

LA NATURAL ULTRA ACTIVIDAD
DE LAS NORMAS PARLAMENTARIAS
SOBRE LA REPRESENTACIÓN

Comentario a la Sentencia del Tribunal
Constitucional 141/2007, de 18 de junio

CARLOS ORTEGA SANTIAGO

«No law, varying the compensation for the services of the Senators and Representatives, shall take effect, until an election of Representatives shall have intervened»

(XXVII Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos, presentada en 1789 y ratificada en 1992)

1. EL CONTEXTO DE LA SENTENCIA Y EL DERECHO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A UNA ASIGNACIÓN ECONÓMICA. — 2. EL DERECHO DE LOS PARLAMENTARIOS AL EJERCICIO DEL CARGO CON LOS REQUISITOS QUE SEÑALEN LAS LEYES... EN EL INICIO DE LA LEGISLATURA. 2.1. *El razonamiento seguido por el Tribunal Constitucional para otorgar el amparo: La ultraactividad de las normas parlamentarias sobre la representación.* 2.2. *La ultraactividad como limitación a la autonomía normativa de las Cámaras legislativas.* — 3. EL AMPARO PARLAMENTARIO EN EL TIEMPO: LAS CONSECUENCIAS DE LAS SENTENCIAS MERAMENTE DECLARATIVAS.

1. EL CONTEXTO DE LA SENTENCIA Y EL DERECHO DE LOS GRUPOS
PARLAMENTARIOS A UNA ASIGNACIÓN ECONÓMICA

El tiempo y las consecuencias que se derivan de su transcurso en las relaciones jurídicas se han manifestado habitualmente de modo peculiar en el ámbito de las asambleas legislativas. Por ejemplo, el gobierno representativo y

las elecciones periódicas, así como la sustitución de la *repraesentatio absortiva* del monarca por la *repraesentatio electiva* del Parlamento en el vértice de la organización estatal, conllevaron en los orígenes del Estado liberal la necesidad de determinar los distintos modos en que *mortían* las Cámaras, cómo podían prolongar su existencia más allá de la expiración de su mandato e incluso *resucitar*, o de qué manera se garantizaba la continuidad del Estado a partir de la discontinuidad de las diferentes legislaturas, una vez que el cuerpo estatal no podía identificarse ya con el cuerpo físico del rey.

Y algo similar ocurrió también con las reglas a través de las cuales las Cámaras legislativas pasaron a disciplinar de manera autónoma (*soberana*) su vida interna. La aplicación temporal de esas reglas venía determinada, entre otros factores, porque su obligatoriedad se hacía derivar, propiamente, de la costumbre como uso parlamentario *nemine contradicente* que dotaba de eficacia a lo previsto en los Reglamentos parlamentarios; o porque cada Cámara recién elegida ostentaba la legitimidad para disponer sus propias reglas de funcionamiento como pacto de legislatura, sin estar vinculada a las de la anterior asamblea, la denominada *discontinuidad* del Derecho parlamentario (1).

Como consecuencia de ello, aunque fuera habitual que las sucesivas legislaturas aceptasen el Reglamento dispuesto por la legislatura precedente, el Derecho parlamentario carecía en los orígenes de esa vocación *natural* a la vigencia indefinida del Derecho escrito que es propia de los ordenamientos surgidos de las revoluciones liberales (2), precisamente porque las reglas parlamentarias carecían de los atributos comunes a las normas legales en atención a que el productor de las reglas parlamentarias era, a su vez, el aplicador y el destinatario de las mismas. A su vez, esas reglas construidas a través del uso parlamentario alcanzado por medio del consenso de los representantes iguales de la Nación no podían, por ese preciso motivo, ser cambiadas subrepticamente durante la legislatura en detrimento de partes del cuerpo legislativo, porque con ello se quebraba el consenso necesario para su efectividad (3).

El Derecho parlamentario del Estado constitucional dotado de una Constitución normativa garantizada jurisdiccionalmente es bastante diferente y se *relaciona* con el tiempo de manera distinta a como lo hacía ese mismo Derecho

(1) Del mismo modo que no era extraño que las Cámaras legislativas adoptasen como modelo las reglas parlamentarias foráneas en atención a la homogeneidad natural de los colegios deliberativos, la denominada *ultraactividad* (en un sentido *físico*) del Derecho parlamentario clásico. Sobre estas características de ese Derecho parlamentario, véase MANETTI (1990): 11.

(2) Sobre esta cuestión, véanse las referencias históricas y doctrinales analizadas por DÍEZ-PICAZO (1990): 33.

(3) Cfr. al respecto MANETTI (1990): 11.

en su surgimiento. Así ocurre, entre otros, en el ordenamiento español vigente, donde los Reglamentos parlamentarios se encuentran incorporados al sistema de fuentes en términos similares al resto de fuentes escritas que conforman aquél. La Sentencia 141/2007 del Tribunal Constitucional que aquí se va a comentar pone en evidencia, precisamente, algunos de los rasgos que el Reglamento parlamentario y los actos que lo aplican han asumido en la actualidad de la Ley y de los actos de los poderes públicos no parlamentarios, como son la subordinación a la Constitución, la sujeción a control jurisdiccional, o el sometimiento a los criterios de validez, vigencia y eficacia propios del resto de fuentes y actos jurídicos del ordenamiento. Aunque, al mismo tiempo, en la Sentencia se muestran algunas de las peculiaridades que siguen caracterizando y diferenciando al Derecho y a los actos de emanación parlamentaria tradicionalmente integrados bajo la denominación de *interna corporis acta*. Es por ello que el análisis de esta decisión del Tribunal Constitucional puede ser de interés para determinar en qué punto se encuentra el proceso de asimilación de dichos *interna corporis* a la normalidad del ordenamiento jurídico, asimilación que se ha realizado en nuestro país por obra en buena medida de la jurisprudencia constitucional.

La Sentencia tiene su origen en el nuevo Reglamento del Parlamento de La Rioja aprobado en mitad de la V Legislatura (1999-2003), que dispone su entrada en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento (18 de abril de 2001, Disposición Final Segunda) y que deroga expresamente el Reglamento anteriormente vigente (Disposición Derogatoria). Entre las novedades que incorpora el Reglamento se encuentra la previsión relativa al número mínimo de Diputados necesarios para constituir Grupo Parlamentario, que pasa a situarse en tres —art. 22.1—, cuando el Reglamento derogado lo fijaba en dos. La Mesa de la Cámara aplica inmediatamente el Reglamento al día siguiente de su entrada en vigor al acordar entender disueltos los Grupos Parlamentarios cuyo número de integrantes fuese inferior a tres, a partir de la interpretación conjunta del referido artículo 22.1 y del artículo 27.4 del Reglamento, donde se dispone como causa de disolución de un Grupo la reducción de sus miembros durante el transcurso de la Legislatura a menor número del exigido para su constitución.

Como consecuencia de ello, la Mesa acuerda considerar disuelto al Grupo Parlamentario del Partido Riojano, el único que en ese momento se encontraba constituido por dos Diputados. Este Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja y otros sucesivos que traen causa del anterior constituyen el objeto del recurso de amparo planteado por los dos integrantes del Grupo declarado disuelto. Los Diputados alegan la vulneración de su derecho a participar en los asuntos públicos como Diputados en representación de los ciudadanos riojanos porque «su pertenencia al Grupo Parlamentario del Partido Riojano formaba parte de su estatuto representativo como Diputados que, conforme a la jurisprudencia

constitucional, no puede ser modificado o alterado en plena legislatura por una decisión política (*sic*)» (antecedente 3). Más en concreto, tal vulneración traería causa de la aplicación del nuevo Reglamento en la misma legislatura en que es aprobado, lo cual constituiría una aplicación retroactiva de la norma de las prohibidas en el artículo 9.3 CE, al restringir los derechos que como Diputados integrantes de un Grupo tenían los recurrentes. El nuevo Reglamento podría incidir «en los derechos en curso de adquisición pero no en los derechos consolidados, asumidos e integrados en la esfera jurídica de los Diputados intervinientes y del propio Grupo Parlamentario» (antecedente 3).

Tanto la representación del Parlamento de La Rioja como el Ministerio Fiscal interesan la denegación del amparo. En concreto, la representación del Parlamento alega que el núcleo esencial de la función representativa de los recurrentes no ha padecido restricción alguna, puesto que, una vez disuelto el Grupo Parlamentario, los dos Diputados quedaron integrados en el Grupo Mixto como únicos miembros de éste, pudiendo ejercer en las mismas condiciones que cuando disponían de Grupo propio los derechos y facultades inherentes al cargo. Las únicas excepciones derivarían de la reducción proporcional del tiempo de intervención en los debates y de la asignación económica al Grupo Mixto como consecuencia de estar integrado éste por un número de miembros inferior al exigido para crear Grupo Parlamentario; pero la posibilidad de este tipo de reducciones se encontraba prevista en el propio Reglamento (art. 26.1), mientras que su constitucionalidad vendría avalada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 44/1995, de 13 de febrero, y 214/1990, de 20 de diciembre).

