

DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (Coord.), ARAGÓN REYES, Manuel (*et. al.*):
Las fuentes del Derecho parlamentario. Vitoria-Gasteiz, Parlamento
Vasco, 1996.

ELVIRO ARANDA (1)

I

Creo no exagerar si digo que la obra que ahora comienzo a recensionar está abocada a convertirse en texto principal de entre los trabajos que sobre Derecho parlamentario en nuestro país se han elaborado en los últimos años. Por supuesto, de obligada consulta para todos aquellos que nos dedicamos a esta materia.

Con el título genérico de «Las fuentes del Derecho parlamentario» se recogen en este libro las ponencias presentadas a las cuartas jornadas organizadas por el Parlamento Vasco, sobre legislación y ordenamiento (25 y 26 de octubre de 1996) y que consolidan a la Cámara vasca como uno de los foros más prestigiosos en el estudio de Derecho parlamentario existentes en la actualidad.

La obra se estructura en dos grandes bloques de ponencias:

Un primer bloque, que se ocupa de analizar las principales fuentes y su ubicación en el Derecho parlamentario español. El problema conceptual y su eficacia, estudiado con rigor y tino en sus respectivas ponencias por los profesores M. Aragón Reyes y E. Matía Portilla; la fuentes supraleales parlamentarias, por J. J. Lavilla; la posición de los Reglamentos parlamentarios, por el profesor R. Punset; las Resoluciones normativas por I. E. Pitarich; la Ley como fuente del Derecho parlamentario por R. Jiménez

(1) Profesor de Derecho parlamentario en la Universidad Carlos III de Madrid.

Asensio; otras fuentes, por B. Pendás García y el Control del Derecho parlamentario por el profesor L. López Guerra.

Un segundo bloque, que con mucho acierto ya ha pasado a ser habitual en la estructura de estas jornadas, se ocupa del estudio de las fuentes del Derecho parlamentario en el Derecho comparado: Alemania, J. Pietzcker; Estados Unidos, S. Bach; Francia, P. Avril; Reino Unido, P. Silk e Italia, A. Manzella.

De las ponencias en Derecho Comparado presentadas en este libro resulta especialmente interesante comprobar como la consideración sobre el Derecho parlamentario y sus fuentes entre los países estudiados está aún lejos de ser homogénea. Sin duda, la tradición jurídica distinta entre países Anglosajones y países Continentales es el elemento que más refuerza esas diferencias. Pero incluso entre sistemas continentales las distancias que podemos apreciar son notables. Baste comparar el valor que J. Pietzcker en el sistema alemán da al principio de discontinuidad de los reglamentos y a la flexibilidad del Derecho parlamentario (quizás fruto de la influencia de las tesis estatutarias de Hastcheck y Gneist), con la apuesta decidida en el sistema francés –P. Avril– o italiano –A. Manzella– por la integración del Derecho parlamentario en el sistema jurídico constitucional. En todo caso, esta sección nos ha permitido acercarnos a otras concepciones que aunque divergentes pueden aportarnos mucho para ir perfilando nuestra posición doctrinal.

II

Dentro del debate que sobre la materia se sostiene en España, como acertadamente señala el coordinador de la obra, J. C. da Silva Ochoa, debemos partir de que el Derecho parlamentario ha sufrido en este siglo una profunda transformación. Por supuesto, es un cambio inducido por el de más alto calado que se ha ido generando desde el inicio de la segunda posguerra en los Estados constitucionales: la normatividad de la Constitución, la nueva relación entre poderes o la eficacia directa de los derechos fundamentales han supuesto que la organización y el funcionamiento de los parlamentos modernos nada tenga que ver con su concepción clásica.

Para las teorías clásicas del Derecho parlamentario lo fundamental era la consecución de la independencia parlamentaria. Tan era así, que al Dere-

cho parlamentario de la época se le entendía en expresión de A. Fernández-Miranda, como técnica de libertad del Parlamento.

Sin embargo, en la actualidad este Derecho no puede seguir entendiéndose exclusivamente como una mera técnica de organización al servicio de la independencia de la Cámara. En expresión, también de A. Fernández-Miranda, el Derecho parlamentario tiene que ser una técnica de libertad en el Parlamento e, incluso, frente al Parlamento.

Es un Derecho, como señala el profesor L. López Guerra en su ponencia, que ha de asegurar la libertad en el Parlamento y frente al Parlamento ordenando la vida de las Cámaras de conformidad con la Constitución. El principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que proclama el artículo 9.1 cambia radicalmente la concepción y justificación de este Derecho. El mandato por el que la actuación de los poderes públicos debe ser ajustada a Derecho se traduce en la necesaria articulación de mecanismos de control de ese sometimiento. Además, y esto creo que es esencial para poder situarnos, ese control supone que no puede seguir hablándose de *autodiquia* o *autocrinia* parlamentaria, que cree inmunidad frente a toda jurisdicción externa que supervise la adecuación del subsistema del Derecho parlamentario.

