

STC 44/1995 (13-2-1995)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1623/1994, promovido por don Josep María Reguant i Gili, bajo la representación procesal del Procurador de los Tribunales señor Morales Price y asistido por el Letrado don Joaquim Riera Plana, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 1994. Han comparecido el Ministerio Fiscal y el Parlamento de Cataluña, representado y defendido por el Letrado de aquel Parlamento don Ismael E. Pitarch. Ha sido Magistrado Ponente don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado ante este Tribunal el 14 de mayo de 1994, don Eduardo Morales Price, en nombre y representación del Diputado del Parlamento de Cataluña don Josep María Reguant i Gili, interpuso demanda de amparo constitucional contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 8 de febrero de 1994, publicado en el «Boletín Oficial» de aquella Cámara legislativa, núm. 190, del día 14 del mismo mes y año, por el que se aprueba la «Norma supletoria del art. 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara».

2. Los hechos de interés para el análisis de las cuestiones planteadas en el presente proceso son los que a continuación se consignan:

a) El recurrente es Diputado del Parlamento de Cataluña, desde su proclamación el día 30 de marzo de 1993. Habiéndose presentado a las elecciones autonómicas en las listas del partido político Esquerra Republicana de Cataluña se integró en el grupo parlamentario formado por esta fuerza política.

b) El 15 de septiembre de 1993, presentó un escrito ante la Mesa del Parlamento de Cataluña en el que se manifestaba que «voluntariamente» dejaba de pertenecer al referido grupo parlamentario. Ese mismo día la Mesa del Parlamento acordó su incorporación al Grupo Mixto y, puesto que -según se recoge en el Acta- «por primera vez en las cuatro legislaturas, el Grupo Mixto tiene una naturaleza *sui generis*, al ser constituido únicamente por un solo Diputado que ha causado baja en su grupo de origen», consideró necesario «desarrollar lo que establece el art. 19 del Reglamento», conforme al cual «la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento es análoga a la de los demás grupos», ya que, esa «participación análoga, el Reglamento parece haberla previsto para los supuestos en que el Grupo Mixto está

constituido por Diputados que han tenido un apoyo directo o explícito del electorado, pero no cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento para constituir grupo parlamentario independiente». Como eso no ocurría en el caso presente, la Mesa, atendiendo al «sentido teleológico de la normativa constitucional y electoral que configura una democracia de grupos y de partidos con apoyo electoral explícito» y queriendo dar respuesta «a la opinión ciudadana que, en general, rechaza el transfuguismo político» (*sic*, Acta de la sesión), acordó elaborar una norma de desarrollo del art. 19 de su Reglamento, una vez oída la Junta de Portavoces.

c) El día 29 de septiembre de 1993 se publicó en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña» (núm. 141) un Acuerdo de la Mesa de la Cámara en que literalmente se decía: «La Mesa del Parlamento (...) para clarificar lo que establece el art. 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces y de conformidad con el art. 26 del Reglamento, ha establecido la siguiente: Norma Supletoria». A continuación se establecían una serie de limitaciones en el ejercicio de derechos parlamentarios por parte de quienes integrasen el Grupo Mixto en atención a la procedencia de los mismos, diferenciando entre quienes proceden de otros grupos parlamentarios y quienes se integran en el Grupo Mixto por imposibilidad de formar un Grupo parlamentario propio tras la celebración de las elecciones.

d) Por entender el Diputado demandante, y único integrante del Grupo Mixto, que la referida norma era lesiva de su derecho fundamental a ejercer su función representativa en condiciones de igualdad *ex art.* 23 CE, interpuso, en su día, demanda de amparo constitucional, que se seguiría bajo el número de registro 3917/1993, y sería admitida a trámite por providencia de la Sección Primera de este Tribunal Constitucional. No obstante, el día 10 de marzo de 1994, el Diputado recurrente presentó un escrito ante este Tribunal desistiendo de su acción de amparo. Por Auto de la Sala Primera, de 24 de marzo de ese mismo año, se acordó tener por desistido al recurrente y archivar las actuaciones.

e) El día 14 de febrero de 1994 se publicó en el «Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña», núm. 190 una nueva Norma Supletoria del art. 19 del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento, con derogación expresa de la anterior. Estos son los contenidos de la misma:

«El art. 19 del Reglamento del Parlamento establece que "la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento es análoga a la de los demás grupos". Esta participación ha de entenderse en el sentido que

I.1. El Grupo Mixto tiene los mismos derechos que los otros grupos parlamentarios y participa de manera similar en la actividad del Parlamento, cuando lo forman Diputados que, habiéndose presentado a las elecciones en el mismo partido o coalición electoral, no pueden constituir grupo parlamentario.