A su vez, alega también que el otorgamiento del amparo no podría fundamentarse en la vulneración del artículo 9.3 CE. En primer lugar, porque no se trata de un precepto constitucional que integre el contenido propio de un derecho fundamental; en segundo lugar, porque según lo expuesto anteriormente, la disolución del Grupo Parlamentario no habría ocasionado una restricción en los derechos parlamentarios de los dos Diputados; por último, porque los efectos del Reglamento y del Acuerdo recurrido se proyectaban hacia el futuro, sin afectar a situaciones anteriores de los recurrentes, situaciones que no pueden configurarse como derechos adquiridos ajenos a las modificaciones del Reglamento que los configuran y que han sido aprobadas en el ejercicio de la autonomía parlamentaria reconocida en el Estatuto de Autonomía al Parlamento de La Rioja.

En el razonamiento utilizado por el Tribunal Constitucional para resolver el amparo se reiteran argumentos ya consolidados en su jurisprudencia acerca del derecho del artículo 23.2 CE como derecho al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas, pero afloran también

otros nuevos. Así, la Sentencia sigue haciendo referencia a que se trata de un derecho de configuración legal en cuyo contenido con relevancia constitucional sólo se integran aquellos derechos o facultades atribuidos al representante por las normas parlamentarias que pertenezcan al núcleo de su función representativa. Se confirma que el derecho a constituir Grupo Parlamentario forma parte de ese núcleo, y que los derechos o facultades atribuidos a los Grupos por el Reglamento han de considerarse también como propios de aquellos Diputados que en ellos se integran (FFJJ 3 y 4).

Más en concreto, la declaración de la disolución del Grupo Parlamentario del Partido Riojano y la incorporación de sus Diputados al Grupo Mixto habría ocasionado restricciones en cuanto al alcance de dos concretos derechos, el derecho a intervenir en los debates y el derecho a una subvención económica. El Tribunal Constitucional considera que el primero, el derecho al uso de la palabra en los debates, se integra sin dudas en el núcleo de la función representativa de los Diputados, aunque la ordenación de los debates sea un ámbito donde se pone de manifiesto con mayor intensidad la autonomía de las cámaras para establecer, interpretar y aplicar sus normas de funcionamiento (FJ 4). Por el contrario, respecto del derecho a una subvención económica el Tribunal no llega a afirmar que no integre o no pueda integrar el contenido esencial de la función representativa de los Diputados, concluye únicamente que la reducción en dicha subvención no afecta al núcleo esencial de dicha función (*id.*).

En este sentido, el Tribunal Constitucional utiliza un modo de argumentar diferente para el derecho a intervenir en los debates y el derecho a constituir Grupo Parlamentario, por un lado, y para el derecho a recibir una asignación económica, por otro. Los primeros forman parte de la función representativa esencial del Diputado y, por ello, lo que procede es determinar si las restricciones a los mismos que se derivan del nuevo Reglamento del Parlamento de La Rioja, y de su aplicación inmediata, vulneran el derecho fundamental de los Diputados recurrentes.

En cuanto al segundo, para el Tribunal su restricción no conlleva vulneración del derecho fundamental, y dice considerarlo así de acuerdo con su propia doctrina, tomando como referencia la Sentencia 214/1990. La equívoca argumentación utilizada por el Tribunal Constitucional respecto de lo que denomina «derechos económicos de los parlamentarios» exige realizar algunas matizaciones sobre la misma. Esa equivocidad deriva del modo de aproximación a los asuntos que le son sometidos a través del amparo que utiliza con cierta frecuencia el Tribunal Constitucional y que se acentúa cuando se trata de amparos parlamentarios. Podríamos decir que es la *carga* de su propia jurisprudencia y de la referencia a sus anteriores pronunciamientos la que distorsiona el hilo

argumental del Tribunal en este tipo de amparos donde el contenido del derecho se ha de determinar por remisión a la Ley.

En la cuestión de la asignación económica de los parlamentarios y de los Grupos en los que se integran la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dista de ser homogénea, pero esa falta de homogeneidad no ha de suponer falta de coherencia, porque puede ocurrir, y de hecho ocurre, que la afectación a (*restricción de*) la asignación económica por un acto parlamentario constituya en algunos casos una vulneración del derecho fundamental de artículo 23.2 CE y en otros no. De partida, parece lógico deducir que si la reducción de la asignación económica a un Grupo Parlamentario no vulnera ese derecho fundamental es porque dicha asignación no integra el contenido protegible en amparo de dicho derecho.

Pero lo que ocurre en este supuesto, como en otras ocasiones, es que el Tribunal Constitucional toma como referencia una de sus decisiones en que una concreta actuación de un Parlamento acordando una limitación de la asignación económica de un Grupo no constituía una vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, pero eso no conlleva necesariamente que en otro supuesto diferente sí que pueda ser así. En otras palabras, la jurisprudencia de amparo se ocupa de los actos de los poderes públicos que vulneran derechos fundamentales, pero no puede utilizarse como la delimitación fundamental, última y acabada del derecho (4).

Dicho esto, parece poco discutible que las retribuciones parlamentarias (individuales y de Grupo) se integran en el núcleo de la función representativa de los representantes ya que, si bien no consisten en derechos o facultades de participación parlamentaria, son sin duda derechos esenciales, de carácter instrumental puede decirse, para facilitar dicha participación. Otra cuestión es cómo se incorpora este concreto derecho, como el resto de derechos y facultades con dimensión representativa que reconocen las normas parlamentarias a los Diputados y a los Grupos, al contenido tutelable en amparo del derecho fundamental a acceder y a ejercer los cargos públicos en condiciones de igualdad.

Nos parece que la aproximación más correcta a esta cuestión es considerar que todos estos derechos que configuran legalmente el núcleo de la función representativa de los parlamentarios deben preservarse en las mismas condiciones en que queda protegido el contenido constitucional del derecho (5). La restric-

(4) En palabras de CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1996): 148, «... la jurisprudencia de amparo no nos dice “todo” lo que los derechos son, ni tampoco lo pretende. Nos indica qué actos de los poderes públicos vulneran esos derechos».

(5) En este sentido REQUEJO PAGÉS (2001): 134: «En definitiva, derechos de configuración legal son aquellos que, dotados —como fundamentales— de un contenido constitucional indis-

ción de estos derechos supondrá una vulneración del derecho fundamental cuando la actuación del poder público parlamentario impida o restrinja su ejercicio de manera irrazonable, bien sea desde el punto de vista de la igualdad de trato, bien sea desde el punto de vista de la intermediación de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que corresponde a los cargos representativos.

Respecto del derecho de los Grupos Parlamentarios a una asignación económica, lo que se acaba de razonar se manifiesta de forma clara si ponemos en relación las dos Sentencias en las que el Tribunal Constitucional se había pronunciado sobre esta materia con anterioridad a la que se comenta. En la Sentencia 214/1990 ya referida, y en la 15/1992, de 10 de febrero, el Tribunal considera que las subvenciones parlamentarias a los Grupos tienen por objeto facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de sus funciones institucionales (FJ 7 y FJ 5, respectivamente), de lo cual se deduce que se vinculan al derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Ahora bien, para determinar si existe una lesión efectiva de este último habrá que establecer la adecuación constitucional de la concreta afectación al derecho a una asignación económica que se deriva del acto parlamentario objeto del amparo.

Por eso, en la Sentencia 15/1992 el Tribunal Constitucional considera que la supresión de la subvención fija al Grupo Mixto por estar integrado por Diputados que no han acudido a las elecciones a través de una formación política independiente, sin que esa posible supresión estuviera prevista en el Reglamento de la Cámara, constituye un trato diferenciador que no se justifica en un motivo objetivo y razonable, y supone por ello una vulneración del derecho a la igualdad de trato en el ejercicio del cargo parlamentario. Por contra, en la Sentencia 214/1990 se admite que el acto parlamentario que reduce la subvención fija al Grupo Parlamentario Mixto por estar integrado por un número de miembros inferior al que se exige para constituir grupo político no vulneraba el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, al tratarse de una medida *equitativa* encaminada a dar un trato proporcional a un Grupo más reducido que no dificultaba ni impedía gravemente a sus integrantes el cumplimiento de sus funciones representativas (6).

ponible, se ejercen en unas condiciones (fijadas discrecionalmente —pero con respeto a aquel contenido por el legislador—) cuya satisfacción por parte del titular del derecho sólo puede ser impedida en los mismos términos en los que resulta constitucionalmente correcto denegar el disfrute del contenido mínimo esencial».

(6) Y ello aunque el Reglamento de la Cámara en cuestión, la Asamblea de Madrid, diferenciaba entre subvención fija y subvención variable de los Grupos, estando sólo la segunda vinculada al número de integrantes del Grupo, y sin que el Reglamento contemplara tampoco que la igualdad de derechos entre los Grupos pudiera matizarse cuando el Grupo Mixto estuviese integrado por un

En resumen, la conclusión a extraer de estas decisiones no puede consistir en que siempre y en todo caso la eliminación de la subvención fija al Grupo Mixto constituido en las condiciones descritas sea vulneradora del derecho fundamental del artículo 23.2 CE, mientras que no lo sería su reducción proporcional en atención al número de integrantes del mismo. Eso supone, como se ha dicho, intentar derivar de la jurisprudencia de amparo el contenido, el sí y el no, ahora y para siempre, de cada derecho fundamental. Sin embargo, lo que procede concluir es que, cuando un acto parlamentario incide restrictivamente sobre la subvención económica de un Grupo, debe determinarse si ese acto limita el derecho en unos términos prohibidos por el contenido mínimo esencial del derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

Por tanto, en la Sentencia 141/2007 que se comenta el Tribunal Constitucional no debería haber descartado, de inicio, que la reducción en la subvención al Grupo Mixto afectase al núcleo esencial de las funciones representativas de los recurrentes (FJ 4), porque eso dependía del fundamento y de la legitimidad jurídica de esa medida. En definitiva, se trataba de efectuar el mismo tipo de enjuiciamiento que el propio Tribunal propone para los otros dos derechos de los Diputados restringidos por el Parlamento de La Rioja, el de constituir Grupo Parlamentario y el de participar en los debates en igualdad de condiciones con los otros Grupos distintos del Mixto.

