

EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO: UNA EXPERIENCIA DE CUARENTA AÑOS

Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ
Letrado de las Cortes Generales
Profesor de Derecho Constitucional

RESUMEN

El reglamento parlamentario está reconocido en todas las democracias como un caso de normación autónoma de las cámaras. Sobre este común denominador, los reglamentos del Congreso y del Senado han adquirido unos caracteres propios, que se han desarrollado a lo largo de los últimos cuarenta años. Así, la necesidad de aprobación por mayoría absoluta, lo que dificulta su reforma; su posible impugnación ante el Tribunal Constitucional, lo que ha favorecido su calificación de norma con fuerza de ley; a partir de lo anterior el control de los actos internos, por vulneración de las normas reglamentarias y mediante el recurso de amparo, y, finalmente la intervención de la ley ordinaria en cuestiones que debían quedar reservadas a los reglamentos.

Palabras clave: Reglamento, Fuerza de ley, Mayoría absoluta, Control de constitucionalidad, Control actos internos parlamentarios.

ABSTRACT

In all democracies the parliamentary Rules of procedure are usually recognized as a case of autonomous regulation of the chambers. Besides this common denominator, rules of procedure of the Congress of Deputies and the Senate have their own characteristics, which have been developed over the last forty years. Thus, the need for approval by an absolute majority, which hinders its reform; its possible challenge before the Constitutional Court, which has favored its classification as a norm with the force of law; from the above the control of internal acts, by violation of these internal rules and by means of the appeal for protection of fundamental rights, and finally the intervention of the ordinary law in matters that should be reserved to these provisions.

Keywords: Rules of procedure, Force of law, Absolute majority, constitutional control, parliamentary internal acts control.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SU APROBACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA. III. LA LEY ORDINARIA COMO ALTERNATIVA AL REGLAMENTO. IV. LA IMPUGNABILIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO. V. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO ACTO CON FUERZA O VALOR DE LEY. VI. EL CONTROL DE LA REGLAMENTARIDAD DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS NO NORMATIVOS, ¿PROCEDIMIENTO ADECUADO?

I. INTRODUCCIÓN

El presente comentario, enmarcado dentro de la efemérides del 40º aniversario de la Constitución, no persigue indagar y comentar el contenido de los reglamentos parlamentarios, para lo que ya existen sobradas monografías, sino algo más simple, como esbozar el significado que han tenido en la vida constitucional a lo largo de tiempo tan dilatado.

Siempre se ha destacado la importancia de esta norma interna, que contrasta con la modestia de su denominación: no se trata de una norma subalterna a la ley, sino de rango equiparable a la misma, en cuanto directamente sometida a la Constitución; regula una institución fundamental y, en concreto, sus relaciones con el Gobierno, y, finalmente pero no lo último, la aprobación de las leyes depende de lo que en la misma se establezca. Si esto es así con carácter general, podemos adelantar que el significado de los Reglamentos del Congreso y Senado ha resultado reforzado, por las causas y con las consecuencias que luego se comentan.

Algunos factores novedosos, no siempre advertidos, han alterado, siquiera parcialmente, la naturaleza o posición de estos cuerpos normativos. En primer lugar destaca la novedad que supuso la exigencia de mayoría absoluta para su aprobación y reforma por el artículo 72.1 CE. En segundo lugar, figura la “competencia” que la ley ordinaria ha supuesto para el reglamento parlamentario. También hay que citar su posible control de constitucionalidad introducido por el artículo 27.2 d) de la LOTC. En cuarto lugar, destaca su condición de fuerza de ley y, finalmente, el control de su observancia.

Pasamos a comentar brevemente estos aspectos.

II. SU APROBACIÓN POR MAYORÍA ABSOLUTA

Esta exigencia responde a la misma tendencia que se refleja en el artículo 81.1 CE para las leyes orgánicas y que busca evitar que normas muy importantes (y el reglamento parlamentario lo es) puedan ser modificadas por una mayoría ocasional en beneficio propio. Se pretende institucionalizar tales normas, haciéndolas suprapartidistas desde el momento inicial. Para ello, conscientes de que no es fácil que un solo partido alcance la mayoría

absoluta, se introduce este requisito con el objetivo de que al menos sea respaldada por dos fuerzas políticas, lo que la acercaría al ideal de norma institucional, suprapartidista, estable.

