embargo, que este sometimiento de las Resoluciones que nos ocupan al recurso de amparo directo no deja de presentar aspectos negativos y de suscitar, también, nuevas dudas y perplejidades.

Cuando la Sentencia 118/1988⁴⁴ enuncia la doctrina de la asimilación o equivalencia entre las Normas supletorias y los Reglamentos parlamentarios, argumenta en favor de la misma que tal equiparación es la única vía que hace posible el control pleno de la constitucionalidad de dichas Normas⁴⁵, lo que no ocurriría, añade la Sentencia, en el supuesto de que se entendiera que, por carecer éstas de rango legal, su cauce impugnatorio debe ser el del recurso de amparo, pues éste sólo permite examinar la posible vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes⁴⁶. El Tribunal entendía así que la doctrina de la asimilación conducía a un fortalecimiento del control sobre las Resoluciones intraparlamentarias, posibilitando una revisión completa de éstas y no impidiendo, sin embargo, la tutela de los derechos fundamentales de los Diputados, a través de la impugnación, vía recurso de amparo, de los actos concretos e individualizados de aplicación de las mismas.

La Sentencia 44/1995 asume implícitamente este razonamiento cuando, en su fundamento jurídico 2.º, explica que la exclusión del recurso de inconstitucionalidad como cauce válido para el control de las Resoluciones intraparlamentarias «mejor salvaguarda 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».

43 O forzando la naturaleza normativa de las Resoluciones para pasar a considerarlas actos o decisiones, pues, como ya hemos dicho, no tenemos muy claro cual de las dos operaciones es la que lleva a cabo el Tribunal en su Sentencia 44/1995.

44 En sus fundamentos jurídicos 3.º y 4.º

45 A través, naturalmente, del recurso de inconstitucionalidad. No debe olvidarse que este juicio sobre la adecuación de las Normas supletorias a la Constitución, comprende también la verificación de la conformidad de las mismas con su Reglamento parlamentario respectivo.

46 En definitiva, el Tribunal, con su interpretación *pro actione*, lo que trata es de «evitar la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control» (STC 118/1998, fundamento jurídico 4.º).

Resulta ciertamente curioso que siendo la voluntad declarada de la Sentencia primar la autonomía de las Cámaras sobre el aseguramiento de la constitucionalidad de las normas parlamentarias y sobre la garantía de los derechos de las minorías, algunas opiniones doctrinales hayan puesto el acento en que con este nuevo pronunciamiento el Tribunal acierta a «abrir la vía a la justiciabilidad de las normas intraparlamentarias»⁴⁷, alejando la «pervivencia del positivismo voluntarista en el seno del ordenamiento parlamentario»⁴⁸.

Sea como fuere, habrá que convenir, en todo caso, que la redacción del último inciso del párrafo de la Sentencia que acabamos de transcribir no es muy afortunada, contribuyendo a fomentar la ambigüedad y falta de claridad del que adolece el conjunto de este pronunciamiento y que tanto dificulta su correcta interpretación. Porque ¿qué quiere decir el Tribunal cuando afirma que «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?»

Podría pensarse que la intención de la Sala es señalar que para que el recurso de amparo contra Resoluciones intraparlamentarias pueda prosperar es necesaria la concurrencia simultánea de dos requisitos: El primero, que esas normas internas infrinjan el Reglamento que tratan de suplir; y el segundo, que produzcan, además, una vulneración material de los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes⁴⁹. Pero esta interpretación no se sostiene y debe ser desechada por absurda. En efecto, no tendría ningún sentido entender que la Sentencia restringe el ámbito fiscalizador del