2. Los derechos a que se refiere el apartado anterior no se alteran aunque se incorporen al Grupo Mixto -constituido en la forma expresada en el artículo anterior- otros Diputados.

II. Cuando el Grupo Mixto está constituido de manera diferente a la establecida en el punto 1 de esta Norma supletoria, su firma no computa como la de un grupo parlamentario en las iniciativas que el Reglamento o las leyes determinan que sean ejercidas por más de un grupo parlamentario.

III.1. Cuando el Grupo Mixto está formado exclusivamente por Diputados que voluntariamente no se han adscrito al grupo constituido por el partido o por la coalición electoral con que se habían presentado a las elecciones, o que voluntariamente han causado baja del grupo al que estaban adscritos, no pueden ejercer los derechos que el Reglamento del Parlamento reconoce a los grupos parlamentarios, a no ser que el reglamento lo establezca de forma expresa.

2. Sin perjuicio de los derechos reconocidos a los Diputados individualmente o colectivamente, cuando el Grupo Mixto está constituido exclusivamente en la forma prevista en el punto anterior, únicamente puede:

-fijar su posición en los debates de especial relevancia en las condiciones y en los términos que establezca el Presidente del Parlamento;

-hacer explicación de voto en las votaciones de especial relevancia, en las condiciones que establezca el Presidente del Parlamento (art. 83);

-presentar propuestas de resolución en los debates generales en los que haya participado (arts. 124 y concordantes);

-presentar interpelaciones ordinarias, mociones subsiguientes a éstas y enmendarlas (arts. 128 y 130);

-presentar propuestas de resolución y enmendarlas (arts. 134 y 135);

-intervenir en las sesiones informativas de las Comisiones a las que pertenezca (art. 138).

IV.1. La subvención variable del Grupo Mixto está en función del número de Diputados que lo integran, y es la misma que, para cada Diputado, se asigna a los otros grupos parlamentarios.

2. La subvención fija del Grupo Mixto se determina ponderando, además de la importancia numérica, las características que determinan los puntos I, II y III.

V. Los Diputados del Grupo Mixto gozan en todo momento de los mismos derechos que los Diputados de los otros grupos parlamentarios.

VI. Esta Norma deroga la del 21 de septiembre de 1993 (BOPC 141/IV).»

f) En sesión celebrada el día 22 de febrero de 1994, la Mesa del Parlamento, a la vista de una solicitud del Diputado señor Reguant i Gili, de 17 de febrero de 1994 (Reg. 16482), por la que se interesaba su inclusión en las previsiones contenidas en el supuesto segundo del punto primero de la Norma supletoria antes expuesta, aduciendo que su baja del grupo parlamentario de origen no había sido voluntaria, sino debida al expediente de expulsión del partido iniciado contra su persona, acordó dirigirse al Diputado peticionario para que acreditase de forma fehaciente esa expulsión del partido y del grupo, debido a la carencia de valor probatorio de los recortes de prensa aportados. Por escrito de 13 de abril de 1994, el Diputado señor Reguant reiteró su solicitud aportando diversos testimonios documentales sobre su expediente de expulsión. Por Resolución de la Mesa de la Cámara, de 1 de junio de 1994, se denegó la petición formulada por considerar que, ni de la documentación aportada, ni de los demás datos obrantes en el expediente, se deducían elementos suficientes para desvirtuar la manifestación expresa del Diputado, contenida en su escrito de 15 de septiembre de 1993, lo que, unido al principio general de que nadie puede ir contra sus propios actos, conducía a la desestimación de su solicitud.

