

mento «por quien sólo puede interpretar y aplicar aquel precepto, siendo su posición muy distinta de la de quien puede modificar aquel contenido por medio de una reforma reglamentaria e incluir supuestos de disolución que para el intérprete resultan, sencillamente, inalcanzables».

El Parlamento es la arena que institucionaliza y convierte en debate lo que es enfrentamiento y lucha política en la sociedad. El Derecho parlamentario es algo genuinamente político, elástico, vivo, dinámico. En su florecer a través de los siglos ha hecho posible la magia de la democracia parlamentaria en la que las simples reglas parlamentarias de hoy pueden ser el Derecho constitucional de mañana. Encorsetar la riqueza de la práctica parlamentaria en moldes formales rígidos puede convertir en ineficaz la pieza esencial de nuestra democracia.

En tal sentido emito mi Voto particular en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil cuatro.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

121

Sala Primera. Sentencia 227/2004, de 29 de noviembre de 2004. Recurso de amparo 3811-2003. Promovido por doña María Salomé Álvarez Blanco y otros Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el grupo del Bloque Nacionalista Galego en relación con la disolución de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige».

Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: modificación del reglamento parlamentario mediante norma supletoria; disolución de comisión de investigación sin causa legal y sacrificando el debate político (STC 226/2004). Voto particular.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta; don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3811-2003, promovido por doña María Salomé Álvarez Blanco, don Bieito Lobeira Domínguez, don Alfredo Suárez Canal y don Francisco Trigo Durán, Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, representados por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández y asistidos por los Abogados don Pedro Trepas Silva y don Alejandro Martín López, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra el Acuerdo anterior de la misma Mesa, de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara e inclusión en el orden del día del Pleno de los días 11 y 12 de marzo de 2003 de la disolución anticipada de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige», y contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, de disolución anticipada de la citada Comisión. Han comparecido el Parlamento de Galicia, representado y asistido por sus Servicios Jurídicos, y el Ministerio Fis-

cal. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 10 de junio de 2003, doña María-Salomé Álvarez Blanco, don Bieito Lobeira Domínguez, don Alfredo Suárez Canal y don Francisco Trigo Durán, Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, representados por el Procurador de los Tribunales don Ignacio Aguilar Fernández y asistidos por los Abogados don Pedro Trepas Silva y don Alejandro Martín López, interpusieron recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra el Acuerdo anterior de la misma Mesa, de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara e inclusión en el orden del día del Pleno de los días 11 y 12 de marzo de 2003 de la disolución anticipada de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige», y contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, de disolución anticipada de la citada Comisión.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los que siguen:

a) El 3 de diciembre de 2002, el Pleno del Parlamento de Galicia aprobó, por unanimidad, la creación de una Comisión no permanente de investigación sobre la catástrofe del petrolero «Prestige».

b) El 31 de enero de 2003, diecisésis Diputados del Grupo Popular, que ostenta la mayoría absoluta de la Cámara, presentaron ante la Mesa del Parlamento escrito por el que solicitaban que se incluyera en el orden del día del primer Pleno del mes de febrero la disolución de dicha Comisión «por su inoperancia ante la no comparecencia y abandono reiterado de la misma por los diputados de la oposición».

c) A fin de dar al anterior escrito el trámite correspondiente, y dado que no existe previsión reglamentaria que ampare tal forma de disolución —por limitarse el Reglamento a contemplar únicamente dos: la realización de su objeto y el término de la legislatura—, la Mesa acordó solicitar a los Servicios Jurídicos de la Cámara un informe sobre el particular. Informe que concluyó que, o bien se remitía la solicitud a la propia Comisión para que, de ser aprobada en ella como conclusión, se remitiera al Pleno, o bien se aprobaba una norma supletoria del Reglamento que explicitara que una Comisión de investigación puede ser disuelta por los mismos órganos, procedimiento y *quorum* de votación que permitieron su creación, ante la imposibilidad objetiva de concluir la labor encomendada por las circunstancias concurrentes en su desarrollo.

d) El 5 de marzo de 2003, la Mesa sometió a la aprobación de la Junta de Portavoces un proyecto de norma supletoria del artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia (en adelante, RPG) que preveía la disolución anticipada, por el Pleno, de las Comisiones de investigación ante la imposibilidad objetiva de terminar la tarea encomendada. Los representantes del Grupo Bloque Nacionalista Galego y del Grupo Socialista solicitaron de la Presidencia, infructuosamente, la convocatoria de la Mesa de la Comisión de investigación a fin de tratar en ella la petición de disolución y sobre diversos escritos y dictámenes confeccionados por los Servicios Jurídicos. Aprobado el proyecto de norma supletoria, en la misma sesión de la Mesa-Junta de Portavoces se decidió incluir en el orden del día del Pleno a celebrar los días 11 y 12 de marzo siguientes la solicitud de disolución de la Comisión formulada por 16 Diputados del Grupo Popular.

e) La norma supletoria se publicó en el «Boletín Oficial del Parlamento de Galicia» el 6 de marzo de 2003 (núm. 306). El día 7 siguiente el portavoz del Grupo del Bloque Nacionalista Galego, ahora demandante, solicitó la reconsideración de los Acuerdos de aprobación de la norma supletoria y de inclusión en el orden del día del Pleno de la solicitud de disolución. Reconsideración que fue denegada por la Mesa en su sesión de 10 de marzo de 2003.

f) El 11 de marzo de 2003, antes de constituirse el Pleno, los Diputados del Grupo del Bloque Nacionalista Galego solicitaron ante la Mesa la exclusión del orden del día del punto referido a la disolución de la Comisión. Constituido el Pleno, el mismo día 11 se aprobó la disolución anticipada de la Comisión de investigación.

3. Alegan los demandantes de amparo que las resoluciones impugnadas han incurrido en infracción de los derechos fundamentales a la participación en los asuntos públicos y al acceso a los cargos públicos (art. 23 CE, cuyos apartados 1 y 2 se reducen a unidad por la condición parlamentaria de los recurrentes), y ello por dos razones.

De un lado, porque la norma supletoria del Reglamento ha establecido una nueva causa de disolución de las Comisiones no permanentes, vulnerando la reserva reglamentaria que para la organización y funcionamiento del Parlamento establece el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Galicia. El contenido de la norma supletoria, en sí mismo considerado, podría ser válido, pero no puede formalizarse jurídicamente por cauce distinto a la reforma reglamentaria. No se trataría, por lo demás, de una simple quiebra de la legalidad, sino de una infracción de la misma que redundaría en una grave lesión de los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, como se desprende de la doctrina sentada en la STC 44/1995, de 13 de febrero.

De otro, porque se ha visto afectada la seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones parlamentarias, toda vez que la norma supletoria se ha aplicado retroactivamente para disolver una Comisión creada bajo la vigencia de otras normas y, por tanto, constituida hasta que concluyera su objeto o terminara la legislatura, sin perjuicio de que, en todo caso, entienden los actores que tampoco concurre el supuesto de hecho que determina la aplicación de la nueva causa de disolución, esto es, la imposibilidad objetiva de terminar el trabajo encomendado, sino exclusivamente la voluntad política de la mayoría. Citan los recurrentes en apoyo de sus tesis las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, 181/1989, de 3 de noviembre, 119/1990, de 21 de junio, y 225/1992, de 14 de diciembre.

Por lo expuesto, se interesa del Tribunal la anulación del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara y, en consecuencia, la nulidad de dichas normas supletorias y del Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, de disolución de la Comisión de investigación de las circunstancias y responsabilidades de la catástrofe del petrolero «Prestige», declarando el derecho de los recurrentes, en tanto que miembros de esa Comisión, a ejercer su función representativa en condiciones de igualdad y sin impedimentos indebidos, de conformidad con lo dispuesto en la ley.