Ahora bien, el loable propósito tenía y tiene un precio: su rigidez, al dificultar la adaptación de los reglamentos parlamentarios, como en general de las leyes orgánicas, a las nuevas circunstancias. El requisito de mayoría absoluta refleja perfectamente el marco en el que se aprobó la propia Constitución, que pivotaba sobre el pacto entre dos grandes fuerzas políticas (UCD y PSOE), marco que se quiso de este modo prolongar en el tiempo.

Sin embargo, aquel marco político pronto se vio alterado. La dinámica del consenso, vigente durante la elaboración de la Constitución, dio paso, tras su entrada en vigor, a la dinámica normal en la vida parlamentaria, de una mayoría que gobierna y una oposición que acosa sin cuartel con vistas a obtener el poder. De este modo, salvo que un partido obtenga la mayoría de escaños, supuesto no siempre asegurado con un sistema electoral basado en principio en la proporcionalidad, se alejan las posibilidades de cumplir con el requisito de la reforma reglamentaria.

La situación, desde este punto de vista, se ha agravado en las últimas legislaturas, en las que se ha asistido a un fraccionamiento del hemiciclo parlamentario mayor que el vigente en las primeras, merced a la aparición de nuevas fuerzas políticas.

En 1982, cuando se aprobaron los vigentes reglamentos del Congreso y del Senado, la UCD prácticamente tenía mayoría absoluta en la primera cámara y más que absoluta en la segunda. No puede extrañar entonces ese requisito, que se correspondía enteramente con la relación de fuerzas de la época. Cabe preguntarse qué habría pasado hoy día de tener que encarar este reto. Estamos ya acostumbrados a ver retrasos en elecciones y nombramientos de cargos y hasta en la aprobación de leyes (como la de presupuestos generales del Estado de 2018), por culpa de la ausencia de mayoría suficiente. Por eso, cabe presumir que la aprobación de los reglamentos habría sido bastante más difícil cuarenta años después.

El hecho de que el Reglamento del Senado se haya modificado bastantes más veces que el del Congreso puede relacionarse con las mayorías

absolutas que se han dado en repetidas ocasiones en aquella cámara. De lo anterior cabe inferir que este requisito ha influido considerablemente en la duración de estas normas internas.

Como decimos, los reglamentos de ambas cámaras son los mismos, con pequeños cambios, que los aprobados en 1982. Es verdad que el del Senado lleva oficialmente una fecha posterior (Texto refundido de 1994, a su vez reformado varias veces), pero en sus líneas estructurales es el mismo, incluso en cuestiones que van más allá de lo básico.

Esta longevidad tiene sus virtudes, al haber dado estabilidad a la vida parlamentaria: la organización y los procedimientos incluidos en los reglamentos están profundamente arraigados.

Por el contrario, su adaptación a las nuevas circunstancias ha tenido que hacerse a través de vías no siempre adecuadas. Han surgido los que podríamos llamar reglamentos officiosos, integrados por innumerables normas y resoluciones interpretativas de los órganos de gobierno, que han de tenerse necesariamente en cuenta en muy diversas ocasiones. Si nos atenemos a los datos que figuran en las webs parlamentarias, resulta que el Congreso tiene vigentes 24 normas interpretativas y supletorias, a lo que han de añadirse las 19 conjuntas de las mesas de ambas cámaras. Tales normas se ocupan de aspectos muy variados, que van desde los órganos internos hasta las funciones legislativas y de control, pasando por las relaciones con otros poderes. Por su parte, el Senado cuenta con 17 normas de la presidencia y 11 de la Mesa y Junta de Portavoces, con el mismo alcance.

Este estado de cosas tiene, a nuestro modesto juicio, inconvenientes no desdeñables. El principal es el apartamiento de lo que imponen el artículo 72.1 CE y la propia lógica democrática, en el sentido de que sean los propios parlamentarios los que discutan y aprueben las normas por las que se vayan a regir sus procedimientos. La aprobación por órganos reducidos, que actúan a puerta cerrada, puede explicarse para resolver situaciones puntuales o urgentes, pero no para regular con carácter estable un aspecto que atañe a las funciones parlamentarias. Por tanto, la exigencia de mayoría absoluta ha provocado, siquiera indirectamente, un procedimiento normativo poco explicable democráticamente.

