

UN AVANCE EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE EL CONTROL DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS

JOSE MARIA MORALES ARROYO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. UN REPASO A LA DOCTRINA ARTICULADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL HASTA LA SENTENCIA 44/1995, DE 13 DE FEBRERO: 1. *La doctrina general sobre el control de las Resoluciones parlamentarias.* 2. *Las bases de la doctrina vigente: la Sentencia 119/1990.*—III. EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA 44/1995, DE 13 DE FEBRERO: 1. *Los cambios introducidos en la jurisprudencia sobre admisión y control de las Resoluciones mediante amparo.* 2. *Las razones que permiten la concesión del amparo.* 3. *Algunas cuestiones abiertas tras la Sentencia.*

I. INTRODUCCION

El origen del Recurso de Amparo 1.623/1994, resuelto por la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero (1), se encuentra en la reclamación presentada por el diputado J. M. Reguant i Gili contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994 (2), por el que se aprobaba una «Norma Supletoria del artículo 19 del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara», es decir, se impugnaba una Resolución parlamentaria.

La ordenación de los grupos parlamentarios con el objetivo de definir su intervención en las tareas de las Cámaras supone uno de los problemas más complicados a los que se suele enfrentar el Derecho parlamentario. Los grupos se configuran como realidades cambiantes. Su existencia y número dependen en última instancia de la voluntad del electorado; pero su actividad constituye

(1) BOE de 18 de marzo. J. C. DUQUE VILLANUEVA realiza una breve nota sobre esta Sentencia en «Doctrina del Tribunal Constitucional durante el primer cuatrimestre de 1995», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 44, 1995, págs. 221-229.

(2) *Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 190, de 14 de febrero de 1994.

un elemento esencial para el funcionamiento de los Parlamentos contemporáneos. Así pues, el sistema que forman los grupos dentro de una Asamblea puede transformarse radicalmente de una legislatura a otra; una mutación que de un plumazo puede dejar obsoleta la regulación dispuesta en las normas parlamentarias y plantear problemas para los que las mismas no han previsto solución; y aquí es donde suelen provocarse considerables disfunciones dentro de la vida de las Cámaras, por la sencilla razón de que los Reglamentos parlamentarios son disposiciones de dificultosa adaptación, como consecuencia de una rigidez que actúa al mismo tiempo como garantía de la autonomía de la Asamblea y como garantía de las minorías constituidas en su seno. Ante un bloqueo de este tipo, las disposiciones parlamentarias prevén la creación de normas que provisionalmente afronten las nuevas situaciones, las ordinariamente denominadas «Resoluciones parlamentarias»; pero que en ocasiones no son normas de naturaleza suficiente para regular todas las cuestiones que rodean a la creación y funcionamiento de los grupos parlamentarios.

Si enfrentarse normativamente a los grupos puede resultar complicado, la situación se agudiza cuando se trata de regular el Grupo Mixto. El Grupo Mixto aparece en el interior de la Cámara como un medio, «un expediente técnico» en términos de Torres del Moral, para agrupar a los parlamentarios que carecen de grupo; por lo que su composición, si existe, puede resultar variable en número y variopinta por la procedencia ideológica de sus miembros. Ello provoca dificultades considerables a la hora de fijar su grado de intervención en los trabajos de la Cámara y de concederle un peso proporcional adecuado en la organización y vida de la Asamblea.

Pues bien, una concreción de los múltiples problemas particulares que se pueden derivar de la existencia del Grupo Mixto se localiza en el arranque de este amparo. En la IV Legislatura del Parlamento de Cataluña se constituyó el Grupo Mixto, el 15 de septiembre de 1993, con un solo diputado, el señor Reguant i Gili, que había accedido a la Cámara en las listas de una fuerza política de cuyo grupo había sido miembro hasta entonces.

Ante esa singular situación, y después de diversas peripecias que no vienen al caso, la Mesa de la Cámara creyó conveniente dictar una norma supletoria para el artículo 19 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 20 de octubre de 1987 (3), que de una manera más ponderada permitiera conceder a ese Grupo unipersonal acceso a los trabajos de la Cámara. La Resolución describía

(3) «Los diputados que de acuerdo con lo establecido en el artículo precedente no se integren en un grupo parlamentario en los plazos establecidos, se incorporarán al Grupo Mixto. La participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será análoga a la de los otros grupos.»

diversas situaciones en las que se podía encontrar el Grupo Mixto desde la perspectiva de su formación y composición, a las que ofrecía soluciones competenciales diferentes; además, la norma perseguía de una manera notoria el transfuguismo e intentaba evitar la fragmentación de las fuerzas políticas, haciendo poco atractiva para los diputados su estancia en el Grupo Mixto.

El primer supuesto era el de un Grupo Mixto formado por diputados de fuerzas que no habían alcanzado el número mínimo reglamentariamente exigido para constituir grupos; en tal caso el sujeto parlamentario colectivo recibía las mismas facultades que el resto de los grupos de la Cámara.

El segundo supuesto se daría cuando el Grupo Mixto se conformase de una manera diferente a la anterior (por ejemplo, a lo largo de la legislatura por el fraccionamiento de alguna fuerza parlamentaria); el mismo perdería las facultades de concurrir como tal en las iniciativas reglamentarias en las que se requiera la firma de varios grupos, conservando el resto de sus facultades colectivas de actuación parlamentaria.

El tercer supuesto estaba pensado para cuando el Grupo Mixto se formase exclusivamente por diputados que voluntariamente no se hubiesen adscrito al grupo constituido por el partido o por la coalición electoral con la que se habían presentado a las elecciones, o que voluntariamente hubiesen causado baja en el grupo al que estaban adscritos. En este caso, el grupo se encontraba con carácter general privado de los derechos de los que disfrutaban los demás grupos, salvo que el Reglamento dispusiese otra cosa y, de cualquier modo, veían limitadas sus competencias a un listado de facultades que aparecían reseñadas en la propia norma integradora.

Por último, la Resolución modalizaba el reparto de las subvenciones económicas atendiendo a la composición del Grupo Mixto en cada momento.

Evidentemente, el tercer supuesto afectaba de modo directo al diputado recurrente en amparo y, por ello, tras la publicación de la norma solicitó por escrito a la Mesa de la Cámara que no se le aplicara su contenido, alegando que su baja en el grupo parlamentario de origen no fue voluntaria, sino consecuencia de una expulsión. La Mesa por su parte no tuvo en cuenta esa confusa petición y el diputado planteó demanda de amparo el 14 de mayo de 1994.

La aceptación de la demanda de amparo presentaba importantes problemas de índole técnica, que no resultaban nuevos al Tribunal Constitucional, pues casi en los inicios de su andadura, impulsado por un declarado respeto reverencial hacia la tradicional autonomía parlamentaria (4), tuvo que pronunciarse

(4) Sobre el holgado grado de respeto del Tribunal Constitucional hacia la autonomía parlamentaria resultan sintomáticos los pronunciamientos recogidos en el Auto 147/1982, de 22 de abril, aun cuando, con posterioridad, dicha doctrina haya sido matizada.

sobre el tema del control de las normas hermenéuticas y supletorias del Reglamento interno que podían dictar los órganos de las Cámaras legislativas.

La dificultad del caso provenía tanto de la naturaleza de las denominadas «Resoluciones parlamentarias» como de una evidente laguna detectada dentro del articulado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC, desde ahora).