Desde estas premisas se ha de entender la «nueva» posición de las Cámaras, órganos constitucionales que, como señalan en sus ponencias los profesores M. Aragón Reyes y R. Punset, están directamente vinculados al ordenamiento jurídico mediante el artículo 9.1 de la Constitución, que cuentan con autonomía organizativa, según el artículo 72 de la misma, y que se expresa en autonomía reglamentaria, presupuestaria y de regulación de las condiciones de su personal.

Estamos ante un Parlamento que, frente al clásico, que se autolegitimaba por su relación con la Sociedad, queda incorporado al Estado por el Derecho. El artículo 72 de la Constitución no es una norma meramente declarativa de la independencia previamente reconocida a la institución, el artículo 72 es la norma fundamental y constitutiva de la autonomía parlamentaria en las tres vertientes antes señaladas; sin ella el Derecho parlamentario carecería de fuente de producción, elemento esencial en un sistema organizado desde una Constitución que se manifiesta como norma jurídica superior del ordenamiento.

A partir de este momento se tiene que dejar de hablar de independencia parlamentaria y comenzar a hacerlo, en la línea de lo que sostienen R. Punset y E. Matía Portilla de autonomía orgánico-funcional de las Cámaras. Los Reglamentos integrados y conformados a la Constitución son normas de la Cámara que además de desarrollar y ordenar su trabajo tienen que garantizar el pluralismo político y el relativismo ideológico en ellas existentes. De esta forma, el Reglamento deja de ser una norma imputable exclusivamente a la Cámara para convertirse, en palabras de V. Crisafulli, en un acto estatal que produce normas que interesan y afectan al resto del ordenamiento jurídico.

Luego llegado a este punto nada impide sostener que en Derecho parlamentario, como en el resto del sistema jurídico, la Constitución cumple una doble función: es norma inmediatamente aplicable, —el profesor Lavilla se ocupa en su ponencia de probar su carácter de fuente parlamentaria— y es norma sobre las normas, en palabras de I. de Otto, fuente acerca de las fuentes.

De la Constitución como norma inmediatamente aplicable queda constancia cuando actúa encargada de la creación y organización de los poderes y órganos básicos del Estado. Se ocupa especialmente de la relación de éstos y, en particular, de las relaciones del Parlamento con otros poderes (Gobierno y Poder Judicial). También queda constancia cuando regula la actividad institucional de las Cámaras (v.gr. función legislativa, arts. 81, 92, función de control, arts. 108-114, etc...). Finalmente no debemos olvidar como incluso la Constitución se ocupa de regular materias de organización y funcionamiento parlamentario (v.gr. 67.3 y 72.1.1.3.).

Si comparamos la tesis que aquí se mantiene con la expuesta S. Bach sobre el sistema de los Estados Unidos cuando dice que «*La Cámara de Representantes y el Senado no sólo han interpretado las pocas normas impuestas por la Constitución de acuerdo con sus intereses, sino que el Tribunal Supremo ha sido reacio a oponerse a estas interpretaciones y a imponer sus propios criterios*», podemos apreciar cuanta distancia nos separa.

La segunda fuente en importancia del Derecho parlamentario son los Reglamentos de las Cámaras.

La cuestión más debatida sobre dichas normas ha sido la referida a su posición en el ordenamiento jurídico. Muestra de este debate, que a algunos

nos parece debería considerarse cerrado, es la posición enfrentada que en esta obra mantienen R. Punset, I. E. Pitarch y L. López Guerra.

Desde mi punto de vista el resultado a que se llega sobre esta norma depende de las premisas de las que partamos. Para aquellos que entienden que la potestad reglamentaria de las Cámaras encuentran su legitimación y fundamento, por encima de todo, en el principio de independencia de las Cortes Generales, en esta línea I. E. Pitarch, el resultado es la consideración de los Reglamentos como expresión normativa de dicho principio. Para esta corriente doctrinal, la norma constitucional que se refiere a la autonomía reglamentaria del Parlamento es una norma que lo único que hace es «declarar» la «autodeterminación» del Parlamento como principio legitimador del sistema, y por tanto, los reglamentos asumen la función de garantizar dicho principio. En una «lúcida» metáfora dirán que en el universo estatal, el Parlamento –y sus Cámaras– aparecen como estrellas que brillan con luz propia; frente a lo que sucede con otros órganos del Estado. Para aquellos otros que entienden (entendemos) la potestad reglamentaria de las Cámaras como facultad –medio– para regular las condiciones de su organización y funcionamiento, los Reglamentos son la expresión del autogobierno de dicho órgano del Estado. La norma constitucional que reconoce la autonomía parlamentaria tiene un carácter constitutivo –R. Punset y L. López Guerra–, de tal manera que el Reglamento parlamentario no es el garante de una independencia de principios reconocida a las Cámaras, es por el contrario, una norma de desarrollo de la autonomía reconocida al órgano parlamentario por la Constitución. Haciendo uso de la metáfora antes apuntada, el Parlamento –y sus Cámaras– efectivamente aparecen como «estrellas» en la constelación del Estado, pero brillando con la luz que les ofrece el «astro rey», la Constitución.