⁴⁷ PAU I VALL, en *Parlamento y Justicia Constitucional*, op. cit., pág. 417. En realidad, lo que preocupa a este autor es que los parlamentarios autonómicos carecen de legitimación activa para interponer recurso de inconstitucionalidad, de donde deduce que la «doctrina de la asimilación» conduce a que dichos parlamentarios no tengan en la práctica vía procesal alguna para impugnar directamente las normas intraparlamentarias contrarias al Reglamento. Dos son las posibles objeciones que pueden oponerse a esta posición. La primera es que la opinión de PAU I VALL no valora suficientemente las posibilidades que en orden al control de dichas Resoluciones ofrece, por vía indirecta, el recurso de amparo. Aun conviniendo en que puedan existir las llamadas normas autoaplicativas, no es fácil concebir un supuesto práctico en que resulte imposible «provocar», aun por vía omisiva, una actuación (o, incluso, una no actuación) que pueda ser calificada como acto o decisión singularizada de aplicación de dichas normas y que permita la presentación contra el mismo del oportuno recurso de amparo. La segunda objeción es que tal vez no tenga mucho sentido insistir en encontrar una vía procesal que permita a los parlamentarios autonómicos la impugnación directa de las Normas supletorias de los Reglamentos parlamentarios, cuando ninguna duda cabe de que carecen de tal posibilidad frente a estos últimos. En todo caso, PAU I VALL, aun valorando positivamente que la STC 44/1995 abra la vía para que dichos parlamentarios puedan recurrir directamente esas normas, no deja de señalar agudamente que «quizás la vía a través de la cual se ha materializado dicha justiciabilidad, con una discutible interpretación del artículo 42 de la LOTC, sea poco acertada» (op. cit., pág. 417).

⁴⁸ ALFONSO PINAZO: op. cit., pág. 408.

⁴⁹ Parece que cuando se trate de Resoluciones parlamentarias se exigen dos condiciones para aceptar el estudio del asunto en amparo: la violación del derecho fundamental y la infracción de normas reglamentarias. Con ello, una de dos, o se contradice lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC, o se confunden cuestiones de diversa procedencia» (MORALES ARROYO: op. cit., pág. 280).

único recurso directamente ordenado a la defensa del *status* de los parlamentarios, mediante la inclusión de una nueva condición, cual es que dichas normas no sólo atenten contra los derechos constitucionales de los Diputados, sino que, además, contradigan el Reglamento parlamentario⁵⁰.

Desechada esta interpretación por incongruente, otra hipótesis se abre paso. Tal vez, el pronunciamiento del Tribunal posea un alcance más restringido, más pegado a las circunstancias del caso concreto del que se ocupa. Podría entenderse, entonces, que lo que verdaderamente quiere indicar la Sala es que la disconformidad de una Norma supletoria con el Reglamento parlamentario produce, *per se*, automáticamente, una vulneración del derecho de los parlamentarios consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución. La Sentencia iría aún más lejos, pues esta inclusión del principio de legalidad en el ámbito de ese derecho se extendería también a la reserva de Reglamento, de modo que la quiebra de ésta implicaría la violación de aquél⁵¹. Que esa pueda ser la interpretación correcta del pensamiento del Tribunal es defendible a la luz de otros párrafos de la Sentencia 44/1995. Por ejemplo, aquel en que afirma que «cuando el artículo 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad *con arreglo a lo dispuesto en las leyes*, ESE DERECHO A UN EJERCICIO IGUAL DE SUS FUNCIONES DENTRO DE LA LEGALIDAD PARLAMENTARIA NO PUEDE DESVINCLARSE DE LA RESERVA CONSTITUCIONAL O ESTATUTARIA DE REGLAMENTO...», o ese otro fragmento en que declara que «aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, IMPLICAN NO SÓLO UNA QUIEBRA DE LA APUNTADA RESERVA REGLAMENTARIA, SINO TAMBIÉN UNA VULNERACIÓN DEL CITADO DERECHO FUNDAMENTAL»⁵².

Con el reconocimiento de esta «dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el artículo 23.2 de la Constitución»⁵³, el Tribunal ensancha su interpreta-

50 Lo absurdo de esta tesis se hace aún más evidente si pensamos que con ella resultaría imposible impugnar las Resoluciones intraparlamentarias reguladoras de materias nuevas no contempladas en el Reglamento, que lógicamente no pueden contradecir unas previsiones inexistentes. Como la Sentencia se ocupa justamente de un supuesto de este tipo y acaba otorgando el amparo, no es posible aceptar una interpretación como la apuntada. Interpretación que cercenaría también, sin ninguna justificación, la posibilidad de que a través de la impugnación de unas Normas supletorias en todo conformes con el precepto reglamentario que desarrollan, pueda cuestionarse indirectamente la constitucionalidad de este último.