En segundo lugar, esta situación implica una considerable dispersión normativa, que como tal es fuente de inseguridad. Frente al ideal de reunir en un único cuerpo toda la regulación de las cámaras, se ha impuesto un fraccionamiento. Con ello, solo los muy expertos, en general los letrados de la institución, pueden pronunciarse con solvencia sobre diversos incidentes. En unos momentos en que se impone el principio de transparencia como medio de acercar las cámaras a los ciudadanos, la dispersión normativa actúa en sentido opuesto.

En ocasiones estas resoluciones normativas han afectado a aspectos materialmente constitucionales, que parecen exceder de lo propio de las normas internas. Un caso paradigmático fue la resolución de 16 de marzo de 1993, sobre reforma de los estatutos de autonomía, que se ha llegado a aplicar hasta el estatuto de autonomía catalán de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio). Al incidir directamente en lo regulado por los artículos 143, 146 y 151 CE y en algunos estatutos de autonomía, cabría haber observado lo mismo que en su aprobación inicial. O, cuando menos, la regulación se debería haber incorporado al Reglamento del Congreso. No obstante, el ATC 44/2005, de 31 de enero, dio por buena esta regulación.

III. LA LEY ORDINARIA COMO ALTERNATIVA AL REGLAMENTO

Tradicionalmente, y por razones perfectamente comprensibles, el reglamento parlamentario tenía su ámbito material de proyección en la vida interna de las cámaras. Todo lo relativo a su organización y procedimientos debía regularse necesariamente por esta fuente interna. Era el medio de respetar su autonomía institucional, como garantía de la supremacía del Parlamento frente a otros poderes del Estado. Todo lo cual se refleja en los diversos apartados del artículo 72 CE y se confirma por una amplísima jurisprudencia constitucional: entre otras, STC 234/2000, de 10 de octubre, STC 141/2007, de 18 de junio, STC 49/2008, de 9 de abril y STC 123/2017, de 2 de noviembre. En concreto, esta última, tras reconocer la constitucionalidad de una norma legal valenciana, advertía:

“Normas como las contenidas en este número 1 del artículo 16 no son, en definitiva y en sí mismas, inconciliables con la Constitución, ello sin perjuicio de que su sede más apropiada, en tanto que configuran un mero

procedimiento parlamentario y agotan por ello sus efectos en la dimensión interna de las asambleas, sea el reglamento de la Cámara respectiva...”

La regulación por ley debía ceñirse a los aspectos externos de la actividad parlamentaria, no a los internos, como la relación con otras instituciones, procedimiento electoral, etcétera. Este extrañamiento de la ley obedece a que la misma implica normalmente la intervención gubernamental a través de la iniciativa legislativa y el desarrollo reglamentario, lo que redundaría negativamente en la autonomía parlamentaria. La ley implica también en los sistemas bicamerales la intervención de una cámara sobre los asuntos de otra, erosionando así la justificación del sistema dual (STC 97/2002, de 25 de abril). Y, finalmente, dificulta considerablemente su modificación, ya que la reforma legislativa es más complicada y lenta que la del reglamento.

Sin embargo, y como una especie de compensación a los excesos reglamentarios, la ley ordinaria ha regulado cada vez más aspectos que debían quedar al margen de su intervención por pertenecer al fuero interno parlamentario. No nos referimos a casos de repercusión indirecta, como la consabida imposición al Gobierno del deber de presentar informes o iniciativas ante las cámaras. Nos referimos a regulaciones que directamente pretenden vincular a órganos internos. Como botón de muestra citamos algunos de los casos recientes que muestran esta tendencia:

- La Ley orgánica 9/2011, de 27 de julio, determina a quién y cómo deben elegir el Congreso y el Senado para el Observatorio de la vida militar.
- El Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sometía a su regulación sobre contratos del sector público a la contratación, entre otros, del Congreso y del Senado. Lo mismo se mantiene en la reciente Ley 9/2017, de 8 de noviembre.
- La Ley 3/2013, de 4 de junio, configura detalladamente el procedimiento para la elección por el Congreso de los miembros de la CNMC.
- Algo parecido se dispone para el presidente de la AIREF por la Ley orgánica 6/2013, de 14 de noviembre.
- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, obliga a los reglamentos parlamentarios a desarrollar sus preceptos sobre transparencia, información y buen gobierno.

- La Ley 10/2014, de 26 de junio, impone a los miembros de una comisión parlamentaria de investigación garantizar la reserva de la información de este carácter que reciban.
- La Ley 3/2015, de 30 de marzo, disciplina cómo tiene que producirse la comparecencia ante la comisión competente del Congreso de los propuestos como presidentes de altos cargos de la Administración del Estado.
- La Ley 11/2015, de 18 de junio, impone entre otros extremos una comparecencia semestral del presidente del FROB ante una concreta comisión, y no otra, del Congreso de los Diputados.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, prescribe que la actuación administrativa, entre otros, del Congreso y del Senado se someta a sus principios.