3. En su demanda de amparo aduce el Diputado recurrente que el Acuerdo de la Mesa, por el que se aprueba la Norma supletoria del art. 19 del Reglamento de la Cámara sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento de Cataluña, vulnera su derecho fundamental a ejercer su cargo público representativo en condiciones de igualdad reconocido en el art. 23.1 y 2 CE, por cuanto que restringe notoriamente sus derechos parlamentarios («únicamente podrán» ...), discriminándolo frente a los demás miembros de la Cámara, con el único fin de sancionar su baja del grupo parlamentario al que pertenecía, cuando el art. 19 del Reglamento parlamentario establece con claridad que la participación de los miembros del Grupo Mixto será «análoga» a la de los demás grupos parlamentarios. Pero, además, el referido Acuerdo, so pretexto de interpretar el art. 19 del Reglamento de la Cámara, ampararía una reforma encubierta del Reglamento que modificó, contra lo en él dispuesto, el estatuto de los miembros del Grupo Mixto. En apoyo de su argumentación invoca también el recurrente el art. 9.1, 2 y 3 de Constitución, el derecho a la tutela judicial efectiva *ex* art. 24.1 y el derecho de petición reconocido en el art. 29.1 CE. Finalmente, concluye su escrito de demanda suplicando la anulación del Acuerdo de la Mesa por el que se aprueba la citada Norma supletoria y que se declare su derecho a ejercer como Diputado en plenitud de derechos, a formar parte del Grupo Mixto, a poder ser su Portavoz y a que tal grupo participe en el Parlamento de Cataluña al igual que los demás grupos parlamentarios, conforme a lo dispuesto en el art. 32.3 del Estatuto de Autonomía y en el art. 19 del Reglamento de la Cámara. Mediante otrosí interesó la suspensión del Acuerdo recurrido.

4. Por providencia de 20 de junio de 1994, la Sección Primera acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resultase de los antecedentes y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir a la Mesa del Parlamento de Cataluña testimonio del expediente que dio lugar a la aprobación del referido Acuerdo, dándose traslado al propio tiempo de la demanda presentada para conocimiento de la Cámara y los distintos grupos parlamentarios participantes en el mencionado Acuerdo, a efectos de su personación, si así lo estimasen, en el presente recurso de amparo en el plazo de diez días.

5. Mediante providencia de 12 de julio de 1994, la Sección Primera acordó tener por comparecido y parte al Letrado representante del Parlamento de Cataluña y, por proveído de 20 de junio del mismo año, abrió la correspondiente pieza separada de suspensión, que sería resuelta por Auto de 19 de septiembre de 1994, en el que se acordó que no ha lugar a la suspensión solicitada.

6. Por providencia de la Sección Primera, de 18 de junio de 1994, se acordó tener por recibido el testimonio de las actuaciones remitidas por el Parlamento de Cataluña y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, conceder a las partes y al Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que, tras el estudio de las mismas y dentro del citado término, formularan las alegaciones que estimasen oportunas.

7. El alegato del recurrente fue registrado el día 14 de septiembre de 1994. Tras dar por reproducidos los argumentos previamente desarrollados en su escrito de demanda, insiste el actor en la impugnabilidad a través del cauce procesal del recurso de amparo de la Norma supletoria contra la que se dirige su pretensión de amparo. A su juicio, 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 art. 26.1 del Reglamento de la Cámara. Así lo reconoce explícitamente la propia Norma supletoria cuando declara que la participación «análoga» a que se refiere el art. 19 del Reglamento de la Cámara ha de entenderse en el sentido que la misma

indica. 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 art. 42 LOTC.

En todo caso, alega el recurrente, aun admitiendo la hipótesis el carácter normativo del Acuerdo, con la demanda se están también impugnando todos los actos singulares dimanantes del mismo y que automáticamente como consecuencia de publicación sitúan al parlamentario demandante en una situación discriminatoria frente a la que tienen los demás miembros de la Cámara. Finalmente, tal como expresamente declaró el Tribunal Constitucional en la STC 118/1988, es posible recurrir este tipo de normas interparlamentarias 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 STC 161/1988. El escrito de alegaciones concluye con una referencia al control de constitucionalidad de los *interna corporis acta*, alegándose que la imposibilidad de poder impugnar Acuerdos como el recurrido a través del recurso de amparo constitucional, conduciría a una lesión del derecho de todos los ciudadanos a una tutela judicial efectiva sin indefensión *ex art. 24 CE*, pues frente a los actos parlamentarios sólo es posible su fiscalización, mediante el proceso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Se interesa, finalmente, que se conceda el amparo solicitado.

