

RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS Y RECURSO DE AMPARO*

José Manuel Vera Santos
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: 1.- Las Resoluciones de las Cámaras: concepto y clasificación.
1. 1.1.- *Concepto*; 1.2.- *Clasificación*: A. Por el órgano legitimado; B. Por sus efectos; C. Por su contenido. **2.- El control en amparo por el Tribunal Constitucional de las Resoluciones presidenciales.** 2.1.- *Introducción*; 2.2.- *Inadmisión de recursos de amparo. Mantenimiento paulatinamente matizado de la doctrina de los “acta interna corporis”*; 2.3.- *La STC 118/1.988. La doctrina de la asimilación Resolución-Reglamento*; 2.4.- *La STC 119/1.990. Matización de la tesis de la asimilación. Aparición de la degradación de las Resoluciones presuntas*; 2.5.- *La STC 44/1.995. El control en amparo de las Resoluciones parlamentarias.*
3.- Conclusiones.

1.- RESOLUCIONES DE LAS CÁMARAS: CONCEPTO Y CLASIFICACIÓN.-

1.1.- *CONCEPTO*.- De la propia redacción de los Reglamentos del Congreso de los Diputados (RCD) y del Senado (RS)¹, podemos definir las Resoluciones como normas parlamentarias dictadas por la Presidencia de la Cámara, tendentes a la interpretación en caso de duda y la suplencia en casos de omisión del Reglamento de la misma, limitadas por la atribución competencial estatuida y el contenido del citado Reglamento.

1.2.- *CLASIFICACIÓN*.- Bajo el término de Resolución se incluyen situaciones diferentes como a continuación destacamos procediendo a su clasificación desde distintos puntos de vista:

A.- En cuanto al órgano legitimado activamente, respecto a la voluntad creadora de las mismas, distinguimos entre:

A.1.- Resoluciones dictadas por el Presidente sin necesidad de que en su formación de voluntad confluyan opiniones de órganos diferentes. Así, en el Congreso de los Diputados y el Senado sería el caso de las tendentes a interpretar el Reglamento. Igualmente, respecto a la Cámara Baja, en caso de suplencia del mismo, si la misma no gozase de carácter general.

* Esta ponencia resulta del trabajo “El control en amparo de las resoluciones parlamentarias”, publicado en la Revista de las Cortes Generales, nº 43, 1998, págs. 27-53.

¹ Art. 32.2 RCD: “Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en caso de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces”. El artículo 37 del RS establece que “Corresponde al Presidente del Senado: (...) 7. Interpretar el Reglamento. 8. Suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento, las lagunas de éste”.

A.2.- Resoluciones dictadas por el Presidente de la Cámara en las que necesariamente se requiere la aparición y acuerdo previo de otros órganos parlamentarios. En la regulación del Congreso se plantea respecto a las funciones supletorias y siempre que las mismas gozasen de carácter general, necesariamente participarían en la decisión la Mesa y la Junta de Portavoces. En el caso del Senado, el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento se presenta necesariamente respecto a toda resolución supletoria.

B.- Si diferenciamos sus efectos aparecen²:

B.1.- Resoluciones singulares, que son las dictadas por el Presidente de la Cámara para resolver casos concretos, agotando su vigencia en ese mismo momento. Normalmente siempre descansan en actos interpretativos y las dicta el Presidente sin necesidad de concurso de otra voluntad diferente.

B.2.- Resoluciones generales, cuya virtualidad consiste en su tendencia a la permanencia debido a que regulan no situaciones particulares sino antes bien un elenco de supuestos similares. Dada su importancia y su asimilación al Reglamento³, se constata la necesidad de que órganos colegiados donde se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios (Mesa, Junta de Portavoces, Comisiones de Reglamento, etc.) apoyen positivamente la Resolución.

C.- Si atendemos al contenido, diferenciamos:

C.1.- Resoluciones interpretativas, que son aquellas que explican o declaran el sentido, en este caso, del Reglamento si el mismo no recoge sus prescripciones con claridad.

C.2.- Resoluciones supletorias o aquellas tendentes a integrar, a colmar lo que falta, a remediar las carencias del Reglamento.