Todas estas normas, y otras muchas que podrían citarse, pueden estar hechas con la mejor intención. Pero lo que nos parece es que yerran en la fuente elegida al efecto: ley en lugar de reglamento.

Seguramente, esta invasión de su ámbito interno por normas de origen gubernativo, es exponente de la debilidad de nuestro Parlamento. No se puede olvidar que las leyes mencionadas fueron de origen gubernamental y contenían ya en su fase de proyecto esas previsiones. Lo cual supone que su autor se sentía legitimado para decir a las cámaras cómo tiene que comportarse a la hora de tramitar ciertos asuntos.

IV. LA IMPUGNABILIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

La idea de autonomía parlamentaria que rigió en el siglo XIX y buena parte del XX se caracterizaba por su carácter absoluto, en el sentido de excluir cualquier control externo sobre su organización, actos y procedimientos. Más en concreto, si nadie podía controlar la vida interna, menos podía hacerlo con lo que era tal vez el mayor exponente de esa autonomía, su reglamento, calificado precisamente por eso como una autonormación. De hecho, este sistema se mantiene en países como Italia y Reino Unido.

Sobre este panorama incidió de modo innovador y decisivo el artículo 27.2 de la LOTC, al prever la declaración de inconstitucionalidad de *d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales* y *f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*.

Tales normas internas pasaban a ser controladas, desde el prisma de su constitucionalidad, por un órgano externo.

Fue un cambio decisivo, por los efectos que luego se comentan. Adelantemos que si se ponen en relación los apartados mencionados con las competencias del Tribunal Constitucional, recogidas en el artículo 2 de la LOTC, no hay más remedio que incluirlos, como materia más cercana, con lo previsto en su apartado 1.a): *El Tribunal Constitucional conocerá en los casos y en la forma que esta Ley determina ... del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad contra leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley.*

Por tanto, no siendo leyes en sentido estricto, los reglamentos tendrían que ser (inciso final) disposiciones o actos con fuerza de ley, y es eso lo que justificaría su control por dicho tribunal. Así lo ha venido a reconocer expresamente la STC 226/2004, de 29 de noviembre.

Naturalmente, ese control por el Tribunal Constitucional se limita a garantizar la primacía de la Constitución, no de otra norma, como con carácter general proclama el artículo 27. 1 de la LOTC. Una colisión entre una ley y el reglamento parlamentario es una hipótesis de difícil realización, habida cuenta de los distintos ámbitos sobre los que estas fuentes se proyectan (véase STC antes citadas). En todo caso, como reconoció la STC 101/2008, de 24 de julio, la norma reglamentaria solo está subordinada a la Constitución y no se la podría enjuiciar por una supuesta infracción de la ley. Es más, lo que ha resaltado el Tribunal Constitucional es lo inverso, la primacía del reglamento sobre la ley, de tal forma que el primero formaría parte del parámetro de la constitucionalidad, especialmente en lo relativo al procedimiento de aprobación de las leyes: así, STC 226/2004, de 29 de noviembre; STC 204/2011, de 15 de diciembre; STC 238/2012, de 13 de diciembre; STC 132/2013, de 5 de junio y STC 185/2016, de 3 de noviembre.

Afirmada la impugnabilidad del reglamento parlamentario, sería controlable, como cualquier norma con fuerza de ley, a través de los dos procedimientos correspondientes (art. 29.1.a y b y concordantes LOTC): *el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad promovida por Jueces o Tribunales.*

Sobre este particular proceden dos comentarios. Por un lado, la cuestión de inconstitucionalidad es una hipótesis de muy difícil realización, como demuestra su ausencia en la práctica, al faltar la condición de procedibilidad (art. 163 CE) de *afectar a una norma con rango de ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo*. Cuesta imaginar que un precepto reglamentario, por mucho que se le reconozca fuerza de ley, pueda ser decisivo en un pleito civil, penal, laboral o contencioso administrativo. De ahí, como decimos, que la cuestión de inconstitucionalidad sobre el reglamento parlamentario permanezca inédita.