4. Mediante providencia de 18 de diciembre de 2003, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir comunicación al Presidente del Parlamento de Galicia para que remitiera testimonio del expediente correspondiente al Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración formu-

lada contra el Acuerdo anterior de la misma Mesa de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento e inclusión en el orden del día del Pleno de los días 11 y 12 de marzo de 2003 de la disolución anticipada de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige», y del expediente correspondiente al Acuerdo del Pleno de la Cámara de 11 de marzo de 2003, de disolución anticipada de la citada Comisión. A la mencionada comunicación se acompañaba copia de la demanda de amparo para conocimiento del Parlamento de Galicia, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de 15 de enero de 2004, la Secretaría de Justicia hizo constar que la Sala tenía por recibida la documentación interesada y por personado al Presidente del Parlamento de Galicia. A tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal, al Procurador don Ignacio Aguilar Fernández y al Letrado Oficial Mayor de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Galicia para que, dentro de dicho término, pudieran presentar alegaciones.

6. La representación procesal de los demandantes de amparo registró su escrito de alegaciones el 26 de febrero de 2004, ratificándose en las razones deducidas en la demanda.

7. La representación procesal del Parlamento de Galicia presentó su escrito de alegaciones el 24 de febrero de 2004. El Parlamento de Galicia comienza dando por ciertos y probados los hechos incorporados a los expedientes referenciados, cuyo estudio sistemático le permite fijar unas conclusiones de partida que, en su opinión, son fundamentales para comprender el objeto del recurso de amparo:

a) La Comisión se constituye el 18 de diciembre de 2002 con el propósito de trabajar, de forma ininterrumpida, en el mes de enero de 2003 y concluir con su trabajo antes de que finalizara el período de sesiones.

b) La comunicación del Secretario de Estado del día 8 de enero de 2003, desautorizando la comparecencia de autoridades, funcionarios y personas dependientes de la Administración General del Estado, así como el Auto del Juzgado de Primera Instancia de Corcubión denegando el traslado al Parlamento, para su comparecencia, del capitán del petrolero, generaron un cúmulo de tensiones que se pusieron de manifiesto en la reunión de la Comisión del día 14 de enero, en la desconvocatoria de las reuniones programadas para los días 15, 16 y 17 siguientes, y en la última reunión de la Comisión, celebrada el 21 de enero.

c) El clima de entendimiento inicial, que permitió la creación de la Comisión por acuerdo unánime del Pleno, se refleja en la composición de la misma, cuyos doce miembros no se distribuyeron de forma proporcional, sino por igual entre los tres Grupos de la Cámara, así como en sus normas de funcionamiento, con un *quorum* de constitución de 7 miembros y mayoría simple para la adopción de acuerdos, con voto ponderado (41 votos para el Grupo Popular; 17 para el Grupo Socialista y 17 para el Grupo del Bloque Nacionalista Gallego).

d) El equilibrio inicial se rompe a partir del 13 de enero. Mientras el *quorum* de constitución está en manos de los grupos de la oposición, el de decisión lo está en las del Grupo Popular. La negativa de los primeros a que la Comisión pudiera constituirse supuso que la misma no fuese convocada desde el 21 de enero de 2003 hasta el 5 de marzo siguiente, fecha en que los Grupos de la oposición solicitaron su convocatoria, coincidiendo con la reunión de la Mesa y de la Junta de Portavoces para estudiar, debatir y aprobar, en su caso, el proyecto de normas

supletorias del artículo 50 del Reglamento y la inclusión en el orden del día del Pleno convocado para el 11 de marzo de un escrito de solicitud de disolución anticipada de la Comisión presentado por parlamentarios del Grupo Popular.

e) Dicho escrito, firmado por una quinta parte de los Diputados y en el que se solicitaba la disolución de la Comisión «por su inoperancia ante la no comparecencia y abandono reiterado de la misma por los Diputados de la oposición», permanece en suspenso desde el día 4 hasta el 18 de febrero, fecha en la que la Presidencia entrega en la Junta de Portavoces los informes jurídicos solicitados por la oposición. Seguidamente, la Presidencia convoca a la Mesa para el 28 de febrero y a la Junta para el 5 de marzo, incluyéndose en el orden del día la aprobación de las normas supletorias y la solicitud de disolución anticipada. Para el Parlamento, esa convocatoria, posterior al conocimiento por los grupos del último informe jurídico sobre las posibles alternativas en la tramitación del escrito de solicitud de disolución, pone de manifiesto la existencia de un plazo de reflexión y la apertura de un procedimiento con las garantías jurídica necesarias para que cada Grupo pudiera defender sus posiciones.

8. Tras esta relación circunstanciada, el escrito de alegaciones del Parlamento de Galicia se centra en el desarrollo de sus fundamentos jurídicos, comenzando por unas consideraciones de carácter general sobre la posibilidad y contenido de las resoluciones intraparlamentarias, interpretativas y supletorias del Reglamento de la Cámara. En este sentido, se afirma que los Reglamentos de todos los Parlamentos autonómicos reconocen la existencia de resoluciones interpretativas y supletorias de sus normas, cuya adopción corresponde, en el caso de Galicia, a la Mesa de la Cámara (art. 30.1.1 RPG). Esta competencia de la Mesa se comparte, por costumbre, con la Junta de Portavoces, órgano político colegiado en el que están representados los Grupos de la Cámara y que adopta sus decisiones adoptando el criterio del voto ponderado. Este equilibrio interno entre el órgano institucional y el político permite conciliar una regulación que complementa y desarrolla el Reglamento partiendo del presupuesto de que la norma reglamentaria es autónoma, viva, potencialmente extensiva e incluso, en algunos supuestos, disponible, lo que obliga a que su formulación sea lo suficientemente flexible como para constituir un instrumento eficaz en la organización y funcionamiento de la Cámara. Ello también explicaría que, ante la necesidad de su aplicación a un supuesto sobre el que exista duda, omisión, contradicción o conflicto, el órgano rector de la Cámara pueda, respectivamente, adoptar un criterio interpretativo, aprobar una norma supletoria o impulsar una modificación reglamentaria. Todas ellas son categorías jurídicas diferenciadas, vinculadas a presupuestos objetivos que es preciso deslindar, sin que pueda generalizarse, como se hace en la demanda, que todo acto parlamentario de ajuste normativo constituya una modificación del Reglamento.

Con carácter general, continúa el escrito de alegaciones, es necesario precisar que la Mesa, ante una iniciativa parlamentaria, tiene la obligación de verificar su regularidad jurídica y su viabilidad procesal (art. 30.1.6 RPG), en la línea señalada en la STC 177/2002, de 14 de octubre. En consecuencia, debe dar respuesta a la petición formulada y, de ser varias las alternativas procedimentales posibles, no existir ninguna por falta de norma o ser contraria al Reglamento la petición en cuestión, ha de solucionar el caso acudiendo a alguno de los instrumentos normativos que el ordenamiento parlamentario pone a su disposición, que serían los siguientes:

a) De existir varias soluciones posibles, fuera de los casos de discrecionalidad, será porque la norma de posible aplicación es oscura, debiendo la Mesa fijar un criterio

interpretativo, ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 3.1 del Código civil.

b) En caso de omisión, sea técnica, objetiva, procedimental, ideológica o axiológica, deberá recurrir a la analogía (que presupone una identidad de razón –art. 4 CC–, como la que media, por ejemplo, entre las Comisiones permanentes y las no permanentes del Parlamento de Galicia a efectos de su disolución –arts. 49 y 50 RPG– o a la aprobación de una norma supletoria, con los límites fijados en la STC 44/1995, de 13 de febrero).

c) Por último, si las lagunas son lógicas (por existir normas contradictorias entre sí), axiológicas (por derivar en una solución absurda o injusta la norma disponible) o ideológicas (por limitarse los derechos de las minorías o contrariarse el contenido político del ordenamiento reglamentario) ha de recurrirse, necesariamente, a la reforma del Reglamento para superar la contradicción advertida.

