

STC 179/1989 (2/11/1989)

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don Vicente Gimeno Sendra, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 838/1985, promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el núm. 2 del apartado 2 del art. 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985. Ha comparecido el Parlamento de Navarra, representado por el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu y bajo la dirección del Letrado don Moisés Bermejo Garde, y ha sido Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 25 de septiembre de 1985, el Abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el núm. 2 del apartado 2 del art. 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985 y publicado en el «Boletín Oficial de Navarra» de 26 de junio de 1985. Invoca el Abogado del Estado el art. 161.2 de la Constitución, a efectos de la suspensión del precepto recurrido.

2. Comienza el Abogado del Estado sus alegaciones exponiendo que el precepto impugnado (cuyo tenor literal es el siguiente: «El Convenio Económico será objeto de un debate de totalidad ante el Pleno del Parlamento de Navarra y, sometido a votación en su conjunto, requerirá mayoría absoluta de votos favorables para su aprobación») resulta contrario a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, así como a la Constitución, en cuanto requiere una mayoría absoluta de votos favorables; y entiende que el párrafo del precepto en donde se requiere esta mayoría debe anularse o al menos suprimirse el adjetivo «absoluta» por deberse adoptar el Acuerdo de que se trata mediante un mecanismo de mayoría simple. Justifica el Abogado del Estado el cauce procesal seguido, por cuanto al Reglamento de la Asamblea legislativa merece conceptualmente la caracterización de Ley Foral, y tiene cabida sin duda alguna en las «disposiciones normativas o actos con fuerza de ley» de que habla el art. 31 LOTC. La cuestión que se somete al Tribunal consiste en que se debe entender que la mayoría de sufragios para la válida adopción de acuerdos en

cualquier órgano legislativo ha de consistir en una mayoría simple, esto es, cuando hallándose debidamente constituida la Cámara el número de votos positivos supere al de negativos, sin tener en cuenta las abstenciones, votos en blanco, o votos nulos. En cambio, no es admisible que sin la previa y expresa habilitación de una norma con suficiente rango se exija una mayoría absoluta, que se da cuando se expresen en el mismo sentido más de la mitad de los miembros que se integran en el órgano que se pronuncia.

Ello se deriva de lo dispuesto en el art. 1 de la C. E., en que se plasma el principio democrático y el valor superior del pluralismo político. En efecto, es hoy pacíficamente admitido por la doctrina que el principio de mayoría constituye una consecuencia directa e ineludible de la democracia, definida como predominio de las mayorías. Es igualmente claro que cuanto menos rigurosamente se defina la mayoría, mayor será la oportunidad de alcanzarla. Entra aquí también en juego el principio constitucional superior del pluralismo político, que persigue hacer posibles las alternativas políticas a la acción del poder. La exigencia de una mayoría cualificada no entraña por sí misma una negación del pluralismo; pero no hay duda de que la consecuencia natural de éste es la suficiencia de la mayoría simple, y que el establecimiento de mayorías cualificadas representa un alejamiento de aquel principio, y consiguientemente una excepción a una regla que por no enunciarse como principio deja de tener un fundamental significado positivo. El Tribunal Constitucional, en su STC 5/1981, refiriéndose a la exigencia de Ley Orgánica, pudo precisar que llevada a su extremo, la concepción formal de la Ley Orgánica podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria suficiente, y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas, reforzadas.

3. Desde esta perspectiva, resulta oportuno el examen de las fuentes normativas aptas para estatuir ese régimen excepcional. A tal efecto, resulta fundamental la norma contenida en el art. 79.2 C. E., del siguiente tenor:

«Dichos Acuerdos, para ser válidos deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las Leyes Orgánicas, y las que para elección de personas establezcan los reglamentos de las Cámaras.»

Este precepto se encuentra en el título III de la Constitución dedicado a las Cortes Generales, por lo que podría decirse que, con respecto a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas sólo tendría una eficacia indirecta o interpretativa en función del denominado en algunos ordenamientos extranjeros principio de homogeneidad. Pero más allá de la redacción literal del texto, puede apreciarse que ésta remite al posible establecimiento de mayorías especiales a la propia Constitución, a las leyes orgánicas, y, en el muy concreto caso de elección de personas, a los Reglamentos de las Cámaras.