Su impugnación tiene que canalizarse casi necesariamente por la segunda vía, el recurso directo. De hecho esto es lo que ha ocurrido, si bien en proporción más bien escasa, lo que también obedece a la dificultad de que se produzca un vulneración constitucional por el reglamento parlamentario. En esta situación influye el hecho de que nuestras normas constitucionales sobre el Parlamento son lógicas, flexibles y poco minuciosas, como corresponde, lo que aleja la posibilidad de conflicto. De otra parte, juega el amplio margen interpretativo que muy razonablemente reconoce el Tribunal Constitucional a las cámaras (STC 103/2008, de 11 de septiembre, y STC 185/2016, de 3 de noviembre).

Solo hemos podido localizar tres de estos recursos, siempre contra reformas muy concretas de los reglamentos parlamentarios. El primero fue resuelto por la STC 223/2006, de 6 julio, respecto a dos apartados del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, sobre oposición del gobierno a enmiendas con consecuencias presupuestarias, apartados que fueron declarados inconstitucionales. El segundo fue el correspondiente a la STC 101/2008, de 24 de julio, en relación al nuevo apartado 7 del art. 184 del Reglamento del Senado, de la elección de magistrados del TC a propuesta de las Comunidades Autónomas, que concluyó con la declaración de su constitucionalidad. El tercero fue el conocido por la STC 36/2014, de 27 de febrero, contra tres preceptos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, relativos a ciertas percepciones económicas de sus miembros. Fue desestimado.

Por tanto, no es mucha la cosecha obtenida a través del control de constitucionalidad del reglamento parlamentario, directo o incidental.

Una de las cosas que no deja de sorprender tratándose de normas internas parlamentarias es que, en el caso de los reglamentos de los Parlamentos autonómicos, la impugnación directa tenga que hacerse por alguien enteramente extraño, como son los diputados y senadores. Esto es lo que ocurrió con el primero y último de los recursos citados. Se trata de una limitación un tanto absurda que impone el artículo 32.1 de la LOTC y que, por lo mismo, convendría revisar. Queremos decir que si hay recurso directo, debe ser a instancia de los que puedan sufrir la supuesta inconstitucionalidad que se quiere denunciar, no de terceros ajenos al tema. Lógicamente debía tener legitimación al efecto una facción determinada del Parlamento autonómico. En realidad se trata del mismo problema que afecta a todas las leyes autonómicas, pero que aquí se hace más llamativo, por el carácter interno de la norma impugnada.

V. EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO COMO ACTO CON FUERZA O VALOR DE LEY

Como dijimos más arriba, la conjunción de los artículos 2.1.a) y 27.2 de la LOTC parece dotar tácitamente al reglamento de la condición de norma con fuerza o rango de ley. Y esto es lo que ha confirmado el TC, como por ejemplo en su STC 226/2004, de 29 de noviembre, f.2.

A nuestro juicio, esta equiparación no es del todo rigurosa, pudiendo ser solo aceptada en un sentido figurado o relativo. Pues una norma tiene rango o fuerza de ley cuando se comporta como una ley cualquiera, lo que la permite modificar o derogar cualquier otra previa, por ejemplo artículos del Código civil o del penal. Obviamente, no es el caso. Esto podría hacerlo un decreto ley o un decreto legislativo (arts. 82 y 86 CE), pero no un reglamento parlamentario. La razón no es otra que la antes alegada, de que su ámbito se ciñe a las cuestiones internas de las cámaras, como su organización y procedimientos. Todo lo externo, todo lo que supere ese ámbito debe reservarse para las leyes en sentido estricto. A lo anterior se añade que la elaboración de la ley está sujeta a unas formalidades y trámites mayores que las de un reglamento parlamentario, por lo que este no puede tener la fuerza de aquellas.

Ciertamente, nadie defendería que el reglamento del Senado puede reformar un artículo de la Ley de la jurisdicción social, por poner un

ejemplo. Eso confirma que su condición de norma con fuerza o rango de ley no puede aceptarse en términos estrictos.

En lo que tiene sentido esta expresión es en expresar que todas las normas de desarrollo y actos de aplicación deben respetar los reglamentos parlamentarios, bajo tacha de ilicitud. Esto es lo que afecta, entre otros, a las normas y resoluciones interpretativas, y a los acuerdos de la presidencia y de la Mesa: no pueden infringir ni apartarse del reglamento como norma superior.