En un segundo orden de consideraciones, el representante procesal del Parlamento de Galicia examina el procedimiento para la tramitación de la solicitud de disolución anticipada de la Comisión a instancia de una quinta parte de los miembros de la Asamblea. En esa línea, alega que, recibida esa solicitud (fundada en la inoperancia de la Comisión por la no comparecencia y abandono reiterado de la misma por parte de la oposición), la Mesa tuvo que cumplir con lo dispuesto en el artículo 30.1.6 del Reglamento, esto es, decidir sobre su tramitación de acuerdo con las normas reglamentarias. En el ejercicio de ese deber verificó la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, comprobando, en primer lugar, la legitimación de sus promotores y teniendo en cuenta, además, tanto su motivación como el tenor del artículo 50 del Reglamento, alcanzando las conclusiones de que entre las causas de extinción de ese tipo de Comisiones no figuraba de forma expresa su disolución anticipada, de manera que debía arbitrarse una vía procedural para la tramitación de la iniciativa presentada.

Entre las posibles vías, continúa el escrito de alegaciones, se estudiaron las siguientes: a) Aprobación de un criterio interpretativo, solución descartada por cuanto entender que la causa de disolución recogida expresamente en el artículo 50 del Reglamento, esto es, la finalización del objeto de la Comisión, comprende implícitamente la consistente en la imposibilidad objetiva de finalizarlo supondría incluir en la norma un contenido no contemplado de manera expresa, como sí hacen otros Reglamentos parlamentarios; b) El recurso a la analogía o a una norma supletoria. La analogía podría ampararse en la identidad de razón apreciable entre los artículos 49 y 50 RPG, preceptos que regulan los procedimientos de creación y disolución de Comisiones permanentes (art. 49) y no permanentes (art. 50), siendo así que en el primero se dispone que las Comisiones pueden disolverse a través del mismo procedimiento que se prevé para su creación, solución perfectamente trasladable al supuesto de las Comisiones no permanentes y reforzada por el principio *contrarius actus*. Sin embargo, se descartó también esta vía porque suponía una solución *ad casum* y que no permitía valorar la posición de las minorías. Por ello se consideró oportuno dictar unas normas supletorias, que no pueden calificarse, contra lo afirmado en la demanda, como una modificación encubierta del Reglamento. La primera de las normas supletorias pone de manifiesto la existencia de una omisión, consistente en que entre las causas de extinción de una Comisión de investigación no se incluye la imposibilidad objetiva de finalizar la labor encomendada. Alega el Parlamento de Galicia que uno podría preguntarse si el artículo 50 del Reglamento establece un *numerus clausus* de causas de extinción. La pregunta es, para el Parlamento, razonable, habida cuenta del sentido que en el contexto tiene la locución «en todo caso». Para el Parlamento, esta expresión significa que

siempre se extinguirá la Comisión al finalizar la legislatura, aunque en las mismas normas de funcionamiento se adelante el plazo al término del «próximo período de sesiones». Pero, en opinión del Parlamento, «también significa que, además de finalizar su objeto dentro de plazo, pueden darse otras causas de extinción inicialmente no previstas porque lo razonable es pensar que si se comienza una Comisión de investigación es para terminar su trabajo y no que sea imposible desarrollar su actividad por una circunstancia objetiva sobrevenida como es la falta de diálogo entre sus miembros para convocar y celebrar reuniones. Por tanto, la norma primera se limitó a fijar un supuesto de hecho omitido y las restantes no innovan manifiestamente el Reglamento ni contradicen sus contenidos» (pág. 22 del escrito de alegaciones).

En efecto, continúa el Parlamento gallego, la norma segunda explica los órganos y sujetos que tienen atribuida la iniciativa para pedir la disolución, que son los mismos que la tienen para pedir su creación (art. 52.1 RPG), obligando a los legitimados activamente a motivar su solicitud. La norma tercera regula el trámite para la inclusión de una solicitud de disolución en el orden del día, que es el establecido con carácter general en el artículo 72.1 del Reglamento. Por último, la norma cuarta ordena el debate y determina el órgano competente para disolver la Comisión al invocar los artículos 79 y 84.1 RPG, que son los que se aplican con carácter general para la adopción de acuerdos por el Pleno. En definitiva, no ha habido modificación encubierta del Reglamento, «porque regular la omisión de un supuesto de hecho es un complemento y no una contradicción. Ha habido una omisión y se han aplicado para su regulación preceptos reglamentarios» (*loc. ult. cit.*).

Tampoco admite el Parlamento de Galicia que se haya producido lesión alguna del principio de seguridad jurídica, principio que no exige la petrificación del ordenamiento y que, de acuerdo con doctrina reiterada, sólo se conculta cuando las normas son inciertas o carecen de la indispensable claridad, lo que no es aquí el caso. Finalmente, la decisión de disolución de la Comisión no fue compartida por los grupos de la oposición, pero sí participada con sus múltiples intervenciones, pues dejaron de asistir a la Comisión desde el 21 de enero hasta el 5 de marzo, comportamiento que no sólo impidió la válida constitución del órgano, sino que contribuyó a la imposibilidad objetiva de llegar a adoptar acuerdos por falta de *quorum* y, en definitiva, limitó el derecho fundamental de los Diputados asistentes a ejercer la función representativa derivada de su cargo parlamentario.

En atención a todo lo anterior, el Parlamento de Galicia interesó la desestimación de la demanda de amparo.

9. El Ministerio Fiscal registró su escrito de alegaciones el 26 de febrero de 2004. Tras referir los hechos de los que trae causa el proceso y recordar los términos en los que se fundamenta jurídicamente la demanda, alega el Ministerio público que los Acuerdos parlamentarios recurridos guardan una íntima conexión, por cuanto la validez constitucional del adoptado por la Mesa para la aprobación de las normas supletorias condiciona necesariamente la validez del Acuerdo del Pleno por el que se disolvió anticipadamente la Comisión. Por lo que hace al Acuerdo de la Mesa, el Ministerio Fiscal trae a colación la doctrina establecida en las SSTC 119/1990, de 21 de junio, y 44/1995, de 13 de febrero, en relación con la naturaleza constitucional de las normas supletorias de los Reglamentos parlamentarios, a cuya luz pasa a examinar las aprobadas por la Mesa del Parlamento de Galicia, concluyendo que las mismas, con toda claridad, han introducido *ex novo* un tercer supuesto de disolución, que ni por aproximación cabe vincular o reconducir a los dos expresamente establecidos en el artículo 50 RPG. A mayor abundamiento, no nos encontraríamos ante una adaptación del precepto reglamentario a un concreto supuesto

de hecho, sino que las normas supletorias aprobadas han nacido con vocación de generalidad, pues pueden aplicarse en el futuro para otros casos semejantes, por lo que suponen una quiebra de la reserva reglamentaria prevista en la disposición final segunda del Reglamento de la Cámara.

