

# SOBRE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SUS NORMAS DE FUNCIONAMIENTO

## ON THE CONGRESS OF DEPUTIES ' STANDING ORDERS AND THEIR FUNCTIONING RULES

Luis María Díez-PICAZO  
Catedrático de Derecho Constitucional  
Magistrado del Tribunal Supremo

Fecha de recepción del artículo: julio 2022  
Fecha de aceptación y versión final: octubre 2022

### *RESUMEN*

*En este escrito se realiza una revisión de las principales cuestiones relativas a la posición y la eficacia de los reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes del derecho, con especial atención a la experiencia aplicativa del Reglamento del Congreso de los Diputados y a la existencia de otros tipos de actos reguladores del derecho parlamentario.*

*Palabras clave: reglamento parlamentario, otras fuentes del derecho parlamentario, impugnación del reglamento parlamentario, disponibilidad del reglamento parlamentario.*

### *ABSTRACT*

*This paper reviews the main issues relating to the position and effectiveness of parliamentary rules in the system of sources of law, with special reference to the experience in the implementation of the Standing Orders of Congress of Deputies, and the existence of other types of regulatory acts of parliamentary law.*

*Keywords: Parliamentary orders, other sources of parliamentary law, challenge parliamentary orders, availability of parliamentary orders.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS COMO DISPOSICIONES SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN. III. LA EFICACIA NORMATIVA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: *1. Los reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes. 2. La aplicación de los reglamentos parlamentarios y su impugnación. 3. El problema de la disponibilidad sobre el reglamento parlamentario.* IV. OTRAS NORMAS REGULADORAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS: *1. Las normas de desarrollo de los reglamentos parlamentarios: aspectos problemáticos. 2. La incursión de la ley en la organización y el funcionamiento de las Cámaras.*

## I. INTRODUCCIÓN

El Reglamento parlamentario es un tema clásico en el derecho constitucional, que ha visto la elaboración de una multitud de teorías sobre su naturaleza jurídica. El problema de fondo es hasta qué punto se inserta en el ordenamiento general del Estado o, por el contrario, se trata de una disposición interna de la Cámara correspondiente. Para designar esta última concepción suele hacerse referencia a la doctrina de los *interna corporis*, por más que esta –lejos de ser una construcción monolítica– admita diversas versiones.

En España existe una abundantísima literatura sobre el Reglamento parlamentario. Más sorprendente es que en esta materia parece existir un amplio consenso doctrinal, que podría resumirse en las siguientes proposiciones: A) El artículo (art.) 72 de la Constitución Española (CE) garantiza la autonomía parlamentaria y, como expresión de esta, la existencia de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, así como el de las Cortes Generales si fuera aprobado. B) En cuanto disposiciones con fundamento constitucional, los Reglamentos parlamentarios forman parte del ordenamiento general del Estado. C) Los Reglamentos parlamentarios están subordinados a la Constitución y, por ello, pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad. D) Dado que la Constitución remite la regulación de importantes aspectos de la organización y el funcionamiento de las Cámaras a los Reglamentos parlamentarios, estos pueden operar como criterio o parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Como corolario de todo ello, no pocos autores consideran que la doctrina de los *interna corporis* es una antigualla, difícilmente compatible con las exigencias de un moderno Estado democrático de derecho.

A todo lo anterior suele añadirse que, dentro de los Reglamentos parlamentarios, procede hacer una doble distinción. Por un lado, mientras que algunas normas de los Reglamentos parlamentarios agotan sus efectos dentro de los procedimientos parlamentarios, hay otras llamadas a surtir eficacia frente a terceros; es decir, frente a otros órganos del Estado o frente a particulares. Sin embargo, según la opinión mayoritaria, esa diferenciación no implica que las primeras hayan de ser consideradas normas puramente internas, en el sentido

de ajenas al ordenamiento general del Estado. Por otro lado, es usual constatar que algunas normas de los Reglamentos parlamentarios reproducen o desarrollan preceptos constitucionales y otras, en cambio, establecen regulaciones sobre las que la Constitución guarda silencio o, al menos, no impone condicionamientos. Baste un ejemplo a este respecto: la Constitución no dice prácticamente nada sobre algo tan importante como la llamada «fase central» del procedimiento legislativo, o sea, cómo se debate y aprueba un proyecto o proposición de ley en el Congreso de los Diputados. Antes bien, la Constitución, tras regular la iniciativa legislativa en los artículos 88 y 89, dispone en el art. 90 que «aprobado un proyecto de ley ordinaria u orgánica por el Congreso de los Diputados, su presidente dará inmediata cuenta del mismo al presidente del Senado, el cual lo someterá a la deliberación de éste».

Ese amplio consenso en la doctrina debería verse seguido, en buena lógica, de una ausencia de graves dificultades prácticas en cuanto al significado y alcance de los Reglamentos parlamentarios. Es más: dicho consenso doctrinal debería conducir a que las reformas que algunos preconizan de los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado –cuyo cuadragésimo cumpleaños ahora se celebra– deberían centrarse en consideraciones de oportunidad, desde el momento en que el perímetro de lo jurídicamente posible está ya bien delimitado.

Sin embargo, la observación de la realidad muestra que ello no es así. Sin negar que hay un acuerdo casi unánime sobre los puntos arriba expuestos, la verdad es que se trata de proposiciones muy generales: cuando uno se adentra en los detalles, muchos problemas interpretativos siguen ahí, por no mencionar que algunas de esas proposiciones tienen un fundamento menos sólido de lo que parece a primera vista. De ahí que en esta materia, como en tantas otras, sea conveniente discriminar entre aquello que no cabe razonablemente discutir y aquello que es problemático; o, por utilizar la terminología romana, entre las *res certae* y las *res incertae*.

## II. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS COMO DISPOSICIONES SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN

Que los Reglamentos parlamentarios son un tipo de norma del ordenamiento jurídico español –una fuente del derecho en sentido propio– es evidente, dado que están expresamente contemplados en el art. 72 CE y que este establece los requisitos esenciales para su aprobación y reforma. Y no puede ponerse en duda que están jerárquicamente subordinados a la Constitución, de manera que pueden ser declarados inconstitucionales en la medida en que infrinjan reglas o principios constitucionales. Así lo prevé, como es sabido, el art. 27.2.d) Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), que incluye «los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales» en el elenco de tipos de normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad. Lo mismo hace la letra f) de dicho precepto legal con respecto a los reglamentos de los Parlamentos autonómicos. Y el Tribunal Constitucional ha admitido y resuelto, en varias ocasiones, recursos de inconstitucionalidad contra normas de Reglamentos parlamentarios.

