

LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS EN EL SISTEMA DE FUENTES DE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA CONCEPTUAL. — III. CLASES DE REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS.—IV. EVOLUCIÓN DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL DERECHO ESPAÑOL.—V. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS NORMAS PARLAMENTARIAS.—VI. LA UBICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESTATAL.—VII. RELACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS CON OTRAS FUENTES DEL DERECHO.—VIII. LA JURISDICCIONABILIDAD DE LAS NORMAS PARLAMENTARIAS.—IV. A MODO DE SÍNTESIS.

I. INTRODUCCIÓN

Señalaba VITTORIO EMANUELE ORLANDO, en su introducción a la «Jurisprudencia parlamentaria», de F. Mohrhoff, que la conceptualización de la democracia en forma de Parlamento —sistema parlamentario— y el estudio de éste, había sido el objetivo de toda una vasta literatura que tendía a confundirse en un cierto sentido con todo el Derecho Constitucional; desde este planteamiento son crecientes en la doctrina iuspublicista española contemporánea los trabajos en torno al Derecho parlamentario, que abordan una multiplicidad de cuestiones sobre las normas que regulan la vida de las Cámaras, situación ésta de la que se infieren dos consecuencias: la primera, desde la perspectiva sociológica, consistente en la creciente extensión cuantitativa del objeto de estudio— toda vez que a los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, y, en su día, al de las Cortes Generales, hay que añadir los diecisiete reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas—; y cualitativa, en la medida en que materias como la relación Reglamentos-Constitución, o Reglamento-Leyes, o la jurisdiccionalidad de los Reglamentos plantean enfoques nuevos necesitados de su correspondiente estudio; lo que nos lleva a la segunda consecuencia: que, desde la dogmática jurídica, estamos ante un Derecho especial, elaborado específicamente, de contenido variado, y, como dijera HAURIUO, elemento capital para la buena marcha de

las instituciones parlamentarias; no en balde se ha señalado (LOEWENSTEIN) cómo para la dinámica política de un Estado, las disposiciones sobre la regulación del orden interno parlamentario son frecuentemente más importantes que la Constitución misma. Y, si bien es cierto que tal afirmación resulta quizá excesivamente enfática, no lo es menos que, como más recientemente señalara GUGLIELMO NEGRI, la importancia del Derecho parlamentario estriba en que es el Derecho del Parlamento, institución que es el lugar de encuentro por excelencia entre la estática constitucional y la dinámica de los hechos políticos.

La cuestión así descrita postula una mayor dedicación al Derecho parlamentario, que no es petición novedosa, pues, como recoge PÉREZ SERRANO en su trabajo ya clásico sobre la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario, en el curso 1896-97, el tratadista VICENZO MICEL profesó su curso de Derecho parlamentario en la Universidad de Perusa, y allí preconizó la necesidad de una cátedra para explicar tal asignatura que estudiaría el conjunto de las relaciones político jurídicas que se desarrollan en el interior de una Asamblea, o entre las varias que existan, o entre ellas y los demás poderes del Estado.

Sin llegar a tales pretensiones pedagógicas, en Italia, recientemente LONGI, G. NEGRI y otros, han hablado de la «madurez para una autonomía didáctica y metodológica del Derecho Parlamentario», aunque no llegan a separarlo tajantemente del Derecho constitucional, en la medida en que el Derecho constitucional por la vía de la «Constitución material» va rescatando del rigor formal negador de otras relaciones y actos políticos, y dirige su atención a la amplia metodología política que variadamente condiciona el propio Derecho constitucional.

Cualquiera que sea la posición metodológica que se adopte —la autonomía dogmática del Derecho parlamentario, o la incardinación de éste en el más amplio campo del Derecho Constitucional, según diferenciaron entre otros HASTSCHEK y PRELOT —no cabe duda de la influencia del Reglamento en la institución que regula y sus repercusiones en el propio Derecho constitucional que llevaron a decir a ALCALÁ GALIANO que «el descuido de los Reglamentos contribuye en gran medida a que desempeñen mal su tarea los cuerpos legis-

ladores, a los cuales está encomendado hacer leyes, y dar dirección a los negocios; y de que tan importantes tareas sean de éste u otro modo desempeñadas resulta cambiar la índole de las Constituyentes; y de allí venir a caer en descrédito lo que no merece». Seguramente porque es, amén de imperativo profesional, vocación jurídica, quienes sienten mayor preocupación por los problemas del Derecho parlamentario sean con frecuencia, además del lógico interés de los constitucionalistas, los funcionarios juristas de las Cámaras, tal ha sido, por ejemplo, el caso de *ERSKINE MAY* en Gran Bretaña y *JOHN HUTSELL*; o *LUTHER CUSHING* o *ASHER HINDS* en Estados Unidos; *PIERRE* en Francia; *MANCINI*, *LONGI* o *MANZELLA* en Italia y, entre nosotros, *NICOLÁS PÉREZ-SERRANO*.

En todo caso, la existencia del Derecho parlamentario viene connotada por una serie de principios como son la autonomía de las Cámaras en la elaboración y aprobación del propio Reglamento —salvo excepciones como el caso sueco con aprobación mediante Ley, o en nuestro Derecho histórico el proyecto de *BRAVO MURILLO* de 1852, que atribuía al Reglamento carácter de Ley, y el Acta adicional de 1857 que, igualmente, preveía que el Reglamento fuera objeto de una Ley—; siendo con el asentamiento de las monarquías limitadas cuando se consolida con carácter general el derecho de las Cámaras a autoorganizarse y disciplinarse. La autonomía, de otra parte, suele ser reflejo del tipo de régimen político, siendo la regla general su inexistencia en los regímenes autoritarios —caso de Francia durante el Consulado y el Imperio o Italia en la era fascista.

La autonomía reglamentaria del Parlamento se encuentra frecuentemente recogida en la Constitución, dando lugar a lo que actualmente viene denominándose como «reserva material parlamentaria» a través de los Reglamentos, de la que se infiere una serie de cuestiones relacionadas con la trascendencia extraparlamentaria de las normas reglamentarias, así como su incardinación en el Ordenamiento Jurídico, y, a la postre, su sometimiento jerárquico a la Constitución, y su especialidad sustancial y formal en relación con otras clases de normas; en fin, por último, qué alcance tenga el posible sometimiento de las normas reglamentarias a los controles jurisdiccionales, son algunos de los temas que vamos a tratar en este estudio.

