

SIGNIFICACION DEL DERECHO PARLAMENTARIO

LEÓN MARTÍNEZ-ELIPE

1. INTRODUCCIÓN. SIGNIFICACIÓN JURÍDICO-POLÍTICO. LA INFLUENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

Según SIR EDWARD COKE, la «*lex parlamenti, ab omnibus est quaerenda, a multis ignorata, a paucis cognita*». Pocas ramas del Derecho, sin embargo, son más dignas de estudio que el Derecho parlamentario. No puede ignorarse que, en último extremo, el Derecho parlamentario constituye el «*substratum*» del proceso de formación del resto del ordenamiento jurídico; con él se instrumentaliza la génesis del conjunto de normas que regulan la convivencia en una determinada organización política.

Sin el Derecho parlamentario sería imposible llegar a resultados aceptables en la configuración de un Estado de Derecho. Este se caracteriza por el sometimiento de la decisión política, sustancialmente voluntarista, a un orden normativo cuya raíz se encuentra en la esencial necesidad del hombre de asegurar racionalmente la esfera de su vida y de los derechos dimanantes de tal exigencia. Y corresponde al Derecho parlamentario establecer los cimientos sobre los cuales se ha de construir un orden jurídico y político, tratando no sólo de facilitar el nacimiento de normas justas, sino también, y, fundamentalmente, de armonizar las distintas fuerzas sociales y políticas que, desde su especial perspectiva, tienen una concreta «*idea de Justicia*». Las normas parlamentarias pretenden traducir en disposiciones jurídicas ciertos ideales latentes en la comunidad

humana, reflejados en la Constitución y que, por lo demás, constituyen el basamento para que, por mediación de una Asamblea representativa, se consiga el equilibrio de ideologías e intereses y de fuerzas políticas, sociales y económicas con pretensiones dispares.

Se tiene que reconocer con MOHRHOFF que en el Derecho parlamentario confluyen, más que en cualquier otra rama del Derecho, elementos jurídicos formales y políticos materiales. Como dice el autor citado, «el Derecho parlamentario tiene en muchos aspectos un carácter mixto debido a la materia jurídico-política que constituye su objeto». El Derecho parlamentario y la Política no son antitéticos; antes bien, son dos aspectos del mismo fenómeno. En el Derecho parlamentario hace especial inflexión la dogmática normativa y la realidad existencial del vivir político. La estructura constitutiva y funcional del Derecho parlamentario exige una clara interacción entre el formalismo jurídico y la vivencia política. La actual superación del dogmatismo de la Escuela del Derecho puro, tiene especial resonancia cuando se trata del Derecho parlamentario.

No puede negarse, desde luego, el carácter formal del Derecho parlamentario, especialmente, cuando en su aspecto más procesal establece los canales precisos para la formación de la Ley. Pero tampoco se puede ignorar que es la rama del ordenamiento jurídico que se encuentra en mayor conexión con la realidad fenoménica, en claro contacto con los datos existenciales que aportan las fuerzas políticas parlamentarias, con lo cual contribuye a la adopción de decisiones no sólo normativas sino esencialmente políticas. El Derecho parlamentario no se agota, por tanto, en el estudio de las normas que adjetivamente presiden el proceso legislativo, sino que, además, deben integrarse en él todas las prácticas, usos, convenciones, costumbres y consensos obtenidos por las fuerzas políticas con representación parlamentaria, dentro o fuera de las Cámaras, precisos para la adopción de acuerdos o requeridos por exigencias de control de decisiones gubernativas. Norma y realidad, forma e idea, flexibilidad jurídica y existencia fenoménica se acrisolan armónicamente en el Derecho parlamentario. Es en esta rama del Derecho donde, como dice BON VALSASSINA, «el fenómeno jurídico está constituido por la síntesis de elementos formales con otros materiales y empíricos; siendo preciso el conocimiento de ambos

elementos para la comprensión científica del fenómeno mismo en su sintética complejidad».