8. El extenso y detenido escrito de alegaciones del Letrado del Parlamento de Cataluña fue presentado el día 15 de septiembre de 1994. Este se estructura sobre dos grandes apartados. En el primero de ellos se efectúan una serie de consideraciones de orden procesal que inciden, fundamentalmente, en la inadmisibilidad de la demanda de amparo.

En criterio de esta representación, el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se aprueba la Norma supletoria que se recurre no puede ser dissociado de la norma misma en la que se integra como, sin embargo, pretende el actor. Si bien procedimentalmente se arguye que se cuestiona el acto de la Mesa al dictar la Norma supletoria, esa argumentación se enfrenta a la competencia de la Mesa para dictar Normas supletorias del Reglamento; competencia incontrovertible, *ex art. 26.1, primero*, del Reglamento de la Cámara. La representación del Diputado Reguant confunde la vía reservada al recurso de amparo, para decisiones o actos sin valor de ley (art. 42 LOTC), con el recurso de inconstitucionalidad, para cuya interposición carece notoriamente de legitimación alguna (arts. 32 y 55.2 LOTC).

Por otra parte, alega esta representación, tampoco se cumple la exigencia procedimental de que los actos intraparlamentarios susceptibles de recurso de amparo constitucional sean firmes con arreglo a los normas internas de la Cámara, tal como exige el art. 42 LOTC y así lo declaran las SSTC 139/1988 y 23/1990. En efecto, ninguno de los actos de aplicación de la Norma supletoria por parte de los órganos de gobierno interior de la Cámara fueron recurridos por el parlamentario demandante, que se limitó únicamente a cuestionar ante ella la aplicación global de la Norma supletoria a su situación concreta.

En segundo lugar, y respecto al fondo del asunto, formula esta representación las alegaciones que, sucintamente, a continuación se exponen. El Diputado recurrente disfruta y ejerce su derecho fundamental a actuar como parlamentario en plenitud de derechos ya que así lo reconoce explícitamente el punto V de la Norma supletoria. Ahora bien, lo que el Parlamento de Cataluña no puede, toda vez que él es el único

miembro del Grupo Mixto, es reconocerle que pueda participar de igual forma que los demás grupos parlamentarios, como expresamente interesa en su demanda de amparo, entre otras razones porque, según el art. 19 del Reglamento, la participación del Grupo Mixto no es igual, sino «análoga» a la de los demás grupos parlamentarios. Expresión que, aunque pueda encerrar un concepto jurídico indeterminado, no se confunde con la anterior.

Tras realizarse en el escrito de alegaciones ciertas consideraciones histórico-jurídicas sobre el origen de los grupos parlamentarios y las funciones encomendadas al denominado Grupo Mixto, se continúa relatando la propia evolución de éste en la práctica parlamentaria del Parlamento de Cataluña, para concluir que es la primera vez, en catorce años de vida, en la que el Grupo Mixto está constituido por una única persona que, además, no pertenece a una fuerza política que haya obtenido un apoyo electoral directo y específico. La situación era, pues, absolutamente nueva y la Mesa de la Cámara entendió que debía desarrollar e interpretar el art. 19 del Reglamento sobre la participación «análoga» del Grupo Mixto en las funciones de la Cámara. A partir de este momento, se extiende el representante del Parlamento de Cataluña en justificar por qué debe darse un tratamiento diferenciado a los miembros del Grupo Mixto en atención a su procedencia directamente electoral o de otro grupo parlamentario de la Cámara, concluyendo que tal opción es además coherente con una democracia representativa de partidos en la que el denominado «transfuguismo político» es ampliamente rechazado doctrinalmente y por la opinión pública. Ciertamente, reconoce el Letrado del Parlamento de Cataluña, ni el constituyente, ni el legislador, ni los redactores de los Reglamentos parlamentarios, eran conscientes del alcance y de las perversiones y disfuncionalidades a que podía conducir el fenómeno del transfuguismo parlamentario. Por eso, la Mesa de la Cámara buscó una solución intermedia -la que cristalizó en la Norma supletoria que se recurre- graduando los diversos tipos y modalidades de actuación del Grupo Mixto en función, precisamente, de la gradación directa, inmediata o más lejana, del representante con la voluntad electoral. Además, se manifiesta en el escrito de alegaciones que, ciertamente, la Mesa tomó en consideración la necesidad de una reforma del Reglamento que estableciese *expressis verbis* esa regulación en el Reglamento mismo y no como Norma supletoria de aquél. Sin embargo, diversas circunstancias impedían esa actuación: en primer lugar, por las posiciones contradictorias que, sobre temas fundamentales que atañen al Reglamento de la Cámara, existen, desde el inicio de la III Legislatura, entre la mayoría y las minorías de la oposición; en segundo lugar, porque la disponibilidad del Derecho Parlamentario permite regular ciertas figuras e instituciones presentes en la vida de la Cámara antes de incorporarlas formalizadamente al Reglamento. Aspectos éstos que pesan sobre el ánimo de la Junta de Portavoces, que dio su aquiescencia a la propuesta de la Mesa señalando explícitamente: «... que la Norma deberá ser ampliada y completada cuando se acuerde la reforma del Reglamento» y, reiterando que «*ad cautelam* y para aprobar la bondad de la norma (...) resulta más prudente y equitativo, y de acuerdo con la tradición parlamentaria, haber una Norma supletoria, que no abordar la reforma del Reglamento por la rigidez que conlleva».