Menos pacífica es la respuesta a la siguiente pregunta: ¿en qué base se apoya la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para establecer que un tipo de norma jurídica que no es una ley o una disposición asimilada a la ley (decreto legislativo, decreto-ley) puede ser objeto de los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes (recurso y cuestión de inconstitucionalidad)? Los autores distan de dar una respuesta unánime en este punto. Ello ciertamente no afecta a la posibilidad misma de someter los Reglamentos parlamentarios a control de constitucionalidad; pero el tema tiene interés no solamente desde el punto de vista de la coherencia dogmática, sino también en la práctica: la posición en el sistema de fuentes de normas autónomamente aprobadas por las Cámaras en desarrollo de sus Reglamentos parlamentarios –cuya necesidad algunos sostienen– dependería en gran medida de la respuesta que se dé al mencionado interrogante.

Para encuadrarlo adecuadamente, es útil hacer una observación previa: el control de constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios no es una exigencia obvia e ineludible en un moderno Estado constitucional. Es bien sabido que en Italia y Alemania, dos países nucleares en el modelo concentrado de control de constitucionalidad

de las leyes, se entiende que este no abarca los Reglamentos parlamentarios. La razón principal es que los Reglamentos parlamentarios no son normas con fuerza o rango de ley, de las que los respectivos textos constitucionales predicen los procedimientos de control de constitucionalidad; pero seguramente en esa exclusión de los Reglamentos parlamentarios late también la intención de no inmiscuirse en el funcionamiento de las Cámaras. Por el contrario, en Francia prevalece el enfoque opuesto: el art. 61 de la Constitución de 1958 exige que el Consejo Constitucional verifique preventivamente la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios.

Dicho esto, entre quienes se han ocupado del tema en España hay dos respuestas diferentes: mientras que unos sostienen que la base se encuentra en la letra d) del art. 161.1 CE, que reconoce jurisdicción al Tribunal Constitucional sobre «las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas», otros entienden que la base se halla en la letra a) porque, en el fondo, los Reglamentos parlamentarios tienen fuerza o rango de ley.

En mi opinión, la primera respuesta no es convincente. De entrada, la letra d) habla de «materias»; lo que, en el contexto del art. 161.1 CE, ha de entenderse como otros posibles procesos constitucionales, distintos de los ya contemplados en las letras anteriores (recurso de inconstitucionalidad, recurso de amparo y conflicto de competencia entre el Estado y las comunidades autónomas). La «materia» del recurso de inconstitucionalidad es la misma tenga por objeto una ley o un Reglamento parlamentario: se trata siempre de examinar la conformidad de una norma con la Constitución y, en su caso, anularla. Esto es algo diferente, por ejemplo, de conocer sobre conflictos de atribuciones entre órganos constitucionales, que es una competencia del Tribunal Constitucional de creación legislativa.

Pero hay una razón más profunda por la que no puede aceptarse que el art. 161.1.d) CE dé base para que el legislador orgánico amplíe los tipos de normas que pueden ser objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad: la Constitución crea el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad para controlar las leyes y las demás disposiciones con fuerza o rango de ley (artículos 161 y 163 CE); lo que, por cierto, supone un importante privilegio jurisdiccional en comparación con el régimen de impugnación de todas las demás normas jurídicas. Así

las cosas, admitir que el legislador orgánico puede ampliar el objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad equivaldría a afirmar que el legislador orgánico puede ampliar la noción constitucional de fuerza o rango de ley o, al menos, introducir un equivalente funcional de la misma. Y es sabido que –fuera de los supuestos previstos por la Constitución– la ley no puede situar otros tipos de normas a su mismo nivel, porque ello implicaría delegar o restringir la potestad legislativa.

Siempre en este orden de ideas, hay que constatar que el art. 27.1 LOTC no tiene naturaleza constitutiva, sino meramente declarativa; es decir, se limita a enumerar los tipos de normas que –no por decisión del legislador orgánico, sino por sus características objetivas– reúnen los requisitos constitucionalmente exigidos (fuerza o rango de ley) para ser objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad. Están, así, en lo cierto quienes ven en el art. 161.1.a) CE la base para el art. 27.2.d) LOTC: los Reglamentos parlamentarios gozan, en el fondo, de fuerza o rango de ley. Ni que decir tiene que esto ocurre también con los demás tipos de normas recogidos en el elenco del art. 27.2 LOTC. Efectivamente, si por «rango» se entiende el nivel o escalón que se ocupa en la jerarquía normativa, es claro que los Reglamentos parlamentarios están inmediatamente subordinados a la Constitución, al igual que las leyes. Y en cuanto a la «fuerza», es verdad que los Reglamentos parlamentarios no pueden modificar las leyes, del mismo modo que estas no pueden legítimamente intervenir en las materias constitucionalmente reservadas a aquellos; pero no es menos cierto que los Reglamentos parlamentarios, al igual que las leyes, pueden establecer regulaciones primarias o inmediatas, siendo así un instrumento de configuración del ordenamiento jurídico que opera sin más límites que los dimanantes de la Constitución. Los Reglamentos parlamentarios regulan potestades y sujeciones, derechos y deberes, facultades y cargas; y lo hacen en virtud de una habilitación directa de la Constitución, sin sometimiento a autoridades intermedias.

Para disipar cualquier duda que aún pudiera subsistir, vale la pena señalar que la jurisprudencia constitucional corrobora cuanto se acaba de exponer. El Tribunal Constitucional entiende que el elenco del art. 27.1 LOTC no es cerrado, es decir, que puede haber otros tipos de normas susceptibles de ser objeto del recurso y la cuestión

de inconstitucionalidad. Ello demuestra que lo determinante no es la voluntad del legislador orgánico, sino que el tipo de norma en cuestión tenga efectivamente fuerza o rango de ley, en el sentido antes descrito. Así se desprende de aquellos casos en que el Tribunal Constitucional ha examinado la conformidad con la Constitución de tipos de normas no contemplados en el art. 27.1 LOTC, como son el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 139/1988) –disposición, por cierto, emparentada con los Reglamentos parlamentarios– y los reales decretos por los que se declara el estado de alarma (STC 83/2016, cuyo criterio han seguido luego las STC 148/2021 y 183/2021). Es más: en ninguno de esos casos se ha conformado el Tribunal Constitucional con una argumentación formal, sino que ha buscado razones sustantivas; y así ha subrayado que lo determinante para admitir el recurso de inconstitucionalidad es que tanto el Estatuto del Personal de las Cortes Generales como los reales decretos por los que se declara el estado de alarma inciden inmediatamente sobre los derechos y deberes de las personas.