No se puede desconocer la trascendencia del Derecho parlamentario cuando es la matriz generadora del resto del ordenamiento jurídico, incluso del constitucional. Además, como ha estudiado TOSI, el Derecho parlamentario es capaz de provocar la modificación tácita de la Constitución. Modificación tácita que puede introducirse por diversos cauces, pero, especialmente, por vía interpretativa de las normas constitucionales. En este sentido ha sido frecuente, en la actual primigenia democracia española, hablar de diversas «lecturas» de la Constitución, lo que, realmente, constituye una manifestación de que el Derecho parlamentario, expresado por medio de «usos» concordados de las fuerzas políticas, es capaz de modificar el Derecho constitucional que, flexibilizando su espíritu inicial o constituyente, se acomoda a la realidad existencial tal como aquellas fuerzas la interpretan.

El Derecho parlamentario puede, en consecuencia, sin necesidad de golpes de Estado ni absolutas violencias jurídicas, acomodar las normas constitucionales a las nuevas exigencias sociales; por su mediación es posible modificar el régimen político, transformando un sistema presidencial en parlamentario, o viceversa, sin que sea necesario acudir al procedimiento de reforma constitucional. No en vano decía PIERRE que «el Derecho parlamentario tiene a menudo más influencia que la misma Constitución en la marcha de los asuntos públicos». Tesis defendida en Francia también por POINCARÉ, para quien la reforma de los Reglamentos parlamentarios haría innecesaria la revisión de aquélla. En el mismo sentido, MOREAU et DELPECH han mantenido que a través del Derecho parlamentario es factible modificar el sentido de las normas constitucionales.

El Derecho parlamentario no se circunscribe al conjunto de normas reguladoras del proceso de formación de las leyes, sino que contribuye también, a través de los diversos medios de control, a acomodar las decisiones políticas gubernamentales a los principios constitucionales, y éstos, a la realidad existencial. No en vano podría mantenerse que la larga permanencia de una Constitución, de lo que sería claro ejemplo el constitucionalismo inglés y norteameri-

cano, se debe, básicamente, al Derecho parlamentario. Siempre, claro está, que sea capaz de conseguir paulatinos equilibrios en la dialéctica tensión existente entre las diversas fuerzas políticas parlamentarias, con los que se va obteniendo, en la evolución histórica de los preceptos constitucionales, su adecuación, por concorde vía interpretativa, a la cambiante realidad social.

No se puede ignorar la importancia del Derecho parlamentario cuando es la rama jurídica en la que hace especial y profunda crisis la arquitectura piramidal y jerárquica de la normativa positivista kelseniana. No sólo porque, como hemos señalado, el Derecho parlamentario puede franquear tácitamente los límites constitucionales, sino también porque las normas parlamentarias escritas no se imponen con una jerarquía dogmática a las demás fuentes.

Las normas parlamentarias tienen una flexibilidad aplicativa superior al sistema de fuentes que funciona en el resto del ordenamiento jurídico. Los usos, prácticas, costumbres y convenciones parlamentarias actúan no sólo «*praeter* o *secundum legem*», sino incluso «*contra legem*»; constituyen un cañamazo jurisprudencial que se antepone en su aplicación, siempre que exista acuerdo entre los grupos parlamentarios, a las propias normas escritas. Lo cual tiene especial significado en algunos regímenes políticos, y, específicamente, en el inglés, donde el Derecho parlamentario es esencialmente convencional. Pero es que en los regímenes parlamentarios continentales tampoco se puede ignorar la prevalencia que, en concretas circunstancias, tiene el Derecho consuetudinario o convencional. Es frecuente en su práctica que los usos, convenciones y costumbres parlamentarias se antepongan, en determinadas ocasiones, al derecho escrito, generalmente reflejado en el Reglamento de la Cámara.