Dentro del flexible ordenamiento parlamentario se suelen denominar «Resoluciones» a las normas que proceden del uso de la facultad de interpretar y suplir las lagunas de los Reglamentos que éstos han conferido ordinariamente a los presidentes, bien en solitario, bien en concurrencia con la voluntad de otros órganos de las Cámaras. En esta tarea se producen al menos dos tipos diferentes de Resoluciones. Las singulares, emitidas por el presidente sin el concurso de otro órgano parlamentario con el fin de solventar casos concretos y particulares y con cuya ordenación agotan su vigencia; y las generales, elaboradas para regular con afán de permanencia una serie amplia de supuestos similares, en las que la decisión del presidente precisa el concurso de otros órganos (la Mesa, la Junta de Portavoces, alguna Comisión, etc.), o bien es tomada por otro órgano de la Cámara en el que participan más directamente las diferentes fuerzas políticas (las Comisiones de Reglamento o de Gobierno interior). Por último, las Resoluciones encuentran su límite en las normas atributivas de las facultades a los órganos parlamentarios y en el contenido del Reglamento que vienen a interpretar o suplir, norma que no pueden modificar.

El ejercicio de la facultad de dictar Resoluciones ha permanecido al amparo de la autonomía normativa que tradicional y constitucionalmente se ha reconocido a las Cámaras legislativas (5) y, consecuentemente, se han considerado exentas de control por cualquier órgano externo.

A ello se añadía, en nuestro ordenamiento, la paradójica regulación realizada por la Ley del Tribunal Constitucional. Las Resoluciones se concibieron como normas sujetas indirectamente a la Constitución o al Estatuto de Autonomía correspondiente por la necesaria adecuación de su producción y contenido a lo dispuesto en los Reglamentos de las Cámaras; pero, al mismo tiempo, no se fijó vía alguna que permitiese su control ante el Tribunal Constitucional. Por tanto, de una parte, se encontraban excluidas del control de constitucionalidad, un privilegio con el que no contaban los Reglamentos parlamentarios, sometidos, según el artículo 27.2.d) y f) de la LOTIC, al recurso de inconstitucionalidad, y, de otra parte, no se preveía siquiera un control concreto a través de los trámites del amparo, puesto que el artículo 42 de la LOTIC mencionaba

(5) Y que nuestra Constitución sigue reconociendo en su artículo 72.1 a las Cortes Generales, al Congreso de los Diputados y al Senado.

sólo a «las decisiones o actos sin valor de ley» a la hora de especificar las actuaciones de los órganos de las Cámaras que al violar derechos fundamentales o libertades públicas podían ser objeto de recurso.

La contrariedad descrita constituyó el substrato del Auto del Tribunal Constitucional 183/1984, de 21 de marzo. Una resolución que marca el principio de una doctrina del órgano jurisdiccional que en una evolución de casi once años ha permitido el control de las Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras legislativas incluso a través del recurso de amparo. Dentro de ese período de tiempo la jurisprudencia constitucional ha oscilado de una manera gradual entre la inadmisión de los amparos planteados contra Resoluciones, la admisión y un control positivo y, en fin, la admisión y un control pleno de su contenido.

En los fundamentos del Auto 183/1984 aparecen delimitados los perfiles de la controversia interpretativa que poco a poco ha ido desmenuzando y alterando la doctrina constitucional. El pronunciamiento del Tribunal surge a partir de una reclamación planteada por un senador que consideraba ciertas normas interpretativas del Reglamento aprobadas por la Presidencia del Senado, ejercitando las facultades del artículo 37 de su propio Reglamento, el origen de un ataque contra el principio de igualdad (art. 14 de la Constitución, CE desde este momento) y contra el derecho a ejercer en condiciones de igualdad su cargo (art. 23.2 CE).

En este primer caso, el Tribunal se muestra contundente en la inadmisión del amparo, utilizando argumentos de diversa índole. Por un lado, considera las Resoluciones actos internos de las Cámaras que no afectan a terceros, vinculados a ellas por relaciones contractuales o funcionariales (6). Por otro lado, la norma supletoria queda por su naturaleza fuera del objeto del amparo por dos motivos. Primero, porque así se concluye de la simple lectura del artículo 42 de la LOTC (7); y, segundo, porque «lo que se ataca es, pues, una norma general que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de las Cortes (*sic*) y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva, pues es evidente que en otro caso no tendría fuerza vinculante y no podría producir, por tanto, lesión alguna» (8).

Pese a los cabos sueltos que dejaba esta doctrina, los Autos de inadmisión

(6) FJ 2.º

(7) «Es evidente, no obstante, que el simple tenor literal de este artículo [42 LOTC] representa ya el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, porque lo que en él se impugna es una norma y el citado precepto no habla de normas, ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general» (FJ 2.º).

(8) FJ 3.º. Y continúa afirmando que «este razonamiento patentiza que la norma impugnada no puede ser objeto de un recurso de amparo dirigido contra la norma misma».

se sucedieron durante varios años (9), hasta que la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, produce un avance sustancial en la postura del Tribunal Constitucional, puesto que en ella se admite a trámite y examina una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 19 de diciembre de 1986, sobre el acceso a materias reservadas en un recurso de amparo planteado por varios diputados.

El estudio de la doctrina recogida en la Sentencia 118/1988 coloca este trabajo dentro de los precedentes inmediatos de la Sentencia 44/1995, objeto principal del presente comentario porque, como podremos comprobar, supone una transformación esencial en la jurisprudencia sobre el control de las Resoluciones de las Presidencias de las Cámaras y deja abiertos importantes interrogantes que pueden condicionar futuras actuaciones del Tribunal Constitucional.

II. UN REPASO A LA DOCTRINA ARTICULADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL HASTA LA SENTENCIA 44/1995, DE 13 DE FEBRERO

El amplio espacio que dentro del presente trabajo se dedicará al examen pormenorizado de la jurisprudencia anterior a la Sentencia 44/1995 se justifica en dos sencillas razones. En primer lugar, la comprensión de las cuestiones novedosas que aporta esta Sentencia, sin duda, se vería afectada si previamente no se describen cuáles eran los criterios fijados por el Tribunal Constitucional sobre el tema. Y, en segundo lugar, la propia Sentencia 44/1995 reitera en sucesivas ocasiones durante el desarrollo de sus fundamentos que los argumentos utilizados no difieren para nada, sino que, por el contrario, corroboran los propios precedentes ya sentados por el mismo Tribunal Constitucional; hasta el extremo de insinuar que no se aportan razonamientos nuevos a los que ya aparecieron concretados en las Sentencias 118/1988, de 20 de junio, y 119/1990, de 21 de junio, y que la solución del caso no es resultado más que de una simple aplicación de los postulados por ellas fijados.

En la primera de ellas, como se ha adelantado, se impugna una Resolución interpretativa de la Presidencia del Congreso sobre materias reservadas; mientras que en la segunda se impugnan, también mediante amparo, una Resolución integradora de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre la forma en la que se ha de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, previsto en los artículos 4 y 20 del Reglamento de la Cámara, de 30 de noviembre de 1989, y un Acuerdo de la Presidencia de 4 de diciembre de 1989, aplicándola.

(9) Autos 12/1986, de 15 de enero, y 244/1986, de 12 de marzo.

En ambas, las objeciones que plantean las partes que se oponen al examen del tema por el Tribunal resultan parecidas. De un lado, para ellas se trata de actos internos de la Cámara no revisables por el Tribunal Constitucional o cualquier otro órgano. Y, de otro lado, también se trata de una norma reglamentaria integrada en el ordenamiento parlamentario, que posee carácter general y es susceptible de diversos actos de aplicación; por tanto, la naturaleza de la norma conduce a concluir que no es un acto parlamentario de los previstos en el artículo 42 de la LOTC y, consecuentemente, al integrarse en el Reglamento de la Cámara su control sólo se puede efectuar a través del recurso de inconstitucionalidad.

Por último, antes de entrar en el estudio de sus contenidos, la diferencia que más significativamente separa a las dos resoluciones judiciales desde una perspectiva formal, es que la primera ha sido una Sentencia de la Sala Primera, mientras que la segunda surge de una decisión del Pleno del Tribunal, que asumió la verificación y la solución del caso apoyándose en las facultades que le confiere el artículo 10.k) de la LOTC. Esta última particularidad ha provocado que en posteriores resoluciones de las Salas (10) se considerase doctrina válida sobre el tema las conclusiones alcanzadas en la Sentencia 119/1990.