Sin embargo, junto a la autonomía coexisten otros principios del Derecho parlamentario no menos importantes; me refiero al principio de la instrumentabilidad en cuanto el Derecho parlamentario es expresión a través de las Cámaras de los valores constitucionales (G. NEGRI), y el principio de la Legitimidad, en tanto tales normas son garantía de potestades y derechos públicos subjetivos tutelados por ese sector del Derecho parlamentario que constituye el procedimiento, con lo que se verifica la conocida tesis de N. LHÜ-MAN de la legitimación por el procedimiento de actos que de formales obvien sustanciales en función de su finalidad constitucional—caso, a título de ejemplo, de la tramitación de la solicitud para proceder respecto de un parlamentario a través del suplicatorio, o el requerimiento de la comparecencia obligatoria ante las Comisiones de investigación, por citar supuestos distintos.

II. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS: CONFUSIÓN TERMINOLÓGICA CONCEPTUAL

Como señalara VIEHWEG, el trabajo del jurista tiene un carácter, frecuentemente, más problemático que sistemático, nada más adecuado, pues, que este planteamiento para afrontar la cuestión de qué son los Reglamentos parlamentarios.

De entrada, como ha señalado entre nosotros R. PUNSET, el vocablo «Reglamento» produce una confusión sobre la naturaleza jurídica de las normas reglamentarias que induce a pensar en un conjunto de reglas relativas exclusivamente a actividades internas, en la línea de los Reglamentos administrativos de organización; cuando, en realidad, el Reglamento parlamentario es norma ordenada directamente a la Constitución; y, es más, incluso, parte de las normas reglamentarias son normas constitucionales, o transcripción, más o menos literal de aquéllas.

Sin embargo, si observamos nuestra historia constitucional y parlamentaria, desde el artículo 127 de la Constitución de 1812, la expresión ha sido «Reglamento», acaso porque su función primitiva se preveía exclusivamente para «las discusiones de las Cortes y en todo lo demás que pertenezca a su gobierno y orden interior». En la misma línea, el Derecho comparado reitera semejante termino-

logía: «Reglamento» aparece en la Constitución italiana vigente al igual que en su primera norma de 1848 (Artículo 64), la Ley Fundamental de Bonn (artículo 40.1) y la Constitución Francesa del 58 (Artículo 61); no obstante, la expresión no aparece en el Derecho anglosajón por la razón obvia de las diferentes categorías jurídicas del «Common Law» y el Derecho continental o romano-germánico. Esta generalización del término «Reglamento» en el Derecho continental, parece obedecer a que en sus orígenes, las normas parlamentarias eran únicamente conceptuadas como reglas elementales de actuación y procedimiento de las Cámaras, «como un peculiar» derecho procesal parlamentario, sin mayor trascendencia externa, si bien esta concepción no encaja con la sostenida por el Derecho público revolucionario francés, que llegó a sostener que a través del Reglamento parlamentario se plasmaba jurídicamente el pacto social roussoniano, y que el Reglamento era el instrumento a través del cual se transformaba aquél en mandato representativo.

Lo que parece evidente es que el concepto actual del «Reglamento», tal y como resulta de la elaborada contribución de la doctrina administrativista, no parece encajar con el conjunto de normas que regulan la vida parlamentaria, ni por su naturaleza, ni por su ámbito de aplicación.

Dicho de otro modo, ni la gran mayoría de las normas de Derecho parlamentario se limitan a ejecutar y desarrollar Leyes —salvo la Ley fundamental, con los importantes y diferentes matices que de tal afirmación derivan y lo diferencian sustancialmente de la relación Ley-Reglamento—, u organizar la actividad interna de las Cámaras; ni dichas normas tienen un ámbito exclusivamente parlamentario, en la medida en que afectan a relaciones entre los otros poderes del Estado —por ejemplo, con la Administración del Estado, en cuanto puede serle requerida la información y documentación que precise una comisión o la presencia de autoridades y funcionarios públicos ante ella; o bien el nombramiento de parte de los componentes de otros órganos constitucionales o los informes que ante las Cámaras deben rendirse por el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo—; e incluso respecto de los ciudadanos —también obligados a comparecer ante las Comisiones—.

Ahora bien, la fuerza de la tradición del término «Reglamento»

sin duda dificultará su supresión, de modo semejante a como acontece con la expresión «suplicatorio», que de ser puro instrumento documental ha pasado a designar todo el mecanismo procesal y parlamentario para solicitar la autorización de la Cámara para proceder judicialmente respecto a un parlamentario.

Ahora bien, ésto no empece para que se explicité que con la denominación «Reglamento» se alude al Derecho parlamentario como conjunto de normas que regulan las relaciones jurídico-políticas que se desarrollan en el seno de una Asamblea parlamentaria, o entre ésta y otros sujetos externos, públicos o privados.

III. CLASES DE REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Al hilo de la remisión que señalábamos del «Reglamento» como normas de Derecho parlamentario, podemos distinguir dos grandes grupos en cuanto a la clasificación de dichas normas se refiere: el sistema de origen británico, y por extensión anglosajón, y el originariamente francés y por extensión continental.

En cuanto al primero, su formación dentro del sistema del Common Law, ha sido sustancialmente histórica, evolutiva y fundamentalmente consuetudinaria; así COKE indicaba que de modo semejante a como todo Tribunal de justicia se regía por sus propias costumbres en su trabajo, también el Parlamento debía regirse por las propias reglas que elaborase, de manera que el Derecho parlamentario tiene su origen en los usos y precedentes, que codificados —caso del «Hatsell's precedents»— rigen como Derecho consuetudinario, si bien a partir de 1832 se han producido numerosas modificaciones a base de las «standing orders», es decir, «rules» que, como señalara R. LUCE, «rule of standing orders as well as constitutional provisions bear the same relation to parliamentary law that statute bear to the common law»; o, como señala este autor con expresión gráfica «rules are the skeleton of procedure, usages are the flesh and blood».

Por oposición a este sistema, Reglamento en el Derecho continental significa un determinado tipo de disciplina jurídica además de consagrar una cierta tradición histórica, en la que el Reglamento

se manifiesta como un complejo de normas codificadas por oposición al sistema singular de las *standing orders* británico; a manera de un código interno de la autonomía corporativa parlamentaria, que nace en el sistema francés de 1789, español de 1810, la asamblea de Francfort de 1848, y el Reglamento de la Cámara subalpina del mismo año, todos ellos, comparten el criterio de que la Asamblea parlamentaria inicia el ejercicio de sus facultades dictando normas que han de regir su organización y sus propios trabajos, a partir de ahí se sucederán las teorías sobre la naturaleza jurídica de las normas parlamentarias que más adelante veremos.