Sentado lo anterior, alega el Ministerio Fiscal que es preciso determinar, en segundo término, si esa irregularidad parlamentaria, con ser sustancial, afecta o no al derecho fundamental invocado, para lo que no es suficiente la simple quiebra de la legalidad (SSTC 23/1990, de 15 de febrero, y 81/1991, de 22 de abril). En su opinión, en el presente caso la mera sustracción al voto por mayoría absoluta del Pleno en votación final de una verdadera modificación del Reglamento de la Cámara aprobada *de facto* por la Mesa, impidiendo así la introducción de enmiendas y de su discusión y, en su caso, eventual aprobación por la citada mayoría, constituye de por sí una vulneración del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE. Pero es que, además, continúa el escrito de alegaciones, la norma supletoria aprobada afecta también a uno de los ámbitos esenciales de la labor de todo parlamentario, como es el control de la acción del Gobierno, pues no es otro el fin último de las Comisiones de investigación.

En definitiva, y para el Ministerio público, los Acuerdos adoptados por la Mesa del Parlamento son nulos por contrarios al derecho fundamental al ejercicio de funciones representativas en condiciones de igualdad de los parlamentarios recurrentes.

Por lo que hace al Acuerdo del Pleno de la Cámara de 11 de marzo de 2003, entiende el Ministerio Fiscal que es evidente que la nulidad de los Acuerdos de la Mesa implica la nulidad del adoptado posteriormente por el Pleno. Por el contrario, si las resoluciones de la Mesa del Parlamento no fueran inconstitucionales, entiende el Ministerio público que el Acuerdo del Pleno también sería respetuoso con el derecho fundamental invocado, sin que los motivos impugnatorios esgrimidos por los actores puedan ser, en su opinión, determinantes de un juicio en sentido contrario. En primer lugar, y por lo que hace a la pretendida infracción del principio de irretroactividad, alega el Ministerio Fiscal que el Acuerdo aprobatorio de la nueva causa de extinción se aprobó antes de que se debatiera y resolviera por el Pleno sobre la disolución anticipada de la Comisión de referencia y, además, en todo caso, el principio de seguridad jurídica no guarda conexión con el derecho invocado, pues en el seno de la Mesa se debatió sobre la aprobación o no de las normas supletorias, sin que al portavoz del grupo parlamentario en el que se integraran los actores se le impidiera el ejercicio en ese contexto de los derechos inherentes a su cargo público. En último término, la circunstancia de que se haya aplicado a la Comisión una norma supletoria posterior forma parte del juego parlamentario y de la libertad de configuración normativa que tiene la Cámara para modificar sus normas de funcionamiento siempre que lo haga por cauces reglamentarios adecuados y con estricto respeto al contenido esencial del artículo 23 CE. Por otro lado, continúa el escrito de alegaciones, ha de tenerse en cuenta que la disolución se acordó por el Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta, por lo que no puede oponerse ningún óbice constitucional a una decisión cuya adopción fue precedida de la posibilidad de discrepar por parte de la oposición. En definitiva, el Ministerio Fiscal entiende que la nulidad del Acuerdo del Pleno sólo puede propugnarse como una consecuencia de la previa nulidad de la norma supletoria.

Por lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa la estimación de la demanda, con reconocimiento a los actores del derecho fundamental vulnerado y con la declaración de nulidad de las normas supletorias del artículo 50 RPG aprobadas por los Acuerdos de la Mesa del Parlamento de 5 y 10 de marzo de 2003, así como del Acuerdo del

Pleno de la Cámara de 11 de marzo de 2003, que decidió la disolución anticipada de la Comisión de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige».

10. Por providencia de 19 de abril de 2004, la Sala acordó tener por recibidos los precedentes escritos de alegaciones así como escrito del representante procesal de los demandantes por el que se interesaba copia de las alegaciones del Ministerio Fiscal. La Sala acordó no haber lugar a esta última pretensión por no existir trámite procesal para ello y no haberse aportado en el procedimiento prueba documental por las partes personadas ni por el Ministerio Fiscal.

11. Por providencia de 24 de noviembre de 2004 se señaló el día 29 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 5 de marzo de 2003, por el que se aprobaron unas normas supletorias del artículo 50 del Reglamento del Parlamento de Galicia (BOPG núm. 306, de 6 de marzo de 2003), y la Resolución del Pleno del Parlamento de 11 de marzo de 2003, por la que, en aplicación de dichas normas supletorias, se acordó la disolución de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige». Como se ha detallado en los antecedentes, tanto los demandantes de amparo como el Ministerio Fiscal sostienen que las resoluciones impugnadas han supuesto una modificación del Reglamento de la Cámara mediante la utilización de un procedimiento de integración normativa con el que sólo cabe suplir lagunas y disipar oscuridades, pero nunca innovar contenidos, con infracción, además, de los derechos que a los parlamentarios de la minoría y a sus representados reconoce el artículo 23 de la Constitución. Los recurrentes alegan también, específicamente, una grave afectación del principio de seguridad jurídica, toda vez que las normas impugnadas se han aplicado retroactivamente para disolver una Comisión constituida bajo la vigencia de otras normas. Por su lado, el Parlamento de Galicia entiende que con las normas supletorias acordadas sólo se ha tratado de suplir una omisión del Reglamento y dar respuesta a la solicitud de disolución de la Comisión presentada por un grupo de parlamentarios ante la imposibilidad manifiesta y objetiva de que la misma pudiera funcionar, habida cuenta de la actitud observada en su seno por los parlamentarios de la oposición.

Se trata, por tanto, de un recurso de amparo promovido por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC), es decir, como recordamos en la STC 121/1997, de 1 de julio, FJ 3, un procedimiento «reservado a «los actos y decisiones sin valor de Ley» emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan «excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal», a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso «sale o trasciende de la esfera irreversible propia de los *interna corporis acta*» correspondiendo su examen a este Tribunal (por todas, STC 118/1988, FJ 2)». En esa línea de respeto a la autonomía de lo parlamentario, sólo limitada por la excepcionalidad que supone la infracción de derechos fundamentales, en concreto de los amparados por el art. 23 CE, nos hemos movido también cuando ante nosotros se han planteado cuestiones que afectan a las relaciones institucionales, dentro de ese específico ámbito, entre legislativo y ejecutivo (por ejemplo, STC 196/1990, de 29 de noviembre), de manera que el

ejercicio de nuestra jurisdicción de amparo se ha extendido con naturalidad, cuando así lo ha requerido la defensa de los derechos fundamentales, al terreno de las relaciones más típicamente intraparlamentarias, tradicionalmente inmunes a la jurisdicción. En particular, y desde la STC 119/1990, de 21 de junio, la vía del artículo 42 LOTC se ha tenido por procedente para la impugnación de las resoluciones que tengan por objeto el desarrollo, con vocación de permanencia, de un Reglamento parlamentario y sean susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, abandonándose entonces la línea jurisprudencial que remitía la impugnación de ese tipo de resoluciones al procedimiento del recurso de inconstitucionalidad (STC 118/1988, de 20 de junio).

En el presente caso, se impugna, en el plazo de tres meses, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra un Acuerdo previo por el que se aprobaron unas normas que han dado lugar a una reforma del Reglamento de la Cámara que los recurrentes estiman contraria a sus derechos como parlamentarios. Se ha procedido, por tanto, sin suscitar objeción de la contraparte o del Ministerio público, por vía de impugnación de unas normas parlamentarias y de su primer acto de aplicación, pues también se recurre contra el Acuerdo que hizo efectiva la disolución permitida por el Reglamento reformado. Con ello se han atendido los demandantes a los criterios que se desprenden de nuestra doctrina, pues si bien tenemos dicho que el objeto de la impugnación en amparo debe ser el acto de aplicación de la norma parlamentaria lesiva en origen de los derechos que se dicen conculcados, también es admisible la impugnación inmediata de aquella norma en el supuesto de que sea de directa aplicación (STC 121/1997, de 1 de julio, FJ 3; en la misma línea, STC 192/1991, de 14 de octubre, FJ 2).