En todo caso, y antes de pasar a detallar ese enjuiciamiento, conviene tener presente que el Tribunal Constitucional ha mostrado cierta reticencia a considerar que las asignaciones económicas, ya fuesen las de los parlamentarios individuales, ya fuesen las de los Grupos, puedan integrarse en el derecho fundamental del 23.2 CE, quizás porque son los únicos derechos que se podrían restablecer con menos dificultad, aunque el amparo se otorgue una vez concluida la legislatura, a través del abono de las cantidades económicas que se hubieran dejado de percibir. Pero ésta es una cuestión de la que nos ocuparemos con más detenimiento al final de este comentario.

número inferior al mínimo exigido para constituir Grupo parlamentario *político*, como lo hacen cada vez con más frecuencia los Reglamentos parlamentarios en nuestro país, y así ocurre también en el Parlamento de La Rioja. Pero esto nos sitúa en otras coordenadas, que no interesan para este comentario, en relación con lo acertado o no del razonamiento del Tribunal Constitucional en el fallo que se refiere.

2. EL DERECHO DE LOS PARLAMENTARIOS AL EJERCICIO DEL CARGO CON LOS REQUISITOS QUE SEÑALEN LAS LEYES... EN EL INICIO DE LA LEGISLATURA

2.1. *El razonamiento seguido por el Tribunal Constitucional para otorgar el amparo: La ultraactividad de las normas parlamentarias sobre la representación*

A diferencia de amparos parlamentarios anteriores, en el presente caso la posible vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 no deriva de la utilización de una fuente normativa inapropiada para innovar el ordenamiento parlamentario durante la legislatura de la que se derive, directa o indirectamente, una reducción de los derechos de los parlamentarios (7). Y tampoco tiene su origen en un acto de aplicación o de interpretación del Reglamento Parlamentario contrario al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad o a la naturaleza de la representación (*intromisiones ilegítimas*) (8).

La novedad de la presente Sentencia radica en que la aplicación inmediata, durante la legislatura, de una reforma del Reglamento Parlamentario que establece requisitos más estrictos para constituir Grupo es la que conlleva, como resultado, una reducción en determinados derechos de dos Diputados. Por eso, en este caso la posible vulneración del derecho fundamental no puede buscarse en la inadecuación de la disposición parlamentaria utilizada para alterar los derechos de los parlamentarios, porque el nuevo Reglamento es una (*la*) fuente apta para innovar o *contradecir* (derogar) al anterior Reglamento. Y tampoco puede indagarse en lo previsto en los preceptos del Reglamento aplicados al caso, porque no supone una vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE que para constituir un Grupo Parlamentario se exija un número mínimo de tres miembros (9); ni que los derechos de intervención en los debates o de subvención fija del Grupo Mixto puedan reducirse proporcionalmente si están

(7) Como ocurre, respectivamente, con las Resoluciones Presidenciales supletorias anuladas por el Tribunal Constitucional en las Sentencias 44/1995, de 13 de febrero, o 226 y 227/2004, de 29 de noviembre.

(8) Como ocurre en el resto de amparos parlamentarios, exceptuados los referidos en la nota anterior.

(9) Incluso este número parece más lógico si tenemos en cuenta que la máxima *tres faciunt collegium* encuentra su justificación en que es el número que permite garantizar la adopción de acuerdos en un colegio de iguales según la regla de la mayoría. No obstante, los ordenamientos parlamentarios prevén con cierta frecuencia supuestos diferentes, permitiendo la *paradoja* de Grupos de un parlamentario o de dos.

integrados por un número inferior de Diputados al que se exige para constituir un Grupo Parlamentario *político* (10). Por esta razón, tampoco cabe atribuir la vulneración del derecho fundamental de los recurrentes al contenido de los actos de aplicación de las normas reglamentarias adoptados por la Mesa del Parlamento de La Rioja, porque éstos guardan plena identidad con las disposiciones del Reglamento, son simple *ejecución* de las mismas.

A partir de esos condicionantes, el Tribunal Constitucional considera que la ilegitimidad de la actuación parlamentaria y la vulneración del derecho fundamental de los recurrentes trae causa, en el caso en cuestión, de la aplicación inmediata de la reforma del Reglamento Parlamentario (11). En nuestra opinión la decisión del Tribunal es acertada y se podría resumir en la siguiente conclusión: «El artículo 23.2 de la Constitución garantiza el derecho a ejercer el cargo parlamentario con los requisitos que señalen las leyes vigentes en el comienzo de la legislatura». No obstante, esta máxima debe ser matizada desde diversos puntos de vista.

Así, el razonamiento a través del cual el Tribunal Constitucional llega a esta conclusión, y el modo de expresar la misma, no son precisamente claros. A ello contribuye la ya señalada tendencia del Tribunal a argumentar haciendo referencia a pronunciamientos anteriores y sirviéndose de afirmaciones parcializadas extraídas de los mismos. Por ejemplo, cuando afirma (FJ 5) que «El respeto a la autonomía parlamentaria [...] es también respeto a las reglas [que institucionalizan el debate político], 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 (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6)». Cuando es evidente que, en este supuesto, la alteración de las reglas del juego parlamentario que se contienen en el Reglamento Parlamentario han sido alteradas por el cauce apto y apropiado para ello, es decir, la reforma del mismo, y no, como en la Sentencia de referencia, por medio de una Norma Presidencial supletoria. Porque, es preciso recordarlo, la vulneración del derecho fundamental no proviene aquí de la alteración de las reglas parlamentarias que se opera a través de disposiciones normativas con valor de Ley

(10) Eso se deriva de la Sentencia 214/1990 citada, ya que lo que está permitido a la Cámara por razones de *equidad* incluso si el Reglamento no dispone la posibilidad de este trato diferenciador, con más motivo podrá hacerlo el Reglamento, bien habilitando a los órganos de dirección de la Cámara para decidir sobre esa reducción proporcional, bien previéndola expresamente como hace el Reglamento del Parlamento de La Rioja en su artículo 26.1.

(11) Que el Tribunal Constitucional configura como la *interpretación* más lesiva de los derechos implicados, pero es una *interpretación* referida al momento de aplicación de la norma, no al contenido de la misma.

(Reglamento), sino a través de la aplicación inmediata de las mismas, que se opera a través de actos parlamentarios (sin valor de Ley).

A continuación, el Tribunal Constitucional concreta más y establece que «En esta ocasión la restricción de los derechos carece de específica cobertura legal o reglamentaria. En ausencia de disposiciones relativas a la aplicación transitoria del nuevo Reglamento de la Cámara, los acuerdos cuestionados optaron por la interpretación más lesiva de los derechos a constituir Grupo Parlamentario y participar en los debates parlamentarios, alterando las normas que hasta el momento regían su ejercicio» (FJ 5). Sin embargo, en este supuesto la restricción de los derechos cuenta con una cobertura reglamentaria evidente, la del nuevo Reglamento parlamentario aplicado de manera inmediata. En realidad, la falta de cobertura a esa restricción proviene de la Constitución, que impide en determinados supuestos la aplicación inmediata de las reglas más restrictivas sobre la representación. Y por ello, la ausencia o presencia de disposiciones transitorias en el nuevo Reglamento nada añade al enjuiciamiento del asunto, porque de haberse previsto sólo podría haber sido para posponer la eficacia de determinadas previsiones del nuevo Reglamento a la siguiente legislatura, como la del número necesario para constituir Grupo.

Pero además, es cierto que los Acuerdos impugnados optaron por la interpretación más restrictiva de los derechos parlamentarios implicados, en el sentido de que se trata de una interpretación acerca de la norma aplicable en el tiempo, pero no es exacto decir que los Acuerdos cuestionados alteraron las normas que regían el ejercicio de esos derechos, porque esa alteración proviene en este caso del Reglamento; a no ser que entendamos el término «alteración» en un sentido impropio, en referencia a la decisión sobre la aplicación de las normas en el tiempo (quien aplica decide en la práctica y en concreto el régimen jurídico aplicable al ejercicio de los derechos porque la norma no dispone un régimen transitorio).

Por último, como cierre a su argumentación, el Tribunal Constitucional concluye con la siguiente *máxima*, que es la novedad que aporta esta Sentencia: «... la alteración, una vez iniciada la legislatura, y con eficacia inmediata de dichas normas, resulta lesiva del derecho fundamental garantizado en el artículo 23.2, pues viene a privar ilegítimamente a los parlamentarios de los derechos básicos que integran la esencia de su función representativa» (FJ 5 *in fine*). Con lo cual se confunden definitivamente los planos de la creación y de la aplicación de normas, y los planos de la decisión sobre la regulación de una materia y sobre su vigencia o eficacia.