51 MORALES ARROYO: op. cit., pág. 276. El principio de legalidad se inserta, pues, en el núcleo del derecho consagrado en el artículo 23.2 C. E. en su doble dimensión de respeto a la jerarquía normativa y a la reserva de ley. La Sentencia confirma así, también por esta vía, la subordinación de las Resoluciones supletorias al Reglamento y su condición de normas de mero desarrollo de las prescripciones de éste. O dicho de otro modo, la Sentencia determina que dichas Resoluciones se encuentran vinculadas positivamente al Reglamento.

52 Fundamento Jurídico 3.º El subrayado es nuestro.

53 Fundamento Jurídico 5.º

ción, ya de por sí extensiva, sobre el alcance del mismo, incluyendo entre el haz de facultades que constituye su núcleo la de poder exigir el respeto a los principios de legalidad y de reserva de ley. La conversión de lo que, hasta esa fecha, habían venido siendo considerados como principios estructurales del ordenamiento jurídico, de trascendencia inmediata en orden a la determinación de la validez de las normas jurídicas pero carentes de una dimensión subjetiva directa, en derechos autónomos que pasan a incorporarse al patrimonio jurídico de los parlamentarios protegidos por la correspondiente acción⁵⁴, dota a la Sentencia que comentamos de una formidable e insospechada trascendencia. No entraremos aquí a analizar las consecuencias que intuimos se derivarían de la generalización de esta doctrina al conjunto de los derechos fundamentales y libertades públicas amparados por la reserva de ley orgánica del artículo 81.1 de la Constitución⁵⁵. Ciñéndonos al ámbito del derecho de sufragio pasivo, si la mera emisión de una Resolución intraparlamentaria contraria al Reglamento o completamente ajena a él produce, sin más, una vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios, habrá que convenir que de tal violación son víctimas todos ellos, incluidos aquéllos que no se vean afectados por la regulación material contenida en dicha Resolución⁵⁶. Asimismo, resultará del todo indiferente, a estos efectos, que esa regulación afecte a las facultades conferidas a los parlamentarios para el ejercicio de sus funciones representativas o a cualquier otra cuestión relativa a la organización y funcionamiento interno de la Cámara, pues también estas materias se encuentran, como sabemos, reservadas al Reglamento parlamentario. Se dará, además, la paradoja de que unas Normas supletorias disconformes con el Reglamento no por restringir o dificultar indebidamente el ejercicio de las funciones inherentes al mandato representativo sino por lo contrario, esto es, por ampliar sus facultades más allá de lo que aquél permite⁵⁷, podrían ser objeto de un recurso de amparo... por vulnerar un derecho fundamental. Más aún, como los principios de legalidad y de reserva de ley también pueden ser infringidos por actos o decisiones singulares podría entenderse que el artículo 23.2 consagra el derecho subjetivo de cada representante político a la juridicidad plena de toda la actividad parlamentaria, sea ésta normativa o no. De este

54 En este caso, el recurso de amparo.

55 Es decir, no abordaremos en este trabajo las consecuencias que se derivarían del reconocimiento de que los ciudadanos son titulares de un derecho fundamental «a la jerarquía normativa» y «a la reserva de ley» susceptibles de ser reclamados a través del recurso de amparo.

56 De modo que todos los miembros de la Cámara estarían legitimados activamente para interponer contra la misma el correspondiente recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

57 Por ejemplo, imagínese una Resolución intraparlamentaria que posibilite la presentación de proposiciones no de ley por un Diputado individual en el Congreso de los Diputados. Tal Resolución infringiría flagrantemente el artículo 193 del Reglamento del Congreso que reserva a los Grupos Parlamentarios la presentación de este tipo de iniciativas.

modo, a través del recurso de amparo, el Tribunal pasaría a ejercer un control objetivo y pleno de la conformidad a Derecho de todos los actos y disposiciones parlamentarios⁵⁸, de contenido y extensión muy similares a los que ejercen los Tribunales contencioso-administrativos respecto a los actos y disposiciones de la Administración.