La trágica situación entre el racionalismo, pretensor de un derecho escrito, y el historicismo, partidario de la prioridad del derecho consuetudinario en cuanto emanación del «*volk*» o «*espíritu del pueblo*», es decir, lo que HANS FHER ha llamado «*die Tragik im Recht*» —la tragedia del Derecho—, pierde en el Derecho parlamentario todo su dramatismo. En él se armonizan el derecho escrito y el consuetudinario o convencional para la normación del proceso de adopción de decisiones legislativas y políticas.

El Derecho parlamentario, en las actuales circunstancias de dominio del Parlamento por los partidos políticos, no se circunscribe, solamente, a normativizar la organización y funcionamiento de las Cámaras. Porque no puede negarse que los «acuerdos, pactos o consensos» conseguidos por los líderes políticos, bien entre sí o con los representantes de los demás «poderes fácticos», no son ni pueden ser ajenos a esta rama del Derecho siempre que aquéllos tengan posteriormente el espaldarazo de la Cámara que, en estas ocasiones, actúa como una mera «máquina registradora».

El Derecho parlamentario no es un ordenamiento que se refiera, exclusivamente, a la actividad desplegada en el interior del Parlamento, sino que se vincula a las funciones que tiene que desarrollar. Entre ellas se encuentra, fundamentalmente, la función deliberante. Pero sucede en el mundo contemporáneo que la deliberación sobre las más importantes direcciones legislativas o políticas, se ejerce frecuentemente fuera del Parlamento; se exhibe con amplia asiduidad «extraparlamentariamente» en privadas reuniones de los «líderes políticos», cuyos acuerdos o desacuerdos se someten después a la decisión de la Cámara en la que los parlamentarios, por razón de disciplina partidista, actúan automáticamente al otorgar su voto. Este automatismo tiene su expresión gráfica en lo casos de votación electrónica, en cuyo supuesto, los miembros del Parlamento como auténticos resortes de una máquina se limitan a apretar el botón eléctrico al objeto de reflejar en el correspondiente panel el sentido de su voto, conforme con las decisiones de sus líderes. No en vano se ha hablado de «mayorías mecánicas» para reflejar esta situación que, dentro de la llamada crisis parlamentaria, pone de manifiesto el debilitamiento de la función deliberante del Parlamento. No es de extrañar que un conocido escritor haya manifestado que la vitalidad del Parlamento se encuentra «encubierta por los partidos que imponen una implacable disciplina a los diputados»; «que el Parlamento no es sino un Palacio de contratación de voluntades y de votos».

En la dialéctica existente entre los Comités Ejecutivos de los partidos políticos y los grupos parlamentarios, que en profundidad ha estudiado DUVERGER, asistimos, en nuestros días, a un implacable proceso de imposición de los primeros sobre los segundos. Más que los grupos parlamentarios, que evidentemente pueden con-

siderarse órganos estructurales de los Parlamentos, son los citados Comités quienes adoptan las decisiones o imponen las direcciones a las que se han de someter sus parlamentarios en el ejercicio de su voto. Es cierto que, inicialmente, como ha estudiado el citado autor, esa imposición era más frecuente en los partidos de formación externa que en los de formación interna; pero, actualmente, el proceso de dominación de la «plana mayor» afecta a todos ellos, cualquiera que haya sido el método de creación. El voto de los diputados viene condicionado por las disposiciones adoptadas en los Comités Ejecutivos de sus partidos; actúan más como mandatarios de éstos que como representantes de sus electores. No es factible, salvo peligrosas excepciones, la manifestación individual de voluntad, el «voto de conciencia» o las «votaciones cruzadas». Las decisiones y acuerdos parlamentarios son por ello más reflejo de la voluntad partidista que encarnación de una «volonté générale» de la Nación. Según BURDEAU, «son los partidos políticos los que determinan los valores que deben servirse y escogen los fines propuestos a su acción. Sería abusivo, sin embargo, pretender que ellos hacen la opinión; la realidad es que entre los partidos políticos y las masas se establece una corriente constante de impulsos y resistencias» que influyen notoriamente en los acuerdos adoptados por sus Comités.