En lo que se refiere a la instauración de mayorías especiales en leyes orgánicas, no es fácilmente imaginable que se trate de otras leyes más que los Estatutos de Autonomía. El sentido del precepto, mantiene el Abogado del Estado, es claramente habilitante para que un tipo especial de leyes del Estado, como son las leyes orgánicas reguladoras de los Estatutos de Autonomía, establezcan en qué casos puede

establecerse la exigencia de una mayoría reforzada en las decisiones de los Parlamentos autonómicos. Por otra parte, si los Estatutos de Autonomía son las normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 C. E.) es lógico que contengan precisamente la relación de supuestos de excepción, al igual que sucede en el Texto constitucional, que menciona los casos en los que los Acuerdos de las Cortes Generales deben ser adoptados en régimen de mayoría reforzada. Y ello porque el principio de excepcionalidad de las mayorías reforzadas no agota su eficacia en el ámbito de los órganos legislativos del Estado, sino que debe extender su eficacia a todas las Cámaras de representación popular; porque, además, tales posibles excepciones en el ámbito de las Comunidades Autónomas no tiene por qué corresponderse con las que la propia Constitución refiere para las Cortes Generales; y finalmente, porque técnicamente, las excepciones al principio de la mayoría no deben estar a disposición del órgano legislativo de que se trate, pues éste podría, en cualquier momento, definir el tipo de mayoría requerido. Con ello, una mayoría accidental y contingente podría definir para el futuro, la necesidad de una mayoría cualificada. Por ello, lo que sin duda quiere significar el art. 79.2 C. E. es que, así como para el Estado las excepciones al principio de mayoría derivan de la propia Constitución, para las Comunidades Autónomas -donde en principio son concebibles excepciones de distinto significado material que las del Estado- la articulación de las excepciones es materia orgánica y estatutaria.

4. En lo que atañe al caso de Navarra, la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra establece en su art. 20.1 como regla general que las normas del Parlamento de Navarra se denominarán Leyes Forales y se aprobarán por mayoría simple. Y, a continuación, establece una relación de excepciones:

«Requerirán mayoría absoluta para su aprobación con una votación final sobre el conjunto del Proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica, y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara» (20.2 LORAFNA).

Como se ve -indica el Abogado del Estado- las excepciones se encuentran inexcusablemente reservadas a la Ley Orgánica, como manda el art. 79 C. E., sin que esa regla quede desvirtuada por la remisión al Reglamento de la Cámara para determinadas materias, por tratarse de una excepción menor a la regla general, que puede justificarse por su similitud a la contenida en el propio art. 79 C. E. respecto de la elección de personas: excepción que, en cualquier caso, no cubre el precepto impugnado, ajeno a la organización administrativa y territorial. Por ello, además de las infracciones constitucionales señaladas por el Abogado del Estado, éste mantiene que tal precepto incide en abierta vulneración del art. 20 LORAFNA, ya que no se ajusta al régimen de aprobación de normas prescrito en el art. 20.1 ni puede acogerse a ninguna de las excepciones previstas en el art. 20.2 de la referida norma. Por lo que suplica se declare la nulidad del art. 165.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra, así como que, de acuerdo con lo previsto en el art. 161.2 C. E., se acuerde la suspensión del precepto mencionado.

5. Por providencia de 2 de octubre de 1985, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra el núm. 2 del apartado 2 del art. 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985. Dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al

Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Gobierno de Navarra, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y según dispone el art. 30 de la LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación del mencionado precepto impugnado, desde la fecha de formalización del recurso, que se participará a los Presidentes del Parlamento y del Gobierno de Navarra. Publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de Navarra» para general conocimiento.

6. En escrito de 28 de octubre de 1985, el Procurador de los Tribunales don José Manuel Dorremocha Aramburu, en nombre y representación del Parlamento de Navarra, comparece en el procedimiento y presenta escrito de alegaciones, que pueden resumirse como sigue.

Comienza el escrito del Parlamento de Navarra alegando como cuestión previa la extemporaneidad del recurso interpuesto por el Abogado del Estado, y por consiguiente, su invalidez e ineficacia. El art. 33 LOTC establece un plazo de tres meses para interponer el recurso de inconstitucionalidad a partir de la disposición con fuerza de ley, plazo que en el caso en cuestión, no se ha observado.