Esta dicotomía encierra otra superior que no es sino la que identifica materialmente el concepto de Resolución, denotando “a contrario sensu” que toda aquella disposición de la Presidencia que no se refiera a la interpretación o suplencia de los Reglamentos, no puede ser considerada como tal materialmente hablando⁴.

2.- EL CONTROL EN AMPARO POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES PRESIDENCIALES.-

2.1.- INTRODUCCIÓN.-

² Vid. MORALES ARROYO, J. M. Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias. En “Revista Española de Derecho Constitucional”, nº 46, 1.996, págs. 257-281 (260). Asimismo en MORALES ARROYO, J. M. y REVENGA SÁNCHEZ, M. Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho Parlamentario. En “Revista de las Cortes Generales”, nº 7, 1.986, págs. 181-203 (190-192).

³ Vid. STC 118/1.988 y AATC 183/1.984 y 296/1.995.

⁴ Nos alejamos así del “positivismo voluntarista” que recogen algunos autores vinculándolo con la superior posición de la voluntad del político sobre el jurista (así ALFONSO PINAZO, D. de. El tratamiento del Tribunal Constitucional a las denominadas normas interpelativas y supletorias del Reglamento parlamentario. En PAU I VALL, F. (coord.) Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación española de Letrados de Parlamentos. Pamplona, Aranzadi, págs. 397-409 (400).

El Alto Tribunal se encontraba con una atribución de competencias en la LOTC de la que no parecía desprenderse la posibilidad de ser susceptibles de recurso de inconstitucionalidad. Al mismo tiempo tampoco eran fácilmente encuadrables en la regulación del artículo 42 LOTC en la que se menciona a los “actos y decisiones sin valor de ley” como único objeto dimanante de las Cámaras susceptible de ser recurridos en amparo constitucional. El TC en un temprano Auto (FJ 5º ATC 147/1.982, de 22 de abril) establece que existe un amplio margen de libertad de las Cámaras en virtud de la autonormación que el texto del art. 72 CE le reconoce para asegurar el buen funcionamiento institucional, lo que no quita para que se produzca un control sobre la posible incidencia de actos de las Cámaras sobre los derechos fundamentales, si bien no aclara las vías procedentes.

La evolución hasta la situación alcanzada a partir de la STC 44/1.995, puede ser sistematizada en cuatro grandes apartados que van desde la desestimación de los recursos de amparo interpuestos, hasta la constatación de que sí cabe un control en amparo de las Resoluciones de las Cámaras, independientemente de su ámbito de validez, dependiendo en todo caso de la conculcación de derechos fundamentales. A la misma dedicamos las páginas que siguen.

2.2.- INADMISIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO. MANTENIMIENTO PAULATINAMENTE MATIZADO DE LA DOCTRINA DE LOS “ACTA INTERNA CORPORIS”.-

Con el ATC 183/1.984 de 21 de marzo se produce una asimilación de las Resoluciones parlamentarias al Reglamento, diferenciando seguidamente entre la posibilidad de recurso de amparo ante actos aplicativos y el Reglamento mismo. La redacción literal del artículo 42 LOTC va a servir de base argumental para diferenciar los aspectos estructural y de ámbito de validez⁵, esferas que constituyen las razones que se aluden en este Auto para la inadmisión del amparo presentado.

A la diferente estructura de las Resoluciones se refiere el primero de los argumentos citados: “Es evidente, no obstante, que el simple tenor literal de este artículo (se refiere al 42 LOTC) representa ya el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, pues 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 2º).

Respecto al ámbito de validez, este Auto considera que la Resolución es “un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta (...). No es por tanto una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros (...)”. Como los órganos constitucionales se caracterizan por su independencia, en nuestro caso obliga a entender,- continua la resolución aludida-, que “si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas

⁵ Vid. al respecto de esta diferenciación BIGLINO CAMPOS, P. Los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal Constitucional en la sentencia 99/1.987. En “Revista Española de Derecho Constitucional”, nº 24, 1.988, págs. 211-228 (216).

del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a ese control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad” (FJ 2º).

Pues bien de este Auto podemos concluir que, para el Alto Tribunal, se permiten los siguientes controles jurisdiccionales sobre las decisiones de las Cámaras, entre ellos las Resoluciones de la Presidencia:

a) Desde el punto de vista del ámbito de validez, sólo son controlables aquellas que afectan a las relaciones externas.

b) En cuanto al ámbito estructural sólo serían controlables las normas objetivas y generales.