Y es significativo, en fin, que también el legislador orgánico se oriente en ese sentido: cuando se ha querido transferir el control sobre un tipo de norma de los tribunales ordinarios al Tribunal Constitucional, no se ha hecho añadiendo una letra al art. 27.2 LOTC, sino estableciendo un nuevo procedimiento constitucional. Esto es lo sucedido con las normas forales fiscales: tal vez hubiera argumentos para sostener que tienen ciertos rasgos propios de la ley, pero largos años de caracterización como disposiciones reglamentarias sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa hacían inviable darles, de un día para otro, la consideración de normas con fuerza o rango de ley. Así se explica que la vía seguida por la Ley Orgánica 1/2010 fuese la creación de dos nuevos procedimientos constitucionales que, aun siendo técnicamente distintos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, parecen «clones» de ellos (disposición adicional 5ª LOTC). En pocas palabras, el legislador orgánico no ha ampliado el objeto del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad a ningún tipo de norma del que no se pueda predicar tranquilamente fuerza o rango de ley.

### III. LA EFICACIA NORMATIVA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

El amplio consenso doctrinal también comprende, como se vio más arriba, la aceptación de los Reglamentos parlamentarios como auténtica norma jurídica. En este punto suele centrarse la atención en la idoneidad de los Reglamentos parlamentarios para operar como criterio o parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Ello es generalmente aceptado, por más que también aquí haya aspectos problemáticos y amplio margen para los matices. Mucha menos atención doctrinal, en cambio, se ha prestado a otras manifestaciones de la eficacia normativa de los Reglamentos parlamentarios, como es destacadamente su aplicación en la actividad de las Cámaras.

#### *1. Los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes*

La utilización de los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes no es, contrariamente a lo que piensan algunos autores, una consecuencia necesaria del reconocimiento de aquellos por la Constitución. Para afirmar que la infracción del Reglamento parlamentario durante la elaboración de una ley es un vicio determinante de la inconstitucionalidad de esta, no basta constatar que el art. 72 CE prevé la existencia de los Reglamentos parlamentarios y que se remite a ellos para la regulación de ciertos extremos, algunos tan importantes –ya se vio– como la fase central del procedimiento legislativo. Es preciso, además, interpretar que esa remisión de la Constitución a los Reglamentos parlamentarios es, de alguna manera, recepticia; es decir, que les transmite fuerza constitucional, al menos en lo relativo a las condiciones de validez de la ley. Y esto último dista de ser lógicamente ineluctable. Sería igualmente coherente y razonable entender que, cuando la Constitución remite la regulación de la fase central del procedimiento legislativo al Reglamento del Congreso de los Diputados, ha dejado amplia libertad a dicha Cámara para gestionar por sí misma el debate del proyecto o la proposición de ley. Dicho de otro modo, el rechazo de la tradicional doctrina de los *interna corporis* a la hora de determinar las consecuencias de la inobservancia de los Reglamentos parlamentarios en la elaboración de la ley es una opción interpretativa ciertamente

posible, mas no la única imaginable: es una opción interpretativa que se apoya en consideraciones teleológicas sobre el significado y alcance de la jurisdicción constitucional, a cuyo control –siempre según la opinión doctrinal mayoritaria– no debería escapar ninguna actuación u omisión del Parlamento.

Aquí hay que recordar, de nuevo, que en otros países provistos de jurisdicción constitucional se tiene una visión más contenida de la aptitud de los Reglamentos parlamentarios para operar como parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Por ejemplo, considerando que solo la inobservancia de aquellas normas de los Reglamentos parlamentarios que son reproducción o prolongación de preceptos constitucionales puede determinar la inconstitucionalidad de la ley.

Nada impide, así, introducir matices al abordar y resolver esta cuestión. Y no deja de ser significativo, en este orden de ideas, que autores que defienden que los Reglamentos parlamentarios son, en bloque y sin fisuras, parámetro de la constitucionalidad de las leyes luego se vean inclinados a diferenciar las infracciones de aquellos según su gravedad, de manera que junto a vicios procedimentales relevantes reconocen que hay otros menores y de efectos no invalidantes. Al final, tras hacer una solemne afirmación de principio, se reconoce la necesidad de soluciones ponderadas según la importancia de la norma del Reglamento parlamentario que haya sido vulnerada y, por supuesto, según las concretas circunstancias del caso.

Por ello, me parece más equilibrado y convincente el criterio que el Tribunal Constitucional viene manteniendo en lo atinente a los vicios del procedimiento legislativo: solo la infracción de normas procedimentales que «altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» determina la inconstitucionalidad de la ley (STC 99/1987). Ello se pone en conexión, además, con el valor de pluralismo político proclamado por el art. 1 CE; o sea, el respeto del procedimiento legislativo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la salvaguardia de dicho valor y, en definitiva, de la limpieza del juego democrático.

Vale la pena llamar la atención sobre dos aspectos de este criterio jurisprudencial. Uno es que, para determinar la inconstitucionalidad de la ley, no es preciso que la norma del Reglamento parlamentario conculcada sea reproducción o prolongación de un

precepto constitucional. Es concebible que la mera infracción del Reglamento parlamentario, sin engarce en ninguna concreta regla o principio constitucional, pueda suponer –dadas las circunstancias– una quiebra de la correcta formación de la voluntad de la Cámara.

El otro aspecto digno de mención es que la alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad rige también como criterio discriminante cuando lo vulnerado no es una norma del Reglamento parlamentario, sino directamente una previsión constitucional; y ello porque no es inconcebible que, en el curso del procedimiento legislativo, deje de cumplirse algún requisito procedimental constitucionalmente previsto que, sin embargo, no haya producido una contaminación apreciable del debate y la votación. Así, si se reflexiona detenidamente, puede decirse que la orientación del Tribunal Constitucional sobre los vicios del procedimiento legislativo –y, por ende, sobre los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes– no está, en cuanto a sus ideas subyacentes, lejana de su jurisprudencia sobre el llamado *ius in officium* de los cargos electivos; cuestión sobre la que se volverá más adelante.