En su parte final, el alegato de esta representación se detiene en analizar la situación del Diputado recurrente desde la óptica del derecho reconocido en el art. 23.2 de la Constitución, concluyendo que no se produce vulneración alguna del mismo, pues, lo que el parlamentario recurrente no puede tener es, él solo, como único integrante del Grupo Mixto, los mismos derechos que tiene el Grupo Parlamentario de Izquierda Republicana de Cataluña, en cuyas listas se presentó a las elecciones. En

virtud de todo ello, interesa el Letrado del Parlamento de Cataluña la denegación del amparo solicitado.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el día 23 de septiembre de 1994. Tras una somera exposición de los hechos, entiende el Ministerio Público que el recurrente se encuentra plenamente legitimado para impugnar por vía de amparo el Acuerdo que considera lesivo de sus derechos fundamentales. Y ello por dos razones. En primer lugar, porque no nos encontramos ante una norma con valor de ley -como aduce el Letrado del Parlamento de Cataluña- sino ante una resolución de carácter interpretativo que, al amparo de lo dispuesto en el art. 26.1 del Reglamento, establece cómo deberá entenderse el art. 19 en los supuestos que contempla, y que se plantea por primera vez ante la Mesa de la Cámara. Así se deduce tanto del expediente remitido a este Tribunal, como del texto del Acuerdo, que hace expresa referencia a su carácter interpretativo. A mayor abundamiento, la situación de autos es similar, a juicio del Fiscal, a la contemplada por este Tribunal Constitucional en la STC 15/1992, que expresamente y reproduce, en la parte que aquí interesa. En segundo lugar, porque el recurrente se ve directamente afectado por el Acuerdo, pues, se encuentra en el supuesto contemplado en el apartado III.1 del mismo.

Salvado este obstáculo sobre la recurribilidad del Acuerdo, el Ministerio Público analiza los derechos fundamentales invocados por el demandante de amparo, pues, a su juicio, no todos ellos pueden ser considerados en el proceso de amparo. Así ocurre respecto a la invocación del art. 9 de la Constitución, o la invocación, meramente retórica, del derecho de petición del art. 29.1 del propio texto constitucional. En resumen, el único derecho fundamental respecto del que puede prosperar la demanda de amparo es el contenido en el art. 23.2 de la Constitución. Desde esta perspectiva, estima el Ministerio Fiscal que la demanda de amparo debe ser estimada. En efecto, en su opinión, la mera posibilidad de que la Mesa de la Cámara proceda a interpretar y suplir el Reglamento en casos de duda y omisión, no es algo que invada las competencias del Pleno, pues se halla explícitamente previsto en el art. 26.1.1.^a del Reglamento. Otra cosa es que el contenido de tal interpretación pueda vaciar su contenido, minimizar excesivamente los derechos reconocidos a los Diputados y a los grupos parlamentarios, o quebrar las condiciones de igualdad que deben regir tales derechos y facultades. Ello obliga al concreto examen del contenido de cada norma supletoria, y, en este caso, la existencia de una diferencia de trato en atención a la composición del Grupo Mixto es algo evidente. Como también lo es el hecho de que para los parlamentarios incluidos en el segundo supuesto de la Norma se produce una clara limitación de sus derechos. El demandante afirma que se trata de una medida que persigue castigar el transfuguismo y quizá no le falte razón. Ahora bien, no se explican las razones que justifiquen una diferencia de trato tan notable. Por ello mismo, si el Tribunal Constitucional otorgó el amparo en la STC 15/1992 por no hallarse motivada la resolución de la Mesa en aquella ocasión impugnada, entiende el Fiscal que con mayor razón debe hacerlo ahora, pues, los derechos vulnerados por el Acuerdo no son como entonces de carácter económico, sino de participación en las tareas de la Cámara. Por consiguiente, el presente recurso de amparo debe prosperar y declarar la nulidad de la Norma supletoria recurrida, por lesiva del derecho reconocido en el art. 23.2 de la Constitución.