1. *La doctrina general sobre el control de las Resoluciones parlamentarias*

La Sentencia 118/1988 desmonta de una manera relativamente clara las objeciones a la admisión planteadas por las partes para acabar desestimando el amparo.

Respecto al problema de los *interna corporis acta* como medio para justificar la intangibilidad de los actos parlamentarios, el Tribunal reafirma su competencia apoyándose en argumentos que ya constituían doctrina consolidada particularmente desde la Sentencia 90/1985, de 22 de julio, y los Autos de 12 de enero de 1986 y de 11 de marzo de 1987. La invocación de la existencia de un *interna corporis* no supone causa suficiente para impedir el control de un acto parlamentario cuando se ataca algún derecho fundamental o libertad pública de los incluidos en la Sección 1.ª del Capítulo 2.º del Título I de la Constitución (11).

(10) Como veremos, de manera especial en las Sentencias 214/1990, de 20 de diciembre, y 15/1992, de 10 de febrero.

(11) «La doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no

Un poco más complicado resulta la comprensión de la solución ofrecida por el Tribunal Constitucional como medio para justificar el control a través del amparo de las Resoluciones integradoras y hermenéuticas del Reglamento realizadas por los órganos de las Cámaras. En esta tarea construye lo que denomina una «doctrina de asimilación», cuyas líneas básicas se encuentran recogidas en los Fundamentos Tercero y Cuarto y se podrían sintetizar en las siguientes pautas:

1. Las Resoluciones de los órganos de las Cámaras que integran e interpretan el Reglamento son normas generales.
2. Las mismas se integran en el *corpus* del Derecho parlamentario con la fuerza normativa de una parte del Reglamento de la propia Cámara.
3. Contra ellas no cabe el amparo, pues no se incluyen, como varias veces se ha apuntado, en el artículo 42 de la LOTC, sino recurso directo de constitucionalidad, como en este caso prevé el artículo 27.2.d) de la LOTC (12).
4. Cuando un precepto de una Resolución parlamentaria viole un derecho fundamental o una libertad pública, cabría recurso de amparo contra sus actos de aplicación y, eventualmente, el uso del mecanismo del artículo 55.2 de la LOTC para impugnar la norma general (13).

sea su posible lesión. (...) Por ello no cabría invocar el carácter interno del acto para impedir su examen en esta vía de amparo...» (FJ 2.º).

(12) En este recurso se da la circunstancia curiosa de que fue interpuesto por sesenta y siete diputados, un número más que suficiente para plantear, si así lo hubiesen decidido, un recurso de inconstitucionalidad contra la Resolución sobre materias reservadas. Sobre esta cuestión el Fundamento 4 de la Sentencia afirmará: «La aplicación del principio *pro actione* supone, en consecuencia, que la Resolución del presidente del Congreso sería asimilable, a efectos de su impugnación, al Reglamento de la Cámara, y por ello sólo podría ser impugnada a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad [art. 27.2.d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional], como podrían haber hecho en concreto los solicitantes de amparo, pero no a través del recurso de amparo constitucional del artículo 42 de la misma Ley Orgánica.» Esta solución presentaba un problema añadido cuando se trataba de un Reglamento parlamentario de una Asamblea autonómica, puesto que los miembros de la misma carecen de legitimación para presentar un recurso de inconstitucionalidad; véase al respecto F. PAU VALL: «La sumisión a Derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias», en *Revista de las Cortes Generales*, 25, 1992, págs. 43-44.

(13) «Sin embargo, este Tribunal ha llevado a cabo una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto al que se refiere el artículo 27.2.d) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (y correlativamente excluir del art. 42 de dicha ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto, han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara, por lo que sólo como parte del mismo podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos parlamentarios. (...) Sin embargo, y sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación

La Sentencia 118/1988 de una manera consciente o inconsciente daba lugar a una clasificación de los actos parlamentarios en orden a su posible impugnabilidad ante el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, existirían Resoluciones parlamentarias emitidas con el fin de interpretar o integrar genéricamente preceptos reglamentarios, cuyo control se reduce al recurso de inconstitucionalidad, sus normas no pueden convertirse en objeto de amparo constitucional y cuando su contenido conlleve violación de derechos constitucionales sólo se acepta un control de inconstitucionalidad directo, o indirecto a partir de sus actos de aplicación.

En segundo lugar, pueden darse «Resoluciones parlamentarias impropias», que en puridad no integren o interpreten el Reglamento, que no sean normas generales (14), o que, simplemente, se emitan con infracción de normas reglamentarias procedimentales. En este caso pueden encontrarse diversos supuestos. Si no se produjese violación de derechos fundamentales o libertades públicas, como resulta evidente, no cabría recurso de amparo. Si hubiese ataque a los derechos y libertades constitucionales, en principio la Sentencia no ofrece una solución, dado que el supuesto de hecho detonante no es extrapolable a esta situación; ahora bien, en pura lógica sería razonable aplicar la doctrina del control indirecto antes descrita. Por último, no cabría control directo contra estas normas, puesto que una mera infracción de normas reglamentarias, no conlleva necesariamente una infracción de normas constitucionales.

En último lugar, cuando aparezcan actos parlamentarios concretos, es decir, acuerdos y actuaciones de los órganos de las Cámaras en aplicación de normas Reglamentarias o de Resoluciones, habría que distinguir entre el supuesto de que se violasen derechos fundamentales o libertades públicas, en el que sería viable el recurso de amparo (15), y aquel otro en el que no se produzca tal violación, donde los actos quedarían protegidos por la doctrina de los *interna corporis acta*.

Pese a lo aparentemente farragoso del enunciado de algunos de los resultados que se extraen del examen de la Sentencia 118/1988, no cabe negar el avance que su doctrina supuso frente a la anterior jurisprudencia inadmisiva,

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, lo que ni ésta ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas» (FJ 3.º).

(14) Un posible ejemplo de éstas serían la denominadas «normas autoaplicativas» por el voto particular realizado a esta Sentencia por el magistrado Rubio Llorente.

(15) Un control que aparecería desligado de la posible adecuación del acto a la norma general.

cuando se trataba de utilizar la vía del amparo para llevar las Resoluciones parlamentarias ante el Tribunal Constitucional y, como, en definitiva, se confirma su adecuación a la Constitución y a los Reglamentos que las originan y a los que suplen o aclaran. A modo de conclusión, se podrían sintetizar en dos sus principales logros.

De manera clara aparecen delineados los límites de la potestad integradora e interpretativa que actúa sobre los Reglamentos parlamentarios. Por tanto, en ella se puede distinguir una cierta teoría separadora entre «tipos buenos y malos» de Resolución parlamentaria (16); pero contra ambos sólo acepta el control directo a través del recurso de inconstitucionalidad o, cuando se produzca violación de derechos, el indirecto dentro de los límites del artículo 55.2 de la LOTC.

También, de manera expresa, excluye el amparo contra las Resoluciones y sólo lo permite contra los actos parlamentarios de aplicación.

En cualquier circunstancia, debe tenerse presente que tan sólo la mera admisión del recurso de amparo y el examen por el Tribunal Constitucional de los «tipos malos de Resolución», aunque, como ocurre en este caso, después se produzca la desestimación del recurso (17), supone ya un evidente control de las Resoluciones bajo la excusa de discernir acerca de su constitucionalidad; en realidad, *se realiza un juicio positivo de constitucionalidad* en dos ámbitos, uno, en el de la correcta utilización de la facultad reglamentaria y, dos, de manera conectada, en el de la falta de violación de derechos fundamentales y libertades públicas.