Cuanto queda dicho acerca de los Reglamentos parlamentarios como parámetro de la constitucionalidad de las leyes es relevante no solo porque muestra la importancia de los matices, sino también porque no debería pasarse por alto al valorar las propuestas de que las Cámaras puedan aprobar normas de desarrollo de sus propios Reglamentos: del mismo modo que –según se dejó apuntado más arriba– habría que dilucidar cómo se controlaría su validez, también se debería reflexionar sobre las consecuencias jurídicas de su inobservancia.

## 2. *La aplicación de los reglamentos parlamentarios y su impugnación*

La eficacia normativa de los Reglamentos parlamentarios no termina en su utilización como parámetro de la constitucionalidad de las leyes. Aunque sea un tema menos frecuentado por la doctrina, no hay que olvidar que los Reglamentos parlamentarios se aplican en la actividad cotidiana de las Cámaras y, por supuesto, en trámites y procedimientos ajenos a la elaboración de la ley (requerimientos de información, preguntas e interpelaciones, turnos de palabra, etc.). Es importante, así, examinar si la aplicación de los Reglamentos

parlamentarios presenta alguna peculiaridad en comparación con la de otros tipos de normas jurídicas.

En este punto es relevante la frecuente distinción, arriba mencionada, entre normas que agotan sus efectos dentro de los procedimientos parlamentarios y normas que surten efectos frente a terceros, especialmente frente a particulares. Comenzando por este segundo grupo, es pacífico que los actos de las Cámaras relativos a la gestión de medios personales y materiales son plenamente justiciables, ya que afectan a derechos y deberes de otras personas. La exclusión o limitación del acceso a los tribunales ordinarios de las controversias que pueden surgir en este ámbito seguramente sería contraria al art. 24 CE. Desde la aprobación en 1985 de la vigente Ley Orgánica del Poder Judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de las pretensiones relativas a «los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público» del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de otros órganos constitucionales. Esta previsión se encuentra actualmente en el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA). La referencia al «personal» y a la «gestión patrimonial» no es problemática: son nociones bien delimitadas y, por lo que hace a la primera, su regulación se halla en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que no es propiamente un Reglamento parlamentario.

No obstante, sobre la referida atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa es importante hacer dos observaciones. La primera es que la palabra «administración» en el citado inciso del art. 1 LJCA ha sido recientemente interpretada por el Tribunal Supremo como algo distinto de «gestión patrimonial» y, de esta manera, la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa sobre actos de las Cámaras ya no abarca solo dos ámbitos (personal, y administración y gestión patrimonial), sino tres (personal, administración, y gestión patrimonial). El caso tuvo cierta resonancia en los medios de comunicación: un periodista acreditado ante el Congreso de los Diputados se introdujo en una zona del edificio de acceso restringido, concretamente los despachos de un grupo parlamentario; ello dio lugar a un expediente por incumplimiento del acuerdo de la Mesa donde se regulan los derechos y deberes de

los periodistas acreditados; y la Mesa terminó acordando dejar sin efecto la acreditación del infractor. El periodista, en lugar de acudir al recurso de amparo del art. 42 LOTC, interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales. Pues bien, este caso resulta particularmente ilustrativo en esta sede no solo por lo rudimentario y frágil del instrumento jurídico donde se regulan los derechos y deberes de los periodistas acreditados ante la Cámara –sobre lo que luego se volverá–, sino porque nadie puso en duda la competencia jurisdiccional del Tribunal Supremo; y ello a pesar de que se requirió expresamente a las partes y al Ministerio Fiscal para que expresaran su parecer sobre ese presupuesto procesal. Ni siquiera la letrada de las Cortes Generales, como parte demandada, sostuvo que la controversia no correspondía a los tribunales ordinarios. El recurso contencioso-administrativo terminó siendo estimado por razones de fondo (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2020, recurso. número 305/2019).

Esta sentencia merece atención, porque ya no versa sobre actuaciones de naturaleza instrumental, como son las relaciones con los funcionarios o los contratistas, sino que toca al funcionamiento mismo de la Cámara y a la aplicación de normas del Reglamento parlamentario o, al menos, de acuerdos de un órgano de gobierno adoptados con base en aquel. La materia era tan central y sensible como el mantenimiento del orden dentro de la Cámara; algo que, sin duda, entra dentro de la autonomía parlamentaria, como lo demuestra que el inciso final del art. 72 CE atribuye a los presidentes de las Cámaras las «facultades de policía dentro de sus respectivas sedes». La pregunta es entonces si se ha abierto una puerta para que los tribunales ordinarios controlen decisiones parlamentarias –de naturaleza no legislativa– que afectan a terceros. Por ejemplo, ¿sería recurrible en vía contencioso-administrativa la orden de la presidenta del Congreso de los Diputados de desalojar el placo de invitados en el salón de sesiones?

La otra observación sobre la atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa en asuntos tocantes al Congreso de los Diputados y al Senado tiene que ver con las dudas que se acaban de expresar. Aunque dicha atribución de competencia se

encuentra hoy en el art. 1 LJCA, inicialmente fue introducida por el art. 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). Este, en su redacción original, decía lo mismo que ahora dice el mencionado art. 1 LJCA. Pero en su versión actual dispone que el Tribunal Supremo conocerá de los recursos contencioso-administrativos «contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado (...) en los términos y materias que la Ley establezca». Esta modificación del art. 58 LOPJ fue introducida en 1998, con ocasión de la aprobación de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y como complemento de la misma. Y es llamativa porque ya no limita lo que, al menos potencialmente, puede ser objeto de recurso contencioso-administrativo a las actuaciones parlamentarias de naturaleza instrumental (personal y gestión patrimonial), sino que permite su ampliación a otras si así lo dispone una ley ordinaria. Sin necesidad de entrar ahora en si puede la ley orgánica delegar en la ley ordinaria la delimitación del ámbito de la jurisdicción (art. 122.1 CE), lo interesante desde el punto de vista de la autonomía parlamentaria es que el camino hacia la judicialización de las actuaciones parlamentarias no parece estar cancelado.