Pero a pesar de esta intercanalización social entre partidos y pueblo, lo cierto es que, en los momentos actuales, los Parlamentos más que representar al segundo representan a los primeros. Especialmente en aquellos casos en que el sistema electoral es proporcional sobre la base de «listas bloqueadas» elaboradas por los partidos políticos; lo que, lógicamente, se agudiza en los supuestos en que al electorado se presenta una «lista única» de candidatos del único partido existente o del predominante, tal como sucede en el sistema político ruso o en las llamadas democracias populares o monocracias marxistas.

Los Parlamentos nacieron con una clara voluntad representativa; originariamente de los diversos estamentos sociales, cuando en un determinado momento histórico se integraron en la «curia regia extraordinaria», asesora del Monarca, los representantes de los «burgos», quienes actuaban sujetos a los «cuadernos de instrucciones» que recibían de sus ciudades. Tras la caída de la Monarquía

absoluta y el advenimiento de la burguesía a la dinámica, se consideró a los parlamentarios, según SIÉYÈS, representantes de la Nación, o, según ROUSSEAU, representantes del pueblo, y, en consecuencia, no sometidos a mandato imperativo. Por ello decía BURKE que «el Parlamento no es un Congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles... sino una Asamblea «deliberante» de «una» Nación, con «un interés», el de la «totalidad». Bajo estas orientaciones, en casi todos los textos constitucionales modernos se considera al parlamentario representante de la Nación y no del distrito que le ha elegido, y de ahí las declaraciones de que en el ejercicio de su función no actúan con «mandato imperativo».

La realidad es que los parlamentarios, en los modernos regímenes políticos, son auténticos mandatarios de los partidos; proceden sometidos al conjunto de instrucciones que dimanan de sus Comités Centrales. En este aspecto en poco se diferencian los actuales Parlamentos de los medievales; al igual que los representantes de los burgos, los parlamentarios modernos desarrollan sus funciones bajo direcciones impuestas. Las declaraciones constitucionales de prohibición del mandato imperativo son un tanto «platónicas» y han sufrido una clara modificación tácita por el impacto que sobre ellas ha ejercido la intermediación de los partidos políticos en el desarrollo de las funciones deliberantes, decisorias y de control de los Parlamentos.

El Derecho parlamentario, por estas razones, no se puede circunscribir a la actividad desplegada dentro de la estructura orgánica de las Cámaras. La función representativa, como hemos señalado, se ejerce en virtud de esa «ósmosis entre partido y pueblo» por los partidos políticos más que por los diputados, que actúan como meros delegados suyos en la Asamblea, y la deliberante y decisoria se desarrollan en múltiples ocasiones «extramuros» del Parlamento por los «líderes o planas mayores» de las fracciones políticas con representación parlamentaria. El Parlamento se está convirtiendo en un órgano de «resonancia pública», de decisiones políticas o acuerdos entre las diversas fuerzas allí representadas. Los debates parlamentarios con harta frecuencia se dirigen a la «galería» porque las decisiones a adoptar no surgen espontáneamente de la propia deliberación, sino que han sido acordadas con anterioridad dentro de los «órganos rectores de la Cámara, y, en

algunos casos, fuera de la Asamblea o en los pasillos del Parlamento».

La traslación de esas funciones de los órganos parlamentarios a otros centros políticos de poder no puede ser extraña al Derecho parlamentario. El contenido de éste tiene que extenderse, por tanto, al estudio de las funciones deliberantes y decisorias ejercidas por los partidos con representación parlamentaria sobre materias propias de la competencia de las Cámaras, cualquiera que sea el lugar y órganos donde se desarrollen. En caso contrario, sería dejar reducido el Derecho parlamentario a la normativa reguladora de la organización y funciones de un «órgano político», cuando la esencial función del Parlamento es la de «deliberar y adoptar decisiones políticas» sobre materias legislativas o no. Deberá considerarse, en consecuencia, la posibilidad científica de que a esta rama jurídica le interese, y en forma óptima, el estudio de los cauces en virtud de los cuales se debaten y adoptan tales decisiones, fuera o dentro del Parlamento, en cuanto afecten a materias propias de su competencia.