No obstante, estas últimas apreciaciones alcanzarán todo su sentido una vez que se analice la siguiente resolución jurisprudencial.

(16) «... de acuerdo con el artículo 32.2. del Reglamento del Congreso, este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el texto del 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 y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación (...) es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones...» (FJ 4.º).

(17) El Tribunal Constitucional analiza en el presente caso el uso que el Congreso de los Diputados ha hecho de sus facultades para concluir que la Resolución sobre el acceso a materias reservadas ha sido conforme a las normas reglamentarias y, consecuentemente, inatacable: «Como conclusión de todo lo anterior, se ha de declarar que la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, no es una “decisión o acto sin valor de ley” susceptible de conocimiento por vía del recurso de amparo del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (FJ 4.º, *in fine*).

2. *Las bases de la doctrina vigente:
la Sentencia 119/1990*

El tema del control de la Resoluciones parlamentarias solo mediatamente llega a convertirse en parte del objeto procesal del amparo resuelto por la Sentencia 119/1990. En realidad, los recurrentes se cuestionan la corrección de un Acuerdo (el Acuerdo de 4 de diciembre de 1989) del Presidente del Congreso de los Diputados, en el que se denegaba la condición de parlamentario a tres diputados electos que, según el entendimiento de la Presidencia, no habían cumplido adecuadamente el requisito de prestar juramento o promesa de acatar la Constitución. No obstante, de manera indirecta, la lógica de las alegaciones ponía en entredicho la Norma interpretativa de 30 de noviembre de 1989, en la que se fijaba la fórmula a seguir para el cumplimiento del requisito reglamentario y que, por tanto, constituía parámetro y fundamento jurídico de aquel Acuerdo.

El Tribunal, con el exclusivo uso de la doctrina de la Sentencia 118/1988, tenía a su alcance elementos más que suficientes para solventar este nuevo amparo sin tener que hacer referencia otra vez al tema del control de las Resoluciones mediante amparo. Bastaba con concentrarse en el Acuerdo, un acto parlamentario de aplicación, y despejar si violentaba o no algún derecho fundamental o libertad pública; en caso afirmativo anular el Acuerdo y pronunciarse sobre la oportunidad del recurso conforme a la vía prevista en el artículo 55.2 de la LOTC (18), y en caso negativo proceder a desestimar el amparo.

No obstante, el órgano judicial decide pronunciarse con carácter previo sobre «la equivalencia entre Reglamentos parlamentarios y Resoluciones dictadas por la Presidencia de las Cámaras, en este caso el Congreso de los Diputados, para interpretar el Reglamento o suplir sus lagunas» (19), y, una vez fijado su criterio, enjuiciar la aptitud de la Resolución de 30 de noviembre.

Comienza reduciendo dicha equiparación, hecha por la Sentencia 118/1988, sólo a efectos de impugnación ante el Tribunal Constitucional, sin que, por tanto, ello venga a suponer una asimilación desde todos los puntos de vista y a todos los efectos. Primeramente, el Reglamento surge a partir de una reserva constitucional (art. 72.1 de la CE) en favor de las Cámaras de las Cortes Generales, que se protege con la exigencia de una mayoría cualificada para su aprobación y reforma; algo inexistente en el caso de las Resoluciones. Además, el

(18) Una opción que facilitaba el hecho de que la resolución del amparo hubiese sido asumida por el Pleno del Tribunal.

(19) FJ 5.º.

ejercicio de las facultades de interpretación e integración del Reglamento no da lugar a normas con rango de ley y se encuentra limitado a que cumpla la misión de interpretar el Reglamento en casos de duda o de suplirlo en caso de omisión, sin desarrollar o especificar su contenido (20).

En principio, no parece que se produzca un avance radical, pues nada se dice sobre la validez del amparo contra las Resoluciones y se sigue admitiendo la equiparación de normas a efectos de su impugnabilidad. Es más, se afirma que las Resoluciones carecen de rango de ley y que pueden afectar a derechos fundamentales, especialmente al artículo 23.2 de la Constitución; pero de ello no se concluye la competencia para su control jurisdiccional en sede de amparo constitucional. No obstante, aparecen en la argumentación condiciones e indicios que dejan abiertas las puertas a un futuro control de las normas parlamentarias, a través del amparo.

Por una parte, se ha afirmado que a los efectos de las exigencias del enunciado del artículo 23.2 de la Constitución, las Resoluciones no constituyen «ley», es decir, norma suficiente para regular *ex novo* las condiciones de acceso, permanencia, ejercicio y pérdida del cargo de diputado. Sólo sería norma suficiente y ajustada a la Constitución cuando respetase el Reglamento y el fin que tienen reconocido, el de interpretar los preceptos oscuros y el de integrar las lagunas; es decir, la condición de parlamentario puede ser ordenada por una Resolución siempre y cuando el aspecto que se regula se haga supliendo o integrando correctamente una norma reglamentaria. En fin, en todo lo que se excedan las Resoluciones carecerán de cobertura reglamentaria y constitucional al afectar formalmente al artículo 23.2 de la Constitución, interpretado de acuerdo con el artículo 53.1 de la misma.

Por otro lado, puede concluirse, avanzando un poco más, que toda Resolución que no cumpla las condiciones apuntadas, no es una *auténtica* Resolución, sino un mero acto parlamentario. Pero para alcanzar esa certeza previamente resulta imprescindible un análisis de su contenido y forma de aprobación por parte del órgano jurisdiccional. Por lo demás, cuando el acto parlamentario viole derechos fundamentales, siguiendo la doctrina genérica del Tribunal Constitucional, sería susceptible de convertirse en objeto de amparo.

El Tribunal no alcanza las últimas consecuencias lógicas que se derivan de su doctrina porque considera que en el presente supuesto la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados desde un punto de vista formal es *correcta*, ajustándose a las facultades que al órgano parlamentario atribuye el

(20) FJ 5.º. Una crítica a lo confuso de los términos empleados puede encontrarse en F. SANTAOLALLA: «El juramento y los Reglamentos parlamentarios», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 30, 1990, págs. 155 y sigs.

artículo 32.2 del Reglamento del Congreso y a los fines que justifican la producción de ese tipo de normas. Con ello, en la práctica, el órgano judicial ha realizado en amparo un estudio de la disposición presidencial, concluyendo su adecuación reglamentaria, lo que supone un control positivo y un duro golpe para la doctrina de los *interna corporis acta*, reducidos a los actos correctos de la Cámara y a aquéllos incorrectos que no violen derechos fundamentales, y en ambos casos nada excluye un control del Tribunal Constitucional que despeje su bondad. Pero, además deja malparada la «doctrina de la asimilación», porque cuando hay violación de derechos fundamentales no se requiere siempre el control de la norma por vía directa de constitucionalidad, o por vía indirecta a partir de un acto de aplicación de la Resolución general, *ex artículo 55.2 de la LOTC*.

La concesión del amparo se acaba apoyando, no obstante, en las bases de una doctrina constitucional más tradicional. Aun cuando el contenido de la Resolución presidencial se considere conforme al Reglamento del Congreso, en cambio, el acto de aplicación de la misma resulta contrario al principio de igualdad en los términos del artículo 23.2 de la Constitución, dado que todos los parlamentarios que acceden a la Cámara en la misma convocatoria deben ejercitar su mandato conforme a las normas vigentes en el momento de su elección, no pudiéndose aplicar una disposición nueva, no reglamentaria, sobre tal acceso a la condición de diputado que se crea durante la legislatura a unos diputados sí y a otros no (21).