En síntesis, pues, la vocación temporal y coyuntural frente a la permanencia; la costumbre y el precedente frente a la norma escrita y el sistema codificado; serían las líneas paralelas por las que han discurrido los sistemas parlamentarios anglosajón y continental. No obstante, el acercamiento de ambos sistemas por la utilización parlamentaria de la costumbre como fuente del derecho parlamentario continental, y la tendencia creciente al sistema de las *standing orders* en el sistema parlamentario de origen británico, demuestran en este punto, como en otros campos del Derecho, la relación cada vez más cercana entre ambas estructuras jurídicas.

IV. EVOLUCIÓN DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO EN EL DERECHO ESPAÑOL

Nuestro Derecho parlamentario se sitúa en el sistema del Derecho parlamentario continental, es decir, reglas codificadas como uno de los primeros actos de la Cámara; y así el primer Reglamento de 27 de noviembre de 1810 en las Cortes Constituyentes de Cádiz, fue redactado por una Comisión de cinco Diputados designados por el Presidente, y una nueva Comisión de once redactó el Reglamento definitivo de 4 de septiembre de 1813. Con anterioridad a estos primeros Reglamentos, en la reunión previa, se acordó aplicar, por analogía, prácticas judiciales españolas y procedimientos parlamentarios importados, especialmente del Derecho francés.

A partir de esta fecha, se han aprobado diferentes Reglamentos que generalmente coinciden con la aprobación de una nueva Constitución.

Con carácter general se recoge la autonomía reglamentaria en los Reglamentos de 1810, 1813, 1821, 1838, 1847, 1854, 1867, 1873, 1918, 1931, 1934, 1977 y 1982; y, tal autonomía desaparece en los Reglamentos de 1834, aprobado mediante Real decreto, y 1943, 1957, 1967 y 1971 todos ellos aprobados mediante Ley de la jefatura del Estado, si bien en 1964 se produjo una reforma reglamentaria sobre duración del mandato de los procuradores electivos mediante Decreto-Ley de 4 de junio.

Los primeros Reglamentos de 1810 y 1813 se aprobaron con la forma de «decretos de Cortes», y el Reglamento de 1867 en las últimas Cortes de Isabel II fue elaborado y aprobado mediante una proposición del Diputado Sr. Pla y Cancela a la que se adhirió el Gobierno.

A ello hay que añadir el dato, ya reseñado, de que en 1852 Bravo Murillo propuso que el Reglamento tuviera carácter de ley, y en el mismo sentido se manifestaba el acto adicional de 1857.

Con todo, la nota general en nuestro Derecho, ha venido siendo la autonomía reglamentaria de las Cámaras y el sistema de normas rígidas codificadas en la línea de los Reglamentos continentales, cuya formulación obedece, como sucede con las Constituciones, a un acto único racional.

V. NATURALEZA JURÍDICA DE LAS NORMAS PARLAMENTARIAS

Ahora bien, qué tipo de normas integran el «Reglamento» parlamentario, pues que no todas las normas reglamentarias tienen la misma naturaleza parece evidente si se constata que hay normas constitucionales «reglamentarias», disposiciones legales «reglamentarias», normas del Reglamento que reiteran, desarrollan o, en ocasiones, innovan aspectos constitucionales, o de determinadas leyes; normas de significado sustancial y otras formal, principales y accesorias, organizativas y ejecutivas, en fin, normas escritas o consuetudinarias, principios generales del derecho parlamentario y la llamada jurisprudencia parlamentaria; toda una compleja estructura normativa sobre cuya naturaleza, seguramente por causa de su multiplicidad y plurimorfismo, se han ensayado las más variadas hipótesis.

En este sentido, la polémica en torno a la naturaleza jurídica de las normas parlamentarias se inicia con una posición de carácter descriptivo, según la cual se trata de una figura híbrida, pues siendo fruto del ejercicio de la función legislativa del órgano legislador, su forma y eficacia se asemeja a los actos administrativos, de ahí esta primera calificación como «acto normativo pero legislativo propiamente dicho».

Otro grupo doctrinal, partiendo de la constitucionalización de normas parlamentarias, se inclina por considerar que su naturaleza es la de reglamentos ejecutivos de la Constitución, integrándoles, en cuanto tales entre las normas del Derecho constitucional, refiriéndose, claro está, a las normas reglamentarias que desarrollan preceptos constitucionales; así PERGOLESSI, BALLADORE, TESAURO, DUGUIT, ESMEIN y PRELOTT, entre otros.

Para otro sector, se trata de reglas convencionales de las Asambleas (HATSCHKEK), o resoluciones vinculantes para las Cámaras y sus componentes (HAURIUO), o bien actos normativos del Estado cuya eficacia queda limitada al ámbito de la respectiva asamblea (BISCARETTI DI RUFIA). LABAND era partidario de la conceptualización de las normas reglamentarias como manifestación del derecho estatutario.

Entre nosotros PÉREZ SERRANO indicaba que son manifestación señera y elevada de normación autónoma; DE DIEGO «prescripción autónoma de la ley», y ALZAGA las conceptúa como manifestación de la soberanía de las Cámaras en la hora de la revolución liberal, normas del ordenamiento jurídico del Estado que elabora la Cámara a la que afecta como depositaria de residuos de soberanía, de un privilegio colectivo, y ante la necesidad de defenderse de las intromisiones del Ejecutivo.

De especial interés fueron las tesis de SANTI ROMANO al respecto; en efecto, para este autor que en 1906 negaba que las normas reglamentarias pudieran ser configuradas como normas jurídicas, a partir de su adopción de la teoría institucional en «El Ordenamiento jurídico» —1917-18—, su concepción del pluralismo jurídico le llevó a afirmar la plena juridicidad de las normas reglamentarias en cuanto constituyentes de la institución de la Cámara, de modo que partiendo de su distinción entre derechos de soberanía como ejer-

citables *erga omnes* y pertenecientes a la categoría de los derechos absolutos; y derechos de supremacía especial que pueden hacerse valer respecto de una categoría de personas; ROMANO distinguía tres tipos de relaciones jurídicas parlamentarias: la Cámara Baja o la Alta, consideradas como órganos del Estado que en sus relaciones generaban en el ámbito constitucional derechos de soberanía, y en el ámbito reglamentario, de supremacía; los parlamentarios individualmente considerados que en determinados aspectos —caso de la inmunidad— desarrollaban derechos de soberanía, y en cuanto a su relación con las propias Cámaras de supremacía; y por último, aquéllas personas que no forman parte de la Cámara pero tienen con ellas contactos que implican derechos de supremacía especial.