En ambos casos, textualmente advierte el Auto, son “susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero -advierte-, sólo naturalmente a través de las vías que para ello se ofrecen”. Es decir, que el control que se realiza es, objetivamente reducido a lo anteriormente expuesto y se instrumentaliza a través del recurso de inconstitucionalidad, no del amparo. Este no es un tema baladí ya que la legitimación para la presentación de cada uno de los recursos mencionados es distinta y ello podía acarrear la imposible defensa de los derechos por los sujetos individuales sometidos a relación con las Cámaras.

No obstante lo anterior, esta doctrina general que llega hasta la STC 118/1.988 va a parecer matizada en el ATC 296/1.985 en el sentido de permitir el posible recurso de amparo respecto a los actos parlamentarios que no tengan valor de ley⁶, además de sobre los actos que, una vez firmes⁷, vengán realizados en ejecución de cualquier acto o disposición con valor de ley.

Así, el FJ 2º establece, resumiendo, la siguiente teoría: ”Si se entendiera que lo impugnado no es un “acto singular” y que tiene el carácter de una disposición general, integrado⁸ en un Estatuto con valor de ley, aunque emanada de la Mesa, este es, de un órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del art. 42, pues el amparo previsto en esta disposición es contra “decisiones o actos sin valor de ley”, no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de ley, lo que no obsta a la impugnación de los actos que se dicten en aplicación de tal disposición, pero sólo una vez que hayan ganado firmeza (...)”.

Nuevamente en vía de Auto, esta vez el 12/1.986, aparece una clara intención del TC para abrir paulatinamente una brecha en la quilla de la indemnidad de las Resoluciones parlamentarias a través del amparo constitucional. Después de destacar la hilazón del pronunciamiento con el realizado en el Auto citado de

⁶ “Respecto de los “actos parlamentarios”, el art. 42 de la LOTC únicamente admite el recurso de amparo contra los que no tienen “valor de ley” (FJ 1º). No obstante, como las Resoluciones siguen asimilándose a los Reglamentos, no cabe amparo frente a ellas.

⁷ “Para poder ser recurrido un acto (...), es menester que haya alcanzado “firmeza”, lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y, si fuera procedente, las vías externas establecidas contra tales actos (...)” (FJ1º)

⁸ El término “integración” va a ser el utilizado por nosotros en este primer momento para destacar la mayor relación existente entre la Resolución y el Reglamento, frente al menor vínculo que existe y denota el régimen de la asimilación.

1.984, va a hacer votos por el posible y deseable control en amparo de los actos internos que no respeten los derechos fundamentales⁹.

2.3.- LA STC 118/1.988. LA DOCTRINA DE LA ASIMILACIÓN RESOLUCIÓN-REGLAMENTO.-

Esta sentencia¹⁰ constituye la primera ocasión en la que el supremo intérprete de la Constitución admite a trámite el amparo que se le plantea respecto a un Resolución parlamentaria. Ello supone virtualmente un “levantamiento del velo” de la teoría de los actos internos, ya que, como veremos, permite el conocimiento de los mismos por el TC para proceder al control de la observancia de los derechos fundamentales.

En primer lugar, y respecto a si debe admitirse a trámite el amparo solicitado, partiendo de la doctrina antes mencionada recogida en los Autos aludidos, considera que si bien quedan excluidos de verificación en amparo los actos internos, ello no sucede así si conculcan los derechos fundamentales¹¹. Aparece pues la defensa de los derechos fundamentales y su mayor relevancia respecto al ámbito de validez de los actos. Es por lo anterior que se resuelve admitir el recurso y entrar a conocer materialmente del mismo.

Una vez substanciada la admisión del mismo, esta sentencia aparece como la pionera de la que podemos denominar doctrina de la asimilación de las Resoluciones parlamentarias al Reglamento a los solos efectos de su impugnación¹² y consiguiente control constitucional. Así, partiendo de la consideración del carácter normativo de la Resolución (en base a unos argumentos que ciertamente nos parecen débiles¹³), destaca que para la no aplicación del artículo 42 LOTC el rango normativo necesario es el de ley o norma con idéntico rango.