El Abogado del Estado formalizó el presente recurso de inconstitucionalidad el 25 de septiembre de 1985. El Reglamento se publicó en el «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra» de 20 de junio de 1985, y en su disposición final tercera 1 se dispone: «Este Reglamento entrará en vigor Parlamento el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del Parlamento de Navarra"». Pues bien, de conformidad con el art. 80.1 LOTC y el art. 5.1 del Código Civil, el *dies a quo* del plazo mencionado fue el día 20 de junio, y el *dies ad quem* el 20 de septiembre, ambos de 1985. Y no cabe objetar que el día en que comienza el plazo es el de la publicación del Reglamento en el «Boletín Oficial de Navarra» de 26 de junio de 1985, pues, como reconoce la doctrina, al no constituir los Reglamentos parlamentarios Leyes en sentido formal, no es necesaria su publicación en el «Diario Oficial del Estado», o de las Comunidades Autónomas, habiéndose de estar en lo que respecta a su entrada en vigor a lo que dispongan los propios Reglamentos. Por ello, la publicación a que se refiere el art. 33 LOTC sólo puede ser la efectuada en el «Boletín Oficial del Parlamento». Cita a continuación el representante del Parlamento de Navarra ejemplos diversos, en relación con el Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados de 17 de octubre de 1977, el Reglamento Provisional del Senado de 18 de octubre de 1977, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, y otras disposiciones parlamentarias. De todas ellas se deduce con claridad meridiana -prosigue el escrito de alegaciones- que la entrada en vigor de los Reglamentos parlamentarios no está ligada a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o de la Comunidad Autónoma, sino que se vincula, bien a la aprobación de los mismos, bien a su publicación en el «Boletín Oficial del Parlamento» respectivo.

Si bien la LOPJ, en su art. 243, prevé la subsanación de los actos procesales que carezcan de los requisitos exigidos por la Ley, ello sólo es posible en los casos previstos por las leyes procesales, y, como es sabido, el art. 306 de la L. E. C. dispone la improrrogabilidad de los plazos procesales. En consecuencia, la interposición del recurso de inconstitucionalidad fuera del plazo establecido por el art. 33 de la LOTC es nula. Por ello, y según lo dispuesto en los arts. 29.2, 30, 80, 84 y 86.1 LOTC, procede que el Tribunal Constitucional declare a *limine litis* la inadmisibilidad del recurso por

haber caducado el plazo de interposición del mismo, al haber sido formalizado ante el Tribunal el día 25 de septiembre de 1985, cuando el plazo concedido por el art. 33 de la LOTC finaliza el 20 de septiembre de dicho año.

7. Pasando a las alegaciones de carácter material, explica el escrito del Parlamento la fundamental importancia que el Convenio Económico tiene para Navarra desde los puntos de vista histórico, jurídico, político y económico. El Convenio es uno de los derechos históricos reconocidos y amparados por la Disposición adicional primera, párrafo primero, de la Constitución, precisamente el soporte económico imprescindible del peculiar régimen administrativo que ha singularizado a Navarra desde su integración en el Estado a través de la Ley Paccionada de 1841 (NDL 22204). En el actual Estado de las Autonomías, el régimen de la Comunidad Foral de Navarra se sigue diferenciando del de las demás Comunidades tanto por su origen histórico como por su incardinación constitucional particular, a través de la disposición adicional mencionada. Este peculiar estatus jurídico político es expresamente amparado, además de por la C. E., por el art. 2 LORAFNA, que se refiere, en su apartado 1, y como punto de referencia para la protección y amparo de los derechos históricos de Navarra, a la Ley de 25 de octubre de 1839 (NDL 22203), a la Ley Paccionada de 16 de agosto de 1841, y disposiciones complementarias. Una de estas últimas es precisamente el Convenio vigente de 1969. Este pilar fundamental del régimen foral navarro, que, a través de la potestad tributaria que conlleva, ha facilitado los medios para el mantenimiento del especial estatus jurídico de Navarra, ha sido particularmente recogido en la LORAFNA, que en su art. 45 regula y reconoce el peculiar sistema tributario-financiero de Navarra y la naturaleza paccionada del Convenio, al establecer en su apartado 4 que «Dada la naturaleza paccionada de los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante Ley ordinaria».

Esta importancia histórico-política se une a su importancia económica, pues sin autonomía financiera no hay autonomía política: y finalmente, de ello se deduce la relevancia que tiene el que el Convenio Económico cuente con el consenso del pueblo navarro, que se manifiesta mediante su aprobación por la mayoría de sus representantes en el Parlamento de Navarra.