Pues bien, desde estas premisas, en las Cámaras se dan los caracteres de la «institución», según el autor de «El Ordenamiento jurídico», a saber: es un cuerpo social, individualizado, cerrado y permanente, creado por el Derecho, es decir, una «Institución», y, en el tenor argumental de ROMANO, una institución es siempre un régimen jurídico; y de esta manera, frente al Ordenamiento general del Estado, el ordenamiento jurídico de cada Cámara es un «ordenamiento interno», el de una institución comprendida en otra mayor, en tanto se distinguen poderes, derechos y obligaciones generales fundados en el ordenamiento general del Estado; y derechos, obligaciones y poderes especiales fundados en el ordenamiento de la singular institución, considerada en sí, aisladamente.

Esta posición matizada y sugestiva en cuanto parte de la consideración de las normas parlamentarias en su realidad plural, es también compartida por MARTINES, quien habla de normas parlamentarias ejecutivas —las derivadas de la Constitución— que tienen relevancia externa; normas parlamentarias internas, de relevancia exterior o interna, según su referencia; y normas parlamentarias de organización que tienen exclusivamente relevancia interna.

Esta concepción de las diferentes naturalezas jurídicas de las distintas normas reglamentarias que también ha señalado V. LONGI, fue suscrita por ZANOBINI, quien distinguía entre normas externas e internas, entendiendo por las segundas aquellas que se fundan sobre un poder de supremacía especial del Estado u otra Institu-

ción pública, a través del cual no se asume ninguna obligación hacia terceros, ni se establecen derechos subjetivos a su favor.

En el mismo terreno de la variable naturaleza jurídica de las normas reglamentarias, VON BALSASSINA, ya en 1955, en su trabajo sobre los reglamentos parlamentarios, «negaba la posibilidad de reconducir a un único fundamento el complejo poder reglamentario de las Cámaras y considerar unitariamente la naturaleza jurídica de las normas a través de las cuales se manifiesta» (S. TRAVERSA, en su excelente trabajo sobre la naturaleza jurídica de las normas de los reglamentos parlamentarios»). VALSASSINA, distinguía dos clases de normas reglamentarias: internas, que regulan la organización y los poderes propios, y que como «interna corporis» son disposiciones a través de las cuales el colegio se autorganiza, y que son, a su vez, normas plenamente jurídicas; y externas, como reglamentos u ordenanzas de ejecución constitucional, o reglamentos jurídicos, según la clásica construcción de MOHL, cuyo fundamento estriba en una particular atribución de competencia que tiene su razón de ser en la singular posición constitucional del Parlamento (VON BALSASSINA).

A mi entender, y partiendo de la complejidad de normas parlamentarias que regulan la constitución, organización y funciones de la institución parlamentaria, no es posible hablar de naturaleza jurídica de las normas reglamentarias, sino de normas reglamentarias, o más precisamente, de derecho parlamentario integrado por distintas clases de normas de variada naturaleza jurídica, y en tal orden de cosas puede hablarse del derecho parlamentario como ordenamiento jurídico de la institución parlamentaria constituido por normas de relevancia externa y normas internas, las primeras de las cuales afectan a las relaciones jurídicas de las Cámaras con los otros poderes del Estado, o con sujetos públicos o privados que no ostentan la condición de parlamentarios, en tanto que las normas internas atienden a la constitución, organización, composición, funcionamiento, y procedimientos parlamentarios.

Este conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico parlamentario constituye un sistema dinámico, dotado de capacidad de autorregulación, autosuficiente, y jerarquizado a partir de la Constitución de la que, como fuente originaria derivan su validez

las restantes fuentes que son, siguiendo el orden que para el Ordenamiento jurídico español establece el artículo 1 del Código civil: las Leyes constitucionales que inciden en la actividad de las Cámaras —por ejemplo, la Ley electoral, la ley de 9 de febrero de 1912 sobre jurisdicción y procedimientos especiales en las Cámaras contra senadores y diputados en lo que esté vigente, la Ley Orgánica de defensor del pueblo, la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, la Ley Orgánica de comparecencias ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, el estatuto jurídico de RTVE, etc.—; los propiamente denominados Reglamentos parlamentarios, y las Resoluciones, Instrucciones o Acuerdos de las Presidencias, o Normas de las respectivas Mesas o las Mesas reunidas en sesión conjunta, los estatutos de gobierno interior —como el Estatuto de Personal de las Cortes Generales—, cuestión distinta y más controvertida sería si los reglamentos de los grupos parlamentarios forman o no parte del derecho parlamentario, si bien apunta hacia una solución afirmativa el hecho de que los grupos tienen naturaleza de sujetos colectivos de la vida parlamentaria y, sin duda, cada vez más importantes; las costumbres parlamentarias en cuanto usos dotados de la *opinio iuris seu necessitatis*, cuya importancia es básica en el derecho parlamentario en la medida en que son, al decir de LONGI, «premisa de la norma reglamentaria futura», y tal es así en nuestro Derecho que, como consecuencia de la costumbre, ha institucionalizado las reuniones de «Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta» que, a su vez, son órgano productor de normas de derecho parlamentario: los acuerdos o normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta; los usos; el precedente como caso personal y concreto que puede representar un lugar de referencia para supuestos semejantes; los principios generales del derecho como «punto de referencia de los que el intérprete de la Ley debe servirse en caso de laguna del ordenamiento jurídico» (LONGI), y, por último la llamada jurisprudencia parlamentaria que permite ir creando un cuerpo de interpretación en los distintos órganos de la Cámara que posibilite al cuerpo deliberante contar con su propia jurisprudencia.