⁹ “La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal (...). (...) sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de o dispuesto en el art. 42 de la LOTC”. Jurisprudencialmente esta separación entre violación de derechos y de Reglamentos será asumida en la STC 118 /1.988 (FJ 2º) hasta la STC 44/1.995 en que se identifican.

¹⁰ Recurso de amparo presentado por el Diputado Sr. Roca i Junyent y otros 66 diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias reservadas.

¹¹ “La doctrina de los interna corporis acta sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades (...). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta, y corresponde a este Tribunal el examen, pero solo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1.986, de 15 de enero)” (FJ2º). Continúa el pronunciamiento del TC aludiendo a que nunca cabe amparo por la “infracción pura y simple de un precepto de la Cámara”, doctrina que posteriormente cambiará en la STC 44 /1.995.

¹² Vid. STC 119/1.990 (FJ 5º), donde, si cabe, se expresa con mayor claridad debido al propio caso en concreto.

¹³ “La Resolución cuestionada tiene evidentemente un contenido normativo”, expresa el FJ 3º, para a continuación argumentarlo en sus antecedentes, “puesto que deriva de una decisión del Pleno de la Cámara que faculta al Presidente, oída la Junta de Portavoces, para dictar normas (...); en los

Como el propio FJ 3º resume, “lo decisivo, en consecuencia, es si la Resolución (...) puede ser considerada como una “decisión o acto sin valor de ley” de un órgano de las Cortes como exige dicho art. 42”. Así procede a una primera asimilación del Reglamento a ley¹⁴, -algo que no presenta problema alguno a la luz del artículo 27.2 LOTC-, y posteriormente integra en el Reglamento, a través de una interpretación finalista “pro actione”¹⁵, las Resoluciones parlamentarias, asimilando las mismas a la delegación recepticia, diferenciando por último que las Resoluciones a las que alude son aquellas que cumplen los objetivos estatuidos de interpretar y suplir, nunca modificar ni infringir la norma reglamentaria de la que traen causa¹⁶.

En suma:

- Las Resoluciones dictadas ateniéndose a lo prescrito en los Reglamentos se incorporan a los mismos y sólo pueden ser recurridas en inconstitucionalidad, según establece el art. 27.2 LOTC e interpreta laxamente el TC. Los actos de aplicación de las mismas sí son recurribles en amparo vía art. 42 LOTC, siempre que lesionen los derechos fundamentales y libertades públicas objeto de protección.

- Las Resoluciones que en cambio, sobrepasen sus competencias de interpretar y suplir el Reglamento del que traen causa, aparecen sin una clara definición respecto a las vías de control, aplicándose la solución anterior por analogía, ya que no cabe amparo directo por infracción simple de Reglamento.

“preceptos en los que trae causa”(se refiere al art. 32.2 RCD); en tercer lugar cita al preámbulo de la propia Resolución y por último, calificándolo de “decisivo”, argumenta sobre su contenido y la califica como “disposición de carácter general, que se integra de modo permanente en el ordenamiento parlamentario y que es susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular”.

¹⁴ “La asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad, aunque impide eventuales recursos de amparo directos contra la norma (...) sin perjuicio (...) de la impugnación en amparo de los actos de aplicación”. Concluye el FJ 3º destacando que “sin embargo, y sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo puedan impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente poner en cuestión su validez (...) a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC, lo que ni ésta ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas”. Se produce con ello una difuminación de la integración a la que alude el ATC 296/1.985, apareciendo el término de asimilación, mucho más laxo que el anterior.

¹⁵ “Una interpretación “pro actione” y para evitar la creación de ámbitos normativos o exentos de cualquier tipo de control, ha llevado precisamente a este Tribunal a un análisis sistemático de los arts. 42 y 27.2 d) de la LOTC que ha permitido una interpretación extensiva de ese art. 27.2 d) que incluye a todas estas Resoluciones que, en este caso (...) integran y completan los Reglamentos de las Cámaras. (...). Por otro lado, no excluye la posibilidad de recursos de amparo frente a ellas, aunque indirecto, en la medida que cualquier acto singular de aplicación (...) podría ser impugnado en amparo”.

¹⁶ Así el FJ 4º establece que las Resoluciones integran y completan las prescripciones del Reglamento “mediante nuevas reglas (...) sin modificarlo ni poderlo infringir”. Aparece pues la dicotomía entre Resoluciones “stricto sensu” o propias, frente a presuntas Resoluciones en cuanto a que materialmente se exceden de lo previsto a su actuación.