En realidad, esta inclusión de los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley (en este caso, de Reglamento parlamentario) en el ámbito del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, no es, bien mirada, sino una consecuencia obligada de que la Sentencia que comentamos admita la impugnación directa de normas no necesariamente autoaplicativas a través del recurso de amparo. Al dejar de exigirse la existencia de una lesión concreta, efectiva y cierta del derecho fundamental para la admisión del recurso, éste deja de tener una misión reparadora para pasar a desempeñar una función nomofiláctica de depuración objetiva del ordenamiento jurídico-parlamentario. Y entonces, nada tiene de extraño que esos principios de jerarquía y reserva pasen a poseer virtualidad autónoma en el control de esas Resoluciones supletorias, de modo que la infracción de cualquiera de ellos se convierte en causa suficiente para la estimación del recurso y la concesión del amparo.

Es justamente esta admisión de un recurso de amparo directo contra normas el aspecto más iconoclasta y revolucionario de la Sentencia 44/1995, aunque este punto no haya sido, a nuestro juicio, suficientemente destacado en los comentarios dedicados a la misma. Al negarse la Sala tácitamente a analizar el eventual carácter autoaplicativo de la Norma supletoria de la que se ocupa y, sin embargo, estimar el recurso, está abandonando o desconociendo implícitamente una de las doctrinas jurisprudenciales más sólidas y estables de las mantenidas por el Tribunal desde su creación. En efecto, éste había sostenido siempre que la lesión constitucional combatida en amparo debía ser efectiva y cierta, concreta y no meramente eventual⁵⁹. Ni siquiera el temor fundado de que la vulneración del derecho fundamental vaya a producirse legitima la presentación del recurso, pues como afirmó la Sentencia 162/1985 «el juicio de amparo no

58 Con la excepción, claro está, de los Reglamentos parlamentarios que sólo podrán ser controlados por la vía del recurso de inconstitucionalidad o, eventualmente, por la de la autocuestión prevista en el artículo 55.2 de la LOTC.

59 STC 45/1.990, de 15 de marzo. En el mismo o parecido sentido pueden citarse, entre otras muchas, la muy temprana STC 41/1981, de 18 de diciembre, y tras ésta las SSTC 162/1985, de 29 de noviembre, 123/1987, de 15 de julio, 172/1988, de 3 de octubre, 71/1989, de 20 de abril, y 31/1994, de 31 de enero, y los AATC 58/1.993, de 15 de febrero, y 60/1993, de 25 de febrero. Con posterioridad a la Sentencia que comentamos, el Auto 48/1996, de 26 de febrero, insiste todavía en que «conforme al art. 41.2 de la LOTC el recurso de amparo procede contra la lesión real y efectiva de los derechos fundamentales y no contra posibles lesiones de tales derechos».

puede establecerse sobre la mera posibilidad en abstracto de que la violación se produzca».