2. ORIGEN DE LOS PARLAMENTOS. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LAS DEMOCRACIAS POPULARES Y EN LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES

Como expone TOSI, el estudio del Derecho parlamentario ha tenido sus períodos de mayor fortuna, precisamente, cuando en la vida constitucional la institución parlamentaria desarrolla aquellas funciones eminentes que le son propias dentro de un ordenamiento liberal-democrático. Y viceversa, cuando los análisis científicos dejan de interesarse por la vida parlamentaria se debe a que, de hecho, aquélla ha perdido su valor en el Estado moderno. Por ello en los regímenes políticos de entreguerras, caracterizados por una clara decadencia de los Parlamentos, vinieron a menos esta clase de estudios. Era natural que con el reforzamiento de la institución parlamentaria, después de la Segunda Guerra Mundial, el Derecho constitucional volviese a hacer objeto de su especial y atenta consideración al sector normativo relativo al Parlamento.

Sin negar que la preocupación científica por el Derecho parla-

mentario se encuentra en relación directa con la trascendencia que en los diversos sistemas políticos tenga el Parlamento, creemos que no puede circunscribirse su existencia solamente a las democracias occidentales. Buena parte de la doctrina italiana, y, especialmente FEDERICO MOHRHOFF, según expone OSCAR ALZAGA, ha defendido que el Derecho parlamentario por ser un producto del Estado liberal de Derecho, sólo existe en su genuina acepción en las democracias pluralistas. Afirmación que, aunque tiene un gran basamento de veracidad, exige quizá realizar alguna matización; porque, como dice RAÚL MORODO, no se puede negar la existencia de un Derecho parlamentario en las democracias populares o en la Italia fascista, en cuanto existen normas reguladoras de las Asambleas políticas. Y si bien es cierto que, como ha manifestado HERMANN HELLER, las Cámaras de MUSSOLINI no constituían un Parlamento sino que eran solamente máquinas sancionadoras, en algunos casos muchos Parlamentos de las democracias occidentales actúan bajo símiles parecidos; si bien, naturalmente, salvando las correspondientes distancias derivadas de las que existen entre un régimen monolítico y otro pluralista.

Quizá deba considerarse el distinto alcance que tiene el Derecho parlamentario en los diversos regímenes políticos. No tiene la misma amplitud y caracterización en las «democracias cerradas» que en las «democracias abiertas», utilizando la terminología de BURDEAU. En las primeras existe un «sólo circuito de poder» a través del partido único o predominante, mientras que en las segundas lo esencial es un régimen de diálogo entre las diversas fuerzas sociales y políticas. Las decisiones políticas, en las primeras, se adoptan bajo un especial ambiente de secreto y sigilo y vienen impuestas a los órganos representativos por el partido único, en virtud de la canalización monopolística que ejerce del poder, de los intereses o de las ideas. En las democracias abiertas, por el contrario, aquéllas son el resultado de constantes equilibrios ideológicos o de intereses dispares latentes en la sociedad. Lo esencial en la democracia abierta es el «pluralismo», mientras que en la cerrada es el «monismo». Pluralismo que, como expone SÁNCHEZ AGESTA, consiste en respetar la pluralidad social en el cuadro de las organizaciones políticas y que, según SMITH, se desenvuelve en dos planos convergentes que recíprocamente se influyen. Hay una so-

ciudad en la que existen diversidad de tendencias o grupos potenciales y un cuadro de instituciones políticas que canalizan esas tendencias para coordinarlas o prevenir y ajustar conflictos, respetando hasta el límite de lo posible la peculiaridad de cada una de ellas. En oposición, en el «monismo» de las democracias cerradas se impone el monopolio ideológico, contemplando a una sociedad unánime o sin clases, restringida en sus libertades en aras de una «utopía» de felicidad terrenal más o menos lejana.