VI. UBICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESTATAL

Este ordenamiento parlamentario como derecho público, y derecho especial, puede influir fuertemente en el entero ordenamiento jurídico del Estado, y, en particular, sobre la estructura y funciones constituciones; baste recordar el expresivo título de Tosi: «Modificaciones tácitas a la Constitución a través del Derecho parlamentario», por no citar, como ya señalara WILSON, la forma en que el denominado «Gobierno congresional» se introdujo en Estados Unidos merced al Reglamento parlamentario que fomentó el desarrollo de los comités permanentes de las Cámaras; todo ello ha inducido a que algún autor señalara hasta qué punto la reforma del Reglamento puede encerrar una reforma constitucional por el camino de las mutaciones constitucionales.

La cuestión, por lo demás, ha sido ya abordada con frecuencia por la doctrina italiana y francesa a partir de la década de los 50, pero, en la actualidad, cobra especial relieve en cuanto el esquema de las funciones propias del parlamento evoluciona hacia una mayor primacía de las funciones de información, de control y de legitimación, y como lugar de encuentro, de los parlamentos contemporáneos, en relación con la más típica de legislar y aprobar los presupuestos, y desde estas modificaciones internas, la repercusión de las normas parlamentarias —especialmente si se adecuan a estas nuevas situaciones— puede transformar esquemas ya obsoletos desde la consideración de la Constitución material.

Por otra parte, parece obvio indicar, en palabras de N. PÉREZ SERRANO, que de la perfección y adecuación del Derecho parlamentario, dependen en gran parte que el Parlamento cumpla bien su misión, y el juego armónico o rechinante de las relaciones interorgánicas entre el ejecutivo y el legislativo, y, hoy —añadimos— también el judicial. Piénsese cómo en el Parlamento en cuanto institución central del sistema político, se produce la dación de cuentas de los otros poderes del Estado.

Más aún, la influencia de las normas de Derecho parlamentario ha calado en otros sectores jurídicos, e incluso históricamente se utilizó como fuente supletoria del Derecho —caso de la Ley belga

de 1873 sobre S. A. que disponía en su artículo 61, que cuando los estatutos no dieran solución a una cuestión planteada en la Junta general, se aplicarían las normas del Reglamento parlamentario.

Análoga función supletoria desempeñó el Reglamento del Congreso de los Diputados en el período provisional de algunas asambleas legislativas autonómicas; y sobre la base del mismo texto se elaboraron gran parte de los Reglamentos de las referidas asambleas; por no citar aquellas fórmulas típicamente reglamentarias, cuya vía expansiva se ha extendido a situaciones que poco o nada tienen que ver con la actividad parlamentaria —me refiero al uso frecuente de la expresión «por alusiones», o «por una cuestión de orden», en debates, conferencias, etc.

Asimismo, el Reglamento ha servido en ocasiones como instrumento de preconstitucionalización de determinados institutos, como sucedió con los partidos políticos; y, puede influir notablemente en el propio sistema de partidos políticos en la medida en que la reglamentación sobre los grupos parlamentarios interfiere en la estructura de aquéllos —caso de la repercusión en la estructura territorial de algunos partidos de fenómenos reglamentarios como la supresión de los grupos parlamentarios territoriales de aquellos partidos que no se hubieran enfrentado en la campaña electoral; o la negativa repercusión en algunos partidos de su inclusión en el grupo parlamentario mixto por no tener el número mínimo de parlamentarios para constituir grupo propio—.

Otro supuesto —sin duda importante— de la repercusión del Derecho parlamentario en otros ámbitos del ordenamiento estatal lo constituye la Ley Orgánica 5/1984 de 24 de mayo, de Comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado, o de ambas Cámaras, en cuyo preámbulo se dice que para el ejercicio del deber constitucional de comparecencia, «cuyas condiciones de ejercicio aconsejan para su más correcta efectividad, el desarrollo normativo de los supuestos y consecuencias del incumplimiento voluntario de sus previsiones, así como la determinación de los derechos reconocidos a la persona requerida para informar. A tal fin, y sin perjuicio de las especialidades procedimentales establecidas en los respectivos Reglamentos de las Cámaras... la Ley viene a establecer los requisitos de validez en que han de

producirse los requerimientos... a fin de que el incumplimiento voluntario de un requerimiento válidamente formulado se tipifique penalmente como desobediencia grave». Más adelante, el artículo 3.1 de esta Ley dispone que «El acto de comparecencia para informar ante Comisiones de investigación se desarrollará en la forma y por el procedimiento que establezcan los Reglamentos de las Cámaras...». El artículo 4.1 tipifica la falta voluntaria de comparecencia como delito de desobediencia grave. El texto es suficientemente expresivo del alcance del ordenamiento parlamentario en la esfera penal, como también sucede en la autorización parlamentaria para proceder respecto de un parlamentario, cuyo ámbito puede extenderse, de prosperar la proposición de ley a tal efecto, al orden civil. Sin embargo, si esta técnica de la autorización responde al tradicional privilegio de inmunidad de los miembros de las Cámaras, la Ley 5/84 a que nos referíamos supone un paso más, por cuanto amplía las competencias parlamentarias, siquiera sea en desarrollo de una norma parlamentaria de la Constitución, a «todos los ciudadanos españoles y los extranjeros que residan en España», como reza su artículo 1.

El fenómeno de la influencia del Derecho parlamentario en otras esferas no termina aquí; es lógico que las relaciones sean recíprocas; así el Derecho parlamentario administrativo ha recibido leyes administrativas como la L. P. A. —artículo 35 Estatuto de Personal de las Cortes Generales—; o la Ley de incompatibilidades (Ley 53/1984, de 26 de diciembre) recibe en este punto al Derecho parlamentario administrativo; como también la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, haciéndose eco de un aspecto del Derecho parlamentario administrativo, cual es la remisión en materia de clases pasivas al sistema general, regula los sistemas de haber regulador para los funcionarios de las Cortes Generales.

Los ejemplos serían numerosos, pero en todo caso, lo que evidencian es esta interinfluencia entre el ordenamiento parlamentario y el ordenamiento general del Estado.