No se desea finalizar el comentario de la doctrina apuntada por esta Sentencia 119/1990 sin hacer mención a ciertas peculiaridades que comienzan a vislumbrarse de una forma embrionaria a partir de los argumentos del Tribunal Constitucional. Cuando se trate de Resoluciones parlamentarias la admisión y/o la estimación del recurso de amparo va a depender de dos condiciones: una de tipo material y evidente, la violación de un derecho fundamental o libertad pública, y, otra de carácter formal, el quebrantamiento de las fórmulas de producción normativa de la Resolución, para que ésta *degradada* se considere de-

(21) Fundamentos Jurídicos 6.º y 7.º: «Que esa prohibición de adicionar a la fórmula palabras que no condicionan o limitan el acatamiento no figura en el Reglamento del Congreso de los Diputados es cosa obvia, puesto que éste no contiene fórmula alguna. Está quizá implícitamente contenida en la Resolución de 30 de noviembre. Pero aun admitiendo que hubiese sido posible un desarrollo o especificación de lo dispuesto por el Reglamento, tampoco resultaría admisible la aplicación de esta nueva norma a quienes habiendo adquirido ya el título que les otorga la condición de diputados, no pueden verse sometidos, para adquirirla en plenitud, a requisitos o condiciones que no se exigieron a quienes resultaron elegidos al mismo tiempo» (FJ 7.º). Un criterio también criticado por SANTAOLALLA (*op. cit.*, págs. 158-159) en la línea de lo mantenido en las alegaciones de oposición al amparo por la representación del Congreso de los Diputados.

cisión o acto sin valor de ley a los efectos del artículo 42 de la LOTC. La aceptación de esta afirmación va a tener varias consecuencias. La primera, que la idoneidad del objeto procesal, como acto susceptible de impugnación, cuando se trata de Resoluciones deja de constituir una causa de inadmisión del recurso, para convertirse en un motivo de desestimación del amparo. La segunda, que cuando se alegue con un mínimo de seriedad una violación del derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, ello va a conllevar la necesaria admisión del recurso de amparo para que el Tribunal Constitucional pueda realizar un juicio positivo sobre la constitucionalidad de la Resolución parlamentaria impugnada. Y, la tercera, que cuando se reconozca una alteración de la regulación de la condición de parlamentario, ello supondrá una infracción de fórmulas de producción normativa por insuficiencia de rango de la Resolución, coincidiendo la violación material del derecho con la violación formal del Reglamento. Pero esta última afirmación permanece parcialmente inédita en esta Sentencia por haberse resuelto el asunto litigioso a través de otra vía de razonamiento.

III. EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA 44/1995, DE 13 DE FEBRERO

Como se ha intentado destacar, el itinerario que ha seguido la doctrina del Tribunal Constitucional se ha sustentado en bastantes ocasiones en una cierta ambigüedad en el uso de los términos por cada una de las Sentencias. Se ha comprobado cómo al mismo tiempo se admitía el control de las Resoluciones en procesos de amparo y se configuraba la doctrina de la asimilación; cómo se negaba la equivalencia genérica de las resoluciones y los Reglamentos para, a continuación, forzar la literalidad del artículo 27.2 de la LOTC y admitir el control directo de constitucionalidad para ambos; cómo se construía una concepción genérica sobre los *interna corporis* de la que paulatinamente se expulsaba a las Resoluciones sometidas por diferentes razones a recurso de constitucionalidad, a autocuestión y a recurso de amparo, en un control positivo de su contenido; y, por último, cómo se tomaba en consideración el expediente de la «degradación» de las Resoluciones que no dejaba de ser contradictorio en sí mismo, puesto que permitía concluir que una Resolución no constituye una verdadera Resolución como medio para proceder a su anulación en amparo. La confusión que se derivaba de este conjunto de aseveraciones ha facilitado que puntualmente se extrajeran ciertas conjeturas sobre cuestiones no certificadas expresamente por la jurisprudencia, pero inducidas a partir de la propia lógica de sus pronunciamientos. En conclusión, la situación no resultaba la más adecuada.

La falta de claridad y el estado de confusión que se derivaba de tal tesis se puede constatar con una simple lectura de los argumentos utilizados por las partes en la Sentencia 44/1995, y sintetizados en sus antecedentes.

Tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal utilizan en apoyo de sus pretensiones la que hemos denominado «doctrina de la degradación», calificando la Resolución de la Mesa de la Cámara como un mero «acuerdo interpretativo» y negando, en consecuencia, su carácter de norma supletoria como paso previo para justificar su impugnabilidad en la vía de amparo (22).

También el recurrente, coincidiendo sorprendentemente con los argumentos de la oposición articulada por el letrado que actúa en representación del Parlamento de Cataluña, toman en consideración la «doctrina de la equiparación o asimilación». El recurrente defiende la idoneidad del amparo como un expediente para un posterior control indirecto de constitucionalidad de la Resolución a través de la autocuestión del artículo 55.2 de la LOTC (23). Mientras que la representación del Parlamento de Cataluña, de un lado, considera la Resolución un acto con valor de ley, como el Reglamento al que suple, no impugnable en amparo ante el Tribunal Constitucional, sino a través de otros procedimientos para los que carece manifiestamente de legitimación el diputado recurrente; y, de otro lado, niega también la posibilidad del amparo y del control indirecto de constitucionalidad apoyándose en que no se ha producido un acto identificable de aplicación de la Resolución, que afectase al diputado.

Por último, el amparo se justificaba en la violación por parte de la Resolución del derecho a acceder y ejercer el cargo en condiciones de igualdad, protegido en el artículo 23.2, y del derecho a no ser discriminado por razones ideológicas, reconocidas en el artículo 14, ambos de la Constitución.

(22) A juicio del recurrente, «la norma en cuestión no es más que un Acuerdo interpretativo de la Mesa del Parlamento y, por tanto, manifestación de la función que a ese órgano parlamentario confiere el artículo 26.1 del Reglamento de la Cámara. (...) Por tanto, siendo un acuerdo interpretativo y no, pese a su denominación formal, una norma supletoria, su recurribilidad por la vía del recurso de amparo queda al margen de toda duda, pues expresamente lo permite el artículo 42 de la LOTC» (Antecedente 7). El Ministerio Fiscal abunda en este criterio, alegando la aplicabilidad a este supuesto del precedente marcado por la STC 15/1992, a la que con posterioridad nos referiremos.

(23) «Finalmente, tal como expresamente declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/1988, es posible recurrir este tipo de normas interparlamentarias (*sic*) a través del recurso de amparo, pues en tales casos y según lo en ella dispuesto “podría cuestionarse este Tribunal la constitucionalidad de la norma misma, a través del procedimiento del art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal...”. En la misma línea cita el actor la Sentencia 161/1988» (Antecedente 7).

1. *Los cambios introducidos en la jurisprudencia sobre admisión y control de las Resoluciones mediante amparo*

La alteración de los postulados jurisprudenciales sobre el tema se produce, por supuesto, de manera paulatina a lo largo de los fundamentos de esta Sentencia; no obstante, al respecto se encuentran ya pronunciamientos muy reveladores dentro del Fundamento Segundo.

El mismo comienza realizando un breve resumen sobre cuál ha sido la doctrina jurisprudencial en la materia con el objetivo de despejar la incógnita previa sobre la corrección o incorrección de la admisión que planteaba en sus alegaciones la representación del Parlamento de Cataluña, basándose en que las normas supletorias del Reglamento tienen valor y rango de ley y sólo resultan impugnables por la vía del control de constitucionalidad. En esa línea, el Tribunal describe el contenido de sus pronunciamientos tanto en los Autos inadmisivos como en la Sentencia 118/1988, resaltando cuales eran sus principales defectos (24), para concluir que esa doctrina había sido «modulada» por la Sentencia 119/1990, permitiendo el control de una Resolución normativa por vía de amparo. De los postulados de esta última Sentencia extrae una serie de consecuencias de aplicación al caso de la norma catalana sobre el Grupo Mixto.