En las democracias cerradas podrá existir la institución parlamentaria, pero con un carácter totalmente distinto que en las democracias abiertas. En éstas el Parlamento es el órgano que pretende encauzar en una dirección —expresión del interés general— las múltiples tensiones sociales mediante diversos mecanismos de consenso o de adopción de acuerdos por las mayorías parlamentarias con respeto a las minorías discrepantes. Mientras que en las democracias cerradas el Parlamento no es realmente un órgano político decisorio, sino que su función queda reducida a dar el espaldarazo a las decisiones adoptadas por el único «centro de poder», que no admite la diversidad ideológica o los conflictos de intereses dentro de la sociedad.

La distinta naturaleza y función de los Parlamentos en uno y otro sistema político, lógicamente, tiene que traer consigo una diversa configuración del Derecho parlamentario. En las democracias cerradas el Derecho parlamentario no tiene más carácter que el puramente adjetivo, en cuanto referido al conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento de las Cámaras políticas. En las democracias occidentales, no puede limitarse el concepto del Derecho parlamentario a ese aspecto adjetivo —aunque integrante de su contenido— sino que tiene que extenderse al estudio de los resortes a través de los cuales se consigue la «concordia» de los conflictos sociales que, por mediación de los partidos políticos, se encuentran representados en el Parlamento. Por ello, podríamos concluir que, si bien existe Derecho parlamentario allí donde se da un conjunto de normas o convenciones reguladas de la estructura y actividad de las Cámaras representativas, es en las democracias pluralistas occidentales donde aquél advierte toda su «plenitud». Porque en éstas el Derecho parlamentario representa, funda-

mentalmente, un ordenamiento jurídico propio, que trata de defender la independencia y autonomía del Parlamento frente a los demás poderes. La defensa de la autonormatividad del Parlamento y de los privilegios e inmunidades de sus miembros presupone, además, una organización política basada en la «división de poderes o separación de funciones», orgánica e independientemente estructurada, a diferencia de lo que sucede en las democracias populares. En éstas la «dimensión total del poder» de las Asambleas conduce, como en todo régimen asambleario, según expresan LOEWENSTEIN y DUVERGER, al dominio del Parlamento por un comité o club político; así sucedió en el régimen convencional francés, donde la Asamblea estaba dominada, prácticamente, por los «clubs jacobinos», e igualmente en las actuales democracias populares, donde la dimensión total del poder, semánticamente atribuida al Parlamento, se traslada y ejerce por el único partido político o por el predominante entre los existentes.

Es cierto que, como anteriormente se ha examinado, también en las democracias occidentales la toma de decisiones sobre las materias que constituyen la competencia del Parlamento, de hecho, en ocasiones, se traslada a los «líderes o planas mayores de los partidos»; pero también lo es que siempre se exigirá la existencia de adecuados instrumentos de «concertación» entre los plurales intereses partidistas. La denominada crisis del parlamentarismo en el despliegue de las funciones que son propias del Parlamento, ha determinado un incremento del poder de los partidos políticos; pero, generalmente, éstos representarán en aquél un «pluralismo social» que no puede decirse que suceda en las democracias populares. De ahí que en las democracias occidentales el Derecho parlamentario tenga que extenderse, repetimos, a estudiar los mecanismos de «armonía» entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, aunque la puesta en marcha de los mismos se produzca fuera del Parlamento. El Derecho parlamentario en las democracias abiertas adquiere, en el desarrollo del equilibrio institucional que se contempla en la Constitución, un carácter más «sustantivo», cuyo objeto no puede ceñirse, solamente, al derecho escrito contenido en los Reglamentos de las Cámaras. En las democracias cerradas, por el contrario, el Derecho parlamentario no

pasará de ser un derecho interno —«interna corporis»— reflejado, casi exclusivamente, en aquéllos.