2.4.- LA STC 119/1.990: MATIZACIÓN DE LA TESIS DE LA ASIMILACIÓN. APARICIÓN DE LA DOCTRINA DE LA DEGRADACIÓN DE RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS.-

A partir del estudio material del “petitum”, el Alto Tribunal va a proceder a una matización de la teoría de la asimilación expuesta en la STC 118/1.988, en el sentido de considerarla, expresa y únicamente en cuanto sustentadora del posible recurso de inconstitucionalidad que, vía art. 27.2 LOTC, puede interponerse respecto a los Reglamentos. Si bien en este caso que nos ocupa el TC podía, siguiendo la doctrina ya establecida, haberse pronunciado sobre el acto de aplicación de la Resolución, sin embargo prefiere recabar para el Pleno la decisión y basar ésta en “la equivalencia” entre Reglamento y Resoluciones de la Presidencia. Comienza su argumentación, toda ella recogida a nuestros efectos en el FJ 5º, destacando que efectivamente el propio TC había reconocido que, respecto al contenido del artículo 23.2 CE que los recurrentes consideran conculcado, el mismo debe ser regulado por norma de rango legal (STC 8/1.985, FJ 4º)¹⁷, equivaliendo a estos fines también la disposición reglamentaria (STC 101/1.983 FJ 3A)¹⁸. Se constata de nuevo el problema de integrar¹⁹ las Resoluciones que interpreten y suplan el Reglamento en el mismo²⁰. Y esta asimilación se produce en tanto en cuanto se reitera la jurisprudencia anterior (FJ 4º STC 118/1.988), si bien se matiza con las dos consideraciones siguientes:

- las Resoluciones, objetivamente deben cumplir con el mandato recogido en los Reglamentos (en este caso el art. 32.2 RCD) y utilizarse por la Presidencia para suplir e interpretar los mismos²¹.

- además esta equiparación se realiza única y exclusivamente a los efectos del art. 27.2 LOTC, con la finalidad “pro actione” de proceder a un control estricto de constitucionalidad²².

¹⁷ “La posibilidad de establecer condiciones o límites para el ejercicio de los derechos reconocidos por el art. 23 de la Constitución no queda ciertamente excluido por el mandato constitucional (...) “de otra parte, el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, se produce en efecto de modo expreso “con los requisitos que señalen las leyes” (...)”.

¹⁸ Esta sentencia se refiere al amparo que presentan diputados de HB respecto a la formalización del juramento. Dice el Alto Tribunal que los Reglamentos “son normas cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución” y en consecuencia homologa ley y Reglamento parlamentario a estos efectos.

¹⁹ “(...) lo que se viene a cuestionar es, por tanto, la equivalencia entre Reglamentos parlamentarios y Resoluciones dictadas por la Presidencia de las Cámaras (...), para interpretar el Reglamento o suplir sus lagunas”.

²⁰ Después de aludir a la STC 118/1988 establece el Alto Tribunal que “(...) las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento, se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido”

²¹ Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1.988), la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (...) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones”

²² “(...), es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada

A nuestros efectos, el control de las Resoluciones parlamentarias quedaría determinado de la siguiente manera:

- Resoluciones propias o que cumplen los fines previamente establecidos de interpretar o suplir la normativa reglamentaria, siguiendo lo prescrito en este caso por el art. 32.2 RCD: se sigue manteniendo la doctrina de la asimilación a los Reglamentos y, por consiguiente, su impugnación ante el TC se produciría vía art. 27 LOTC.

- Resoluciones impropias o que incumplen la teleología de las Resoluciones y desarrollan o especifican prescripciones reglamentarias: no se pronuncia el TC al considerar que la Resolución objeto de recurso no está inmersa en esta calificación, pero con esta dicotomía permite la degradación de las mismas y su consideración a efectos de impugnación como actos sin fuerza de ley. Al atentar contra lo establecido en los Reglamentos, conculcan también el art. 23.2 CE, por lo que cabría amparo frente a ellas²³.

2.5- LA STC 44/1.995. EL CONTROL EN AMPARO DE LAS RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS.