Con este cierre a su fundamento parece fuera de duda que el Tribunal Constitucional se refiere a «alteración» como modificación del régimen jurídico (*material*) de los derechos, es decir, «alteración» como el fenómeno operado

por la aprobación del Reglamento parlamentario que el Tribunal vincula, en una unidad de acto, con la eficacia inmediata de las normas alteradas; fenómeno éste de la eficacia inmediata que, sin embargo, no se deriva en este supuesto del Reglamento, sino de los Acuerdos parlamentarios que optan por su aplicación inmediata. En definitiva, todo este razonamiento del Tribunal Constitucional corre el riesgo de hacer deslizar el juicio de inconstitucionalidad desde los actos parlamentarios de aplicación inmediata, al Reglamento parlamentario aprobado en medio de la legislatura. Evidentemente, eso no ocurre en la Sentencia que se comenta, puesto que el Tribunal no imputa la vulneración del derecho fundamental al nuevo Reglamento y por eso no acciona la vía del artículo 55.2 LOTC; pero podría tener repercusiones en futuras decisiones del Tribunal Constitucional a través de un uso impropio de esos fundamentos (12).

Por esta razón, resulta procedente realizar a continuación algunas aclaraciones respecto de la posición jurisdiccional adoptada por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia. En primer término, hay que señalar que la proscripción constitucional de la alteración, con eficacia inmediata, del régimen jurídico del *status* del parlamentario durante la legislatura se dirige al Parlamento tanto cuando actúa su autonomía a través de la aprobación de normas (Reglamento), como cuando actúa dicha autonomía a través de la aplicación de normas. Y la vulneración del derecho fundamental habrá de imputarse a la «actuación» donde se contenga la decisión sobre la aplicación de las normas parlamentarias en el tiempo. Será el Reglamento parlamentario si éste establece expresamente (por ejemplo, a través de una disposición transitoria) que determinados preceptos del nuevo Reglamento restrictivos de derechos entren en vigor y tengan eficacia inmediata durante la legislatura. Será el acto de aplicación del Reglamento cuando, como en el presente caso, a falta de previsión reglamentaria expresa sobre su eficacia en el tiempo, dicho acto acuerde su aplicación inmediata (13).

(12) Un buen ejemplo de ese tipo de uso podemos encontrarlo en las referencias a otros pronunciamientos anteriores del Tribunal contenidas en la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, para justificar el enjuiciamiento a través del amparo de Resoluciones Presidenciales de alcance general (FJ 2). Cfr. sobre la cuestión ORTEGA SANTIAGO (2005): 332.

(13) Lo que se acaba de decir guarda directa relación con las diversas dimensiones en las que se despliegan los principios constitucionales relativos a la sucesión de las normas en el tiempo y a su eficacia temporal, como el de la fuerza derogatoria de la *lex posterior* o el de la irretroactividad de determinadas disposiciones normativas. La peculiaridad del Derecho parlamentario es que la dimensión creadora de normas y la dimensión aplicadora de las mismas confluyen en el mismo órgano, en la Cámara legislativa. Sobre la proyección de esos principios constitucionales en la acción del legislador, en sentido lato, y en la del aplicador del Derecho, y sobre las diversas consecuencias jurídicas que se derivan de su vulneración por uno u otro acto de los poderes públicos, véanse DíEZ-PICAZO (1990): 107, y AZPITARTE SÁNCHEZ (2007). Es de reseñar que esta

Más en concreto, la Sentencia del Tribunal Constitucional viene a postular la disociación temporal (el *diacronismo*) entre la vigencia del Reglamento parlamentario y su eficacia (aplicación). Disociación que se concreta en este caso, propiamente, en la regla de la *ultraactividad* del Reglamento parlamentario antiguo más allá del momento de su derogación, hasta que el nuevo Reglamento aprobado durante la legislatura pueda desplegar su eficacia con el inicio de la siguiente legislatura (14). Podría decirse que las nuevas disposiciones del Reglamento estarían sometidas a una *condición suspensiva* que se cumple con la constitución de la nueva Cámara tras la disolución anticipada o la expiración del mandato de la Cámara *antigua* (15).

A su vez, en esta disociación carece de relevancia el criterio de la eficacia retroactiva de las normas, puesto que en el caso en cuestión no se había producido una aplicación de la norma nueva hacia el pasado. Aunque los recurrentes aluden a la ilegitimidad de la restricción de sus derechos parlamentarios con base en la irretroactividad prohibida en el artículo 9.3 CE, el Tribunal Constitucional elude pronunciarse sobre esta alegación y opta por referirse en sus fundamentos a la ilegitimidad de la aplicación inmediata de la norma restrictiva de derechos. Aun con lo dificultoso que resulta establecer las distintas gradaciones de la retroactividad, parece que en este supuesto estaríamos ante una retroactividad impropia o de grado medio, una de aquellas que no es considerada por el Tribunal como *retroactividad* a los efectos de la prohibición del artículo 9.3 CE (16). Y precisamente por esa dificultad conceptual de lo que sea retroactividad, la vía seguida por el Tribunal Constitucional para resolver el caso a través del criterio (no explicitado) de la *ultraactividad* del Reglamento antiguo parece más adecuada y segura.

vinculación del legislador a dichos principios no es exclusiva de los ordenamientos presididos por una Constitución normativa dotada de suprallegalidad, también está presente, por ejemplo, en la doctrina civilista decimonónica; véase, en este sentido, LAURENT (1878): 213.

(14) La afirmación del carácter diacrónico del ordenamiento jurídico como *ratio* de la *ultraactividad* de las normas se encuentra en DÍEZ-PICAZO (1990): 232, y constituye para F. Rubio Llorente, en el prólogo al libro, una de las aportaciones más fértiles del estudio (pág. 22).

(15) El término *condición suspensiva*, referido al Reglamento nuevo aprobado durante la legislatura, se utiliza aquí intencionadamente, como recuerdo de la tesis que defiende el fundamento racional de la derogación en la condición resolutoria implícita contenida en todo texto normativo. Así lo defiende ESPÓSITO (1934): 64; tesis rebatida, entre otros, por CRISAFULLI (1993): 210. Sobre esta cuestión, cfr. también DÍEZ-PICAZO (1990): 85.

(16) En estos términos se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1995 (FJ 5) ante un supuesto similar en cuanto a la sucesión de normas parlamentarias en el tiempo y sus respectivos efectos. Sobre los diferentes grados de retroactividad y su difícil distinción, véase DÍEZ-PICAZO (1990): 203, y también AZPITARTE (2007), con interesantes referencias al tratamiento de la cuestión en la jurisprudencia y la doctrina alemanas y estadounidenses.

2.2. *La ultraactividad como limitación a la autonomía normativa de las Cámaras legislativas*

En segundo lugar, como consecuencia directa de lo anterior, surge la cuestión de si la referida *ultraactividad* no supone una constrictión *excesiva* de la autonomía parlamentaria de las Cámaras legislativas. Es cierto que esa autonomía debe entenderse de manera distinta en un ordenamiento jurídico en el que el Derecho parlamentario está subordinado a la Constitución normativa y se encarga de regular la vida interna de un órgano constitucional que ya no es simplemente la institución representativa de la sociedad que *muere* y vuelve a *nacer* con cada renovación electoral, sino que es un órgano del Estado dotado de permanencia al margen de su renovación periódica (17).

De este modo, la autonomía de la Cámara, entendida como la atribución para estatuir sus propias normas internas de funcionamiento sin la colaboración de otros órganos constitucionales (la otra Cámara en las Cortes Generales, el Gobierno en cuanto al acto de publicación que inicia el cómputo para su entrada en vigor, el Jefe del Estado en cuanto a la sanción, el poder judicial en cuanto a su interpretación y aplicación), no sufre menoscabo porque las reformas del Reglamento deban derivar su entrada en vigor a la próxima legislatura, puesto que el órgano sometido al Reglamento sigue siendo el mismo una legislatura tras otra, aunque su composición esté sometida a cambios como consecuencia del principio del gobierno representativo y del principio democrático. Pero este razonamiento es más teórico que real porque de la autonomía parlamentaria no puede quedar excluida, de partida, la competencia para decidir sobre las reglas por las que *pretende* regirse la Cámara en un espacio temporal determinado (legislatura), o lo que es lo mismo, la competencia de una determinada composición política de la Cámara para estatuir las reglas que pretende que rijan durante su mandato.

Por eso, la clave de la cuestión se encuentra en determinar el *qué* y el *cómo* de las reformas del Reglamento que pueden entrar en vigor durante la legislatura y el de aquellas que no. La referencia a la XXVII Enmienda a la Constitución

(17) Como se garantiza en nuestro ordenamiento a través de la Diputación Permanente y a través de la pervivencia de las iniciativas externas a la Cámara cuando ésta es disuelta o expira su mandato, a diferencia de la caducidad de las iniciativas de origen parlamentario y del Gobierno. Sobre la doble naturaleza del Parlamento como institución representativa de la sociedad y órgano del Estado y sus consecuencias prácticas, véase RUBIO LLORENTE (1993): 256; en este sentido, para Hegel el Parlamento venía a ser el pórtico entre el Estado y la sociedad civil, se toma esta referencia de MANZELLA (2003): 19.

de los Estados Unidos que encabeza el presente artículo es una buena muestra de la *conveniencia* de someter a límites la potestad de los cuerpos legislativos para autorregularse, cuando se trata de la eficacia temporal de las disposiciones de las cuales la propia Cámara es destinataria (18). No obstante, en los orígenes del Estado constitucional, que es cuando se propone dicha Enmienda, el Parlamento se configuraba y entendía como un cuerpo homogéneo de representantes al que se pretendía impedir decidir sobre sus propias retribuciones para evitar con ello que, como consecuencia de dicha homogeneidad, optasen por mejorar sus salarios incurriendo en una suerte de conflicto de intereses, con el consiguiente potencial menoscabo de la legitimación de la institución representativa frente a los representados (19).