8. Tras esta introducción, manifiesta la representación del Parlamento su conformidad con el cauce procesal elegido por la contraparte, al ser el procedente para impugnar una disposición normativa con fuerza de ley, si bien no puede calificarse al Reglamento del Parlamento como Ley Foral, ya que si bien se puede concebir como ley en sentido material, no puede serlo como ley formal. Continúa manifestando que la previsión de que el Reglamento parlamentario fije mayorías especiales para determinados acuerdos es algo común en nuestro Derecho y en el extranjero, lo cual no obsta a que la regla general sea la mayoría simple. Cita a continuación diversos ejemplos en los que se prevé la posibilidad de mayorías especiales. Así, los Reglamentos provisionales de Congreso y Senado, el art. 79.2 C. E., y el art. 79.1 del vigente Reglamento del Congreso, que admite las mayorías especiales que establezcan la C. E., las leyes orgánicas o el mismo Reglamento. En cuanto a los Estatutos de Autonomía, la mayor parte establece mayorías especiales para cuando esté previsto en las leyes, en el Reglamento del respectivo Parlamento autonómico o en el propio Estatuto. Otros Estatutos (País Vasco, Galicia, Andalucía, Aragón y Castilla) (*sic*) no contienen disposición alguna sobre las votaciones y sus mayorías, lo que significa que las mayorías, simples y especiales, serán las que se establezcan en los Reglamentos

parlamentarios. Por otro lado, el Estatuto de la Comunidad de Madrid, remite totalmente esta materia, en su art. 13.7, al Reglamento Parlamentario. Finalmente, el Estatuto de Canarias, en su art. 11.3 es el único que ciñe la adopción de acuerdos con mayorías especiales a los casos en que el propio Estatuto lo establezca.

El caso de la LORAFNA es distinto a todos los Estatutos de Autonomía. En su art. 16 previene que el Parlamento establecerá su Reglamento, y que su aprobación «precisará el voto favorable de la mayoría de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto». Sin embargo, la LORAFNA no contiene un precepto general referido a las mayorías exigidas para la adopción de todo tipo de Acuerdos. Pero sí contempla, en su art. 20, las mayorías necesarias para la adopción de un determinado tipo de Acuerdos: los aprobatorios de leyes forales. Su apartado 1 establece la regla general de la aprobación por mayoría simple, y el 2 dispone el requisito de la mayoría absoluta para «las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara». Por ello, en lo que se refiere a las resoluciones que no consistan en la aprobación de leyes, habrá que estar a lo que disponga el Reglamento. Y el art. 90.1 del vigente Reglamento del Parlamento de Navarra establece la regla de la mayoría simple «sin perjuicio de las mayorías especiales establecidas en la LORAFNA, en el presente Reglamento y en las leyes».

Del examen de los puntos anteriores se deduce: 1) Antes de la C. E. eran los Reglamentos de Congreso y Senado las únicas normas reguladoras de las mayorías necesarias en cada caso. A raíz de la C. E., la norma reguladora al respecto es el art. 79.2 C. E. que precisa los supuestos de mayorías especiales. 2) Los Estatutos de Autonomía reconocen la autonomía reglamentaria de sus respectivos Parlamentos y (con la excepción de la Comunidad Autónoma de Canarias) admiten, de modo expreso o tácito, que los Reglamentos de sus Cámaras establezcan supuestos de adopción de acuerdos por mayorías cualificadas, diferentes de los previstos por aquéllos y en las leyes regionales. 3) Los Reglamentos aprobados por los diferentes Parlamentos autonómicos establecen los oportunos procedimientos para la práctica de las votaciones (modo de formación de la voluntad parlamentaria) exigiendo a veces la mayoría simple (que es la regla general) y otros la mayoría absoluta y otra cualificada. Estos Reglamentos gozan de una especial rigidez, al ser aprobados por mayoría absoluta. 4) El Reglamento de Navarra prevé ciertas peculiaridades en lo que se refiere a la aprobación de leyes forales cualificadas (según el art. 20.2 LORAFNA) en su capítulo tercero, sección 1.^a, así como en lo relativo a la aprobación del Convenio Económico (art. 165 del Reglamento).

9. El art. 165 del Reglamento constituye un desarrollo del art. 45.4 LORAFNA, y al regular el procedimiento para la aprobación del Convenio Económico dispone en su punto 2 que «será objeto de un debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara, y, sometido a votación en su conjunto, requerirá mayoría absoluta de votos favorables para su aprobación». Y ello es totalmente respetuoso con la C. E. y la LORAFNA, ya que no infringe ningún precepto de ambas disposiciones. El art. 79.2 C. E. representa exclusivamente una limitación concreta de la autonomía reglamentaria de Congreso y Senado y sin que sea extensible a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas en virtud de un pretendido principio de homogeneidad: ello infringiría, en el caso navarro, los arts. 16 y 17.4 LORAFNA.