A partir de esta sentencia el Tribunal Constitucional acrisola la tendencia apuntada en la STC 119/1.990 en una línea de ampliación del control de las Resoluciones parlamentarias mediante el amparo constitucional, siempre que medie la conculcación de los derechos fundamentales y libertades públicas objeto de protección²⁴ e independientemente del ámbito de validez de las mismas. Partiendo de la constatación de que la jurisprudencia trazada en la STC 118/1.988 apoya una amplia materialización de la doctrina de los actos internos²⁵, a cuyo fin asimila las Resoluciones parlamentarias a los propios Reglamentos de los que trae causa, la

sentencia (la 118/1.988) se tomaba en consideración, o equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos”. Continúa el Tribunal aludiendo a que el sistema de mayorías establecidas para la aprobación y reforma de los Reglamentos hace “difícilmente compatible (...) esa equiparación total”. Además, explicita el TC, “aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución”.

²³ Como dice MORALES ARROYO, J. M. Un avance ..., o. c., pág. 269 este nuevo posicionamiento del Tribunal, “deja malparada la “doctrina de la asimilación” porque cuando hay violación de derechos fundamentales no se requiere siempre (se refiere el citado autor a la excepción que al respecto suponen las Resoluciones impropias) 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”.

²⁴ Y es que el posible carácter antirreglamentario de una Resolución no es el detonante, como veremos, del posible recurso de amparo, sino que el mismo, al producirse la desafectación de rango de las Resoluciones respecto al Reglamento, consiste en que se lesione el artículo 23.2 CE.

²⁵ “Es cierto que la STC 118/1.988 (...), declaró que las Resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria y susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, en tanto que completan las insuficiencias del Reglamento producen materialmente los mismos efectos (...), por lo que (...) desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad” (FJ 2º)

matiza con el establecimiento de dos cautelas. A saber: que con dotar de carácter normativo a las Resoluciones de la Presidencia no se excluye necesariamente el amparo, pues el artículo 42 LOTC permitiría el control de actos y normas sin valor de ley, rango éste que no toda norma tiene, aparte de que esta previsión no debe admitirse respecto a Resoluciones que supongan una infracción o modificación del Reglamento. De lo anterior se deducen una serie de problemas que traen causa y a veces provocan la diferencia argumental que se observa incluso en las alegaciones de las partes en este proceso. La no diferenciación entre rango de ley y el resto de la jerarquía normativa frente a la que sí cabe amparo; el olvido de que existen normas que, sin dejar de serlo, no necesitan acto de aplicación²⁶, y la diferente situación en la que se encuentran las Resoluciones que cumplen la finalidad establecida frente a las que infringen o modifican el Reglamento, son problemas que deben ser resueltos y que, lo van a ser, con el fin de dotar unidad a la jurisprudencia constitucional a este respecto.

Una vez expuesto lo anterior, esta sentencia alude a la modulación que realiza la STC 119/1.990 respecto al principio de asimilación Reglamento-Resolución, restringiéndolo a efectos de la impugnación de los mismos “ex” art. 27 LOTC, y siempre que las Resoluciones cumplan con sus fines, abriendo asimismo la clara dicotomía, advertida con anterioridad en la STC 119/1.989, entre Resoluciones propias e impropias²⁷. Se abre, pues, la posibilidad al control a través del recurso de amparo de las Resoluciones intraparlamentarias, además de que al impedirse la asimilación e incorporación jerárquica al Reglamento, las Resoluciones gozan de rango inferior, por lo que no pueden considerarse normas con rango de ley, lo que hace que necesariamente se excluyan de la regulación del artículo 27 LOTC y se incluyan en los supuestos regulados en el artículo 42 de dicha norma.

La degradación de rango de las Resoluciones hace que, si no cumplen su carácter finalista, se introducen en la infracción del Reglamento o innovan su contenido, el art. 23.2 CE sea también infringido, artículo sobre el que, como ya vimos, el TC estableció reserva de ley, asimilando a la misma el Reglamento. Como esa asimilación no continua del Reglamento a la Resolución, no se puede

²⁶ La preterición de las normas autoaplicativas o que no necesitan acto de aplicación posterior, era uno de los argumentos aludidos en el voto particular que presentó Rubio Llorente a la STC 118/1.988 con el fin de “dejar abierta la posibilidad de recurrir en amparo contra aquellas normas que, aún teniendo ese rango (de ley), no necesitan la intermediación de acto alguno de aplicación”. Así lo recoge también la alegación del recurrente (antecedente nº 7).