En el pronunciamiento que analizamos, la Sala admite, sin embargo, un recurso de amparo contra una Resolución normativa en el que no se denuncian actos de aplicación de la misma que hayan vulnerado los derechos fundamentales del recurrente. La ausencia de actos concretos y singularizados a los que imputar el origen inmediato de la lesión constitucional denunciada no implicaría quiebra doctrinal alguna si en la Sentencia el Tribunal hubiera razonado la pertenencia de esa Resolución intraparlamentaria a las llamadas normas autoaplicativas⁶⁰, es decir, a ese tipo de normas que no precisan para desplegar su eficacia de actos singulares de ejecución y que, por lo tanto, son susceptibles de producir directamente una violación material, individualizada y concreta de los derechos del Diputado recurrente. Pero la Sala no afirma en ningún momento que la Norma supletoria dictada por la Mesa pertenezca a esa categoría de normas autoaplicativas y ello a pesar de que la representación procesal del Parlamento de Cataluña se opuso a la admisión del recurso alegando precisamente, entre otras cosas, que al no impugnar ningún acto concreto de aplicación de la Resolución, más que perseguir la reparación de lesiones actuales de los derechos lo que realmente pretende obtener es una declaración preventiva sobre potenciales vulneraciones futuras, lo que, en puridad, privaría de objeto a dicha demanda de amparo. El silencio absoluto que guarda el Tribunal acerca de esta alegación y, sobre todo, el carácter general con que proclama la idoneidad de dicho recurso para proceder al control directo de las Resoluciones intraparlamentarias, sin establecer distinciones entre las mismas, es lo que nos permite afirmar que el Tribunal se aparta en el caso que nos ocupa de su doctrina anterior sobre la naturaleza reparadora y sanadora del amparo constitucional. Dicha doctrina queda ciertamente malparada en la Sentencia 44/1995⁶¹, planteándonos de nuevo la duda de si esta nueva posición es la que se va a aplicar en el futuro a la admisión de todos los recursos de amparo en general, o si, por el contrario, tal

60 En este trabajo no nos pronunciaremos sobre la existencia o no de este tipo de disposiciones. Nos conformaremos con señalar que la aceptación de esta categoría de normas introduce un cierto grado de incertidumbre a la hora de fijar el cauce procesal oportuno para conocer de la constitucionalidad de las mismas. Sobre la necesidad de conceptualizar dicha categoría nos remitimos a lo expuesto en la nota 47 de este trabajo.

61 Como confirmación de hasta que punto se separa esta Sentencia de la doctrina anteriormente sentada por el Tribunal, no nos resistimos a reproducir aquí el siguiente fragmento del fundamento jurídico 3.º de la STC 172/1988: «Ahora bien, el presente recurso de amparo se solicita en realidad frente a una disposición general, el Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de La Coruña de 1985, y no frente a un acto de aplicación del mismo, lo que le convierte, como queda apuntado, en un recurso preventivo interpuesto antes de que de modo definitivo se hubiera violado derecho constitucional alguno del Concejal solicitante de amparo; y ello constituye una causa más de desestimación.»

doctrina se va a reservar en exclusiva a aquellos que traigan causa de actos o disposiciones de las Cámaras parlamentarias. Pero en esta segunda hipótesis, recaerá en el Tribunal la carga de explicar las razones, necesariamente de peso, que justificarían este trato diferenciado y esa ruptura de la unidad conceptual del recurso de amparo constitucional⁶².

Con el punto expuesto en el párrafo anterior ponemos fin a estas reflexiones sobre la Sentencia 44/1995. Somos conscientes de que el lector encontrará en ellas más preguntas que respuestas, pues nuestro único propósito ha sido hacer recuento en estas páginas de las dudas y perplejidades interpretativas que ese pronunciamiento del Tribunal Constitucional nos suscita.

Recapitulando lo dicho, hemos visto como en la Sentencia 44/1995 el Tribunal comienza negando que las Normas supletorias de los Reglamentos parlamentarios puedan ser impugnadas a través del recurso de inconstitucionalidad, apartándose así radicalmente de su anterior doctrina sobre esas normas y creando una notable confusión sobre el valor normativo que les corresponde, al vincular el rango de las mismas a su validez y al introducir confusamente la tesis de la degradación de las disposiciones dictadas *ultra vires*. A continuación, el Tribunal declara que contra dichas Resoluciones intraparlamentarias cabe la interposición directa del recurso de amparo, ignorando para ello toda su jurisprudencia anterior sobre el sentido y finalidad de dicho recurso y sobre la necesidad de que la lesión constitucional que le sirve de objeto sea actual y efectiva. Siendo plenamente consciente el Tribunal de que al optar por someter esas Resoluciones al recurso de amparo debilita seriamente el control de las mismas, al dejar, en teoría, exentas de toda fiscalización las normas supletorias que regulen materias ajenas al acceso o permanencia en el escaño o al ejercicio por los parlamentarios de las facultades que les son propias, cierra el ciclo de su razonamiento ampliando el contenido del derecho de sufragio pasivo consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, para incluir entre las facultades subjetivas que del mismo se derivan, como un derecho subjetivo más, la defensa del respeto a los principios de jerarquía normativa y de reserva de ley tanto en la creación del Derecho parlamentario como en la aplicación del mismo. Al tratarse de facultades que pueden hacerse valer de forma autónoma a través del recurso de amparo, el Tribunal Constitucional consi-