Hasta aquí, la aplicación de las normas de los Reglamentos parlamentarios que surten efectos frente a terceros. Por lo que se refiere a la de aquellas que agotan su eficacia dentro de los procedimientos parlamentarios, suscita menos problemas, sin perjuicio de cuanto luego se dirá acerca de la disponibilidad de los Reglamentos parlamentarios. En este punto los principios son claros: corresponde al presidente hacer cumplir el Reglamento parlamentario, estableciendo en caso de duda qué interpretación debe seguirse [art. 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD)]; y contra los actos de los órganos de gobierno de la Cámara (presidente, Mesa, presidencias de comisiones, etc.), fuera de los medios de impugnación internos, solo cabe el recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC. Como es notorio, se trata del recurso de amparo contra «decisiones o actos sin valor de ley de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas o de sus órganos». A diferencia de las otras variantes del recurso de amparo, no requiere el agotamiento de la vía judicial –sencillamente porque los redactores de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional

entendieron que dicha vía no existe— y el plazo para su interposición es de tres meses. Mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC, los diputados y los grupos parlamentarios pueden impugnar los actos de aplicación del Reglamento parlamentario y, en su caso, lograr su anulación; pero no hay que olvidar que, precisamente por ser un recurso de amparo, la impugnación solo puede fundarse en la violación de derechos fundamentales. Ello significa que las infracciones del Reglamento parlamentario que no comportan violación de un derecho fundamental no pueden ser controladas por ninguna autoridad jurisdiccional externa a la Cámara: la doctrina de los *interna corporis* sigue siendo plenamente válida a este respecto. Es verdad que la arriba mencionada jurisprudencia constitucional sobre el llamado *ius in officium*—iniciada con la STC 32/1985 y luego constantemente seguida— deja cierto margen, pues se entiende que el art. 23 CE da a los diputados y grupos parlamentarios —y a todos los cargos electivos— el derecho a no ser arbitrariamente obstaculizados en el ejercicio de su función representativa. Pero, por muy generosa que sea la interpretación de este criterio jurisprudencial, siempre habrá infracciones del Reglamento parlamentario que no comportan un serio menoscabo de la función representativa.

Aún en este orden de consideraciones, no es ocioso añadir que el derecho fundamental cuya tutela puede impetrarse mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC no es necesariamente el proclamado en el art. 23 CE. También otros derechos fundamentales pueden ser vulnerados por los órganos de gobierno de la Cámara cuando, en el curso de los procedimientos parlamentarios, aplican el Reglamento. Por poner un ejemplo relevante, con arreglo a la STC 136/1989, las exigencias de tipicidad y taxatividad dimanantes del art. 25 CE son aplicables a las sanciones disciplinarias sobre diputados y senadores.

### 3. *El problema de la disponibilidad sobre el reglamento parlamentario*

Tema distinto, que ha sido dejado antes apuntado, es si las Cámaras pueden disponer de sus propios Reglamentos, derogando singularmente o excepcionando su aplicación en casos concretos. Es una *vexata quaestio*, sobre la que no existe consenso en la práctica ni, a decir verdad, un detenido análisis doctrinal. De cuánto puede apreciar un observador externo resulta que los casos en que deja

de aplicarse una norma del Reglamento parlamentario —o se le da una interpretación distinta de la usual, para adaptarla a necesidades coyunturales— no son estadísticamente raros. Y entre quienes trabajan en las Cámaras tampoco faltan voces que se lamentan de escaso respeto por los Reglamentos parlamentarios.

Pues bien, valorar si esto es bueno o malo para el Parlamento es algo que está en estrecha conexión con la visión que se tenga sobre la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios y, más en general, de la autonomía parlamentaria. Una vez sentada esta premisa, sin embargo, hay al menos dos datos razonablemente claros que ayudan a centrar el problema.

Por un lado, es difícil defender la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario cuando se trata de normas del mismo que surten efectos frente a terceros. Aquí no hay una situación puramente interna, sino que entran en juego derechos y deberes de personas ajenas a la Cámara. Precisamente por ello, no resulta legítimo inaplicar la norma o variar su interpretación sin una razón objetiva y generalizable. Los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica imponen uniformidad de criterio. Volviendo al ejemplo de los medios de comunicación acreditados ante la Cámara, y suponiendo que existiera una práctica de tolerancia o laxismo en cuanto a la circulación de periodistas por el edificio, ¿sería aceptable una aplicación rigurosa —e inesperada— de las reglas escritas en un caso concreto? El problema de la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario se circunscribe, así, básicamente a aquellas normas del mismo que agotan su eficacia dentro de los procedimientos parlamentarios.

Por otro lado, incluso ciñéndose a ese ámbito, la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario encontraría siempre algunos límites poco discutibles: aquellas normas del Reglamento parlamentario que son derivación ineludible de la Constitución no pueden ser dispensadas. Y tampoco cabría, a la luz de la jurisprudencia constitucional ya examinada, derogar singularmente o excepcionar el Reglamento parlamentario cuando ello comporta un menoscabo de la función representativa de un diputado o un grupo parlamentario, o cuando trae consigo una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara y, por tanto, una quiebra del pluralismo político.

El problema, así centrado, es si en los trabajos propiamente parlamentarios y sin vulnerar derechos fundamentales u otros principios constitucionales puede la Cámara –o sus órganos– dejar de aplicar una norma del Reglamento parlamentario en un caso concreto, o darle una interpretación distinta de la usualmente seguida. Es aquí donde resulta determinante la visión que se tenga de la autonomía parlamentaria.

La autonomía parlamentaria puede concebirse como algo más que el poder de las Cámaras de aprobar sus propias reglas de organización y funcionamiento, así como de elegir a los miembros de sus órganos de gobierno. Es efectivamente posible ver algo más en la autonomía parlamentaria: el poder de la Cámara de gestionar sus actividades, con base en el Reglamento parlamentario y mediante sus órganos de gobierno, sin interferencias ni controles por parte del exterior. En esta perspectiva, la autonomía parlamentaria va más allá de la producción de normas, para englobar también la aplicación de las mismas. El modo en que se aplica el Reglamento parlamentario puede ser también visto como un componente de la autonomía de la Cámara.