VII. RELACIÓN DE LAS NORMAS REGLAMENTARIAS EN OTRAS FUENTES DEL DERECHO

Ha señalado A. RUGGERI en su monografía sobre «Jerarquía, competencia y cualidad en el sistema constitucional de las fuentes normativas» cómo, la individualización por vía exclusiva de la forma como criterio para discernir los actos públicos, comporta relevantes consecuencias, tanto sobre la teoría de las funciones cuanto sobre el principio de división de poderes, y señala este autor que, sobre todo, la ley del Estado elevada por la dogmática tradicional, y justamente, sobre la base del contexto histórico entonces presente, a fuente —parámetro de la existencia y validez de todos los otros hechos y actos de producción jurídica—, constituía un dogma esencial, actualmente en crisis por la revalorización de otros poderes normativos del Ejecutivo, que llevan a traducir sobre el plano de las fuentes la denominada «normativización» del Ejecutivo y la «administrativización» del Legislativo, como una de las más expresivas características de nuestro tiempo, que obligan a proceder a una revisión profunda de la tradicional hipótesis jerárquica y plantear otros principios como el de competencia. Ambos criterios se combinan recíprocamente en el esfuerzo descriptivo del sistema de fuentes.

Se consideran como fuentes primarias las fundadas directamente en la Constitución, ahora bien, tales fuentes dan vida a tantos microsistemas cuantos sobre los que la Constitución opera tipificaciones competenciales —así los Reglamentos de las Cámaras, las leyes regionales, etc.—, lo que no impide el funcionamiento del principio de jerarquía, puesto que ésta produce y garantiza la competencia.

La cuestión, por lo que se refiere a los Reglamentos parlamentarios, parte de la superación de la teoría tradicional que afirmaba su naturaleza exclusivamente interna, que ha sido sustituida por las tesis más actuales que convergen en la consideración de los Reglamentos como fuentes constitutivas del ordenamiento general y, en consecuencia, la jurisdiccionalidad de los mismos; en esta línea se viene hablando de «reserva material positiva de competencias» que la Constitución habilita para los Reglamentos con auto-

mática exclusión de otras fuentes como la ley para la que existiría una «reserva negativa de competencia» en estos puntos.

Esta reserva de competencia de los Reglamentos parlamentarios en relación con la Ley, según RUGGERI, no se refiere a toda la materia que abarcan las normas parlamentarias, sino sólo a aquélla referente al procedimiento de formación de la ley en cuanto condicionan su validez formal, al actuar como parámetros o normas interpuestas para el control de constitucionalidad de las leyes y de los actos con fuerza de ley, en sentido formal.

Sin embargo, en nuestro sistema constitucional, la referencia a la jurisdiccionalidad es genérica para los Reglamentos, según el artículo 27.2.D de la L. O. T. C., y en la misma línea, la S. T. C. 101/1983 de 18 de noviembre precisaba que: «... los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (Artículo 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal... No puede negarse que los Reglamentos de las Cámaras, dada la función que cumplen en el sistema jurídico, son normas en cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución, para los titulares de los poderes públicos, sin perjuicio de que tal requisito pueda también exteriorizarse con carácter más general, en una ley».

De la citada sentencia se desprenden algunas consecuencias en orden a la conceptualización que de los Reglamentos tiene nuestro T. C.: en primer lugar su carácter de fuentes primarias que proceden directamente de su constitucionalización; en segundo lugar que tal sentido se refiere a todas las prescripciones del Reglamento en lo referente a la constitución, organización y funcionamiento de las Cámaras, y en tercer lugar, su incardinación en el ordenamiento jurídico general como normas de las que pueden derivarse deberes positivos; y, por último, en cuarto lugar, que el mandato de las normas parlamentarias hacia el exterior no está exclusivamente reservado a las normas reglamentarias, sino que puede también exteriorizarse con carácter más general a través de una ley, afirmación que parece excluir el principio de reserva material en lo con-

cerniente a deberes constitucionales en relación con el parlamento, que, a tales efectos, pueden también hacerse efectivos a través de una Ley con carácter más general; en la línea de lo sucedido con la ya reiterada ley sobre comparecencias ante Comisiones de investigación de las Cortes Generales.

A partir de estas consideraciones puede afirmarse, que si bien entre Reglamento parlamentario —como fuente específica del derecho parlamentario cuyo modo de producción diverge del propio de la ley, en cuanto no necesita de los institutos de la sanción y la promulgación, y se exigen mayoría absolutas para su aprobación o reforma —y ley, más que relación jerárquica, existe distribución competencial. Hay algunos ámbitos de las normas parlamentarias que, en nuestro sistema, se regulan a través de fuentes de distinta naturaleza: la Constitución en unos supuestos (ej.): artículo 81.2 C.º), determinadas leyes orgánicas (ej.: artículos 2, , 32, etc., de la L. O. de Defensor del pueblo; Disposición transitoria 1.ª 1. L. O. Tribunal de cuentas; la mayoría de los preceptos de la L. O. 5/1984 de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, etc.); o los propios Reglamentos (ej.: artículo 44 Reglamento Congreso Diputados, donde se prevé la comparecencia ante las Comisiones de autoridades y funcionarios u otras personas competentes; o el artículo 204.1 sobre nombramientos parlamentarios de miembros de otros órganos constitucionales; o bien, el artículo 67 del Reglamento del Senado sobre comparecencias, que, además comprende a las autoridades de las Comunidades Autónomas). No obstante, por lo que se refiere a las normas internas parlamentarias, opera un claro criterio de «reserva reglamentaria» a favor del Reglamento y, a sensu contrario, se excluye su normación mediante ley.

Mantienen una posición semejante en cuanto al principio competencial como criterio delimitador entre ámbitos distintos y la reserva de materia reglamentaria, entre otros, E. RECODER, F. SANTAOLALLA y R. PUNSET; pero este último sostiene una concepción más monolítica de las normas reglamentarias consideradas como de emanación necesaria y de relevancia externa por su vinculación a la Constitución y su conexión de desarrollo con la materia parlamentaria contenida en ella; criterio que le lleva a decir que «los

Reglamentos carecen de fuerza activa frente a las Leyes, lo mismo que éstas frente a ellos. En relación a la Ley, el Reglamento dispone tan sólo de fuerza pasiva».

De manera que las Leyes producidas con infracción de las normas reglamentarias son inconstitucionales, pues como normas interpuestas entre la Constitución y las Leyes, los Reglamentos parlamentarios se convierten en parámetro de constitucionalidad refleja para estos últimos y en condicionante de su validez formal en la posición del citado R. PUNSET.