Esta norma, por su parte, en su art. 20, regula las mayorías precisas para la aprobación de leyes forales, pero no tiene precepto alguno que regule la adopción de los acuerdos que aprueben los productos parlamentarios no legislativos, como son las

autorizaciones, en cuyo género se incardina la aprobación del Convenio Económico. Por tanto, esa regulación se reserva al Reglamento Parlamentario.

Pretender aplicar a la aprobación del Convenio la doctrina del Tribunal sobre las materias reservadas a Leyes Orgánicas sería una aplicación extensiva y desproporcionada de un criterio referido a la congelación de rango de materias propias de la legislación estatal, que son distintas de la aprobación del Convenio por el Parlamento de Navarra. La exigencia de mayoría absoluta para la aprobación del Convenio constituye una garantía institucional, que le dota del necesario apoyo de los representantes del pueblo de Navarra y de la necesaria estabilidad para su correcta aplicación.

La aprobación del Convenio pudiera revestir, teóricamente, la forma de ley, si bien el Reglamento del Parlamento no contempla esa posibilidad. Si se estimara que el convenio es una Ley foral, a efectos dialécticos, su aprobación por mayoría absoluta quedaría directamente amparada por el art. 20.2 LORAFNA. Si así lo estimara el Tribunal Constitucional, la representación del Parlamento de Navarra manifiesta que no tendría nada que objetar a la desestimación del recurso por ese motivo, sin perjuicio de las razones expuestas en apoyo de su tesis.

Por todo lo cual, suplica se declare la inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad, o, subsidiariamente, se declare la plena conformidad con la Constitución del precepto impugnado.

10. Por providencia de 31 de octubre de 1989, se acordó señalar el 2 de noviembre siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La representación del Parlamento de Navarra aduce, como cuestión previa, la inadmisibilidad del recurso interpuesto, debido a su extemporaneidad, ya que el plazo para su interposición debería haberse computado a partir del día de la publicación del Reglamento impugnado en el «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra», y no, como se hizo, tomando como *dies a quo* el de su publicación en el «Boletín Oficial de Navarra». Ello obliga a considerar, antes de examinar el fondo de la impugnación, qué ha de entenderse por publicación, en el sentido de los arts. 31 y 33 de la LOTC, que prevén, respectivamente que el recurso de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley podrá promoverse «a partir de su publicación oficial» y que el recurso se formulará dentro del plazo de tres meses a partir de tal publicación.

2. La Constitución, en su art. 9.3, garantiza el principio de la publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C. E.: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán

evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.

Esa garantía de publicidad aparece reflejada en la Constitución en varios de sus preceptos: así, disponiendo la inmediata publicación de las Leyes aprobadas por las Cortes Generales, tras la sanción real (art. 91) y, respecto de los tratados internacionales, condicionando su eficacia a su publicación oficial en España (art. 96.1). En términos más generales, la Constitución reserva al Estado la emisión de las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas (art. 149.1.8), lo que (independientemente de la «vexata quaestio» de si la publicación es un requisito esencial de la existencia de la norma o una condición para su eficacia) es evidentemente aplicable a los requisitos referidos a su publicación. La traducción en la legislación ordinaria de tal garantía se halla, respecto de las leyes, en el art. 2 del Código Civil («Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el "Boletín Oficial del Estado", si en ellas no se dispusiera otra cosa») y, respecto de disposiciones administrativas, en el art. 29 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado («para que produzcan efectos jurídicos de carácter general los Decretos y demás disposiciones administrativas habrán de publicarse en el "Boletín Oficial del Estado", y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil») y en el art. 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo («para que produzcan efectos jurídicos, las disposiciones de carácter general habrán de publicarse en el "Boletín Oficial del Estado" y entrarán en vigor conforme a lo dispuesto en el art. 1 del Código Civil»).