El artículo 72 de la Constitución es la norma fundamental y constitutiva de la autonomía reglamentaria de cada una de las Cámaras. Sin embargo, dicho artículo nada señala sobre el contenido material de dichos reglamentos, por lo que tendremos que indagar en otras normas constitucionales para poder colegir el contenido material de los Reglamentos.

Estoy de acuerdo con el profesor R. Punset cuando apunta al artículo 66.2 de la CE como la primera norma que contribuye a aclarar el valor normativo de los reglamentos de las asambleas. Con ella estamos ante una norma de carácter institucional en cuanto que enumera las funciones parlamentarias (potestad legislativa, aprobación de los Presupuestos Generales y control de

la acción del Gobierno). Además son funciones que cuentan con un desarrollo inicial en el propio Texto Fundamental (arts. 72, 75.1 en materia de organización interna; arts. 67,3, 79 y 73 en materia de funcionamiento interno; arts. 75.2.3, 70, 71, 134 y 150 en materia de procedimiento legislativo y arts. 76, 77.2, 108 a 114 en materia de control del Gobierno).

Otra cosa muy distinta es pensar que por el hecho de que la Constitución se ocupe tanto de reconocer una reserva formal de reglamento, como de normativizar ciertas actividades parlamentarias, todas las materias parlamentarias están sometidas a una reserva de Reglamento. Ciertamente podemos encontrarnos materias que aun afectando de forma más o menos directa a la organización o el funcionamiento de las Cámaras no están sometidas a reserva reglamentaria. Incluso existen algunas que están sometidas a reserva legal –legislación electoral–. Cuestión que nos ha de llevar a ocuparnos, como hace R. Jiménez Asensio en su ponencia, de la Ley como fuente del Derecho parlamentario.

El Estatuto de Persona de las Cortes Generales (desde ahora EPCG) conforma otra de las fuentes centrales del Derecho parlamentario.

La doctrina (en la obra que comentamos, M. Aragón Reyes, L. López Guerra, R. Punset y E. Matía Portilla) está totalmente de acuerdo en que es una fuente distinta a los reglamentos de las Cámaras, entre otros motivos porque es común al Congreso de los Diputados y el Senado, se aprueba por un procedimiento distinto, pero sobre todo su particularidad está en la materia que regula: las relaciones de las Cámaras con el personal que en ellas prestan sus servicios profesionales.

Nos encontramos con una norma jurídica de carácter primario, por expreso deseo del art. 72 de la CE la materia de personal se ha de regular en el EPCG, y por lo tanto entre el Reglamento y el EPCG no existe una relación de jerarquía. Respecto a la Constitución su relación es de competencia, por lo que de acuerdo con el art. 161.1.a) y el art. 27.1.b) de la LOTC, su posición en el sistema de fuentes se ha de situar al mismo nivel que los Reglamentos parlamentarios.

Hasta aquí la posición de la doctrina es más o menos pacífica a la hora de situar las fuentes del Derecho parlamentario. Pero con el resto de fuentes para la producción de ese Derecho –Resoluciones de presidencia, Acuerdos de las mesas, usos, costumbre, convenciones– la situación se torna resbala-

diza y discrepante. A pesar de ello la obra que presentamos no renuncia a acometer la cuestión y I. E. Pitarch y B. Pendás García ofrecen para ello dos interesantes ponencias que abren todo un campo para la polémica y el debate.

De las Resoluciones presidenciales lo más discutido desde el punto de vista de las fuentes son aquellas que dan lugar a una Disposición, y por lo tanto son susceptibles de una pluralidad de actos concretos. Son normas que integran preceptos reglamentarios incompletos y que se incorporan al acervo normativo de la Cámara. De acuerdo con la Sentencia 118/88, de 20 de junio, dichas resoluciones se dictan para *«suplir omisiones y para interpretar el reglamento, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones»*.