10. Por providencia de 19 de enero de 1995 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 24 siguiente, habiendo terminado dicha deliberación en el día de la fecha.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1.La representación procesal del Parlamento de Cataluña interesa la inadmisión del presente recurso de amparo con apoyo en dos órdenes de consideraciones. En primer lugar, porque se dirige contra una Norma supletoria del Reglamento de la Cámara que, como tal, goza del mismo rango y valor que el Reglamento al que suple, por lo que su impugnación sólo sería posible a través de un recurso de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27.2 f) de la Ley Orgánica de este Tribunal. En segundo lugar, aduce esta representación, que al constreñirse la pretensión del actor únicamente a los contenidos de la norma, sin cuestionar acto alguno de aplicación de la misma que, eventualmente, fuese ablativo de sus derechos fundamentales, la demanda carece de la idoneidad exigida para poder sostenerse a través del cauce procesal del recurso de amparo, en el que, por definición, sólo puede perseguirse la reparación de lesiones actuales y efectivas de los derechos fundamentales, y nunca una declaración preventiva sobre potenciales vulneraciones futuras. En suma, no impugnándose por el demandante los actos de aplicación de la norma sino, en abstracto, la norma misma, el presente recurso de amparo carecería, en puridad, de objeto.

Por su parte, tanto el recurrente como el Ministerio Fiscal consideran que la citada Norma supletoria no es propiamente más que un Acuerdo de la Mesa interpretativo del art. 19 del Reglamento de la Cámara y que, por consiguiente, carece de valor de ley, siendo un acto parlamentario susceptible de impugnación en amparo mediante el cauce específico previsto en el art. 42 de la LOTC.

2.Deben rechazarse, en primer lugar, los obstáculos procesales que opone el representante del Parlamento de Cataluña a la viabilidad del presente recurso de amparo. Es cierto que la STC 118/1988, dando continuidad a una línea interpretativa apuntada por los AATC 183/1984 y 244/1986, 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 que los preceptos contenidos en aquél, por lo que, en tales casos, y desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad.

No es menos cierto, sin embargo, que esa declaración se acompañaba de una doble e imprescindible cautela. Por una parte, que no basta «el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo» (fundamento jurídico 3.º). Por otra, que esa eventual asimilación formal al Reglamento, desde la óptica de su impugnabilidad ante esta jurisdicción constitucional, sólo resultaba constitucionalmente lícita cuando las normas dictadas por los órganos de gobierno interior de la Cámara se limitaban a suplir e interpretar el Reglamento «sin infringirlo ni modificarlo», puesto que la inclusión de esta clase de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad no tenía por objeto principal excluir su recurribilidad por el cauce procesal del amparo, cuanto el permitir que, en tales supuestos, «las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por violación de derechos fundamentales» (fundamento jurídico 4.º).

Con todo, y pese a las mencionadas cautelas, no cabe desconocer que 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 de los parlamentarios.

Por estas razones, la declaración general contenida en la STC 118/1988 sería significativamente modulada en su alcance por la STC 119/1990, dictada ésta por el Pleno del Tribunal. En esta última sentencia 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» (fundamento jurídico 5.º). De hecho, en aquella ocasión, aun existiendo un acto singular de aplicación de la resolución presidencial impugnada, se declaró la nulidad de dicha resolución por vulnerar el art. 23.2 de la Constitución. Esta solución resultó confirmada en posteriores pronunciamientos (así, SSTC 214/1990 y 15/1992, en asuntos materialmente parecidos al presente) en los que, accionando los parlamentarios recurrentes a través del recurso de amparo constitucional, se entró en el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que 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. 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 los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal.