Este reconocimiento de fuerza de ley se ha llegado a extender a las resoluciones interpretativas y normas de desarrollo de la presidencia de las cámaras, con lo que se llegaba al absurdo que normas de jerarquía diferente (reglamento frente a normas como las citadas) poseerían la misma vis jurídica. En este sentido cabe citar el ATC 244/1986, de 12 de marzo, y la STC 118/1988, de 20 de junio

Afortunadamente, otros pronunciamientos han advertido y reaccionado contra esta contradicción. Así, la STC 119/1990, de 21 de junio, f.5 señalaba:

Aunque en nuestra STC 118/1988, fundamento jurídico 4.º, en donde se citan otras decisiones del mismo sentido) hemos considerado que las normas dictadas por la Presidencia del Congreso de los Diputados en uso de la facultad que le confiere el art. 32.2 del Reglamento se integran en éste y adquieren así el mismo valor que el resto de su contenido, es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y Resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otros desde todos los puntos de vista y a todos los efectos. La aprobación y reforma de los Reglamentos parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia suplementaria de la mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total. Por esto, y como también señalamos en la última de las Sentencias citadas (STC 118/1988), la facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones.

En realidad, se trata de la aplicación del mismo esquema que rige para la Administración pública y que supone que tanto las disposiciones generales como los actos administrativos están sometidos al imperio de la ley y, en concreto, a la necesidad de no vulnerar las disposiciones de rango superior (arts. 37 y 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

Este sometimiento de las normas internas al Reglamento parlamentario se ha confirmado por la STC 44/1995, de 13 de febrero, y la STC 226/2004, de 29 de noviembre. En concreto, la primera de ellas afirma:

En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos. ... De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas ultra vires, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental

En todo caso, la superioridad del reglamento respecto a otras normas internas, unida a la proliferación de estas últimas, ha venido a hacer más complejo el ordenamiento interno parlamentario.

VI. EL CONTROL DE LA REGLAMENTARIDAD DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS NO NORMATIVOS, ¿PROCEDIMIENTO ADECUADO?

No nos detendremos en el control de los actos administrativos parlamentarios, esto es, los que se producen en la pura actividad administrativa de las cámaras (funcionarios, personal laboral, contratos, etcétera), que en nada esencial se distinguen de los actos homónimos procedentes de las Administraciones públicas. Únicamente cabe singularizar las normas distintas por las que se rigen, como es el Estatuto del personal de las Cortes Generales respecto a las leyes generales de la función pública, y la competencia jurisdiccional reservada a la Sala tercera del Tribunal Supremo (art.

58 de la LOPJ) en contraste con los tribunales ordinarios de la Jurisdicción contencioso-administrativa.

Nos referimos a los actos parlamentarios en sentido estricto, esto es, los que se adoptan en el ejercicio de las funciones oficiales de las cámaras (legislación, control del Gobierno, función presupuestaria y otras). Los casos más corrientes son los que afectan a la presentación de iniciativas (preguntas, mociones, solicitudes de comparecencia, enmiendas, proposiciones de ley, etcétera) y que suelen implicar su no admisión a trámite, por entenderse que incumplen algún precepto reglamentario o, en su caso, constitucional.

Los factores comentados anteriormente han acarreado una nueva consecuencia, que viene a coincidir con lo establecido para las Administraciones públicas. Así, por un lado, se ha implantado la necesidad de agotar la vía interna antes de recurrir a una instancia exterior, como testimonian los artículos 31.2 del RC y 36.2 del RS.

Por otro lado, y es lo más importante, se ha creado un control externo, residenciado en el Tribunal Constitucional, sobre la legalidad/reglamentariedad de estos actos parlamentarios por la vía del recurso de amparo (art. 42 de la LOTC).

Ciertamente, esta era la única opción admisible: la Jurisdicción contencioso-administrativa era de todo punto inapropiada, tanto por la materia –los actos parlamentarios, por su componente político, poco tienen que ver con los administrativos– como por lo que supondría de derogación de la división de poderes, en cuanto el brazo judicial interferiría en el legislativo del Estado.

En un primer momento, el Tribunal Constitucional se negó a conocer de recursos contra actos parlamentarios, como los antes citados (ATC 183/1984, de 21 marzo, ATC 706/1986, de 17 de septiembre). Para ello se apoyó en la doctrina tradicional de los *interna acta* parlamentarios (ATC 12/1986, de 15 de enero), que impedía su fiscalización a cualquier órgano que no fuese el propio Parlamento, en modo a respetar la supremacía política de la representación popular. Mas pronto (STC 118/1988, de 20 de junio y STC 161/1988, de 20 de septiembre) cambió de posición, admitiendo la necesidad de controlar la regularidad constitucional de decisiones que

podiesen afectar a un derecho fundamental, aunque recayesen directamente sobre las funciones oficiales del Congreso y del Senado. Desde entonces ha crecido exponencialmente el número de recursos admitidos contra actos parlamentarios.