A favor de la disponibilidad sobre el Reglamento parlamentario –por supuesto, siempre que no afecte a terceros ajenos a la Cámara y con el límite infranqueable del *ius in officium*– militan tanto el argumento histórico como el teleológico: la tradición del parlamentarismo ha sido proclive a la flexibilidad en la aplicación de las propias normas y a considerar que el Reglamento parlamentario, lejos de ser un fin en sí mismo, es un instrumento al servicio de cambiantes circunstancias políticas. En un Parlamento básicamente se recaba información y se discute en términos de oportunidad; actividades esencialmente políticas, que no pueden rendir todos sus frutos posibles en la árida tierra del legalismo. El Reglamento parlamentario, en pocas palabras, no puede razonablemente ser interpretado y aplicado como la Ley de Procedimiento Administrativo.

Frente a esta afirmación tal vez cupiera oponer que el Reglamento parlamentario, tal como sostiene la inmensa mayoría de la doctrina española, no deja de ser verdadera norma jurídica que forma parte del ordenamiento general del Estado y, por consiguiente, debe ser aplicado con el mismo rigor que cualesquiera otras normas

jurídicas. A mi modo de ver, este argumento no es convincente: sin salir del ordenamiento general del Estado, es opinión común que algunos tipos de normas presentan peculiaridades en cuanto a sus criterios de interpretación. Sin ir más lejos, la Constitución misma. Hay, además, otro dato que a veces se pasa por alto: que un enunciado contenga una verdadera norma jurídica no implica necesariamente que esa norma jurídica sea *ius cogens*, es decir, derecho necesario que se impone a todos sin posibilidad alguna de matización o exclusión por voluntad de los afectados.

Creo, en suma, que las Cámaras son dueñas y señoras de sus propios Reglamentos, dentro de los límites arriba señalados. Eso no significa que deba justificarse el capricho o la arbitrariedad. Si no hay buenas razones para otra cosa, la correspondiente norma del Reglamento parlamentario debe ser aplicada y debe serlo, además, con arreglo a la interpretación usual de la misma. Es en este plano donde las otras normas del derecho parlamentario y muy en especial los usos y costumbres de cada Cámara desempeñan un papel crucial. Por ello, es importante guardar memoria de los precedentes, clasificarlos y archivarlos, así como darlos a conocer dentro y fuera de la Cámara.

Una última observación sobre el tema: en una futura revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, tal vez fuera aconsejable introducir algunas indicaciones sobre el problema de la disponibilidad. Directrices sobre qué normas del Reglamento parlamentario no pueden ser nunca derogadas singularmente o excepcionadas; en qué circunstancias pueden otras normas del mismo ser descartadas; quién puede decidirlo y, sobre todo, si es o no exigible cierto grado de aquiescencia.

#### IV. OTRAS NORMAS REGULADORAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS CÁMARAS

Los Reglamentos parlamentarios no son, en la práctica, la única fuente del derecho parlamentario: la organización y el funcionamiento de las Cámaras también se regula mediante otros tipos de normas jurídicas. En España ha habido una proliferación de esas otras normas, hasta el punto de que un destacado constitucionalista –buen conocedor de los arcanos del Parlamento– ha hablado de «huida del Reglamento parlamentario».

Esos tipos de normas distintos del Reglamento parlamentario son dos. Y tanto desde el punto de vista de su legitimidad constitucional y su régimen jurídico, como desde el punto de vista de su conveniencia, suscitan problemas diferentes. Por un lado, están las normas autónomamente aprobadas por las Cámaras en desarrollo de sus Reglamentos parlamentarios, que algunos preconizan como vía de reforma y modernización del derecho parlamentario. Según este punto de vista, los Reglamentos parlamentarios propiamente dichos deberían quedar como una especie de norma de cabecera, que fija las líneas maestras de la organización y el funcionamiento de las Cámaras, dejando a esas otras normas de desarrollo –más fáciles de modificar y de adaptarse a la coyuntura– las regulaciones de detalle. Por otro lado, está la relativamente frecuente incursión de la ley y, por tanto, de un tipo de norma que no es manifestación de la autonomía parlamentaria en facetas relevantes de la organización y funcionamiento de las Cámaras.

*1. Las normas de desarrollo de los reglamentos parlamentarios: aspectos problemáticos*

Entre quienes se ocupan cotidianamente del derecho parlamentario existe, como acaba de decirse, una corriente de opinión a favor de una mayor utilización de normas autónomamente aprobadas por las Cámaras en desarrollo de los Reglamentos parlamentarios. La idea es que, en una futura revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, se regulase de manera explícita y precisa qué clase de normas de desarrollo cabrían y cuál sería su régimen jurídico. Se trataría así no solo de compaginar la estabilidad de los Reglamentos parlamentarios con una mayor flexibilidad del conjunto normativo regulador de la organización y funcionamiento de las Cámaras, sino también de poner orden en una práctica ya existente. Según quienes conocen bien la vida parlamentaria española, hay ya una heterogénea serie de actos de los órganos de gobierno de las Cámaras que, de hecho, operan como normas de desarrollo o de segundo grado. El arriba mencionado del acuerdo de la Mesa regulador de los deberes de los periodistas acreditados ante el Congreso de los Diputados es solo un ejemplo de ese fenómeno. Ciertamente, esos actos de contenido materialmente normativo carecen de un

fundamento expreso y claro en la Constitución o en los Reglamentos parlamentarios y, en ese sentido, hoy por hoy pueden ser calificados de fuentes del derecho *extra ordinem*. Pero aquí hay un problema real: ¿son constitucionalmente posibles las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios y, en caso afirmativo, cuál debería ser su régimen jurídico?

La Constitución no prevé que los Reglamentos parlamentarios tengan normas de desarrollo o de segundo grado. El art. 72 CE solo dice que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos», estableciendo luego la regla de su aprobación y modificación mediante mayoría absoluta en votación final sobre la totalidad del texto. Por supuesto, que no estén contemplados no implica forzosamente que estén prohibidos. Pero tampoco significa que las Cámaras, en ejercicio de la autonomía parlamentaria, puedan aprobar cuantas normas de desarrollo estimen oportuno. Al fin y al cabo, el art. 72 CE impone una mayoría cualificada para la aprobación de los Reglamentos parlamentarios, lo que puede entenderse como exigencia de un consenso suficientemente amplio en la autorregulación por las Cámaras de su organización y funcionamiento. El camino a seguir está así balizado.