3.Expresados los motivos por los que no pueden prosperar las causas de inadmisibilidad opuestas por el Parlamento de Cataluña, debe subrayarse, en coherencia con lo anterior, que las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo. Los Reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1, CE) del que tales órganos son expresión y reflejo. Esto explica que la propia Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), y la Ley 3/1982, de 23 de marzo, en lo que más directamente atañe al Parlamento de Cataluña (art. 8.3), requieran para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Exigencia que se erige, así, en garantía de los derechos de las minorías.

En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos. Por ello mismo, cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones

de igualdad «con arreglo a lo dispuesto en las leyes», ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, pues como se declaró en la STC 119/1990 «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 y más generalmente, por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales» (fundamento jurídico 4.º). De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental.

4. En el presente recurso, como pone de manifiesto el Letrado del Parlamento de Cataluña en su escrito de alegaciones, la Norma supletoria del art. 19 del Reglamento de la Cámara fue dictada en atención a una circunstancia nueva y expresamente no prevista en el Reglamento parlamentario que, además, se producía por primera vez en la práctica parlamentaria de aquella Asamblea, a saber: la formación, en el curso de la legislatura, de Grupo Parlamentario Mixto integrado por un solo parlamentario. La existencia de este Grupo Mixto unipersonal aconsejaba, a juicio de la Mesa de la Cámara, una limitación de sus facultades de actuación intraparlamentaria respetuosa, de una parte, con los derechos individuales del parlamentario que lo integraba, pero que, a su vez, no lo equiparase en todo a los demás grupos parlamentarios, dado que éstos, a diferencia de aquél, asumen la representación institucionalizada de una pluralidad de parlamentarios, cuya voluntad conjunta transmiten. Por ello, con apoyo en la literalidad del citado art. 19 del Reglamento en el que, a diferencia de lo dispuesto en la gran mayoría de las Asambleas legislativas españolas, no se exige que la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento sea idéntica a la de los demás grupos sino «análoga», y oída la Junta de Portavoces, la Mesa de la Cámara acordó dictar un Acuerdo interpretativo que permitiese singularizar el mandato genérico del art. 19 del Reglamento a esa nueva circunstancia que suponía la creación de un Grupo Mixto unipersonal. Acuerdo interpretativo al que, además, se le quiso dotar de vocación de futuro revistiéndolo de carácter normativo mediante su publicación como Norma supletoria del Reglamento de la Cámara.

Así considerada, la citada Norma supletoria no supondría, en principio, una modificación indirecta del Reglamento de la Cámara, ni una ampliación injustificada de sus contenidos normativos, sino, más bien, una adaptación integradora de sus contenidos, motivada por la singularidad de un supuesto de hecho desconocido hasta entonces en la vida de la Cámara. En este sentido, no es ocioso recordar que este Tribunal declaró que no lesionaban el art. 23 de la Constitución aquellas resoluciones de las Cámaras parlamentarias por las que se reducía la subvención fija del Grupo Mixto o se modulaba su participación en las Comisiones de la Cámara cuando, precisamente, éste estaba integrado por un sólo parlamentario (STC 214/1990). Por lo 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 art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos.

Ahora bien, el Acuerdo interpretativo contra el que se recurre no se limitó a especificar los contenidos del Reglamento, adaptándolo a las peculiaridades del

mencionado supuesto de hecho, para ofrecer una solución con vocación normativa, en el marco de las facultades que, a tal fin, el propio Reglamento de la Cámara otorga a la Mesa, y con apoyo en el régimen «análogo» que el art. 19 del Reglamento dispone para el Grupo Mixto. Antes al contrario, en él se estableció una diferencia de trato normativa en atención a las circunstancias de la persona, sin existir previsión reglamentaria alguna sobre esa particular cuestión.