3.La estructura del Estado prevista en la Constitución ha supuesto, lógicamente, una alteración en el esquema tradicional referido a los instrumentos oficiales de publicación de las normas jurídicas, debido a la efectiva asunción de competencias, por parte de las Comunidades Autónomas, y mediante los respectivos Estatutos, respecto a la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 C. E.). Los diversos Estatutos de Autonomía, en efecto, han venido a disponer la publicación de las correspondientes normas autonómicas en sus propios «Boletines Oficiales». Así, en el concreto caso de la Comunidad Foral de Navarra, el art. 22 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA) establece que «las leyes forales serán promulgadas, en nombre del Rey, por el Presidente de la Diputación Foral, quien dispondrá su publicación en el "Boletín Oficial de Navarra"». Esta publicación aparece, pues, como condición para la eficacia de las normas legislativas de la Comunidad Foral, sin que sea necesario, en este momento, examinar los efectos que pueda producir la publicación, además, en el «Boletín Oficial del Estado». Baste, en el presente estadio, con constatar que la publicación de las leyes de la Comunidad Foral sólo puede apreciarse si han sido incluidas en el «Boletín Oficial» de la misma.

La cuestión que se plantea en el presente recurso con carácter previo es la de si esa condición (inserción en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Foral) es también exigible del Reglamento del Parlamento de Navarra, de manera que su publicación, a los efectos de la interposición del recurso previsto en el art. 27 LOTC, haya de estimarse producida mediante tal inserción: o si, por el contrario, como sostiene la representación del Parlamento de Navarra, la publicación del Reglamento, a los mencionados efectos, se produjo ya mediante su inclusión en el «Boletín Oficial del Parlamento de Navarra».

4.Conviene recordar al respecto que el propio Reglamento prevé su doble publicación. En su Disposición final primera establece: «1. Este Reglamento entrará en

vigor el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del Parlamento de Navarra". Dicha publicación se efectuará en el plazo máximo de siete días. 2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior, el presente Reglamento se publicará, además, en el "Boletín Oficial de Navarra"».

La aprobación por el Parlamento de su Reglamento deriva del mandato del art. 16 LORAFNA («1. El Parlamento establecerá su Reglamento y aprobará sus presupuestos. 2. La aprobación del Reglamento y su reforma precisará el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto»). La LORAFNA viene así a reconocer una autonomía reglamentaria al Parlamento de Navarra; si bien el ejercicio de tal autonomía, evidentemente, al derivar de esa ley deberá acomodarse al resto de sus preceptos. Y, como se indicó, uno de esos preceptos es el relativo a la publicación de las normas de la Comunidad Foral. La LORAFNA no se refiere más que a la publicación de las leyes forales (art. 22), sin que se contenga en ella una previsión expresa referida a otros tipos de normas (reglamentos administrativos y parlamentarios). No obstante, el principio de publicidad de las normas constitucionalmente recogido rige también, evidentemente, en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, y, pese a la falta de referencia expresa de la LORAFNA, resulta naturalmente admisible que los reglamentos administrativos de carácter general, para que produzcan efectos jurídicos, habrán de publicarse en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Foral, único órgano de publicidad oficial previsto en la LORAFNA; ello se deduce de lo previsto en la LPA y la LRJAE, como regla general para la eficacia de las normas administrativas, regla reservada al Estado por el art. 149.1.8 C. E.

Cabe preguntarse si esta regla general (inserción en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Foral como criterio de publicación de las normas) es también aplicable al Reglamento del Parlamento de Navarra. Podría aducirse en contra, de acuerdo con la doctrina tradicional relativa a la autonomía de los Parlamentos y a su autonomía reglamentaria, que esa publicación no es exigible, o al menos que la inserción en el «Boletín Oficial de Navarra» no constituye una auténtica publicación, en cuanto elemento necesario de la norma o condición necesaria para su eficacia, bastando únicamente su inserción en el Boletín del Parlamento. Pero esta posición no es aceptable. La extensión de la autonomía de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas viene determinada por el Estatuto de cada una de éstas (ya que no existe, a diferencia de las Cortes Generales, una garantía constitucional al respecto) y, ciertamente, no se hace referencia en la LORAFNA a la autonomía parlamentaria en cuanto a la publicación de normas de alcance general. Por tanto, y a los efectos del presente recurso, no cabe considerar que constituya publicación suficiente la inserción del Reglamento de la Cámara en un Boletín de carácter interno, sino que será necesaria su inclusión en el instrumento oficial previsto para la publicación de las normas generales de la Comunidad Foral, esto es, el «Boletín Oficial de Navarra». Esta conclusión viene corroborada por la práctica seguida hasta el momento por los órganos parlamentarios del Estado y de las Comunidades Autónomas en la presente etapa constitucional. Tanto los Reglamentos provisionales como los hoy vigentes del Congreso de los Diputados y del Senado se han publicado en el «Boletín Oficial del Estado»; y, en cuanto a los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, su publicación en el «Boletín Oficial» de la Comunidad es una característica común a todas ellas, sin excepción alguna, incluso en los dos únicos casos (País Vasco y Cataluña) en que tal publicación no viene expresamente dispuesta en el correspondiente Reglamento parlamentario.