En la actualidad, la única previsión a este respecto es la recogida en el art. 32.2 RCD: «Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.» En términos no exactamente idénticos, el presidente del Senado está facultado para «suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión del Reglamento, las lagunas de éste» (art. 37.8 del Reglamento del Senado (RS)). Estos preceptos llevan aplicándose cuarenta años sin que nadie haya puesto en duda su constitucionalidad, de manera que puede considerarse opinión común que la Constitución deja cierto margen para normas complementarias de los Reglamentos parlamentarios.

Los artículos 32.2 RCD y 37.8 RS pueden, además, dar alguna pista sobre cuál podría ser el régimen jurídico de las normas de desarrollo en una futura revisión de los Reglamentos parlamentarios, e incluso sobre cuál es hoy la posición de esas fuentes del derecho *extra*

*ordinem* ya existentes en la práctica. Es sabido que, si bien el Tribunal Constitucional entendió en un primer momento que las normas que suplen las lagunas de los Reglamentos parlamentarios podían –al igual que estos– ser objeto de recurso y cuestión de inconstitucionalidad, luego ha afirmado que contra ellas solo cabe el recurso de amparo del art. 42 LOTC (STC 44/1995). Este es el actual criterio de la jurisprudencia constitucional y se basa en la idea de que dichas normas son desarrollo de los Reglamentos parlamentarios y están jerárquicamente subordinadas a ellos (STC 226/2004 y 183/2012). Así, salvo que el Tribunal Constitucional volviese a dar un giro en esta materia, hay que entender que ello sería predicable de las normas de desarrollo o de segundo grado que previese una futura revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado.

Vale la pena observar que esto trae consigo no desdeñables consecuencias prácticas en el plano procesal. Mientras que la legitimación para impugnar una norma mediante el recurso de inconstitucionalidad corresponde objetivamente a los sujetos políticos enumerados en el art. 162.1.a) CE, que no tienen que acreditar ningún interés específico, para interponer cualquier recurso de amparo –incluido el regulado en el art. 42 LOTC– es preciso mostrar un interés legítimo a tenor de la letra b) del mencionado precepto constitucional. Además, el recurso de amparo solo puede fundarse en la vulneración de un derecho fundamental, que en este ámbito es normalmente el *ius in officium* (art. 23 CE); lo que significa que no cabe alegar otras infracciones de la Constitución. Y significa también que diputados o grupos parlamentarios disconformes con la norma de desarrollo mas no directamente perjudicados por ella carecen de legitimación para combatirla mediante el recurso de amparo. En suma, la protección jurisdiccional, tanto desde el punto de vista de la legitimación como desde el punto de vista del parámetro, es menos amplia que para los Reglamentos parlamentarios.

Aún en este orden de consideraciones, habría que añadir que una norma que no tiene fuerza o rango de ley a efectos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad es una norma carente del llamado «privilegio jurisdiccional» de la ley; es decir, queda fuera del monopolio del Tribunal Constitucional. Esto en nada afecta al recurso de amparo contra las normas de desarrollo de los Reglamentos parla-

mentarios; pero tampoco blindas esas normas frente a posibles intentos de impugnarlas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En este punto hay que remitirse a lo ya dicho sobre el significado de la palabra «administración» en el art. 1 LJCA, para mostrar que no se trata de una hipótesis puramente académica.

En cuanto a la posible eficacia de las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios, cabe hacer varias consideraciones. En primer lugar, dado el criterio del Tribunal Constitucional sobre los vicios del procedimiento legislativo, no hay que excluir que la infracción de alguna de esas normas pudiera determinar la inconstitucionalidad de la ley; y ello, por supuesto, siempre que hubiera supuesto una alteración sustancial de la formación de la voluntad de la Cámara o, si se prefiere, una seria lesión del pluralismo político. Tampoco hay que excluir, por razones similares, que la vulneración de esas normas en otros procedimientos parlamentarios pueda ocasionar una violación del *ius in officium*, susceptible de ser remediado mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC.

En segundo lugar, la ya conocida distinción entre normas que agotan sus efectos dentro de los procedimientos parlamentarios y normas que surten efectos frente a terceros podría resultar relevante también en este punto. Es más fácil sostener la aplicación de las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios en el primer supuesto, precisamente porque los efectos se agotan dentro de los muros del Parlamento. Cuando hay terceros afectados, en cambio, se podría pensar que la reserva de Reglamento parlamentario del art. 72 CE es «absoluta», en el sentido de que la limitación de derechos o la imposición de deberes a terceros que entran en relación con la Cámara solo puede regularse en aquel. Vale aquí, de nuevo, el ejemplo de los periodistas acreditados: no es lo mismo que la prohibición de acceder a determinadas partes del edificio y las consecuencias jurídicas de su incumplimiento sean establecidas por una norma de desarrollo o que los sean directamente por el Reglamento parlamentario. Esto último comporta una imposición del deber por mayoría absoluta de la Cámara en votación sobre el conjunto del texto y, por consiguiente, una mayor garantía para los terceros. El razonamiento no sería distinto al que subyace a las reservas de ley.

En tercer lugar, en conexión con lo que se acaba de decir, sería muy aconsejable que una regulación en los Reglamentos parlamentarios de sus normas de desarrollo identificara, con suficiente precisión y claridad, sus clases, sus ámbitos materiales, y su modo de aprobación y modificación. Y a este respecto, el respeto del pluralismo político y la protección de la oposición seguramente exigirían un acuerdo suficientemente amplio entre los grupos parlamentarios. Esta idea ya está hoy apuntada en el art. 32.2 RCD, cuando impone al presidente gozar de la conformidad de la Mesa y de la Junta de Portavoces para colmar las lagunas del Reglamento parlamentario. Seguramente para aprobar verdaderas normas de desarrollo sería exigible algo más, de manera que la mayoría por sí sola no pudiese aprobarlas: no sería justificable en términos democráticos que las normas de desarrollo del Reglamento parlamentario quedasen a la voluntad de la mayoría, cuando el Reglamento parlamentario mismo goza de una especial rigidez por imperativo constitucional.

En cuarto y último lugar, tal vez fuera aconsejable que una revisión de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado abordase la regulación de las condiciones de disponibilidad sobre sus propias normas, así como los principios relativos al derecho no escrito en la vida parlamentaria (precedentes, usos y costumbres). En este punto es sumamente útil que todos, a comenzar por los diputados y los grupos parlamentarios, tengan facilidad de acceso a una información completa y actualizada.