²⁷ “En esta sentencia (la STC 119/1.989) se consignó expresamente que aquella equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo, desde el punto de vista de su impugnabilidad no equivalía “a una equiparación de unas y otro desde todos los puntos de vista y a todos los efectos (FJ 5º)”. Después de recordar que en dicha sentencia se declaró la nulidad de una resolución y no de un acto de aplicación por vulnerar el artículo 23.2 CE concluye el Tribunal que “por tanto, tras la STC 119/1.990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que cabe añadir, el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC” (FJ 2º)

innovar a través de estas últimas los contenidos de aquél, pues esta infracción de Reglamento conlleva la propia del artículo constitucional citado.

En suma, que a la luz de esta sentencia, el control de las Resoluciones parlamentarias queda estructurado del siguiente modo:

- Las Resoluciones dictadas para suplir e interpretar la norma reglamentaria, cumpliendo el “telos” funcional último para el que se estatuyó esa competencia, siempre que se lesionen los derechos fundamentales y libertades públicas protegidas por este procedimiento, son recurribles en amparo constitucional. En palabras del propio Tribunal, y una vez destacada que la asimilación Reglamento-Resolución, como expusiese ya en la STC 119/1.990, sólo se producía “desde el punto de vista de su impugnabilidad”²⁸, ya que “las normas supletorias del reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo”²⁹ “(...), debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional (...)” (FJ 2º).

- Las Resoluciones que lejos de cumplir con su finalidad interpretativa y supletoria transgredan esos límites materiales están conculcando el límite que el propio Reglamento les establece, toda vez que ya hemos concluido que no se asimilan al mismo, por lo que en cuanto que “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 del Reglamento”, aludiendo a que ya en el FJ 5º de la STC 119/1.990 se establecía que “aun aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los cargos públicos (...). Por lo anterior estas “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” (FJ 2º).

3.- CONCLUSIONES.-

1.- El Estado social y democrático de Derecho conlleva ínsito a su esencia el sometimiento de toda actividad de los poderes públicos en beneficio de una doble

²⁸ Desde nuestra óptica consideraríamos más correcta la argumentación de esta sentencia si el FJ 3º (en el que se subraya que no cabe incorporación de las resoluciones al Reglamento) hubiese figurado anteriormente a la idea del FJ 2º (posibilidad de amparo constitucional ante Resoluciones intraparlamentarias), pues lo anterior serviría de base para esto segundo.

²⁹ FJ 3º. Esta “desincorporación” se motiva nuevamente en que las normas reglamentarias a través de la normativa constitucional y a veces estatutaria, requieren la mayoría absoluta para su aprobación, modificación o derogación, con el fin de proteger a las minorías. Debido a la vinculación del Reglamento con el principio de legalidad a efectos de regular derechos fundamentales como los recogidos en el art. 23.2 CE, si este se conculca, se procede igualmente con lo prescrito en este artículo.

protección, tanto del principio de legalidad e interdicción de la arbitrariedad del poder, como de la garantía y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas. Así se recogen en los artículos 9 y 53 CE a partir de los cuales se comienza necesariamente a redefinir la teoría de los “acta interna corporis”.

2.- Dentro de los actos internos de las Cámaras, podemos definir las Resoluciones como aquellas normas parlamentarias, sin valor normativo legal, dictadas por la Presidencia de la Cámara, tendentes a la interpretación en caso de duda y la suplencia en caso de omisión del Reglamento de la misma, que se encuentran limitadas por la atribución funcional establecida (suplir e integrar) y el contenido del propio Reglamento.

3.- Las Resoluciones pueden clasificarse desde diferentes prismas, bien sea el órgano creador, las voluntades que en ella confluyen; también por sus efectos (generales o particulares), pero a nuestros efectos, la diferenciación principal reside en la que da lugar a la dicotomía entre Resoluciones supletoria e interpretativas, discriminando al resto, hasta tal punto que supone la negación del carácter de tales respecto a las segundas.