Mientras que en el Parlamento *heterogéneo* de nuestros días, el límite referido encuentra *nueva* justificación en preservar durante la legislatura las condiciones de acceso, permanencia y ejercicio del cargo público representativo previstas al inicio de la misma, como mecanismo de protección de las minorías parlamentarias y, por extensión, del valor pluralismo político frente a las decisiones de la mayoría de la Cámara. Es preciso señalar, además, que la mayoría cualificada —absoluta— prevista en la Constitución y en los ordenamientos autonómicos españoles para aprobar los Reglamentos parlamentarios y sus reformas es una *falsa* garantía, o una garantía de escaso alcance, y ello como consecuencia de nuestro sistema electoral y de que dicha mayoría puede dejar

(18) Otra cuestión distinta es si un límite al legislador de este tipo puede ser realmente efectivo, circunstancia que dependerá en último extremo de las condiciones en que cada *juex de las leyes* ejerce sus atribuciones en cada concreto ordenamiento. Así, es significativo que el Congreso de los EEUU haya aumentado las retribuciones de sus congresistas con eficacia inmediata a través de los *Costs of Living Adjustements (COLAs)* previstos en la *Ethics Reform Act*, sin que los órganos judiciales hayan podido pronunciarse sobre su adecuación a la XXVII Enmienda por falta de legitimación de quien planteó la demanda (entre otros, un congresista) al no justificar suficientemente un perjuicio personal (*Schaeffer vs. Clinton*, núm. 99-1385, US Court of Appeals, Tenth Circuit, 13-2-2001), aunque la Corte deja deslizar en su argumentación que los *COLAs* se tratan de un aumento *nominal* y no *real* (en términos económicos) de las retribuciones, con lo cual podría estar justificada su constitucionalidad.

(19) Aunque en puridad la Enmienda impide la vigencia inmediata de cualquier variación de las retribuciones, también las restrictivas; pero considerar la viabilidad de esta hipótesis resulta demasiado ingenua. En esta Enmienda pueden adivinarse reminiscencias del pensamiento de J. Locke, cuando consideraba que «Por esa razón, en las comunidades políticas bien ordenadas y en que se tiene en cuenta como es debido el bien de la totalidad de quienes la forman, el poder legislativo suele ponerse en manos de varias personas; éstas, debidamente reunidas, tienen por sí mismas, o conjuntamente con otras, el poder de hacer leyes, y una vez promulgadas éstas, se separan los legisladores estando ellos mismos sujetos a ellas» (*Ensayo sobre el Gobierno Civil*); lo cual, traducido a una ley que se dirige únicamente a los congresistas y no a la generalidad de los ciudadanos, se logra con la preterición de la eficacia de la ley a la siguiente legislatura.

fuera del acuerdo parlamentario de aprobación del Reglamento no sólo a las formaciones políticas minoritarias, sino incluso a la principal formación política de la oposición (20).

En este sentido, la justificación de la prohibición de la variación *in peius* de las disposiciones sobre la representación durante la legislatura ha sido expresada con claridad del siguiente modo: «... está en la naturaleza de la representación el que tanto las condiciones de acceso como las de permanencia en ella sean conocidas en el momento de manifestarse la voluntad popular, puesto que la elección (y no la designación) que es la causa del mandato, recae en personas concretas y con circunstancias concretas y, a partir de ahí, no puede incorporarse una causa de extinción del mismo radicalmente ajena, por posterior a la elección, al conocimiento y a la voluntad del representante y del representado... Otra interpretación conduciría a abandonar la representación política a la voluntad circunstancial de las mayorías, lo que, obviamente, repugna a la configuración del mandato parlamentario» (21).

Esta justificación de la *ultraactividad* de las normas parlamentarias sobre la representación conduce directamente a postular ese mismo efecto cuando esas normas se contienen en la Ley y no en el Reglamento parlamentario, puesto que en nuestro ordenamiento las normas sobre la representación en general, y sobre el acceso y el ejercicio del cargo parlamentario en particular, pueden o deben expresarse a través de distintos vehículos normativos. Así ocurre, en concreto, con las fuentes que disciplinan las incompatibilidades de los parlamentarios (22). Sin embargo, no parece que deba de ser así cuando se trata de

(20) A pesar de que el Tribunal Constitucional ha hecho referencia al carácter garantista de esa mayoría cualificada de aprobación. Cfr. sobre la cuestión ORTEGA SANTIAGO (2005): 338.

(21) FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR (1989): 268. El autor se ocupa, en concreto, de las incompatibilidades, pero su razonamiento se hace extensivo a todas las disposiciones que afectan al contenido esencial del derecho de los electores y de los elegidos a la *representación*. En cualquier caso, el autor deja fuera de estas consideraciones a las «... meras regulaciones organizativas del ejercicio del derecho que no cuestionan su subsistencia ni lo desnaturalizan», lo que en este trabajo hemos llamado normas parlamentarias *inocuas* desde el punto de vista de la organización de la representación a las que nos referiremos a continuación.

(22) Es relevante, en este sentido, que tanto la LOREG como la modificación operada sobre la misma a través de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, contengan disposiciones transitorias que posponen la eficacia de, entre otras, las disposiciones relativas a incompatibilidades; aunque la primera lo hace con una redacción menos afortunada que la segunda, puesto que en la LOREG se pospone la entrada en vigor (Disposición Transitoria Primera) y en la LO 8/1991 la aplicación (Disposición Transitoria Segunda). Por el contrario, el Proyecto de Ley Orgánica sobre Incompatibilidades de Diputados y Senadores declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 72/1984, de 14 de junio, en un Recurso Previo, preveía expresamente su inmediata entrada en vigor durante la legislatura (Disposición Transitoria); no obstante, aunque ése fue uno de los motivos de impugnación del Proyecto, el Tribunal no necesitó enjuiciar el mismo para declarar su inconstitucionalidad.

disposiciones legislativas que inciden indirectamente sobre la regulación de la representación política, como ocurre, por ejemplo, con las normas penales o procesales que disciplinan la pérdida del mandato o la suspensión en el ejercicio del mismo.

En otro orden de cosas, es preciso tener presente que esa *condición suspensiva* a la que se encuentran sometidas las reformas de las normas parlamentarias hasta el inicio de la próxima legislatura opera lógicamente, por las razones expuestas, cuando se trata de disposiciones restrictivas de derechos, pero no cuando se trata de normas parlamentarias más favorables (23), o *inocuas* (24), desde el punto de vista de la representación y de la preservación del pluralismo político. No obstante, en todos estos supuestos son precisas algunas matizaciones. Así, es posible que una norma parlamentaria que restrinja o dificulte el ejercicio del mandato pueda ser aplicada inmediatamente si ningún integrante de la Cámara se manifiesta en sentido contrario. En este caso, el criterio del *nemine contradicente* que dotaba de efectividad al Derecho parlamentario clásico a través de la costumbre se transforma, en un contexto de continuidad y normatividad *directa* del Reglamento, en el criterio habilitador de la eficacia inmediata de las modificaciones *in peius* de las normas parlamentarias (25).

(23) En la primera legislatura el Congreso de los Diputados aprobó una reforma de su Reglamento provisional (art. 20.1) de ese cariz que suavizaba los requisitos para constituir Grupo Parlamentario. El interés por que esa modificación reglamentaria *in bonus* surtiera efecto, para acabar con la situación de interinidad de la Cámara después de las elecciones, llevó al Pleno del Congreso de los Diputados a decidir sobre su automática aplicación desde el mismo momento de su aprobación, sin necesidad de esperar a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (cfr. el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 5, de 3 de mayo de 1979, donde se reflejan las siguientes palabras del Presidente del Congreso en la Sesión de aprobación de la reforma: «Habiendo, pues, sido aprobado por unanimidad..., queda definitivamente aprobado el art. 20 del Reglamento... Queda, por consiguiente, con plena eficacia normativa a partir de este momento...»).

(24) Con disposiciones parlamentarias inocuas en el sentido indicado nos referimos a aquellas normas que no ordenan directamente el *status* de los representantes sino otros ámbitos del procedimiento parlamentario; por ejemplo, los preceptos reglamentarios que establecen la competencia de la Cámara o del Gobierno para decidir sobre la tramitación de las enmiendas y las proposiciones legislativas con incidencia presupuestaria, que son objeto del enjuiciamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia 223/2006, de 6 de julio.