62 Razones que la Sentencia no aclara y que a nosotros no se nos alcanzan.

que hacer idóneo dicho recurso para efectuar un control directo y pleno de la constitucionalidad de las Resoluciones intraparlamentarias, posibilitando una revisión tan amplia y completa de las mismas como la que permitía el recurso de inconstitucionalidad.

Si el propósito que guiaba al Tribunal Constitucional al recorrer el tortuoso laberinto que hemos tratado de describir era el de garantizar la plena sumisión a la Constitución de las Normas supletorias de los Reglamentos parlamentarios, creemos sinceramente que se ha equivocado de rumbo. Con todas las objeciones dogmáticas que puedan formularse a su primitiva doctrina de la asimilación entre unas y otros, éstas resultan nimias comparadas con las que emergen a lo largo del camino diametralmente opuesto emprendido por la Sentencia 44/1995. Si aquella vieja posición tenía la virtud de la claridad, proporcionando seguridad jurídica al aportar soluciones plausibles sin necesidad de cuestionar categorías y conceptos jurídicos tenidos por válidos para el conjunto del ordenamiento jurídico, la nueva doctrina es, por el contrario, confusa y ambigua, abre más interrogantes que los que resuelve, no mejora el control de las disposiciones que nos ocupan y genera inseguridad jurídica por la dificultad de armonizar y hacer compatibles los razonamientos en que se sustenta con la concepción generalmente aceptada de instituciones tan importantes para el correcto funcionamiento del sistema jurídico en su conjunto como son los derechos fundamentales y el recurso de amparo.

Podrá objetarse, sin duda, que el juicio que acabamos de formular parte de un análisis equivocado, por desproporcionado, de la Sentencia 44/1995. Que al escudriñar sus pronunciamientos hemos extremado las consecuencias que de los mismos se siguen, desorbitando así su significado hasta hacerles decir mucho más de lo que se propusieron sus autores. Se nos reprocharía, en definitiva, no haber tenido suficientemente en cuenta que el razonamiento del Tribunal debe ser visto más como un instrumento dirigido a obtener una solución justa para el caso sometido a su consideración que como el intento de erigir una construcción dogmática de la que se puedan extraer conclusiones de alcance general sobre las fuentes del ordenamiento jurídico-parlamentario.

A los que puedan opinar así les responderemos que el Tribunal Constitucional está especialmente obligado a extremar el rigor de sus manifestaciones acerca del Derecho

parlamentario. A ello le apremia el hecho de ser el único Tribunal con jurisdicción para conocer de la creación y aplicación del mismo y la circunstancia de que sean forzosamente escasas las ocasiones que se le brindan de ocuparse de los numerosos problemas que este sector del ordenamiento suscita. Si a todo esto sumamos la falta de madurez doctrinal que arrastra todavía esta disciplina jurídica, preciso será reconocer la enorme responsabilidad que recae sobre los hombros del Tribunal y la trascendencia que adquieren sus resoluciones en orden a la construcción de un Derecho parlamentario español constitucionalmente adecuado.

Ciertamente, no contribuyen al logro de esta tarea las vacilaciones doctrinales, ni los giros bruscos de ciento ochenta grados en la jurisprudencia anteriormente asentada, de los que es buen ejemplo el asunto del que nos hemos ocupado en estas páginas. Actuando de este modo sólo se consigue fomentar la inseguridad jurídica en la que, de por sí, se mueve nuestra disciplina, incrementando, además, la pesada carga de trabajo que abrumba al Tribunal, pues nada como la incertidumbre para incentivar la tentación de acudir, para probar suerte, ante el supremo intérprete de la Constitución.