2. Los Reglamentos parlamentarios, que tienen fuerza de ley y que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas, cumplen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas parlamentarias, íntimamente vinculada a su naturaleza representativa y al pluralismo político del que son expresión y reflejo (arts. 1.1 y 66.1 CE). Tal es la razón última de que, como advertimos, entre otras, en la STC 44/1995, de 13 de febrero, tanto la Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), como los correspondientes Estatutos de Autonomía exijan para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, exigencia que se constituye en garantía de los derechos de las minorías, cuyo concurso inexcusable erige así a la norma que disciplina las reglas del juego parlamentario en un límite inaccesible a la sola voluntad de una mayoría relativa.

Los Reglamentos de las Cámaras no son, sin embargo, inaccesibles a la integración de su contenido mediante normas supletorias o interpretativas con las que se procure suplir una laguna o superar oscuridades que dificulten su correcta intelección. A los órganos de gobierno y dirección de la Cámara corresponde la facultad de proveer a esa integración normativa, pero siempre en el entendido de que las normas internas dictadas con ese objeto «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» (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3), doctrina ya afirmada en nuestra STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 5, y reiterada en la posterior STC 177/2002, de

14 de octubre, FJ 7. Una modificación de esa naturaleza no sólo conculcaría la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, sino también, y a su través, los derechos de los representantes políticos a acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad «con arreglo a lo dispuesto en las leyes», derecho que no pueden desvincularse de aquella reserva, por cuanto sólo al Reglamento parlamentario le cumple, en su ámbito propio, la condición de «ley» a los efectos del artículo 23.2 de la Constitución. En definitiva, como dijimos en la citada STC 44/1995 (*loc. ult. cit.*), «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».

En efecto, hemos dicho en sucesivas ocasiones que el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, como el que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3). Ese ejercicio se desenvuelve en los términos que establecen las leyes o, en su caso los Reglamentos parlamentarios pues, como también hemos afirmado con reiteración, no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, debiendo respetarse la igualdad de todos en su ejercicio y evitar perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo menoscaba su derecho de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos (STC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3). Compete a la Ley y, en determinadas materias, a los Reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales –y en último extremo ante este Tribunal– el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (STC 161/1988, de 20 de septiembre; 181/1989, de 3 de noviembre; 36/1990, de 1 de marzo; 205/1990, de 13 de diciembre; 214/1990, de 20 de diciembre; 220/1991, de 25 de noviembre; 95/1994, 21 de marzo; 124/1995, de 18 de julio; 38/1999, de 22 de marzo, 203/2001, de 15 de octubre; 64/2002, de 11 de marzo; 177/2002, de 14 de octubre).

3. El capítulo III del título IV del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 1 de junio de 1982 (en adelante, RPG), regula las Comisiones de la Cámara en tanto que unidades de organización interna de la Asamblea. Las Comisiones pueden ser permanentes o no permanentes. Las primeras son Comisiones de existencia necesaria en toda legislatura (art. 45.3), pudiendo acordar el Pleno, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, la creación de otras Comisiones permanentes para una legislatura en particular (art. 49.1). Las no permanentes, por su lado, pueden ser especiales o de investigación y se definen por crearse «para una función especial o un trabajo concreto» (art. 50), disponiendo el Reglamento cuáles habrán de ser su procedimiento de creación y sus reglas de funcionamiento si se trata de Comisiones de investigación «sobre cualquier asunto de interés público» (art. 52).

Nada dice el Reglamento, obviamente, sobre el procedimiento de disolución de las Comisiones permanentes que deben constituirse de manera necesaria (art. 45). Respecto de las Comisiones permanentes de creación potestativa, dispone que podrán disolverse por el mismo procedimiento establecido para su constitución (art. 49.3). Por último, en lo que hace a las Comisiones no permanentes, el artículo 50 sólo prevé que se extingan «al finalizar su objeto y, en todo caso, al concluir la legislatura», sin que se especifique ninguna particularidad para el caso de las Comisiones de investigación. En definitiva, con arreglo al Reglamento, las únicas Comisiones que pueden disolverse por acuerdo incondicionado del Pleno son las Comisiones permanentes de creación potestativa. Las otras Comisiones permanentes no pueden disolverse en ningún caso y las no permanentes, incluidas las de investigación, sólo cuando hayan finalizado el trabajo para el que fueron constituidas o al terminar la legislatura en la que se constituyeron.

La representación procesal del Parlamento de Galicia nunca ha dejado de reconocer que el artículo 50 del Reglamento de la Cámara no contempla la disolución anticipada de una Comisión no permanente de investigación. Los demandantes de amparo y el Ministerio Fiscal coinciden también en esa apreciación. La divergencia surge al valorar esa circunstancia, pues el Parlamento de Galicia entiende que con ella se pone de manifiesto la existencia de una laguna jurídica, en tanto que los recurrentes y el Ministerio público concluyen que la imposibilidad de la disolución anticipada es consecuencia de una voluntad normativa indubitable y perfecta.

Precisamente con fundamento en la idea de que existía una laguna se aprobaron las denominadas «normas supletorias» que han dado lugar a este proceso. En efecto, la Resolución de la Presidencia de 5 de marzo de 2003 advierte de que el artículo 50 del Reglamento «no establece un cauce específico para el supuesto de disolución anticipada, causa admitida por la doctrina y reflejada en algún Reglamento parlamentario de modo expreso», afirmando seguidamente que «para suplir esta laguna jurídica, la Mesa tiene la facultad de dictar una norma que interprete y supla el Reglamento... solución jurídica que debe ajustarse a los límites materiales previstos en la STC 44/1995, de 13 de febrero». Ciertamente, la «disolución anticipada» no es una «causa de disolución»; es más bien un efecto que puede derivar de diversas causas, decantándose la Resolución de 5 de marzo de 2003 por aquélla que consiste en la «imposibilidad objetiva de finalizar la labor encomendada». La laguna advertida, por tanto, no estaría motivada por la imposibilidad de disolver anticipadamente una Comisión de investigación, sino por la imposibilidad de disolverla una vez acreditado que no puede concluir la tarea para la que fue constituida.

4. Al interpretar la imprevisión del artículo 50 RPG como una laguna jurídica, los órganos rectores de la Cámara han venido a entender que el Reglamento adolece de una falta de correspondencia entre la literalidad de sus preceptos y la voluntad normativa deducible del conjunto de su articulado. Esta voluntad sería la de hacer posible la disolución de una Comisión que se demuestre objetivamente incapaz de alcanzar el fin para el que fue constituida y estaría implícita en el propio artículo 50, pues, para el Parlamento gallego, «lo razonable es pensar que si se comienza una Comisión de investigación es para terminar su trabajo», de lo que resultaría que la norma que establece expresamente que esas Comisiones deben disolverse cuando concluyen su tarea no puede dejar de querer lo mismo cuando ese objetivo se demuestra inalcanzable. Se desprendería, por tanto, de la naturaleza de las cosas la necesidad de entender implícita en el artículo 50 RPG una causa de disolución que, por su inmanencia al sentido y razón de ser de las Comisiones, no puede

dejar de acompañar a las que de manera expresa se reconocen en el precepto.

Así las cosas, el problema radicaría, para el Parlamento de Galicia, en determinar cuál era la mejor manera de proveer a la corrección de esa laguna, sólo advertida cuando un grupo de parlamentarios instaron, precisamente, la disolución de la Comisión de investigación de la catástrofe del petrolero «Prestige» por juzgar suficientemente acreditada la imposibilidad de que finalizara la labor que se le había encomendado. En su criterio, la fórmula adecuada pasaba por la adopción de unas normas supletorias que, haciendo evidente la laguna advertida, la colmaran con la expresión formal de la causa invocada por los parlamentarios que interesaban la disolución anticipada de aquella Comisión.