Una vez dicho todo lo anterior, una pregunta sigue en pie: ¿sería conveniente la introducción de una o varias figuras de normas de desarrollo del Reglamento parlamentario? Como observador externo, no tengo suficientes elementos de juicio. Mi inclinación es a ser prudente en esta materia, fundamentalmente porque una multiplicación de normas de segundo grado podría no conducir a una mayor fluidez en la vida parlamentaria: allí donde hay demasiadas normas suelen proliferar los pleitos. Quizás un fortalecimiento del papel de precedentes y costumbres, en la línea ya indicada, fuera un contrapeso –si no una alternativa– a una excesiva ampliación de las normas de desarrollo de los Reglamentos parlamentarios.

## 2. *La incursión de la ley en la organización y el funcionamiento de las Cámaras*

Como ejemplo de regulación por ley de cuestiones atinentes a la organización y el funcionamiento de las Cámaras suele citarse, ante todo, la creación por vía legislativa de comisiones mixtas Congreso de los Diputados-Senado. Tales son la Ley Orgánica 3/1981, luego modificada por la Ley Orgánica 2/1992, sobre relaciones con el Defensor del Pueblo; la Ley Orgánica 2/1982, sobre relaciones con el Tribunal de Cuentas; y la Ley 8/1994, de creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Otros ejemplos de creación de órganos parlamentarios o de atribución de funciones a las Cámaras mediante ley son, sin ánimo exhaustivo, la Ley 17/2006, sobre radio y televisión de titularidad pública, o la Ley 37/2010, sobre la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

La corriente doctrinal mayoritaria considera que este fenómeno es irregular, porque supone una invasión por la ley de la esfera material constitucionalmente reservada a los Reglamentos parlamentarios.

Incidentalmente debe señalarse que, en esa línea, algunos autores llegan incluso a afirmar que la remisión que el art. 70.1 CE hace a la ley electoral de la determinación de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de diputados y senadores es «discutible». Esto último resulta exagerado. De entrada, es cuanto menos dudoso que las causas de inelegibilidad e incompatibilidad atañan solo a la organización y el funcionamiento de las Cámaras, pues inciden también en el proceso electoral y, en definitiva, en la formación de la representación política; algo que tiene mucho que ver con los derechos políticos de los ciudadanos, así como con las expectativas de quienes consideran concurrir a las elecciones como candidatos. Además, incluso admitiendo a efectos argumentativos que se tratara de una cuestión puramente organizativa, no se alcanza a comprender por qué la Constitución no habría debido regularla: otros aspectos de la organización y el funcionamiento de las Cámaras son tratados por el texto constitucional. Y en ningún caso existe una delimitación natural, previa a los datos positivos de la Constitución, de lo cubierto por la reserva de Reglamento parlamentario.

Retomando el hilo principal, las incursiones arriba mencionadas de la ley en la organización y el funcionamiento de las Cámaras

deben ser valoradas en sus justos términos. La consideración principal a este respecto es que, en puridad, no se trata de la invasión de la autonomía parlamentaria por poderes o sujetos políticos ajenos al Parlamento, ya que la potestad legislativa pertenece a las Cortes Generales (art. 66 CE). Suponiendo que todas esas leyes hubieran invadido un ámbito constitucionalmente reservado a los Reglamentos parlamentarios, el reproche habría de dirigirse contra los propios perjudicados por esa invasión: las Cámaras habrían podido y siguen pudiendo negarse a aprobar leyes sobre materias que, a su juicio, entran dentro de lo constitucionalmente reservado a los Reglamentos parlamentarios.

En pocas palabras, seguramente no es muy ortodoxo crear órganos parlamentarios por ley; pero en las manos de las Cámaras está poner coto a ese fenómeno. Y la necesaria determinación para hacerlo —oponiéndose, llegado el caso, a iniciativas gubernamentales— solo puede provenir de una firme convicción entre los diputados y senadores sobre la importancia de la autonomía parlamentaria.

Si en esta vena se me permite concluir con una breve observación sociológica, tal vez no sea casual que la doctrina y la jurisprudencia de Italia o Alemania sean notablemente más tuitivas de la autonomía parlamentaria que las de Francia o de la misma España: aquellos países vienen de una larga historia de pluralismo institucional, por no mencionar que los Gobiernos son prácticamente siempre de coalición. La necesidad de llegar a pactos es, en una moderna sociedad democrática, el mejor incentivo para salvaguardar la autonomía parlamentaria.

#### NOTA BIBLIOGRÁFICA

En la doctrina antigua, merecen aún ser consultados los trabajos de J.A. Maravall, *Los reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947; y de N. Pérez Serrano, «Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», originalmente publicado en 1960 en la *Revista de Estudios Políticos* y luego recogido en sus *Escritos de Derecho Político*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.

En la moderna doctrina española, sobre las diferentes cuestiones relacionadas con los Reglamentos parlamentarios (naturaleza jurídica, ámbito material, subordinación a la Constitución, fuerza vinculante, etc.) cabe remitirse, dentro de una literatura más extensa, a: E. Aranda Álvarez, «La autonomía parlamentaria en la Constitución española de 1978», en P. Pérez Tremps y A. Saiz Arnaiz (dirs.), *Comentarios a la Constitución española*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018; I. Astarloa, «Artículo 72», en S. Muñoz Machado (ed.), *Comentario mínimo a la Constitución española*, Crítica, Barcelona, 2018; A. Garrarena Morales, «Reglamento parlamentario», en M. Aragón Reyes (dir.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 2011; F. Pascua Mateo, *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014; R. Punset, *Estudios Parlamentarios*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001; y T. Vidal Marín, *Los reglamentos de las asambleas legislativas*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

Sobre las infracciones de normas procedimentales por las Cámaras, la obra clásica es P. Biglino Campos, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

Sobre el control jurisdiccional de los actos parlamentarios de naturaleza no legislativa, sigue siendo sumamente útil A. Arce Janáriz, *El Parlamento ante los tribunales (Prontuario de jurisprudencia parlamentaria)*, Aranzadi, Cizur Menor, 2004.

Sobre la llamada «huida del Reglamento parlamentario» y las propuestas de adopción de normas de desarrollo, es obligada la referencia a E. Aranda Álvarez, «El Reglamento del Congreso de los Diputados: propuestas para su reforma», en *Revista de Estudios Políticos* nº 175, 2017. También hay que remitirse, en una perspectiva más general, a M. Aragón Reyes, «Las fuentes del Derecho Parlamentario», en VV.AA., *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996.