(25) Algo similar ocurrió con la previsión contenida en el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados relativa al juramento o promesa de acatamiento a la Constitución (art. 20.1.3) que, como consecuencia de una enmienda aprobada en el Pleno durante la aprobación final del Reglamento, se convirtió en un requisito a satisfacer por los Diputados en la primera sesión plenaria posterior a la entrada en vigor del Reglamento (Disposición Transitoria Cuarta). Se trataba, evidentemente, de una disposición limitadora del *status* de los Diputados desde el momento en que no se preveía al inicio de la legislatura, cuando adquirieron la condición plena de tales, y su no satisfacción podría interpretarse como causa de suspensión en el ejercicio del cargo; pero fue

En cuanto a la eficacia inmediata de las disposiciones parlamentarias más favorables, ningún problema plantearía ese modo de actuar en el tiempo de dichas disposiciones si no fuera porque, con cierta frecuencia, la mejora en las condiciones para ejercer determinados derechos parlamentarios puede ocasionar, como reflejo, restricciones o dificultades en dicho ejercicio para otros sujetos parlamentarios. Un buen ejemplo a este respecto lo encontraríamos en el supuesto de una norma parlamentaria que suavice los requisitos para constituir Grupo Parlamentario y que se aplique inmediatamente. La creación de nuevos Grupos durante la legislatura puede ocasionar, entre otros resultados, que deba variarse la composición de las Comisiones parlamentarias y que se reduzca el número de miembros que correspondían en las mismas a los Grupos preexistentes, con la consiguiente *limitación* o *menoscabo* de su derecho a estar representado en las Comisiones con una determinada proporcionalidad, la derivada del Reglamento vigente al inicio de la legislatura.

Con todo, este reverso restrictivo que pueden tener las modificaciones del Reglamento más favorables al *status* de los parlamentarios no es equiparable, sustancialmente, al supuesto de modificaciones cuyo contenido sea en origen limitador de derechos. Por eso, en principio debe descartarse que pueda prosperar un recurso de amparo cuya estimación suponga una reforma peyorativa de derechos a través de la anulación del acto de aplicación de la reforma *in bonus* del Reglamento. Porque en este supuesto no existe en realidad, propiamente, una variación *in peius* durante la legislatura de las condiciones de la representación aplicables a los Grupos Parlamentarios *desfavorecidos* (26).

una enmienda aprobada *casi* por unanimidad (295 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones), que efectivamente fue aplicada de manera inmediata en la legislatura sin que dicha aplicación fuese impugnada —*acquiescencia tácita*— (véanse el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 211, de 10 de febrero de 1982, para la Sesión plenaria de aprobación, y el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 219, de 9 de marzo de 1982, para la Sesión plenaria de juramento o promesa). Aunque, curiosamente, la Sesión donde se tomó juramento o promesa a los Diputados no fue la inmediata posterior a la entrada en vigor del Reglamento (acaecida con su publicación en el *BOCG*, núm. 33-III, Serie H, de 24 de febrero de 1982), sino a su publicación en el *BOE* (núm. 55, de 5 de marzo de 1982). Al mismo tiempo, sin embargo, el Reglamento posponía a la siguiente legislatura la aplicación de las reglas (más restrictivas) sobre la constitución de los Grupos Parlamentarios previstas en el artículo 23 (Disposición Transitoria Segunda).

(26) De cualquier forma, para que un amparo de este tipo pudiera prosperar deberían cumplirse las condiciones que habilitan al Tribunal Constitucional a llevar a cabo una ponderación de los derechos en conflicto cuando se pretende una reforma peyorativa de unos en beneficio de otros por la vía del amparo. Véase, al respecto, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ (1996): 125. Una situación parecida a la descrita, en relación con decisiones de la Mesa del Congreso de los Diputados favorables a la admisión de iniciativas parlamentarias, es la que está en la base de los amparos inadmitidos a trámite con los Autos 135/2004, de 20 de abril, y 85/2006, de 15 de marzo.

Para concluir con este apartado, cabe cuestionarse si la reforma *in peius* de disposiciones parlamentarias podría aplicarse inmediatamente durante la legislatura, sin menoscabo del derecho del artículo 23.2 CE, cuando dicha modificación se opera a través de una reforma constitucional o de una reforma estatutaria, o cuando es consecuencia directa del cumplimiento de una resolución judicial. Un supuesto teórico del primer caso lo encontraríamos en una modificación que suprimiese o redujese el alcance, en cualquiera de esos textos normativos (Constitución, Estatutos de Autonomía), de una determinada prerrogativa. Por concretarlo con un ejemplo, ¿los Diputados y Senadores han de seguir siendo inviolables, durante lo que resta de legislatura, por las opiniones manifestadas en el ejercicio de su cargo, si una reforma constitucional deja sin contenido el apartado 1 del artículo 71 de la Constitución?

Aquí las peculiaridades de la disposición normativa modificadora y su proceso de aprobación conducen directamente a considerar que la eficacia inmediata de esta novación en el *status* del parlamentario no contraría el contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Hay que tener en cuenta que esa modificación se actúa mediante una fuente normativa supraordenada que se aprueba en las Cortes Generales a través de mayorías cualificadas y que puede ser sometida a ratificación popular, por medio del referéndum, por las minorías parlamentarias. Y algo similar habría que concluir respecto de las reformas estatutarias. En definitiva, unos procedimientos donde la garantía del pluralismo se logra ya a través de los requisitos formales de adopción de la norma, sin necesidad, así, de referir dicha garantía a la preterición temporal de la aplicación de la norma, como ocurre con el Reglamento o la Ley que aprueba la mayoría, aunque sea absoluta.

La conclusión que se acaba de exponer se expresa de igual modo desde otro ángulo. Ese *más valor*, desde la perspectiva de la garantía del pluralismo político, del procedimiento de reforma constitucional o estatutaria se concreta en la equiparación de rango entre la reforma y el texto normativo reformado, por lo que la aplicación inmediata es una consecuencia lógica de dicha equiparación. En este sentido, la aplicación inmediata puede preverse en el texto de la reforma (constitucional o estatutaria) de dos maneras: Bien de manera genérica, a través de la disposición que fije la entrada en vigor de la reforma durante la legislatura; bien de manera particular, cuando una disposición transitoria establece expresamente la eficacia inmediata de aquella parte de la reforma donde se prevén las restricciones al *status* del parlamentario. En este último caso, la regla implícita (constitucional o estatutaria) de la prohibición de la aplicación inmediata de las normas restrictivas del *status* representativo, no puede *valer más* que la previsión explícita que, a través de la correspondiente reforma, deja sin efecto a aquella regla para la regulación concreta contenida en tal reforma.

Al mismo tiempo, esa equiparación de rango actúa en relación con el aplicador de las normas sobre la representación, ya sea la Cámara legislativa ya sean los órganos judiciales, que han de interpretar que los efectos de la reforma no se difieren a la próxima legislatura cuando aquélla prevé su entrada en vigor, de forma genérica, en la legislatura en curso. En todo caso, puede que no esté de más decirlo, el aplicador de las normas contenidas en ese tipo de reformas no podrá decidir su aplicación inmediata cuando dicha reforma posponga expresamente su entrada en vigor o su aplicación a la próxima legislatura; y lógicamente, como se ha dicho, tampoco podrá posponer la eficacia cuando la aplicación inmediata se prevea de manera genérica o concreta en la reforma.

En cuanto a las modificaciones de las normas parlamentarias restrictivas de derechos parlamentarios aprobadas para dar cumplimiento a una resolución judicial, encontramos un ejemplo paradigmático en la Resolución del Parlamento de Navarra de 16 de septiembre de 2002, que tenía como finalidad prever la suspensión o disolución de un Grupo Parlamentario cuando la misma se derivase de una resolución judicial de suspensión o disolución de un partido político. En este supuesto se produce una modificación de las normas parlamentarias durante la legislatura que restringe el derecho de los parlamentarios forales a constituir Grupo, y cuya aplicación y eficacia no se pospone a la siguiente legislatura precisamente para que habilite para dar cumplimiento a la correspondiente resolución judicial (27).

Por tanto, en este caso confluyen todos los requisitos que llevan al Tribunal Constitucional a otorgar el amparo en la Sentencia que aquí se comenta, pero hay un aspecto que introduce una diferencia fundamental entre ambos casos. Porque la modificación del Reglamento del Parlamento de La Rioja se realiza a partir de una decisión de naturaleza estrictamente política, mientras que la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Navarra viene determinada por el obligado cumplimiento de una resolución judicial. Por ello, la suspensión o disolución de un Grupo Parlamentario en este último Parlamento no pueden ser contrarias al derecho fundamental del artículo 23.2 CE por suponer una aplicación inmediata durante la legislatura de una nueva disposición parlamentaria. Podrían serlo, en su caso, porque de la disolución o suspensión de un partido político no pueda un órgano judicial hacer derivar la disolución o suspensión de un Grupo Parlamentario; porque una Norma supletoria no sea una fuente

(27) Aún más, la Disposición Transitoria de la Resolución establece su eficacia retroactiva al disponer que «La presente norma será de aplicación a los supuestos acaecidos con anterioridad a su publicación» (*Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, V Legislatura, núm. 88, 18 de septiembre de 2002).

parlamentaria apta para incorporar restricciones innovadoras del *status* de los parlamentarios; o porque la Resolución restrinja derechos individuales de manera retroactiva.

3. EL AMPARO PARLAMENTARIO EN EL TIEMPO: LAS CONSECUENCIAS DE LAS SENTENCIAS MERAMENTE DECLARATIVAS

Aunque a través de la Sentencia que se comenta el Tribunal Constitucional deduce del artículo 23.2 CE una relevante limitación para las Cámaras legislativas en cuanto a la aplicación de las normas parlamentarias en el tiempo, no supone en la práctica un límite infranqueable para aquéllas si tenemos en cuenta que su vulneración puede que sea reparada por el Tribunal a través de una sentencia meramente declarativa si se dicta una vez agotada la legislatura. Así ocurre en la Sentencia 141/2007, con la paradójica consecuencia de que la inconstitucional aplicación inmediata de la reforma reglamentaria produce idénticos efectos que si hubiera sido conforme a la Constitución.