Ha de coincidirse, sin embargo, con los demandantes de amparo y con el Ministerio Fiscal en que las normas supletorias impugnadas han introducido en el Reglamento de la Cámara un contenido normativo que lo altera de manera sustancial y con vocación de permanencia –una nueva causa de disolución, «absolutamente desligada de las anteriores», según el Ministerio Fiscal–, siendo lo de menos que con esa alteración se haya o no afectado al principio de seguridad jurídica en virtud de la aplicación retroactiva de la reforma, pues lo determinante es, sencillamente, el hecho mismo de la reforma por causas ajenos a la revisión reglamentaria. Tales normas supletorias se fundamentan en una clara petición de principio, pues parten de considerar que el artículo 50 del Reglamento adolece de una laguna, sencillamente porque no incluye como causa de disolución la que, invocada por un grupo de Diputados, entiende la Mesa que el Reglamento no puede dejar de contemplar pese a su silencio. Ese silencio, sin embargo, sólo puede interpretarse en el sentido de que las Comisiones únicamente pueden disolverse en los casos expresamente previstos por el Reglamento y en ningún otro, por más que puedan imaginarse supuestos que merecerían el mismo tratamiento, que sólo puede dispensarse, sin embargo, con una reforma expresa del Reglamento parlamentario.

5. Sólo puede apreciarse la existencia de una laguna jurídica cuando el contenido normativo que se considera en falta puede de alguna manera considerarse implícito en previsiones normativas expresas dotadas de un contenido equivalente. Así ha de ser desde el momento en que con esa técnica se sirve al fin de la ampliación de las facultades inherentes a la función interpretativa, extendiéndola, sin superarlo, hasta el límite de la verdadera creación de normas. Obviamente, la técnica de la corrección de lagunas es inoperante en el caso de quien puede dotar a la norma interpretada con cualquier contenido, pues no precisa para ese fin de más fundamento que el de la sola voluntad de cambio de la situación normativa existente. De lagunas sólo puede hablarse, en sentido propio, por relación a las funciones de interpretación y aplicación de normas sobre cuyo contenido no puede disponer creativamente el intérprete, ampliándose por esta vía su ámbito de actuación posible hasta el límite mismo de la innovación.

En el presente caso, el contenido del art. 50 RPG no brinda margen alguno para operar con la técnica de las lagunas. Su contenido expreso, muy claro por lo demás, pudo parecer insuficiente, pero no puede hablarse de carencias u omisiones inadvertidas y necesitadas de corrección. Al menos, no puede hacerse tal cosa por quien sólo puede interpretar y aplicar aquel precepto, siendo su posición muy distinta de la de quien puede modificar aquel contenido por medio de una reforma reglamentaria e incluir expresamente supuestos de disolución que para el intérprete resultan, sencillamente, inalcanzables. La Mesa del Parlamento de Galicia no podía ampararse, para superar los límites de su condición de

intérprete, en la necesidad de dar cumplido trámite a una solicitud presentada por varios parlamentarios en orden a la disolución de la Comisión por causa no contemplada en el repetido artículo 50. La respuesta en Derecho a esa solicitud era, desde luego, obligada, pero el Reglamento no permite darle otro contenido que el estrictamente negativo, precisamente por no encontrar en el Reglamento ningún acomodo la concreta causa invocada por los peticionarios. Lejos de justificar la adopción de las normas supletorias ahora impugnadas, la pretensión de éstos no merecía, en el marco de lo reglamentariamente factible, otra respuesta que la inadmisión, la remisión a la Comisión por si ésta acordara asumir esa pretensión como propia y debatirla en su seno o, en su caso, la reconducción de la iniciativa como propuesta de reforma expresa del Reglamento parlamentario.

6. Por lo demás, la apreciación misma de que el artículo 50 del Reglamento ofrece un vacío necesitado de algún remedio es en sí misma discutible, con independencia, por tanto, de las consecuencias que para su remedio ha creído poder deducir la Mesa del Parlamento gallego. En efecto, la imprevisión de una norma que autorice la disolución de una Comisión de investigación cuando, como parece el caso, quienes la componen adoptan una conducta que conduce a su inoperancia puede cumplir una función de la mayor relevancia en la lógica del juego político y parlamentario. La estrategia de los Diputados de la minoría, entre ellos los ahora recurrentes, respondía a su disconformidad con el tratamiento dado desde la Comisión a las dificultades planteadas para la verificación de determinadas comparecencias. Se quería así, con el bloqueo de la actividad de la Comisión, escenificar la situación de desavenencia alcanzada con el grupo de la mayoría. En términos parlamentarios, ese fin puede ser tan legítimo y relevante como alcanzar los específicos objetivos para los que la Comisión fue creada, pues no puede dejar de tenerse en cuenta que los Parlamentos son, ante todo, escenarios privilegiados del debate público, también articulado legítimamente por medio de la desavenencia y de la política de gestos, incluida la negativa misma a debatir o a hacer acto de presencia cuando con ello se quiere significar la discrepancia o censurar la conducta de la mayoría. Disolver el escenario que hace posible la expresión de la discrepancia a través de la inasistencia o de la abstención supone sacrificar, en último término, un fin parlamentario superior, cual es el de la institucionalización del debate político en clave de libertad y pluralidad. A ese fin ha de entenderse que responde la imprevisión que la Mesa ha interpretado como una carencia del art. 50 RPG, que se muestra así, por el contrario, como un elemento definidor de un modelo de debate parlamentario que sólo cabe alterar por medio de una reforma del Reglamento con la participación cualificada, por tanto, de las minorías, principales beneficiarias de la estrategia de bloqueo que el actual artículo 50 permite. El respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido, ampliamente superado en este caso como pone de manifiesto el Ministerio Fiscal en sus alegaciones.

En palabras de la STC 196/1990, de 29 de noviembre, FJ 6, «[a] este Tribunal no le corresponde el control de cualesquier alteraciones o irregularidades que se produzcan, dentro del ámbito parlamentario, en las relaciones políticas o institucionales entre Legislativo y Ejecutivo, pero sí le compete ciertamente el conocimiento y, en su caso, la reparación de las lesiones de derechos funda-

mentales que excepcionalmente tengan lugar en dicho campo». Y no puede haber mayor lesión que la alteración de las reglas que definen y delimitan, precisamente, ese campo institucionalizado del debate político que es el ámbito parlamentario.

Las normas supletorias recurridas, en la medida en que han introducido una causa de disolución no contemplada expresamente por el Reglamento, han vulnerado la reserva de Reglamento y afectado, por ello, al derecho garantizado a los parlamentarios recurrentes por el artículo 23.2 de la Constitución en orden a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia. Como consecuencia de su conexión con dichas normas supletorias, a las que ha dado aplicación, también el Acuerdo del Pleno de 11 de marzo de 2003, por el que se acordó disolver anticipadamente la Comisión de investigación sobre la catástrofe del petrolero «Prestige», adolece del mismo defecto de inconstitucionalidad. Sin embargo, como quiera que tanto este Acuerdo plenario como las propias normas supletorias han sido ya anulados por la Sentencia resolutoria del recurso de amparo núm. 3795-2003, dictada por esta misma Sala con fecha de hoy, sólo nos cumple ahora declarar la infracción padecida por los recurrentes y reconocerles el derecho fundamental vulnerado, siendo ello suficiente para la reparación de la lesión causada, toda vez que no es preciso decretar de nuevo la nulidad de Acuerdos que han sido ya expulsados del Ordenamiento jurídico.