En este aspecto de «ordenamiento jurídico interno» puede decirse que el Derecho parlamentario es tan antiguo como la organización política. Toda organización supone un «ordenamiento jurídico», en el sentido expresado por SANTI ROMANO; por lo que, incluso en los más antiguos sistemas políticos, en cuanto hubiere dentro de su estructuración institucional órganos deliberantes o consultivos de carácter colegiado, también tenía que haber normas, usos o prácticas que regulasen su organización y funcionamiento. No se pueden concebir las «asambleas» de las democracias directas en las antiguas polis helénicas, ni los Comicios y Senado de la República romana, sin adecuados preceptos reguladores de su estructura y actividad. Pero, sólo por analogía, o, en el sentido adjetivo antes indicado, podría aplicarse a esos conjuntos normativos la naturaleza típica del derecho parlamentario. En la génesis del Parlamento moderno existe una «carga política» que no puede mantenerse para los órganos deliberantes o consultivos de la Antigüedad.

El origen de los Parlamentos, en el sentido moderno del concepto, se encuentra en la Edad Media, cuando a los órganos consultivos del Rey se incorpora la representación de la burguesía como nueva clase en ascenso. Incorporación que si, por un lado, es precisa en el proceso de concentración y absolutización del poder por los Monarcas frente a las esferas «infraestatales» feudales o «supraestatales» imperiales o pontificias —en expresión de NAEF—, por otro, la burguesía se integra en la acción política con una clara pretensión de «limitar» el poder real si su ejercicio pudiera afectar a los fueros de las ciudades y a las riquezas y propiedades de sus miembros. Porque desde ese momento va a ser preciso el «consentimiento» de los representantes de los burgos para el establecimiento de impuestos, la acuñación de moneda o para la petición de auxilios o subsidios, hartamente necesarios a los reyes en afirmación de su poder en el lento proceso de formación de los «Estados nacionales». En las antiguas «curias regias» se desarrollaban funciones de «auxilium y consilium» a la Monarquía, pero cuando se transforman en Parlamentos, con la incorporación de una representación del «estado llano», se exige además el «consensus» parla-

mentario para la adopción de acuerdos sobre determinadas materias.

Aquí encontramos el fundamento esencial del origen de los Parlamentos en las modernas democracias occidentales. Nacen como órganos donde se persigue el «equilibrio» de las diversas fuerzas sociales, donde se delibera sobre los intereses de la Monarquía, y donde se precisa el «consentimiento» de los estamentos para la válida adopción de decisiones políticas. Pero además en el Parlamento se dirigen las «quejas» al Rey sobre agravios o violaciones de fueros, en forma tal que hasta que aquéllos no se hubieren reparado o manifestado por el Monarca su voluntad de reparación, no se entraba a deliberar sobre los demás temas. La configuración del Parlamento como órgano de «concordia» y de «defensa de privilegios y fueros» pone de relieve las notas esenciales que, caída la Monarquía absoluta, van a pergeñar la institución parlamentaria como instrumento de limitación del poder. Tales características en sus iniciales rasgos son las que tuvieron los Parlamentos medievales en Europa occidental; en este sentido se pueden citar las Cortes de Aragón de 1162, las de León de 1188, las de Castilla de 1250, así como el Parlamento convocado por Simón de Monfort en Inglaterra en 1265, o la convocatoria de los Estados Generales de Francia por Felipe el Hermoso en 1302, quien deseaba apoyarse en la incipiente nación contra las pretensiones teocráticas manifestadas en la Bula *Unam Sanctam* de Bonifacio VIII.

En nuestro Derecho histórico resulta evidente la conformación de las Cortes como órganos de «consenso y de defensa», y, con más vigor en Aragón que en Castilla, ante la exigencia de un «consentimiento unánime» de los estamentos para la aprobación de las leyes o decisiones.