En primer lugar, afirma que en la Sentencia 119/1990, «aun existiendo un acto singular de aplicación de la resolución presidencial impugnada, se declaró la nulidad de dicha resolución por vulnerar el artículo 23.2 de la Constitución» (25).

En segundo lugar, también considera como prueba práctica de que las Resoluciones son controlables en amparo, el hecho de que el propio Tribunal en pronunciamientos posteriores en asuntos «materialmente parecidos al presente» (STC 214/1990, de 20 de diciembre, y 15/1992, de 10 de febrero) revisase y anulase normas de este tipo.

En tercer lugar, finaliza el párrafo y el fundamento desgranando las afirmaciones, quizá, más novedosas. De un lado, de una vez por todas se aclara, interpretando rectamente el artículo 27.2.d) y f) de la LOTC, que el recurso de inconstitucionalidad debe reservarse al Reglamento, no resultando un instrumento válido para controlar las Resoluciones parlamentarias. Y, de otro, en

(24) «... la doctrina de la STC 118/1988 podría dar pie a una indiferenciada calificación jurídica de todas las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del Reglamento como normas con “valor de ley”, sin excluir, en último término, la hipótesis de contradicción con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara o, cuando por tener un claro carácter autoaplicativo, pudiesen directamente vulnerar los derechos fundamentales».

(25) FJ 2.º.

consecuencia, que cabe amparo contra las Resoluciones, siempre que se violen derechos fundamentales y libertades públicas y se infrinja el Reglamento:

«De este modo, mejor se 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 derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal» (26).

En el itinerario de este razonamiento sólo se encuentra una declaración realmente nueva y contundente, la exclusión de las Resoluciones del ámbito del recurso de inconstitucionalidad y, en buena lógica, hemos de interpretar, de la autocuestión del artículo 55.2 de la LOTC; el resto de las afirmaciones se pueden rastrear en la doctrina anterior del Tribunal, aunque, según se ha expuesto, no de una manera tan nítida.

Así se ha observado que la Sentencia 119/1990 sólo *tendencialmente* aceptaba el control de las Resoluciones parlamentarias, porque en esa ocasión se consideró correcta la norma presidencial integradora del Reglamento del Congreso de los Diputados, y se anuló *exclusivamente* el acto parlamentario que la aplicaba. Por tanto, la misma poco aporta, al menos de modo expreso, sobre el tema de la anulación de las normas presidenciales. De hecho las únicas vías que seguían vigentes para anular las Resoluciones, puesto que «se corrige» y no «se contradice» en este aspecto la doctrina de la Sentencia 118/1988, eran las de «degradar» la norma presidencial, después de constatar que se había emitido *extra Reglamento*, como paso previo al otorgamiento del amparo y su derogación, o bien, en su caso, el procedimiento del artículo 55.2 de la LOTC.

Es más, los propios precedentes que menciona y a los que se remite el Fundamento Segundo llegan a tener un difícil encaje dentro de los perfiles del caso analizado y, por tanto, las conclusiones que de ellos se extraen quedan un poco en el aire. El objeto de la Sentencia 214/1990 son dos *actos parlamentarios* (los Acuerdos de la Junta de Portavoces de 28 de enero y de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 2 de febrero, ambos de 1988) que aplican el Reglamento de la Cámara en materia de grupos parlamentarios; pero no son normas generales infrarreglamentarias aprobadas por los órganos competentes de las mismas (27). Por este motivo, dicha Sentencia no cita para nada la jurisprudencia

(26) FJ 2.º.

(27) Una competencia que según el artículo 31.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 18 de enero de 1984 corresponde al Presidente, mediando el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

dencia recogida en la Sentencia 119/1990 y sólo menciona la 118/1988 para referirse a la doctrina que en la misma se recogía sobre lo *interna corporis acta* (28).

En cambio, la Sentencia 15/1992 sí tiene por objeto procesal una Resolución de 11 de abril de 1989, sobre el Grupo Mixto, de la Presidencia de la Asamblea Regional de Cantabria y en ese supuesto el Tribunal Constitucional procedió a su anulación. Sin embargo, para alcanzar tal resultado se recurre con carácter previo a la «degradación» de la Resolución considerándola un mero acuerdo singular contrario al Reglamento, usando en su argumentación los postulados de las Sentencias 118/1988 y 214/1990, y sin mencionar específicamente a lo largo de su fundamentación la doctrina de la Sentencia 119/1990 (29).

Por tanto, la conclusión que alcanza el Tribunal en el Fundamento descrito se encontraba más en la lógica implícita de la argumentación de la Sentencia 119/1990, como se apuntó anteriormente, que en esos pronunciamientos posteriores sobre casos «materialmente similares». Con ello, no se desea mostrar disconformidad con los resultados que se alcanzan, que, desde luego, resultan más ajustados a la letra y al espíritu garantista de nuestro ordenamiento constitucional; sino simplemente destacar lo erróneo del camino utilizado como basamento por la Sentencia, cuando los pilares para la solución del problema ya se encuentran sin más en la Sentencia de junio de 1990. Y, repito, lo que no aparecía dicho en lugar alguno, era la exclusión de las Resoluciones del recurso de inconstitucionalidad.

Evidentemente, no se pueden valorar los logros de esta resolución jurisdic-

(28) Véase al respecto el Fundamento 2.º. Esta Sentencia sólo en parte guarda relación con la 44/1995, comentada, por cuanto el hecho origen del conflicto es un problema de limitación en el reparto de subvenciones para el Grupo Mixto; además, el Tribunal consideró entonces conforme al artículo 23.2 de la Constitución la reducción proporcional de las subvenciones, cuando el Grupo Mixto estuviese integrado por un solitario miembro.

(29) «Procede, ante todo, afirmar que dicha resolución es un acto susceptible de impugnación en el procedimiento de amparo, como incluido en las previsiones del artículo 42 LOTC, es decir, por tratarse de un acto sin valor de ley, emanado de un órgano parlamentario de la Comunidad Autónoma, en cuanto vulnera un derecho o libertad protegidos mediante dicho procedimiento (SSTC, entre otras, 118/1988, 23/1990, 214/1990).

Ese carácter de acto o resolución y, no de disposición general (*que en su caso no sería impugnabile directamente mediante este recurso, sino el de inconstitucionalidad por razón de su origen, así STC 118/1988*) deriva de una serie de circunstancias que indudablemente descartan que le pueda ser atribuida naturaleza normativa, tanto como consecuencia de sus características y la falta de los requisitos del procedimiento de emanación, como por la evidente voluntad de no emitir una disposición reglamentaria pese a haberse dictado por la Presidencia de la Asamblea...» (FJ 1.º, cursiva nuestra).

cional permaneciendo en uno de sus fundamentos, puesto que a lo largo del texto se completan estas primeras afirmaciones. Por ejemplo, limitándose a las conclusiones del Fundamento Segundo, quedaría sin respuesta una duda que surge inmediatamente a partir de sus conclusiones; si el Tribunal puede controlar en vía directa de constitucionalidad el Reglamento y en vía de amparo, cuando hubiese violación de derechos e infracción de norma reglamentaria, las Resoluciones, ¿qué ocurre con las Resoluciones antirreglamentarias que no lleguen a afectar derechos fundamentales? Precisamente el interrogante que se encontraba en el origen de gran parte de la confusión jurisprudencial que se ha descrito a partir del Auto 183/1984.

2. *Las razones que permiten la concesión del amparo*

El Fundamento Tercero actúa a modo de puente dado que relaciona el problema formal del control de las normas interpretativas mediante amparo con la violación material de un derecho fundamental como condición inexcusable para otorgar o denegar el amparo; una cuestión que terminan siendo el objeto principal de los Fundamentos Cuarto y Quinto.