FALLO

En atención a lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo presentada por doña María-Salomé Álvarez Blanco y otros Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego y, en consecuencia:

Reconocer el derecho de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia (art. 23.2 CE).

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

Dada en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil cuatro.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia de 29 de noviembre de 2004, recaída en el recurso de amparo núm. 3811-2003

1. Con el debido respeto a mis compañeros de Sala, creo necesario formular Voto particular (ex artículo 90.2 LOTC) para exponer mi opinión sobre el fallo y los fundamentos de Derecho de la resolución de la mayoría, al igual que hice respecto de la Sentencia de esta misma fecha, en el recurso de amparo núm. 3795-2003.

En los supuestos de amparo contra decisiones y actos sin valor de Ley de las Cortes o de las Asambleas legislativas autonómicas, del artículo 42 LOTC, es necesario examinar con atención la jurisprudencia de este Tribunal. La misma se expone cuidadamente en el fundamento jurídico 2 de la Sentencia mayoritaria. Mi discrepancia surge al considerar que algunas sentencias en materia de normas interpretativas y supletorias de los Reglamentos parlamentarios que se traen a colación (en especial las STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 2, y 177/2002, de 14 de

octubre, FJ 7) han creado en el seno del Derecho parlamentario una extraña relación de jerarquía normativa por la que los usos parlamentarios y las normas supletorias de los Reglamentos parlamentarios quedan subordinados a los Reglamentos parlamentarios propiamente dichos, atendiendo sin duda a la mayoría absoluta que requieren estos últimos para su aprobación (ex art. 72.1 CE). De esta consideración se extrae la consecuencia, nada despreciable, de que las normas reglamentarias supletorias ilegales (o, en la significativa calificación que encontró la STC 44/1995, *ultra vires*) dejan ya de tener *valor de Ley* y son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional cuando sean contrarias a los contenidos del Reglamento parlamentario a que están subordinadas.

Dejando para otro momento las dudas que, desde el punto de vista de la flexibilidad, dinamismo o disponibilidad que informa cualquier práctica parlamentaria, puede producir este estereotipo de jerarquía, me interesa destacar aquí que estas sentencias trasladan a las relaciones entre Reglamento parlamentario y normas parlamentarias interpretativas o supletorias el esquema de las relaciones Ley-Reglamento que rige en el Derecho administrativo. Pues bien, si se combina esta construcción con la consideración del derecho fundamental del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal, que también expone cumplida y minuciosamente el párrafo final del fundamento jurídico 2 de la Sentencia de la mayoría, se llega a una conclusión que ya adelantó expresamente el párrafo final del fundamento jurídico 3 de la STC 44/1995: «*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*».

El riesgo que, a mi entender, tiene la corriente que abrieron estas sentencias es convertir el *recurso de amparo frente al Parlamento en un recurso contencioso-parlamentario*, a modo de simple control de la legalidad o ilegalidad de las normas queeman de las distintas fuentes del Derecho parlamentario, tomando como modelo rector el esquema clásico Ley-Reglamento propio del recurso contencioso-administrativo.

2. La Sentencia mayoritaria es ejemplo paradigmático de esa posibilidad. A diferencia de lo que acontecía en el caso de la STC 44/1995 (FJ 6) no veo en el presente ninguna lesión directa de los derechos fundamentales de los Diputados del Parlamento gallego demandantes de amparo. Tal vez por ello, el derecho fundamental que se les reconoce en el apartado 1 del fallo es el de ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento de Galicia (art. 23.2 CE). El recurso de amparo parlamentario se debe reservar a las decisiones de las Cámaras que lesionan directamente los derechos fundamentales de los Diputados (STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 1). Ampliarlo a cualquier infracción reglamentaria convertiría el recurso de amparo en una especie de jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras o de las Asambleas autonómicas. Esta jurisdicción contencioso-administrativa sería muy cualificada pero desconocería la autonomía constitucional que es consustancial a las Cámaras y a los Parlamentos autonómicos.

Que el derecho fundamental del art. 23.2 CE sea un derecho de configuración legal no significa que sea un derecho a la legalidad parlamentaria. El Tribunal Constitucional no puede hacer valer su criterio frente al adoptado por los órganos competentes de la Cámara en el ejercicio de las facultades que tienen constitucional y reglamentariamente atribuidas, como hemos dicho en la inadmisión

de algunos recursos de amparo (por todos, ATC 142/2002, de 23 de julio, FJ 1).

Acepto la necesidad evidente de superar el dogma de los *interna corporis acta* (como hizo correctamente la STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2) siempre que, como declara por dos veces la Sentencia mayoritaria, respetemos la autonomía parlamentaria «sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional debe extenderse nuestra jurisdicción» (sic en FFJJ 1 y 6).

Creo, sin embargo, que dicho respeto implica necesariamente: a) que se haya producido en el caso una lesión de derechos fundamentales susceptibles de amparo, limitándose la Sala de amparo a anular el acto de aplicación de la norma parlamentaria que haya lesionado el derecho fundamental y b) que este Tribunal sólo afecte a las normas reglamentarias de la Cámara y a las que se integran en ellas con vocación de permanencia (STC 118/1988, FJ 3) por la vía de la autocuestión de inconstitucionalidad elevada al Pleno por la Sala de amparo, en aplicación del artículo 55.2 LOTC, todo ello salvo que (como ocurrió en la STC 119/1990, de 21 de junio) dicho mecanismo fuera innecesario por haber sido ya avocado al conocimiento del Pleno el recurso de amparo en aplicación amparo del artículo 10 k) LOTC (cfr. STC 119/1990, FJ 2).

3. El Derecho parlamentario es, por esencia, distinto del Derecho administrativo. Por ello creo que conviene reflexionar sobre la procedencia de recurrir a la técnica de la impugnación indirecta de Reglamentos ilegales con ocasión de sus actos de aplicación (que se aplica en el fundamento jurídico 1, último párrafo, de la Sentencia de la mayoría, invocando dos precedentes que corresponden a casos del artículo 43 LOTC). Dicha técnica tuvo un gran desarrollo en el contencioso-administrativo de la Ley de 1888, reformada en 1894, en la medida en la que no se admitía el recurso directo contra Reglamentos, lo que motivó tal vez el artículo 101 de la Constitución de 1931, como también lo tuvo con la vigencia de los artículos 28.1 b) y 39.3 de la vieja LJCA de 1956, como forma de superar en el Régimen anterior la limitación a los entes que defendían intereses corporativos de la legitimación para impugnar disposiciones generales. Aplicar esa técnica –como en su momento la técnica del *ultra vires*– a los Reglamentos parlamentarios no tiene sentido en un Derecho como el parlamentario en el que, en mi opinión, todas sus normas tienen valor de Ley y los llamados Reglamentos sólo tienen de tales su simple *nomen iuris*, debido a la tradición. En el año de la muerte del pensador francés inspirador del postestructuralismo y la deconstrucción podría ser útil recordar la voz que afirmó que la Asamblea Nacional francesa no puede dejarse tocar por *une autorité étrangère*.