El problema que, a nuestro juicio, ha tenido y tiene este control es el de la ausencia de un procedimiento apropiado. Se ha articulado mediante el recurso de amparo, que fue diseñado por el artículo 53.2 CE para tutelar *las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo*. Lo cual se reitera por el artículo 41 de la LOTC, al afirmar que protege *los derechos y libertades reconocidos en los artículos catorce a veintinueve de la Constitución*. Por tanto, y como es sobradamente conocido, no está pensado para poner remedio a cualquier ilegalidad o inconstitucionalidad, sino solo para aquellas que conlleven vulneración de ese núcleo principalísimo de los derechos fundamentales.

En consonancia, el artículo 42 de la LOTC define así al recurso de amparo parlamentario: “Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, *que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

Bajo estas coordenadas el TC se veía obligado a apreciar la vulneración de un derecho fundamental si quería corregir la ilicitud de uno de estos actos internos. El derecho de representación política (art. 23.2 CE) se presentaba como el asidero más cercano, por lo que no puede extrañar que haya sido el escogido por el tribunal para admitir y estimar numerosos amparos parlamentarios. A tal efecto, configuró una doctrina que permitía la viabilidad de estos recursos. En resumen consiste en lo siguiente: las facultades y derechos establecidos por el reglamento parlamentario serían derechos de configuración legal, que un vez creados se integrarían de modo estable en el status del parlamentario. Cuando estos derechos y facultades afectan al núcleo de la actividad parlamentaria (función legislativa o de control del ejecutivo) su lesión equivaldría a una vulneración del *ius in officium* de los representantes populares y, con ello, a la propia vulneración del derecho de representación política consagrado en el artículo 23.2 CE. Esto es lo que

permitiría la impugnación mediante el recurso de amparo de los actos que sin razón suficiente impidan o recorten las iniciativas parlamentarias. En general se ha aplicado a la inadmisión de diversas iniciativas (proposiciones de ley, enmiendas, proposiciones no de ley y mociones, solicitudes de comparecencia de autoridades, preguntas, etcétera) por las mesas de las cámaras, tanto las nacionales como las autonómicas. Entre los numerosos pronunciamientos en este sentido cabe citar las SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 27/2000, de 31 de enero; 107/2001, de 23 de abril; 203/2001, de 15 de octubre; 227/2002, de 14 de octubre y STC 242/2006, de 24 julio.

Sin perjuicio de los posibles resultados positivos de este control jurisdiccional, la construcción doctrinal en que se asienta se presta a dos objeciones, que son las que explican nuestro juicio de procedimiento inapropiado. Por un lado, excede de lo que dice el artículo 23.2 CE, con consecuencia discriminatoria. Por otro, obliga a una inflación en el concepto de acto lesivo de un derecho fundamental.

En cuanto a lo primero, debe recordarse lo que dispone ese artículo: *los ciudadanos ... tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*

Por tanto, se configura como un derecho de los ciudadanos en general, no de una categoría especial de los mismos, como son los representantes populares. Al focalizar este derecho en los parlamentarios, el TC se olvida de esta limitación, esencial por lo demás, ya que los derechos fundamentales son (deben ser) universales, aptos para su invocación por cualquier individuo. El resultado es una suerte de discriminación, ya que la mayor parte de los ciudadanos queda al margen de su disfrute. Tampoco puede olvidarse que el derecho constitucional se ciñe al momento de acceso al cargo público, no a los posteriores, como ha mantenido esa doctrina.

En cuanto a lo segundo, se ha producido una inflación del concepto de lesión de un derecho fundamental. Esto es, la inadmisión de una pregunta o de una enmienda puede ser censurable enteramente, pero no parece que con carácter general se pueda equiparar a actos típicos de vulneración de derechos humanos, como pueden ser la discriminación por razón de raza o creencias, la prohibición o censura de ciertas ideas o programas, la imposibilidad de impugnar judicialmente un acto o negocio, etcétera. Actos

parlamentarios como los comentados pueden producirse en cuantía muy elevada, especialmente en España, con sus 19 cámaras parlamentarias, con el consiguiente riesgo de abuso o error. Aplicar a los mismos los remedios para los actos más graves, de aparición esporádica en un Estado de Derecho, conlleva una desproporción de las garantías.