4.- Las Resoluciones de la Presidencia de las Cámaras en cuanto a su control jurisdiccional no eran fácilmente ubicables ni en el artículo 27 LOTC ni en el artículo 42 de dicha norma; es por lo anterior que el Alto Tribunal hubo de proceder a realizar una interpretación que permitiese el cumplimiento de los artículos 9 y 53.2 CE respecto a la conculcación de los derechos fundamentales por las Resoluciones parlamentarias. Desde el Auto 147/1.982 a la STC 44/1.995, podemos observar un claro deslizamiento de los planteamientos del TC desde una interpretación laxa de la teoría de los “acta interna corporis” al ulterior control en amparo de las mismas.

5.- Hasta la STC 118/1.988, y a través de Autos (183/1.984, 296/1.985, 12/1.986, ...) el Alto Tribunal considera que existen ámbitos ajenos al control jurisdiccional (toda decisión no externa o con carácter normativo) y que, este, de existir, se realiza vía artículo 27 LOTC por considerar a las Resoluciones como decisiones normativas. La posibilidad de recurrir en amparo actos firmes y que sean de aplicación y la posible lesión de los derechos fundamentales y libertades públicas, abren la posibilidad de que la jurisprudencia posibilite con sus sentencias cualquier opción, no obstante la constante y categórica inadmisión en este periodo de los amparos presentados ante presuntas violaciones de derechos fundamentales a través de Resoluciones presidenciales por la consideración de éstas como inmersas en los actos internos.

6.- La STC 118/1.988, procede a la admisión de los recursos de amparo por la posible conculcación de derechos fundamentales protegidos en virtud del artículo 53.2 CE, sean los actos recurridos, internos o no, pasando así a un segundo plano su ámbito de validez. Si bien es cierto lo anterior, a continuación se establece la asimilación de las Resoluciones al Reglamento, sin proceder a la diferenciación entre las que cumplen con tareas interpretativas y de suplencia y las que no lo hacen, con lo que, a efectos de su impugnabilidad, sólo cabe la vía del artículo 27 CE (recurso de inconstitucionalidad), al dotarle de un rango legal en virtud de una

equivoca interpretación del principio “pro actione” que impide al particular con intereses legítimos la defensa de sus derechos fundamentales y libertades públicas.

7.- En 1990, a través de la sentencia número 119, el TC avanza nuevamente en este proceloso camino hacia el control de las Resoluciones presidenciales mediante el amparo constitucional, diferenciando entre Resoluciones que cumplen sus limitaciones materiales y suplen e interpretan a los Reglamentos frente a las que se extralimitan, si bien esta sentencia, al no ser el caso estudiado, no se pronuncia sobre la “degradación” de éstas últimas y su configuración como actos sin valor de ley.

8.- Va ser la STC 44/1.995 la que acoge la dicotomía anterior, asumiendo que la mera infracción reglamentaria supone conculcar el artículo 23.2 CE y, por ende, la posibilidad del reconocimiento del amparo. Como la propia sentencia afirma, las Resoluciones no gozan de rango de ley, por lo que todas ellas son recurribles en amparo; si además, al no tener dicho rango, se encuentran limitadas por el Reglamento, y el artículo 23 CE se encuentra sometido a la reserva de ley, ello produce que las Resoluciones impropias, por el mero hecho de infringir el Reglamento, sean recurribles en amparo. Las Resoluciones propias serán objeto de admisión y de reconocimiento de amparo, cuando presuntamente lesionen un derecho fundamental, lesión que en el caso anterior se da por supuesto vía infracción de Reglamento y, consiguiente artículo 23 CE.

En fin, que del reconocimiento de los “acta interna corporis” (entre ellos de las Resoluciones parlamentarias) y el posterior control vía artículo 27 LOTC (STC 118/1.988), el TC ha concluido con el reconocimiento del amparo constitucional como vía fundamental para, también en este caso, proceder a la tutela de los derechos fundamentales. No cabría posiblemente otra evolución, pues si no lo imperado en la CE y en la LOTC respecto a la protección y defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas sería interpretado de manera bastarda a raíz de la intromisión de una teoría (la de los actos internos) que, en un Estado social y democrático de Derecho debe ser reinterpretada de tal manera que no quepa resquicio alguno al control y defensa de un principio axial de nuestro ordenamiento como es el de la protección de los derechos y libertades fundamentales.