A estas alturas la Sentencia continúa con pronunciamientos generales, que se sintetizan perfectamente en las líneas conclusivas que lo cierran:

«... Aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan su contenido, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria sino también una vulneración del citado derecho fundamental» (30).

Para alcanzar ese resultado, se permite conectar dos cuestiones que se desenvuelven por caminos paralelos y solo colateralmente se interseccionan.

De un lado, parte de considerar que las normas supletorias del Reglamento no se incorporan al mismo. El origen de esta exclusión se sitúa en el papel que realiza la reserva reglamentaria recogida en el texto de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, que lleva a colocar a extramuros del texto reglamentario toda norma que no haya sido aprobada siguiendo el procedimiento requerido (31). Así pues, si el Reglamento se conecta de modo esencial con el ca-

(30) FJ 3.º.

(31) La aplicación sin más de esta doctrina al ordenamiento de Cataluña requiere al menos una apostilla. El Estatuto de Autonomía para Cataluña no recoge una reserva formal general para el Reglamento de su Cámara; es decir, no prevé un procedimiento especial para su aprobación y reforma. La garantía procedimental aparece en la actual Disposición Final Primera del Regla-

rácter representativo y pluralista de las Cámaras legislativas, la reserva se presenta como un medio de garantía de los derechos de las minorías. Por ello, cualquier norma intraparlamentaria, incluidas las Resoluciones, encuentra sus límites en el texto reglamentario y cualquier infracción del mismo sería antijurídica (32).

Si el razonamiento no deja de ser impecable, debe recordarse que tras lo afirmado con anterioridad en la propia resolución, esas normas antirreglamentarias quedarían al margen de cualquier control heterónimo, incluido el del Tribunal Constitucional.

Pero, de otro lado, aquí es donde entra en juego el derecho al acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, porque la vigencia de ese derecho dentro de las Cámaras se encuentra ligado al respeto de la reserva reglamentaria, y, siguiendo a la Sentencia 119/1990, se identifica la exigencia de legalidad del artículo 23.2 de la Constitución con el respeto de la reserva reglamentaria; lo que convierte en norma insuficiente las Resoluciones parlamentarias para regular las condiciones o requisitos en el acceso al cargo público.

La primera interpretación que surge de la comprensión conjunta de ambas afirmaciones es que cualquier regulación de la condición de parlamentario que no se haga a través del Reglamento es inconstitucional y contraria al artículo 23.2; una afirmación que con posterioridad será matizada. Pero esa conclusión se encontraba ya en la jurisprudencia, según se ha visto, cuando se interpretaba el término «ley» del mencionado precepto constitucional; ¿a qué, entonces, añadir las referencias a la reserva reglamentaria como garantía procedimental? Es decir, o resulta un pronunciamiento ocioso, o debe servir para

mento parlamentario vigente y la reserva en el artículo 8.2 de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento de Cataluña, sobre el Parlamento, el presidente y el Consejo Ejecutivo; una circunstancia esta que, además de las limitaciones teóricas que conlleva para la autonomía parlamentaria, puesto que puede desaparecer la reserva con una simple modificación de normas ordinarias, supone para el caso en cuestión ampliar bastante el alcance normativo del pronunciamiento. Quizá el Tribunal no habría debido salirse en su argumentación de la Constitución y del Estatuto de Autonomía como parámetro para el control de la regularidad de las Resoluciones parlamentarias; y, a este respecto, argumentos más que suficientes para su postura se encuentran en la *reserva material* dispuesta para el Reglamento parlamentario en el artículo 32.3 del Estatuto de Autonomía para Cataluña.

(32) «... Las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de las Cámaras 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, substrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y, obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos» (FJ 3.º).

buscar otra comprensión del texto. Por ello, se entiende que cabe una segunda lectura: una infracción del Reglamento a través de un mal uso de las facultades dispuestas para dictar Resoluciones supone una violación del artículo 23.2; en consecuencia, cualquier Resolución antirreglamentaria sugiere un acto que viola automáticamente un derecho fundamental (el del desarrollo del estatuto de parlamentario en condiciones de igualdad), al afectarse una «exigencia que se erige, así, en garantía de los derechos de las minorías» (33). Se desecha a partir de este momento el subterfugio articulado por la doctrina de la degradación, porque cualquier Resolución contraria a un derecho deviene susceptible de anulación mediante amparo; pero, además, cualquier Resolución contraria al Reglamento afecta al derecho fundamental de acceso a los cargos públicos.

A partir de tales postulados generales se inicia el análisis de los perfiles del supuesto en cuestión. El Tribunal reconoce que la Cámara resulta competente para modelar ante circunstancias excepcionales las facultades del Grupo Mixto, cuando se encuentre integrado por un solo diputado, y, con ello, confirma la doctrina de la Sentencia 214/1990, en la que el instrumento parlamentario usado para la modulación del estatuto del Grupo Mixto no poseía siquiera la categoría normativa de la Resolución (34).

Sin embargo, en el presente caso, la norma del Parlamento de Cataluña va más allá, pues introduce un elemento discriminador de tipo ideológico que dobla el régimen de funcionamiento del Grupo Mixto, según la procedencia del parlamentario; es decir, se está creando *ex novo* mediante una Resolución parlamentaria condiciones que alteran la posición del parlamentario. De hecho, desde una perspectiva formal la Cámara no tiene vedado el introducir alteraciones en el régimen de los parlamentarios siempre que el ordenamiento (nacional o autonómico) lo permita y que se realice mediante una modificación reglamentaria en la que intervenga el pronunciamiento del Pleno de la Cámara.

El reproche que se realiza a la norma interpretativa de la Mesa de la Cámara de Cataluña resulta estrictamente formal: se innova el Reglamento sin se-

(33) FJ 3.º. De hecho algo de esto ocurre en el presente amparo, porque el objeto de la Resolución presidencial sería limitar el ejercicio de derechos de un grupo parlamentario, respetando siempre las facultades individuales del diputado; y, salvo que se abra un debate en torno a la titularidad real de las facultades colectivas del grupo reglamentariamente reconocidas, concluyendo que corresponden solidaria o sucesivamente a sus miembros, sólo de un modo colateral se puede afirmar que se afecta la condición de parlamentario.

(34) «Por tanto, una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al artículo 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no se vea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos» (FJ 4.º).

guir los cauces adecuados y con ello se afecta el estatuto de los parlamentarios. Una censura coherente con la doctrina que exige una norma legal para la ordenación de los derechos fundamentales, en este caso el del acceso, permanencia, desempeño y pérdida del cargo representativo amparado en el artículo 23.2 de la Constitución. Tan claro es el carácter formal de la infracción que la propia Sentencia desecha el enjuiciamiento del contenido y la racionalidad de los criterios ideológicos que se han usado para dar un trato diferenciado a los miembros del Grupo Mixto para constatar si se trata de una discriminación constitucionalmente permitida (35); al Tribunal le basta el hecho de que se altere el régimen del parlamentario a través de una norma de rango insuficiente, sea esta materialmente correcta o no.