En cuanto a su rango normativo la Sentencia 118/88, de 20 de junio, señala que se han de equiparar a los Reglamentos parlamentarios tan sólo a los efectos de impugnación mediante el recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional hace esta asimilación a partir de una interpretación extensiva del art. 27.2 d) de la LOTC, y quizás por ello desde el primer momento el Tribunal se cuidó de decir que estas normas tenían fuerza de ley.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/95, de 13 de febrero, remueve dicha doctrina. Implícitamente viene a decir que la Sentencia 118/88 se excedía cuando equiparaba a los efectos de control de constitucionalidad las resoluciones de carácter general a los reglamentos, y sobre la base de que en la Sentencia 119/90 ya se había declarado nula una resolución presidencial, se declara sin más dilación que todas las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario que afecten a los derechos fundamentales son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional y, por tanto, cabe añadir que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los reglamentos.

La doctrina de la Sentencia 44/95, de 13 de febrero, cambia radicalmente la posición en el sistema de fuentes de las resoluciones de presidencia que dan lugar a una Disposición. Desde ahora toda resolución, de carácter general o no, que afecte a los derechos fundamentales podrá recurrirse en amparo constitucional, pero todas aquellas que, aún afectando al reglamento parlamentario, no atenten contra dichos derechos, quedarán sin posibilidad de control jurisdiccional alguno. Lo que es tanto como retirarles su condición de normas con rango de ley a los efectos de control que le ha-

bía conferido la Sentencia 118/88, de 20 de junio. Aquí tenemos un buen ejemplo de como la carencia de una doctrina consolidada puede llevarnos a que Tribunal Constitucional actué con cambios de gran radicalidad.

III

La gran conclusión que podemos sacar de las aportaciones que se hacen en esta obra es que el Derecho parlamentario como sistema normativo plenamente integrado en el ordenamiento general es la mejor garantía para el funcionamiento democrático del Parlamento actual. Es, como señala J. C. da Silva Ochoa, un instrumento de defensa del estatuto de los parlamentarios, una garantía para las adecuadas relaciones entre el Gobierno y las Cámaras y es la mejor manera de ofrecer seguridad a los terceros que entren en contacto con la actividad parlamentaria. En definitiva, ofrece seguridad jurídica.

Pero también existe la otra cara de la moneda. El propio Juan Carlos da Silva señala que su mayor virtud —la seguridad jurídica— es, a su vez donde está su mayor debilidad. El Derecho parlamentario contenido en normas por su propia naturaleza resulta inmune al cambio y se banaliza por pura esclerosis.

Luego parece que el Derecho parlamentario tiene que preocuparse especialmente de compaginar la seguridad que ofrecen las normas con la necesaria flexibilidad para dar solución al caso concreto. A. Manzella, ampliando un poco más esta dialéctica, señala que el Parlamento debe ser al mismo tiempo órgano de la sociedad —órgano del pueblo— y órgano del Estado, incorporado a su estructura y adecuando sus procedimientos al ordenamiento constitucional. Estamos como tantas otras veces en el mundo del Derecho, en un conflicto de intereses: es innegable la politicidad de la actividad desarrollada en el Parlamento. En realidad lo que caracteriza a las diversas funciones de los Parlamentos actuales es la hegemonía de la actividad política, como canal de comunicación de los órganos del Estado con la Sociedad, pero tampoco se puede dejar de considerar la juridicidad de dichos órganos, si desconocemos ésta, se pierden los mecanismos mediante los cuales el ordenamiento del Estado garantiza los controles y los límites a los diversos poderes, haciendo efectiva la tutela de los derechos legítimos de los sujetos individualmente considerados y de los grupos minoritarios.

Todo ello lleva a concluir que la eficacia y funcionalidad de los Parlamentos actuales se ha de conjugar sobre el difícil equilibrio de asegurar su politicidad sin perder las garantías de su juridicidad. Esto, que desde una concepción de una Constitución normativa, que incorpora derecho y deberes para los ciudadanos y los poderes públicos, parece obvio, ha dado lugar a constantes conflictos en la doctrina y la jurisprudencia a la hora de conocer el valor y la extensión de las normas parlamentarias. Buena muestra, son algunas de las tesis sostenidas en este libro.

Para poder seguir avanzando en éste, todavía poco transitado camino, es imprescindible que tanto instituciones parlamentarias como doctrina unan esfuerzos y sigan en experiencias como la que con tanta dignidad y éxito desarrolla el Parlamento Vasco y que tiene su mejor reflejo en, como señalaba en el inicio de este comentario, estas ya prestigiosas Jornadas de Derecho Parlamentario.

Ahora, con este libro sobre fuentes del Derecho parlamentario, nos prometen los compañeros del Eusko Legebiltzarra un ciclo que pueda llegar a constituir un «corpus» sistematizado de los principales problemas jurídicos-políticos en la organización y funcionamiento de los parlamentos. Sin duda una magnífica idea a la que sólo me queda animar para que se lleve a cabo, en el pleno convencimiento de que servirá para «redondear» el magnífico trabajo que están haciendo.