5.La naturaleza del Reglamento parlamentario autonómico, pues, de mayor relevancia y alcance que un mero reglamento interno, y por ende recogido entre las normas que pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, según el art. 27.2 f) de la LOTC (recurso previsto por el art. 161 C. E. como reservado a normas con fuerza de Ley) exige, para su conocimiento, constancia y certeza, su publicación en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, para que puedan producir efectos fuera del ámbito interno de la Cámara. En consecuencia (e independientemente de lo que la norma disponga respecto de su entrada en vigor a los efectos meramente internos de la Cámara), será la fecha de inserción en tal instrumento la que ha de tomarse como punto de referencia para el cómputo de plazos relativos a esos efectos externos, entre los que se cuenta, evidentemente, la interposición, por el Gobierno de la Nación, del recurso de inconstitucionalidad. Procede, por lo dicho, rechazar la excepción de extemporaneidad interpuesta por el Parlamento de Navarra.

6.Resuelta esta cuestión previa, se ha de entrar en el análisis del fondo del recurso planteado. Y a este respecto, y primeramente, procede rechazar que la norma impugnada incurra en inconstitucionalidad por violación del art. 79.2 de la Constitución, relativo a las reglas para la aprobación de acuerdos por las Cámaras integrantes de las Cortes Generales. Este artículo, por el contexto normativo en que se sitúa y por su misma dicción, resulta de aplicación únicamente al Congreso de los Diputados y al Senado, y no a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas. En efecto, el art. 79 de la Constitución se integra en el título III de la misma, intitulado «De las Cortes Generales», en su capítulo primero, bajo la rúbrica «De las Cámaras», lo que conduce sin dificultades a apreciar que la materia allí regulada se refiere a las Cámaras componentes de las Cortes Generales, y no otras: máxime cuando en el mismo art. 79, apartado 3, se hace mención del «voto de Senadores y Diputados». Pero, además de estas razones que resultan de la literalidad del precepto y su ubicación dentro de Texto constitucional, ha de recordarse que la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía, como «norma institucional básica» de cada Comunidad Autónoma [art. 147.1 y 2 c) C. E.]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales -como, por ejemplo, las contenidas en el art. 152 C. E.-, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento u organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 C. E.

7.La Constitución no regula las formas y métodos de adopción de Acuerdos por parte de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Es cierto que, como señala el Abogado del Estado, el carácter democrático del Estado Español que proclama el art. 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías calificadas; la misma

Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros). No puede, por tanto, reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración de lo dispuesto en el art. 1.1 C. E. la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las normas que, en los diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, regulan esta materia habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular en el correspondiente Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica que ha de contener la organización de las instituciones autonómicas propias, según el art. 147 C. E., y cuya aprobación se realiza mediante Ley Orgánica (art. 81.1 C. E.); por lo que la vulneración de lo dispuesto en el Estatuto por otra norma autonómica (en este caso, el Reglamento parlamentario) supondría, según el art. 28.2 de la LOTC, la inconstitucionalidad de esta última.

8. Como se señaló en el fundamento jurídico 4.º, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra, reconoce, en su art. 16, la autonomía reglamentaria del Parlamento de Navarra, por lo que corresponderá al Reglamento la fijación de las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos en los diferentes supuestos de actividad parlamentaria. Ahora bien, ello habrá de acomodarse a los límites expresamente previstos en la LORAFNA. Y en el caso presente, el límite que aduce el Abogado del Estado como transgredido (y causa, por tanto, de la constitucionalidad del precepto impugnado) es el contenido en el art. 20 de la Ley de Amejoramiento. Tal artículo dispone lo siguiente: «1. Las normas del Parlamento de Navarra se denominarán leyes forales y se aprobarán por mayoría simple. 2. Requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica y aquellas otras que sobre organización administrativa y territorial determine el Reglamento de la Cámara». A la vista de las alegaciones del Abogado del Estado, se hace necesario así dilucidar si el procedimiento previsto en el impugnado art. 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra ha de considerarse un procedimiento de aprobación de una norma o ley foral del Parlamento; pues si así fuera (y salvo que pudiera incluirse en los supuestos del apartado 2 del art. 20 LORAFNA) la aprobación del Convenio estaría sujeta a la regla general que prevé únicamente la exigencia de mayoría simple. De lo contrario -esto es, si no se tratase de una ley foral-, correspondería al mismo Reglamento del Parlamento, en virtud de la autonomía de éste, fijar la mayoría necesaria para tal aprobación, sin sometimiento a las restricciones previstas en el mencionado art. 20.1 LORAFNA.