Si, como creo, la técnica de impugnación indirecta fuera inaplicable este recurso resultaría inadmisible por alargamiento indebido de la vía parlamentaria. Consta en autos que los recurrentes presentaron un escrito de reconsideración frente al Acuerdo de la Mesa de 5 de marzo sobre aprobación de normas supletorias. Dicho escrito, que se rechazó en forma expresa por Acuerdo de la Mesa de 10 de marzo de 2003, es claramente improcedente, como revela el artículo 30.2 del Reglamento del Parlamento gallego, que lo excluye para los casos de la función de interpretar o suplir el Reglamento del artículo 30.1.1. En consecuencia se ha alargado indebidamente la vía parlamentaria (ATC 334/1993, de 10 de noviembre). La presentación de recursos manifiestamente improcedentes por disposición expresa e inequívoca de la Ley supone objetivamente una ampliación indebida del plazo legal para interponer el recurso de amparo. Las normas supletorias a que se reduce este amparo se publicaron en el «Boletín Oficial del Parlamento de Galicia» el 6 de marzo de 2003 y el recurso de amparo –en el que se impugna expresamente el Acuerdo de la Mesa de dicho

Parlamento de 5 de marzo de 2003 por el que se aprueban dichas normas– no tuvo entrada en el Registro General del Tribunal hasta el 10 de junio de 2003.

4. La tradición francesa sostiene el dogma de que la Cámara es soberana en materia de Reglamento, porque los Reglamentos parlamentarios representan el ser moral de las Cámaras, a la vez que son garantía esencial de su independencia y buen funcionamiento. Creo consustancial a la flexibilidad necesaria en toda organización parlamentaria la atribución bien al Speaker o Presidente de la Cámara, bien a la Mesa, *Presidium* o *Bureau* de la misma, de la potestad de innovar el Reglamento en ciertos casos. Dicho en términos más claros, de ser *fuente del Derecho parlamentario*. El control incisivo sobre todos los actos de la Cámara en que se convierte el recurso de amparo frente a actos parlamentarios ha acabado cerrando esa posibilidad para el Parlamento de Galicia y, por el valor de nuestra jurisprudencia, tal vez para todos los Parlamentos autonómicos e, incluso, para las Cortes Generales. Tampoco comparto esa conclusión.

El fundamento jurídico 4 de la Sentencia afirma que el silencio del Reglamento del Parlamento de Galicia «sólo puede interpretarse en el sentido de que las Comisiones [de investigación] únicamente pueden disolverse en los casos expresamente previstos por el Reglamento y en ningún otro, por más que puedan imaginarse supuestos que merecerían el mismo tratamiento». Esta aseveración me suscita dudas si considero la naturaleza misma de las Comisiones de investigación en el Derecho parlamentario, que el artículo 2 de las normas de funcionamiento interno de la Comisión creada disponía expresamente que la misma se extinguiría «no más breve plazo de tiempo posible, antes de que remate o próximo período de sesiones», como expresa el informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara y que, en un supuesto análogo, el mismo Reglamento de Galicia dispone que las Comisiones permanentes de creación potestativa se pueden disolver por el procedimiento establecido para su constitución (art. 49.3 del Reglamento). Me parece que las potestades de la Mesa para suplir las omisiones del Reglamento o, en la dicción clásica de nuestro parlamentarismo, para resolver *en casos omisos o dudosos* alcanzaban en este caso a la regulación que se ha aprobado, tras la emisión de los informes jurídicos pertinentes y oír el parecer de la Junta de Portavoces.

Por último, y no en orden de importancia, creo necesario destacar que los informes de los Servicios Jurídicos del Parlamento gallego pusieron de relieve que el artículo 59 del Reglamento del Senado tampoco contempla la posibilidad de disolución anticipada de las Comisiones de investigación y que, sin embargo, existe un precedente parlamentario en el que la misma se produjo, en el caso del Pleno de la Cámara de 21 de diciembre de 1995, que acordó la disolución anticipada de la Comisión de Investigación sobre los Grupos del GAL. Si la práctica parlamentaria de las Cortes Generales tiene relieve para los Parlamentos autonómicos, lo que me parece evidente como consecuencia del *mandato de homogeneidad* que se contiene en el artículo 152.1 CE, nuestra doctrina impediría en el futuro al Parlamento de Galicia lo que, sin embargo, debe considerarse admisible, según la práctica, en el Reglamento del Senado.

Mi discrepancia se centra, en fin, en el fundamento jurídico 5 cuando dice que el papel de la Mesa del Parlamento de Galicia con relación a su propio Reglamento «no puede superar los límites de su condición de intérprete» (sic en su párrafo 2) aseverando que no puede hablarse de carencias u omisiones inadvertidas de Reglamento «por quien sólo puede interpretar y aplicar aquel precepto, siendo su posición muy distinta de la de quien puede modificar aquel contenido por medio de una reforma reglamentaria e incluir supuestos de disolución

que para el intérprete resultan, sencillamente, inalcanzables».

El Parlamento es la arena que institucionaliza y convierte en debate lo que es enfrentamiento y lucha política en la sociedad. El Derecho parlamentario es algo genuinamente político, elástico, vivo, dinámico. En su florecer a través de los siglos ha hecho posible la magia de la democracia parlamentaria en la que las simples reglas parlamentarias de hoy pueden ser el Derecho constitucional de mañana. Encorsetar la riqueza de la práctica parlamentaria puede convertir en ineficaz la pieza esencial de nuestra democracia.

En tal sentido emito mi Voto particular en Madrid, a veintinueve de noviembre de dos mil cuatro.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Firmado y rubricado.

122

Pleno. Sentencia 228/2004, de 2 de diciembre de 2004. Cuestión de inconstitucionalidad 3425-2001. Planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

Competencias sobre urbanismo y derecho de propiedad: STC 178/2004 (cesiones de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano).

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugenio Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 3425-2001, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con el artículo único, apartado 1, párrafo 1, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Han comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, el Fiscal General del Estado, el Letrado del Parlamento Vasco y la Letrada de los Servicios Jurídico-Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 18 de junio de 2001 fue registrado en este Tribunal oficio de fecha 11 de junio de 2001, remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Segunda) del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al que se adjuntaba, entre otros testimonios, el del Auto del mismo órgano judicial, de 28 de mayo de 2001, por el que se

acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único, apartado 1, párrafo 1, de la Ley del Parlamento Vasco 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. El artículo único de la Ley vasca 3/1997 dispone:

«Artículo único. La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos se llevará a efecto en la siguiente forma:

– En suelo urbano corresponde al Ayuntamiento el 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento vigente.

– En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el 15 por 100 del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado.

– En suelo urbanizable o apto para urbanizar corresponde al Ayuntamiento el 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento vigente.».

2. El planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, registrada con el núm. 3425-2001, deriva del recurso de apelación interpuesto por la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de San Sebastián, que había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por los antiguos propietarios de varias fincas contra las resoluciones que fijaron el justiprecio debido por la expropiación de las mismas. La Sentencia de primera instancia había aplicado para pronunciarse sobre la valoración el art. 14.2 c) de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV) –cesión del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo en suelo urbano no consolidado por la urbanización.

Concluida la tramitación del recurso de apelación y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó providencia de 2 de enero de 2001, por la que se acordaba oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo único, apartado 1, de la Ley vasca 3/1997, que contendría una regulación del deber de cesión del aprovechamiento urbanístico más gravosa que la prevista en la legislación estatal, una vez que, por STC 61/1997, de 20 de marzo, se había declarado inconstitucional el art. 27 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (LS de 1992).

Por otra parte, también se acordaba oír a las partes sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 2.2 de la Ley estatal 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, que al regular la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico incurría en los mismos defectos que determinaron la declaración de inconstitucionalidad del mencionado art. 27 LS de 1992. El precepto vasco podría vulnerar el art. 149.1.1 CE (competencia estatal para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad) y la norma estatal tanto el citado precepto constitucional, como el art. 148.1.3 CE (competencia autonómica en materia de urbanismo). El trámite fue sustanciado conforme a lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC.

3. En el Auto de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco por el que se decide plantear la cuestión de inconstitucionalidad justifica el órgano judicial que el artículo único, apartado 1, párrafo 1, de la Ley vasca 3/1997 es la norma aplicable al caso sobre el que