Esta dilatación procedimental se ha producido también con los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (arts. 73-75 LOTC). Pensados para defender las atribuciones propias frente a invasiones de otro órgano, la STC 234/2000, de 3 de octubre, vino a admitir su procedencia en un caso no encuadrable en la *vindicatio potestatis*, por tratarse de una mera afectación a las atribuciones de otro (la Mesa del Senado había rechazado la tramitación urgente de un proyecto de ley declarada por el Gobierno).

Volviendo al recurso de amparo frente a vicios reglamentarios, y como ya expusimos en otra ocasión, su generalización ha traído como consecuencia su resolución tardía en no pocos casos, con lo que la infracción se queda sin corregir y la sentencia en se reduce a una declaración teórica.

A nuestro juicio, habría resultado más lógico y funcional brindar protección a estos ilícitos siguiendo el modelo alemán de los conflictos orgánicos (*Organstreitverfahren* o BvE), que, aunque parecidos, no se identifican con los conflictos competenciales de los artículos 73-75 de la LOTC. En efecto, el artículo 93.1 de la Ley Fundamental otorga al Tribunal Constitucional Federal la resolución de *los conflictos sobre el alcance de los derechos y deberes de los órganos supremos de la Federación o de otras partes investidas de derechos propios por la presente ley o por el reglamento (Geschäftsordnung) de un órgano federal supremo.*

Como puede verse, la diferencia con nuestro sistema estriba en que la discrepancia puede girar sobre derechos y deberes genéricos, no exigiéndose que se trate de un derecho fundamental ni de invasión de competencia propia. Confirma lo anterior el hecho de que la fuente de estos derechos y deberes no tenga que ser necesariamente la Constitución, pudiendo serlo un reglamento como el de las cámaras parlamentarias en cuanto órganos federales supremos. De este modo, estos posibles ilícitos no tienen que canalizarse a través de la vía inapropiada de los *Verfassungsbeschwerden*, equivalentes a nuestros recursos de amparo. Otra diferencia, no desdeñable, es que estos

conflictos solo amparan a los miembros de las cámaras federales, no de los distintos Länder, para lo que resultan competentes los tribunales territoriales.

Respecto a la legitimación para iniciar estos conflictos, el artículo 63 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal (*BVerfGG*) menciona, entre otros, a partes del Bundestag y del Bundesrat con derechos propios, como son los grupos y los propios parlamentarios. Aunque en proporción modesta, esta vía es utilizada por diputados y grupos que creen cercenados sus derechos reglamentarios. Según la estadística publicada por el propio *BVerfGG*, se han resuelto a lo largo de su historia un total de 129 conflictos. Entre ellos solo algunos afectan a cuestiones reglamentarias internas. Véase por ejemplo las sentencias de 13 octubre 2016 2 BvE 2/15, sobre derechos de las comisiones de investigación; de 10 de Octubre 2017 2 BvE 6/16, y de 7 de noviembre 2017 2 BvE 2/11, sobre el alcance y límites de las preguntas parlamentarias.

Somos conscientes de la dificultad de alterar algo tan arraigado ahora como son los recursos de amparo parlamentario. Pero, por si la ocasión de presentarse, queda hecha la sugerencia anterior. En lo posible debía evitarse una situación tan poco rigurosa, consecuencia de dilatar el concepto de derecho fundamental protegido.

* * * *

El balance de esta fuente jurídica tras estos cuarenta años se presenta con sus luces y sombras, como es habitual en toda obra colectiva. Lo primero, por cuanto ha permitido conjurar ciertos excesos y arbitrariedades. Lo segundo, por cuanto ha sido a costa de complicar y juridificar en exceso la vida parlamentaria. Hacemos votos para que en el futuro se refuercen los aspectos positivos y, en la misma medida, se superen los que no lo son tanto. La litigiosidad jurídica debía evitarse mediante la consolidación de la moral parlamentaria, en el sentido de respetar en todo momento los derechos de la oposición a expresarse. Debía asumirse una reforma ponderada y amplia del Reglamento, conducente a implantar procedimientos flexibles y participativos, que alejen la tentación del recurso ordinario a mecanismos que debían ser más bien excepcionales.