Comparto la teoría del profesor PUNSET en el sentido de que en punto a reserva de materia parlamentaria, en virtud de las funciones y actividades que el artículo 66.2 de nuestra Constitución encomienda a las Cortes, dicho artículo es una norma de competencia institucional desarrollada en otros preceptos constitucionales, sean relativos a la organización interna de las asambleas (artículos 72, 75.1, y 78 C.º), al funcionamiento (artículos 67.3, 73, 79 y 80) al estatuto de sus miembros (artículos 67.1 y 2; 70 y 71), al procedimiento legislativo (artículos 75.2 y 3.81 y siguientes, y 93 y siguientes, 134, 150 y 166 a 169), y al control de la acción del Gobierno (artículo 76, 77.2 y 108 a 114).

Ahora bien, en mi opinión, la idea de que «las normas de derecho reglamentario no constituyen verdadero derecho objetivo generador de intereses aducibles por los particulares», que sostiene el citado profesor, requiere alguna matización, singularmente si consideramos la tesis que venimos sosteniendo sobre el complejo contenido del ordenamiento parlamentario, y la distinción entre normas de derecho parlamentario con relevancia externa y normas internas, pues si las primeras a no dudar constituyen auténtico derecho objetivo capaz de generar derechos subjetivos y obligaciones públicas, respecto de otros poderes públicos y de los particulares, cualquiera que sea su forma de manifestación; las segundas son normas generadoras de derechos subjetivos y deberes respecto de los propios actores del ámbito institucional parlamentario.

VIII. LA JURISDICCIONALIDAD DE LAS NORMAS PARLAMENTARIAS

A la distinción que acabamos de ensayar entre normas parlamentarias de relevancia externa, y normas parlamentarias internas, se le podría objetar *prima facie* que ello no explica la jurisdiccionalidad de las normas internas, que al escapar al control tendrían dudosa aplicación y, en consecuencia, dudoso sería también su carácter de derecho objetivo, con lo que la distinción apuntada terminaría por ser una pura tautología.

Esto no es así, a mi juicio, puesto que, entiendo, que ambas normas parlamentarias son verdaderas normas jurídicas, sólo que, y retomo el argumento de su diferente naturaleza jurídica, las externas siguen las pautas convencionales y generales de la dogmática jurídica, mientras que las segundas tienen la nota de la especificidad de la institución parlamentaria; de forma que si las primeras sin duda se encuentran sometidas a los controles jurisdiccionales y, especialmente, al control de constitucionalidad, por más que éste proceda de la ley orgánica del Tribunal Constitucional y no de la propia Constitución, aun cuando tal sometimiento parece lógico por su forma general de manifestación y su impacto en el ordenamiento jurídico general; las normas internas también se caracterizan por su jurisdiccionalidad, solo que, por su ya indicada especificidad institucional derivada de la propia Constitución, se trata de controles internos de la institución, que, por lo demás, en nuestro sistema parlamentario están perfectamente definidos en el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que señala: «Si un Diputado o Grupo parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4.º u 5.º del apartado anterior, podrá solicitar su consideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada»; y en el artículo 36.2 del Reglamento del Senado que indica: «Cuando una decisión adoptada por la Mesa, en el ejercicio de las funciones a que se refiere el punto c) del número anterior, afecte directamente a un Senador o a un Grupo Parlamentario, éstos podrán solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá mediante resolución motivada que, si no es adoptada por unanimidad, podrá ser objeto de lo

dispuesto en el artículo 174.d», o sea, una moción cuya finalidad sea la deliberación y pronunciamiento de la Cámara Alta.

En línea semejante parece situarse nuestro Tribunal Constitucional en su auto de 21 de marzo de 1984, con ocasión de la declaración de inadmisibilidad del recurso de amparo interpuesto por un Senador contra una Norma supletoria de ordenación del debate de la Presidencia de la Cámara Alta, que según el demandante lesionaba los derechos contemplados en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución. En dicho auto se precisa que la Resolución de la Presidencia impugnada, *«tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de constitucionalidad...»*, lo que se ataca, es pues, una norma general que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de las Cortes y que sólo, como parte del mismo, puede ser lesiva, pues es evidente que en otro caso no tendría fuerza vinculante y no podría producir, por tanto, lesión alguna».

Parece claro, pues, que la jurisdiccionalidad de las normas parlamentarias reglamentarias se refiere a aquéllas que afectan a relaciones externas —es decir, normas parlamentarias de relevancia externa—, o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de constitucionalidad; y a partir de aquí se plantea la cuestión de la posible inconstitucionalidad de las leyes elaboradas con infracción de las normas reglamentarias —que en este caso habría que entender referidas a las normas del procedimiento—.

Este asunto, inédito todavía en nuestra práctica parlamentaria constitucional, tiene ya una antigua tradición en Italia, pese a las

peculiaridades que este tema tiene en el ordenamiento de aquel país, donde no hay previsión expresa de control de constitucionalidad de los Reglamentos; en efecto, ya desde 1957, y sobre todo a partir de la famosa sentencia de 3 de marzo de 1959 de la Corte Constitucional Italiana, se declaró la posibilidad de invalidar por inconstitucional aquella ley o acto con fuerza de ley, en cuyo procedimiento de formación resultase contraste con la norma de la Constitución que lo regula; esta importante sentencia hizo decir a BARILE que era el fin de una antigua ficción: la no jurisdiccionalidad de los *interna corporis*, tesis, al decir de M. RAVERAIRA, «fetichista», que respondía a la afirmación de que la soberanía del Parlamento, como órgano elegido por el pueblo, tradicionalmente llevaba a no proveer formas de control sobre la legitimidad constitucional de la actividad del legislador.

En contra de esta posición se han encontrado quienes parten de la consideración de que la autonomía del Parlamento implica sus propios controles internos, que anularían posibles controles posteriores con base en el principio *non bis in idem* —tal era el planteamiento de JELLINEK y de ESPÓSITO.