En efecto, como con mayor detalle se reproduce en los antecedentes, al proceder el parlamentario recurrente de otro grupo parlamentario en el que causó baja (el constituido por la fuerza política por cuyas listas se presentó a las elecciones), la Mesa de la Cámara, atendiendo a esta circunstancia, decidió, queriendo dar respuesta «a la opinión ciudadana que, en general, rechaza el transfuguismo político» (según se recoge en el acta de la sesión), desdoblarse el régimen de funcionamiento del Grupo Mixto en razón de la procedencia de los parlamentarios que lo integrasen, creando *ex novo*, mediante su Acuerdo, una distinta y normativamente innovadora configuración reglamentaria del mismo, haciendo un uso impropio de sus facultades para suplir e interpretar el Reglamento y otorgando un trato normativo diferenciado al parlamentario recurrente -al que se incluye, acto seguido, en el régimen más restrictivo de la norma-, sin someter previamente al Pleno de la Cámara aquella decisión que manifiestamente crea Reglamento, y sin que la misma fuese aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros.

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, fuese aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara. Que se introdujese por una Norma supletoria porque no existía consenso en el interior de la Asamblea para emprender la reforma del Reglamento -como alega el Letrado del Parlamento de Cataluña-, lejos de justificar la decisión de la Mesa, abunda en lo anteriormente expuesto, y evidencia que a su través se pretendió hacer lo que sólo se podía conseguir mediante una reforma del Reglamento.

5. Pero, además, en el supuesto que ahora nos ocupa, no sólo se vulneró esa dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el art. 23.2 de la Constitución. También se lesionó el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido. En efecto, al introducirse el citado criterio de diferenciación, después de iniciada la legislatura y mediante una utilización con fines normativos de las circunstancias del caso concreto, el Acuerdo impugnado se dictó *ad casum*, con el confeso fin de discriminar jurídicamente al parlamentario recurrente, a través de la alteración a posteriori del estatuto del Grupo Mixto al que obligatoriamente tenía que incorporarse, produciéndose una suerte de retroactividad impropia, pues, 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 pudiese servir de soporte a la decisión de la Mesa de la Cámara.

6. En virtud de cuanto antecede, la demanda de amparo debe ser estimada. En efecto, el art. 23.2 CE garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en las leyes. Pero cuando se trata de cargos públicos representativos de naturaleza política y elegidos directamente por los ciudadanos, ese derecho fundamental, por conexión con el 23.1 de la propia Constitución, alcanza también al derecho a permanecer en los mismos y a no verse ilegítimamente discriminados en el ejercicio de sus funciones, según la configuración legal de las mismas (por todas, SSTC 7/1992 y 30/1993). Cuando de parlamentarios se trata, esa legalidad no es otra que la contenida en el Reglamento de la Cámara y en aquellas otras normas derivadas que lo suplen o lo interpretan. Sin embargo, el establecimiento de un trato diferenciado a través de una norma supletoria que no se limita a cubrir eventuales lagunas normativas del Reglamento o a concretar sus contenidos en su proyección a un determinado supuesto de hecho, sino que crea *ex novo* Reglamento, al regular de manera diferenciada las facultades de los miembros del Grupo Mixto con apoyo en un criterio (el de la incorporación directa a ese Grupo o el de la incorporación por baja en otro) introducido por primera vez en la norma misma, y en perjuicio directo del único miembro perteneciente a aquél, no sólo supone una modificación indebida del Reglamento de la Cámara y una quiebra de la garantía formal de la exigencia de mayoría absoluta al servicio del valor pluralismo político (art. 1.1 CE), sino también una lesión directa del derecho fundamental del parlamentario demandante a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con «arreglo a lo dispuesto en las leyes», que reconoce el art. 23.2 CE.

Por consiguiente, en virtud de todo lo argumentado, procede otorgar el amparo solicitado y declarar la nulidad de la Norma supletoria impugnada, en tanto que con ella se vulneró el derecho del parlamentario recurrente a ejercer su función representativa en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo presentado por el Diputado del Parlamento de Cataluña don Josep María Reguant i Gili y, en su virtud: 1.º Reconocer su derecho, *ex* art. 23.2 CE, a no ser discriminado y a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con arreglo a lo previsto en el Reglamento de la Cámara.

2.º Declarar la nulidad de la Norma supletoria del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994.

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

Dada en Madrid, a trece de febrero de mil novecientos noventa y cinco.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos

de la Vega Benayas.-Vicente Gimeno Sendra.-Rafael de Mendizábal Allende.-Pedro Cruz Villalón.-Firmado y rubricado.