Como refiere el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 6 de la Sentencia al precisar el alcance de su fallo, en su jurisprudencia son bastante frecuentes decisiones en las que, como consecuencia del fin de la legislatura, únicamente puede otorgarse la reparación del derecho fundamental vulnerado por un acto parlamentario a través de la declaración de la vulneración del derecho y de la anulación del acto o actos recurridos, sin que quepa adoptar medidas apropiadas para restablecer al recurrente en la integridad de su derecho. Esta conclusión no admite dudas cuando se trata del restablecimiento en el ejercicio de derechos o facultades parlamentarios que sólo pueden ser efectivos en el curso de la legislatura y no cuando ésta ya se ha agotado, puesto que se trata en puridad de iniciativas ya caducadas con la disolución de la Cámara o la expiración de su mandato (28). Además, el Tribunal Constitucional ha considerado que, en determinados supuestos, aunque la legislatura no se haya agotado, tampoco cabe adoptar medidas de restablecimiento de la iniciativa vulnerada al otorgar el

(28) Ya se trate de la facultad de recabar información de la Administración (SSTC 181/1989 y 203/2001), de presentar mociones (STC 205/1990), de presentar proposiciones de ley (STC 95/1994), de plantear preguntas (STC 107/2001), de solicitar comparecencias (SSTC 177/2002 y 89 y 90 de 2005), o de presentar proposiciones no de ley (STC 40/2003). Curiosamente, en la STC 161/1988, que es la Sentencia que inaugura la línea jurisprudencial del Tribunal sobre el *ius in officio* en sentido propio, el fallo incorpora la adopción de una medida de restablecimiento del derecho de los parlamentarios a que su Cámara respectiva dé curso a la solicitud de información a la Administración, cuando eso no era posible porque la legislatura había fenecido.

amparo (29). Por otra parte, la conservación de los actos de los poderes públicos también puede ser justificación para no adoptar medidas de restablecimiento, con independencia de que la legislatura se haya agotado (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 4) o no (STC 169/1995, de 20 de noviembre, FJ 4).

Sin embargo, cuando se trata del restablecimiento en el derecho a una asignación económica, ya sea del parlamentario, ya sea del Grupo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es más bien confusa. A esa confusión contribuye, sin duda, que el Tribunal ha considerado en alguna de sus decisiones que uno u otro tipo de asignación no forman parte del derecho fundamental del artículo 23.2 CE (30); mientras que en otros casos ha optado por reparar las consecuencias económicas derivadas de la lesión del derecho fundamental al ejercicio del cargo (31). A nuestro parecer, estas últimas Sentencias responden de modo más adecuado a la naturaleza propia del recurso de amparo, a las pretensiones que pueden hacerse valer a través del mismo, y al contenido de las sentencias estimatorias (32).

En efecto, porque para la resolución de los amparos donde están implicadas las asignaciones económicas de los parlamentarios o de los Grupos, no es necesario determinar *a priori* si las mismas forman parte del derecho fundamental del artículo 23.2 CE. Lo relevante es, por una parte, si desde el punto de vista de la *causa petendi* de la demanda de amparo la restricción en el derecho a una asignación económica conlleva, correlativamente, una vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas, según se explicó en el primer apartado de este comentario. Por otra parte, desde el punto de vista del *petitum* de la demanda, lo decisivo es establecer si, una vez constatada la vulneración del derecho fundamental, el pleno restablecimiento en su integridad conlleva la

(29) Así, en el caso de la inadmisión de una enmienda a un Proyecto de Ley de Presupuestos, cuando el amparo se otorga con el ejercicio presupuestario ya vencido (STC 118/1995, FJ 1); o porque el contenido de una iniciativa legislativa inadmitida a trámite se haya incorporado al ordenamiento jurídico durante el transcurso del tiempo hasta la resolución y el otorgamiento del amparo (STC 38/1999, FJ 5).

(30) En cuanto a las retribuciones de los parlamentarios individuales, la STC 28/1984, de 28 de febrero, FJ 4. Respecto de la subvención a los Grupos, la Sentencia 141/2007 que se comenta y la 214/1990 parecen considerar que tampoco forma parte del contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

(31) La Sentencia 136/1989, de 19 de julio, respecto de la asignación económica individual, y la 15/1992, respecto de la subvención económica de los Grupos. Curiosamente, en la primera de estas Sentencias el Tribunal no lleva al fallo la medida de restablecimiento, que se contiene, sin embargo, en el último de los fundamentos jurídicos.

(32) Sobre los distintos contenidos del fallo estimatorio en el recurso de amparo cfr., entre otros, FERNÁNDEZ FARRERES (1994): 315, PÉREZ TREMPs (2004): 306.

reintegración de las cantidades económicas dejadas de percibir por el representante o su Grupo (33).

Según lo que se acaba de decir, en las Sentencias en las que el Tribunal Constitucional declara la reintegración a los representantes en las cantidades económicas no percibidas, éste está respondiendo con esa medida al *petitum* de la demanda, pudiendo adoptar dicha medida al margen de que la *causa petendi* sea la vulneración del derecho fundamental por las restricciones padecidas en su derecho a una asignación económica (como ocurre en la Sentencia 15/1992), o por otro motivo (por ejemplo, una sanción parlamentaria, como ocurre en la Sentencia 136/1989). Pero en aquellas decisiones en las que deniega tal reintegración lo hace desde un enfoque equivocado, considerando que la privación o restricción de la asignación económica no puede constituir la causa de pedir por no integrar el contenido del derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

Así ocurre en la Sentencia 28/1984, donde los recurrentes no alegan en ningún caso que se haya vulnerado su derecho fundamental por haber dejado de percibir su asignación parlamentaria, sino que alegan que tal vulneración proviene de la pérdida del escaño por expulsión de su partido; el devengo de las cantidades dejadas de percibir se postula como una medida para el restablecimiento en la integridad de su derecho (antecedente 1). Pero el Tribunal Constitucional responde a esta pretensión con el argumento referido de que el derecho fundamental del artículo 23.2 CE no comprende el derecho al percibo de las cantidades previstas en las normas (FJ 4).

En la Sentencia 141/2007 que aquí se comenta ocurre algo similar, puesto que la reposición de las asignaciones económicas dejadas de percibir se plantea en la demanda como una medida de restablecimiento (*petitum*, antecedente 3); aunque no carece de lógica que el Tribunal analice en sus fundamentos si la restricción de esa asignación vulnera el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, puesto que esa restricción se deriva de un Acuerdo parlamentario impugnado cuya nulidad se reclama también en el *petitum* (34). Por lo que se refiere a la

(33) Sobre el *petitum* y la *causa petendi* de la demanda de amparo, y el matizado deber de congruencia con ambos de la sentencia que resuelve el recurso, véase DíEZ-PICAZO JIMÉNEZ (1996): 38, y sobre la necesidad de modificación de las fórmulas decisorias en los recursos de amparo para que el reconocimiento del derecho sea jurídicamente eficaz, cfr. RUBIO LLORENTE (1998): 47.

(34) No obstante, a pesar de que el Tribunal Constitucional considera que dicha vulneración no existe, no puede dejar de anular en el fallo ese Acuerdo porque el mismo trae causa de modo necesario del Acuerdo principal o *matriz*, el que declara la disolución del Grupo Parlamentario del Partido Riojano.

Sentencia 214/1990, ésta no incurre en el error referido de transformar un *petitum* en una *causa petendi*, puesto que la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo se vincula en la demanda a la reducción de la subvención fija del Grupo Mixto (35).

Por todo lo dicho, la reintegración de las cantidades económicas dejadas de percibir como consecuencia de la vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 CE es una medida que puede ser adoptada por el Tribunal Constitucional para restablecer al recurrente en la integridad de su derecho. Además, esta medida puede ser plenamente efectiva aunque la legislatura haya concluido, puesto que se trata de una obligación que puede ser cumplida satisfactoriamente por la Cámara legislativa dotada de continuidad a pesar de la *discontinuidad* derivada del transcurrir de las diferentes legislaturas. Frente a esta conclusión cabe plantear, no obstante, un par de cuestiones. ¿Tiene sentido restablecer a los parlamentarios en ese derecho económico cuando éste tiene un carácter instrumental para el ejercicio del cargo y la legislatura ya ha fenecido? En segundo lugar, ¿cabe el restablecimiento de este derecho en favor de un Grupo Parlamentario si tenemos en cuenta que éstos se constituyen en cada legislatura y, por lo tanto, dejan de existir con el fin de la misma?