La Sentencia podía perfectamente haber finalizado en este punto el desarrollo de la fundamentación del amparo y proceder a su otorgamiento. No obstante, el Fundamento Quinto abunda en la inconstitucionalidad de la norma parlamentaria por contravenir la idea de igualdad que exige el artículo 23.2 de la Constitución desde una perspectiva diferente a la del trato diferenciado en función a la procedencia del diputado. En concreto se realizan dos afirmaciones diferentes. Una, enlazando con la Sentencia 119/1990, que el criterio de modulación del *status* se establece alterando las condiciones una vez iniciada la legislatura y una vez que el diputado se encuentra en un Grupo Mixto que se ha constituido conforme a un determinado régimen (36). Y, dos, que la norma encuentra su justificación en el acto de transfuguismo que lleva al diputado a cambiar de grupo y que es objeto de velada sanción *a posteriori* (37). En la

(35) «Precisamente por ello, resulta innecesario pronunciarse aquí sobre la constitucionalidad del criterio utilizado por la Mesa para justificar el establecimiento de regímenes jurídicos diferenciados en el seno del Grupo Mixto y que centra buena parte del debate procesal, pues, a los efectos de la resolución del presente recurso, basta con constatar que, a través de una norma de la Mesa, ésta, extralimitando sus facultades normativas de interpretación y suplencia del Reglamento, modificó el régimen jurídico de funcionamiento interno del Grupo Mixto, por razón, no del hecho de encontrarse constituido por un único miembro, sino en atención a la procedencia política del mismo, sin que este criterio de diferenciación, de indudable trascendencia por las consecuencias jurídicas que se vinculan a la decisión que adopten los parlamentarios respecto al eventual abandono de su grupo parlamentario de origen» (FJ 4.º).

(36) El diputado se adscribe al Grupo Mixto el 15 de septiembre de 1993 y la regulación que modifica las condiciones de actuación del Grupo Mixto tiene lugar el 14 de febrero de 1995. También este hubiese sido un motivo para conectar materialmente el caso con la solución ofrecida por la Sentencia 119/1990 y obviar el problema del control de las Resoluciones parlamentarias.

(37) «... El Acuerdo normativo recurrido limitó sus facultades de actuación parlamentaria en función, exclusivamente, de su previo comportamiento político-parlamentario, sancionándolo *ex post factum*, con apoyo en un criterio de diferenciación introducido específicamente en atención a la conducta del parlamentario y respecto del cual no existía previsión normativa alguna que pudiera servir de soporte a la decisión de la Cámara» (FJ 5.º).

propia lógica de la Sentencia, ambas circunstancias no serían corregibles, ni invalidarían la norma si la modificación se hubiese encontrada prevista en el Reglamento, o si se hubiese introducido por el Pleno de la Cámara mediante reforma reglamentaria.

3. *Algunas cuestiones abiertas tras la Sentencia*

Cada lector y comentarista de cualquier resolución del Tribunal Constitucional tiende a plantear dudas y objeciones al desarrollo y contenido de ciertos pronunciamientos; esa actividad crítica resulta tan personalizada que en ocasiones los fundamentos de algunas sentencias se convierten en meras excusas para la exposición de cual hubiese sido la postura del crítico si se hubiese enfrentado a la búsqueda de una solución para un determinado caso. No pretende ser esa la intención del presente epígrafe; pues aunque ya se han señalado algunos aspectos censurables de la Sentencia 44/1995, como el peculiar uso que se realiza de los precedentes, ello no impide reconocer los importantes méritos que la misma posee.

La mayor virtud que cabe atribuir a la presente Sentencia es que a través de sus pronunciamientos el Tribunal Constitucional ha intentado enmendar, esperamos que de manera definitiva, un error doctrinal que en la práctica ha venido produciendo, aunque escasos en número, considerables problemas jurídicos, confiriendo, además, claridad a sus postulados. Tan alto era el interés que subyace en la Sentencia por aclarar y fijar su jurisprudencia, que, de un lado, en la práctica corrige la anterior doctrina plenaria, y, de otro, obvia el problema de que la Resolución objeto de controversia puede catalogarse como una «norma autoaplicativa» (si convenimos que existen disposiciones de este tipo). La naturaleza de la norma constituía una circunstancia más que suficiente para permitir la resolución del caso usando sólo las premisas de la Sentencia 119/1990; sin embargo, se olvida dicha conceptualización y se entra de lleno en el fondo del asunto.

Una corroboración de este último dato se encuentra en el hecho de que el Tribunal Constitucional no conteste a una de las objeciones de admisibilidad planteadas por la representación del Parlamento de Cataluña, que reprochaba al demandante no actuar impugnando un acto de aplicación de la Resolución, apoyándose, por tanto, la reclamación en una violación no actual del derecho, sino virtual y futura y, en todo caso, en un ataque a la propia norma del Parlamento de Cataluña.

La misma lógica interna del razonamiento que se ha expuesto excluye implícitamente esa objeción que perseguía mantener la inimpugnabilidad de las

Resoluciones mediante amparo. La Sentencia deja claro que dichas normas cuando violan derechos fundamentales, pueden ser objeto de control y anulación mediante amparo, incluso aunque no haya sido objeto de aplicación, desde su misma emisión, siempre que se demuestre, como era el caso, un interés suficiente. Es más, se afirma que cualquier afectación por vía interpretativa o integradora del estatuto de los parlamentarios puede anularse cuando sea antirreglamentaria, por ser norma insuficiente a los efectos de lo dispuesto en los artículos 23.2 y 53.1 de la Constitución. Incluso, por último, podía extraerse forzando los sobrentendidos del texto de la fundamentación que reserva de ley y derecho de acceso a los cargos públicos eran realidades conectadas, y no cabría un ataque contra una sin que se afectase el otro.

Pues bien, si en síntesis tal es la doctrina de la Sentencia 44/1995, y pese a sus logros, no obsta para que se planteen diversas dudas, quizá surgidas sólo del exceso de celo de este comentarista.

La Sentencia posibilita en la práctica una ampliación de la legitimación activa del proceso de amparo desde que, sin mantener la tradicional distinción entre normas presidenciales autoaplicativas o no, se admite que todo parlamentario que se pueda ver en cualquier momento, presente o futuro, afectado por una Resolución antirreglamentaria contraria a derechos constitucionales pueda plantear el correspondiente recurso de amparo.

Se confirma también la particularidad apuntada con anterioridad sobre el automatismo de la admisión del recurso en estos supuestos; un tema que no deja de plantear algunos importantes problemas conceptuales. 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. La naturaleza del acto normativo resulta un elemento esencial para la admisión del amparo. Pero resulta indiferente que la misma sea antirreglamentaria o conforme a Reglamento. Siempre que el contenido de un acto, en este caso una norma integradora o interpretativa del Reglamento parlamentario, ofrezca motivos suficientes para propiciar un ataque a un derecho fundamental o libertad pública puede convertirse en objeto de amparo, cuando concurren las demás condiciones normativas. Cosa distinta resulta el hecho de que para verificar la violación del derecho y conceder o denegar el amparo se deba tener en cuenta la insuficiencia formal de la norma para regularlo. No tener presente esa diferenciación, bastante difuminada en el pronunciamiento comentado, puede plantear situaciones paradójicas. Primero, que se cree un requisito nuevo *praeter legem* para la admisión del amparo contra actos del poder legislativo que constituya una limitación del derecho de acción. Se-

gundo, que absurdamente queden fuera del control del Tribunal Resoluciones perfectamente reglamentarias que afecten al artículo 23 de la Constitución. Y, tercero, que vuelvan a quedar sin control las Resoluciones que aparentemente no ataquen derechos fundamentales, pero sí al Reglamento parlamentario.

Por último, en conjunto el aumento de la legitimación, la ampliación de los criterios para la admisión y la ampliación material del objeto de amparo propician que se abra una espita que puede facilitar un considerable aumento de los recursos planteados por parlamentarios. La ancha delimitación del contenido del derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos representativos en condiciones de igualdad y las referencias a la protección de la reserva reglamentaria suponen un evidente riesgo si, como ha sido frecuente en nuestra vida parlamentaria, se continúa en el camino de judicializar los problemas políticos, residenciándolos vestidos como problemas jurídicos ante el Tribunal Constitucional. La doctrina articulada por nuestro Alto Tribunal, al tiempo que ha conferido seguridad al tema del control de las Resoluciones parlamentarias, puede suponer *pro futuro* una limitación de su capacidad de maniobra a la hora de admitir o inadmitir recursos de amparo y alentar al uso excesivo de esta vía dispuesta para la garantía de los derechos.

CRITICA DE LIBROS