La solución en nuestro sistema parece ya apuntada por el auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984, al que ya nos hemos referido, y sobre ella, de nuevo parece necesario retornar a la distinción acerca de la diferencia entre normas parlamentarias de relevancia externa e interna; en el supuesto de las normas procedimentales conviene partir, en expresión del N. LHUMANN, de la consideración de que «se debe enderezar el sistema jurídico hacia sus consecuencias sociales y ha de ser controlado a su vez por sus consecuencias», y en esta línea, qué duda cabe de la estrecha relación entre procedimiento legislativo y su consecuencia que es la elaboración de la ley, sin embargo, no parece que la posible anulación de la ley —consecuencia— por un vicio procedimental, especialmente si la infracción no es de una norma procedimental constitucionalizada (supuesto en que la afirmación sería evidente) posibilite tal sanción, en mi opinión claramente inadecuada, siquiera sea por la sencilla razón de que no hay previsión constitucional sobre este punto. Opinión que no coincide con la tónica italiana jurisprudencial, donde se ha dado valor de prueba legal a los textos

publicados en los Boletines de las Comisiones Parlamentarias, sin mencionar al mensaje del Presidente de la Cámara desde una posición de clara elusión a los controles internos sobre normas internas que, por las razones ya indicadas, no parece la más idónea en nuestro sistema, ni tampoco en relación con la estructura y diferente naturaleza de las normas parlamentarias.

IX. A MODO DE SÍNTEISIS

Según hemos visto, asistimos a un auge creciente de los estudios sobre derecho parlamentario que está en gran medida por elaborar, y de cuyas repercusiones en el propio Parlamento, en diferentes ramas del ordenamiento jurídico y, más aún, en el derecho constitucional, y a la postre en el sistema político, se viene haciendo eco cada vez más la doctrina.

Pues bien, esta rama del derecho público, especial y específico en su formación, composición, objeto, finalidad y control, parte de una serie de principios estructurales como son: la autonomía de las Cámaras, la instrumentalidad de las normas en función de su finalidad de salvaguardia de valores constitucionales, y la legitimación por el procedimiento de los actos parlamentarios. Es un derecho problemático, empezando por su propia denominación como «Reglamentos», confusa y parcial y auténtica reliquia, en cuyos orígenes debe verse una atribución constitucional a que las asambleas reglamenten su propia actividad y régimen interior, ejecutando aquellas funciones que la Ley Fundamental encomienda al órgano representativo.

Por esta confusión desde sus orígenes, el «Reglamento» arrastra el lastre de su interioridad y, paralelamente, ha adolecido de cierto carácter de norma iniciática que parecía escapar a su incardinación en el ordenamiento jurídico general, produciéndose la paradoja de que las normas, conforme a las cuales se elaboraban las leyes —caracterizadas por la generalidad y la publicidad—, parecían concretas y reservadas, cuando en realidad eran específicas y privativas del órgano constitucional, lo que es bien distinto. Surgieron estas normas en España como Códigos —en época de auge y entusiasmo

codificador— que, no obstante, presentaban una estructura abierta a otras fuentes como la costumbre, en parte por la propia dinámica parlamentaria y en parte por esa enorme influencia general del parlamentarismo británico.

Actualmente resulta más apropiado, en mi opinión, hablar de «Ordenamiento parlamentario» como el propio de la institución que es el Parlamento, integrado por normas diferentes, de variada naturaleza, y producto de diferentes fuentes normativas que abarcan desde la Constitución, las leyes y al singularmente denominado Reglamento, y cuyas fuentes se manifiestan, en consecuencia, a través de la ley, las resoluciones, instrucciones, acuerdos y normas en general de los órganos parlamentarios, la costumbre, el precedente, los principios generales del derecho parlamentario y, en fin, la jurisprudencia parlamentaria. Todo este conjunto de normas puede clasificarse en normas de relevancia externa e interna, afectando las primeras a las relaciones jurídicas derivadas de las conexiones de las Cámaras con otros poderes del Estado o sujetos públicos o privados que no ostenten la condición de miembros del Parlamento, y las segundas a la constitución, composición, organización y funcionamiento de las Cámaras.

Este entramado recibe y emite influencias en relación con otros sectores del Ordenamiento Jurídico general en el que se encuadra y a su vez del que se diferencia, autonomizándose, en virtud de las singulares competencias de las Cámaras; y como derecho objetivo capaz de producir derechos subjetivos y obligaciones, está sometido a controles jurisdiccionales externos o internos, según la norma o relación enjuiciable.

Sirvan, pues, todas estas reflexiones como una aportación más a lo que es el estudio del derecho parlamentario, y para finalizar nada mejor, en mi opinión, que un retorno a lo esencial de los orígenes —una vieja sentencia de un autor anónimo inglés de fines del siglo XVIII: «felices aquellos países en donde las leyes, obra de pueblo libre, son meditadas, fechas y publicadas con cierta formalidad, y cierta lentitud sabia y reflexionada, que les da magestad y fuerza».

BIBLIOGRAFIA

- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar, *Contribución al estudio del derecho parlamentario*, «Revista de Derecho Público», núm. 62, enero-febrero 1976.
- CANO BUESO, J., *El principio de autonormatividad de las Cámaras y naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario*. «R. E. P.», núm. 40.
- CICCONETTI, S. M., *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel Diritto italiano e comparato*. Cedam. Padova, 1979.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA Y CAMPOAMOR, A., *Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados civiles*.
- LONGI, V., *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Ed. Giuffrè, Milano, 1982, 2.^a ed.
- LUCE, R., *Legislative procedure.—Parliamentary Practices and the course of business in the Framing of Statutes*. Ed. Da Capo Press, N. Y., 1972.
- LUHMANN, Niklas, *Sistema jurídico y dogmática jurídica*. C. E. C. Madrid, 1983.
- MAY, E., *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*. Gordon S. CH. 20th. edition. London, 1983.
- NEGRI, G., *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*. (En la obra colectiva: Il regolamento della Camera dei Deputati. Estoria Istituti procedure dei Deputati, Longi y otros), Roma, 1968. Secretaría General de la Cámara de Diputados Italiana.
- PÉREZ SERRANO, N., *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario*, «R.E.P.», núm. 105. Madrid, 1960.
- PUNSET, R., *Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las comunidades autónomas*. «Revista de las Cortes Generales», núm. 3. Madrid.
- RAVERAIRA, M., *Le norme dei regolamenti parlamentari come «oggetto» e come «parametro» nel giudizio di legittimità costituzionale*. Giurisprudenza Vostizionale, Giuffrè. Milano, 1984.
- RECCHIA, J., *Información Parlamentaria y garantías fundamentales*, «R. E. P.», núm. 40.
- RUGGERI, A., *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*. Ed. Giuffrè. Milano, 1977.
- SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, 1984.
- TRAVERT, Silvio, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, Libro colectivo de Longi, «Il regolamento...».
- VERCOTTINI, Giuseppe de, *Lass encuestas parlamentarias en la Constitución italiana*, «Revista de política comparada», núm. 10.