Lo más adecuado parece considerar que el restablecimiento en la asignación económica sigue siendo posible en ambos supuestos, teniendo en cuenta que constituye *casi* el único remedio dotado de cierta virtualidad para que el amparo parlamentario, en su dimensión subjetiva, pueda tener alguna eficacia frente a las consecuencias que se derivan del agotamiento de la correspondiente legislatura. En cualquier caso, habrá de justificarse que estamos ante unos efectos derivados de la vulneración que no se han agotado o consumado totalmente. En este sentido, la Sentencia 15/1992 (FJ 7) construye la pervivencia de los efectos de la vulneración considerando que la reintegración de las asignaciones dejadas de percibir trata de paliar las consecuencias económicas de la privación de la subvención al Grupo Parlamentario, en cuanto que los gastos de funciona-

(35) La necesidad de no confundir ambos planos de las demandas de amparo parlamentario es señalada de manera muy clara en el FJ 2 de la Sentencia 119/1990, de 21 de junio, donde se dice que «... en lo que toca a la afirmación de que los derechos de los que los recurrentes pretenden ser restablecidos [incluidos los económicos] no tienen naturaleza de derechos fundamentales, la misma consideración que la representación del Congreso hace de que la alegada vulneración de los derechos a la igualdad y al acceso a los cargos públicos es la *causa petendi* del recurso nos excusa de toda respuesta, pues, como es evidente, la admisibilidad del recurso de amparo viene determinada por la naturaleza de los derechos cuya violación se aduce como causa de la petición que se nos hace, sin perjuicio de que la petición misma incluya el restablecimiento de unos derechos y prerrogativas que, por lo demás, el propio Reglamento del Congreso de los Diputados (arts. 6 a 11) considera propios de éstos».

miento institucional del mismo pudieran haber sido suplidos por los recurrentes. Construcción que resuelve las dos cuestiones referidas, puesto que presupone que los efectos económicos no están agotados y que han repercutido en los representantes individuales, de manera que el fin de la legislatura y de los Grupos en ella constituidos no impide tal restitución.

Esta conclusión acerca de la necesidad de *apurar* al máximo en el amparo parlamentario las posibilidades de reparación subjetiva del derecho fundamental, para que el recurso no quede vaciado de su capacidad tuitiva, se reafirma, si cabe, si tenemos en cuenta las escasas ocasiones en que el Tribunal Constitucional admite la suspensión de los actos recurridos en amparo y, más en particular, cuando se trata de impugnaciones del artículo 42 LOTC (36). El Auto del Tribunal en el que se niega la suspensión de los actos recurridos en el recurso que da lugar a la Sentencia que se comenta es muy revelador de lo que se acaba de decir (Auto 18/2002, de 11 de febrero). En primer lugar (FJ 1), en él se sigue la jurisprudencia del Tribunal en la que la suspensión de los actos de los poderes públicos recurridos en amparo es entendida como una excepción a la regla de la no suspensión, a pesar de la clara literalidad del artículo 56 LOTC, en la redacción vigente en el momento de dictarse el Auto, según la cual la regla es que el acto recurrido deberá suspenderse si se demuestra que su ejecución hace perder al amparo su finalidad.

En segundo lugar (FJ 1), el Tribunal Constitucional afirma la excepcionalidad de la referida suspensión y su aplicación restrictiva como consecuencia de la naturaleza extraordinaria de la jurisdicción de amparo. Pero conviene precisar que esa naturaleza extraordinaria guarda relación, propiamente, con que lo *ordinario* en el recurso de amparo sea que el acto recurrido haya sido revisado previamente en los Tribunales de Justicia; condición que no procede, por tanto, cuando se trata de un amparo del artículo 42 LOTC.

En tercer lugar (FJ 2), el Tribunal deniega la suspensión porque «una eventual Sentencia favorable a los recurrentes podría implicar percibir con efecto retroactivo las asignaciones y subvenciones que... hubiesen dejado de percibir». Sin embargo, a diferencia del supuesto que toma como referencia el Tribunal para esta argumentación (el Auto 589/1989 y la Sentencia 15/1992), en la Sentencia 141/2007 no se reintegra a los recurrentes en las subvenciones económicas que dejó de percibir su Grupo, y no hay asomo en la Sentencia de la necesi-

(36) Dejando a un lado la improcedencia de las pretensiones indemnizatorias en el recurso de amparo según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Sobre esta cuestión véase, de modo crítico, DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ (1996): 50. Sobre el trámite de suspensión de los actos de los poderes públicos objeto del recurso de amparo, cfr. CHINCHILLA MARÍN (2001): 877.

dad de esa percepción retroactiva tomando como referencia al Auto denegatorio de la suspensión.

En cuarto lugar (FJ 3), considera el Tribunal Constitucional que la suspensión es innecesaria porque los recurrentes pueden seguir ejerciendo sus derechos representativos en esencia, aunque no se suspenda el acto recurrido, y porque persiste un interés general en que se ejecuten los actos y decisiones de los poderes públicos. Sin embargo, que la reducción en los derechos de los parlamentarios operada por el acto recurrido sea mínima porque los Diputados disponen del Grupo Mixto en exclusividad, y porque pueden participar en los debates y recibir subvenciones con una reducción proporcional pequeña, no es razón suficiente para excluir la suspensión. Porque lo relevante es que la ejecución del acto haga perder al amparo su finalidad para que pueda decretarse la suspensión, lo cual se concreta aquí en que los recurrentes se coloquen en igualdad de condiciones con el resto de Grupos a través de un Grupo propio; ése es el contenido, escaso si se quiere pero *esencial*, como confirma la Sentencia, que dejan de disfrutar los Diputados con la ejecución del acto recurrido. Además, el argumento del Tribunal podría usarse *a contrario*, porque las escasas variaciones en los derechos de los recurrentes que se derivarían de la suspensión del acto recurrido presuponen que la suspensión no perturbará, o lo hará de forma leve, la actividad del Parlamento de La Rioja y, por extensión, los intereses generales (37).

Por último (FJ 3), en atención a la *preclusividad* que comporta en los amparos parlamentarios el fin de la legislatura, el Tribunal Constitucional considera aconsejable en el Auto adelantar en lo posible el momento de dictar sentencia por tratarse, dice, de un recurso de amparo instado por representantes de los ciudadanos. Sin embargo, esta declaración de intenciones para dotar al amparo de alguna efectividad no meramente declarativa se queda finalmente en un *desideratum* sin realización, pues la Sentencia se dicta transcurridas dos legislaturas desde aquella en la que se suscita el amparo. Lo mismo que ocurre, en definitiva, en las abundantes sentencias de amparo parlamentario meramente declarativas que jalonan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Por todo lo que se acaba de exponer, quizás sea necesario que el Tribunal Constitucional aborde los amparos parlamentarios desde otras premisas diferentes, dadas las peculiaridades que les son propias. Eso podría reflejarse en los

(37) A este respecto, no guarda ninguna lógica con la suspensión prevista en el artículo 56 LOTC que la perturbación grave del interés general se sitúe por el Tribunal en la falta de ejecución del acto recurrido, porque eso supone convertir a la *consecuencia* de la existencia de una perturbación en la *causa* de su existencia, generando así un círculo vicioso en el que no tendría cabida nunca la suspensión de un acto recurrido en amparo.

ámbitos del otorgamiento de la suspensión del acto recurrido, de la prioridad en su tramitación procesal o del contenido y los efectos de los fallos estimatorios. Aún es pronto para saber si las modificaciones introducidas en el procedimiento de amparo por la Ley Orgánica 6/2007 pueden coadyuvar a ese cometido, sobre todo si tomamos en consideración las nuevas previsiones sobre la admisión de los recursos (art. 50) y sobre la suspensión de los actos o sentencias impugnados (art. 56). Pero parece poco discutible que la especial dimensión que cobra el tiempo respecto de las *normas*, los *actos* y los *amparos* parlamentarios apunta necesariamente en esa dirección, para evitar que *el tiempo necesario para tener razón se torne en contra de quien tiene razón* (38).

BIBLIOGRAFÍA

- AZPITARTE SÁNCHEZ, M. (2007): *Cambiar el pasado. Posibilidad y límites de la ley retroactiva* (texto no publicado).
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1996): «El recurso de amparo y la reforma peyorativa de derechos fundamentales: el denominado “contra-amparo”», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996.
- CHINCHILLA MARÍN, C. (2001): «Artículo 56», *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional-BOE.
- CRISAFULLI, V. (1993): *Lezioni di Diritto Costituzionale*, vol. II, Padua, Cedam.
- DÍEZ-PICAZO, L. M. (1990): *La derogación de las leyes*, Madrid, Civitas.
- DÍEZ-PICAZO JIMÉNEZ, I. (1996): «Reflexiones sobre el contenido y los efectos de las Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en recursos de amparo», *La Sentencia de amparo constitucional*, Madrid, CEC.
- ESPÓSITO, C. (1934): *La validità delle leggi*, Milán, Giuffrè.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (1994): *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Madrid, Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (1989): «Causas de inelegibilidad e incompatibilidad y control judicial de las actas electorales», *Comentarios a las Leyes Políticas*, t. VI, Madrid, Edersa.
- LAURENT, F. (1878): *Principes de Droit Civil Français*, t. I, Bruselas-París, Bruylant.
- MANETTI, M. (1990): *La legittimazione del Diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè.
- MANZELLA, A. (2003): *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino.
- ORTEGA SANTIAGO, C. (2005): *El mandato representativo de los Diputados y Senadores*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- PÉREZ TREMP, P. (2004): *El recurso de amparo*, Valencia, Tirant lo Blanch.

(38) Esta afirmación corresponde a G. Chiovenda (*il tempo necessario ad aver ragione non deve tornare a danno di chi ha ragione*) y se ha tomado de CHINCHILLA MARÍN (2001): 881.

- REQUEJO PAGÉS, J. L. (2001): «Derechos de configuración legal», *Temas Básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Madrid, Civitas.
- RUBIO LORENTE, F. (1993): «El control parlamentario», *La forma del poder*, Madrid, CEC.
- (1998): «El recurso de amparo», *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, McGraw-Hill.