9. Conviene, en este punto, examinar, siquiera sea someramente, las características del Convenio Económico, tal como resultan de su propia historia, y de las previsiones de la LORAFNA. Y a este respecto, difícilmente podría considerarse al Convenio como una «norma del Parlamento de Navarra», y, por ende, la aprobación prevista en los arts. 45 LORAFNA y 165 del Reglamento como la aprobación de una norma por el Parlamento. Desde los inicios del sistema de Convenio Económico, en el procedimiento de su elaboración y aprobación se han distinguido dos fases: por una parte, una fase de negociación entre la Diputación Foral y el Gobierno de la Nación, que se plasmaba en un texto acordado por ambas partes; y, en segundo lugar, la prestación de fuerza normativa a este texto por parte del Estado mediante el instrumento normativo correspondiente: Real Decreto en el Convenio de 1877, Real Decreto-Ley en 1927, Ley de la Jefatura del Estado en 1941 y Decreto-Ley en 1969.

Solo, evidentemente, a partir de la emisión de la norma estatal cabría considerar al Convenio como una norma vinculante.

La LORAFNA, en su art. 45, introduce en este esquema un nuevo elemento: la aprobación del Parlamento de Navarra del acuerdo alcanzado entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Foral. Pero ello no altera el esquema inicial, en el sentido de que el Convenio únicamente se configura como norma con fuerza de obligar en cuanto se aprueba como Ley Ordinaria por las Cortes Generales, como prevé el citado art. 45.4 LORAFNA. La intervención, en consecuencia, del Parlamento de Navarra no se configura como la emisión de norma alguna, sino como un requisito necesario para la ulterior tramitación del Convenio Económico como ley por las Cortes Generales, y la eventual aprobación -y efectiva creación de una norma- por éstas.

10. En lo que se refiere a la normativa autonómica aplicable, ha de tenerse en cuenta que ni la LORAFNA ni el Reglamento del Parlamento exigen en ningún momento que la aprobación del Convenio por el Parlamento navarro haya de revestir forma de ley. El art. 45 de la LORAFNA, en su apartado cuarto, dispone que «los Convenios Económicos, una vez suscritos por el Gobierno de la Nación y la Diputación, serán sometidos al Parlamento Foral y a las Cortes Generales para su aprobación mediante ley ordinaria». La aprobación mediante ley se prevé, así, respecto de la actuación de las Cortes Generales, sin que se contenga previsión similar relativa al Parlamento de Navarra. Y el Reglamento de este último regula la aprobación del Convenio, previa a la ulterior tramitación por las Cortes Generales, en un título, el VIII, distinto del relativo a la aprobación de leyes forales (el título VII) tanto por el procedimiento ordinario (capítulo segundo) como por procedimientos especiales (capítulo tercero).

11. Partiendo, pues, de las características del Convenio y de lo dispuesto en la normativa autonómica, no cabe considerar que la aprobación del Convenio Económico pueda incluirse, ni por el fondo ni por la forma, en los supuestos del art. 20.1 LORAFNA, esto es, en la aprobación de normas o leyes forales del Parlamento navarro. En consecuencia, no le resulta aplicable la previsión allí contenida referida a la aprobación por mayoría simple, que sólo juega en relación con las leyes forales. Y, por ello, corresponde al Reglamento de la Cámara, en virtud del art. 16 LORAFNA, determinar la mayoría necesaria para la aprobación del Convenio, sin que la exigencia de mayoría absoluta vulnere lo previsto en el art. 20.1 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra (por no ser aplicable al caso) ni resulte, en consecuencia, inconstitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra el art. 165.2.2.º del Reglamento del Parlamento de Navarra de 12 de junio de 1985.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dos de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.-
Firmado: Francisco Tomás y Valiente.-Francisco Rubio Llorente.-Antonio Truyol
Serra.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-
Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Jesús Leguina Villa.-
Luis López Guerra.-José Luis de los Mozos y de los Mozos.-Alvaro Rodríguez Bereijo
y Vicente Gimeno Sendra.-Rubricado.