En Castilla el proceso de obtención del «consenso» era más sencillo que en Aragón. En aquélla se abría la sesión por el Monarca que dirigía a la Cámara una «proposición o razonamiento», al que contestaban cada uno de los «estados»: el nobiliario por boca del Conde de Lara, el «eclesiástico» por el Arzobispo de Toledo y el «llano» por el Procurador de la Ciudad de Burgos. Reuniéndose luego por separado cada uno de los «estamentos» para deliberar acerca de las proposiciones regias y tratar de las peticiones que

se dirigirían al Monarca. Después, todos los «estados» volvían a reunirse juntos en sesión plenaria bajo la presidencia del Rey, votando los acuerdos y formulando al Monarca las peticiones en asuntos de interés general, aunque más frecuentemente de interés particular en defensa, sobre todo, de la «esfera de privilegios» de los propios «estamentos». Acto seguido el Monarca promulgaba las «leyes acordadas» y clausuraba las Cortes.

Las Cortes aragonesas eran más exigentes porque, aunque también se abrían por el Rey o por un lugarteniente suyo mediante la presentación de una «proposición o razonamiento», antes de entrar a deliberar sobre las «propuestas» se formulaban al Monarca los «agravios o gregues» que tenían que ser reparados por unos jueces que el Rey designaba; solamente después que los agravios habían sido reparados a satisfacción de las Cortes, se pasaba a deliberar sobre los asuntos presentados por el Monarca. Las deliberaciones, sin embargo, eran muy complicadas. Abiertas las Cortes, cada uno de los brazos elegía a unos «habilitadores» a los que incumbía comprobar la legitimidad de los poderes de los «síndicos», quienes decidían inapelablemente sobre si debían ser habilitados o no para participar en la Asamblea. Luego se reunían por separado cada uno de los «brazos» y deliberaban con independencia en «salones o cámaras» distintas. Cada brazo elegía un «promovedor» al que correspondía la presentación de las iniciativas y las propuestas de acuerdos; por su parte, el Rey —como quiera que cada brazo actuaba con independencia— nombraba unos «tratadores» que ponían en relación a unos con otros y a los distintos brazos con la «cabeza del poder». Los diversos estamentos presentaban sus propuestas y acuerdos a los «tratadores», quienes a su vez ponían en conocimiento de los «brazos» las propuestas del Rey. Pero los «brazos» no se entendían directamente con los «tratadores», sino por medio de «embajadores». De esta manera se procuraba llegar a un «acuerdo unánime» entre todos los brazos y entre éstos y el Rey. Estas negociaciones a través de «tratadores y embajadores» tenían gran importancia porque en las Cortes aragonesas los acuerdos tenían que ser tomados por «unanimidad». Si un brazo disentía y no se lograba el acuerdo, la resolución sobre el tema sometido a debate quedaba aplazada para la nueva reunión de las Cortes.

En nuestro Derecho histórico el nacimiento de los Parlamentos

va ligado a su configuración como instrumento de «limitación del poder». No puede negarse que el conjunto de normas que regulan el proceso de deliberación para obtener la «anuencia» entre las diversas esferas sociales y el poder real constituyen un auténtico Derecho parlamentario. No solamente en el aspecto meramente adjetivo de normas relativas a la organización y actividad de la Cámara, sino en el sustantivo antes expuesto; porque ese conjunto normativo tiene un especial «impacto político» como mecanismo de defensa de derechos colectivos históricamente adquiridos.

Este mismo carácter se observa en el nacimiento del Parlamento inglés —la madre de los Parlamentos—, aunque se tenga que reconocer que los orígenes históricos de un Derecho parlamentario limitativo del poder son más antiguos en España que en Inglaterra. Lo que sucede en España, después de la reunificación de los Reinos, es que las Cortes, en la dialéctica entre Parlamento y Monarca absoluto, van perdiendo importancia e incluso dejan de convocarse, declinando su autoridad ante la «absolutización» del poder real. Mientras que en Inglaterra, el Parlamento se impuso a la Monarquía absoluta —aunque para ello tuvieron que ejecutar a un Rey— iniciando un «proceso revolucionario» que ha de incidir claramente en el propio levantamiento de las colonias inglesas de América y en la misma Revolución francesa.

En Inglaterra, en consecuencia, hay evidente pervivencia de las características de la Asamblea representativa medieval sin que sufriera la embestida del Absolutismo. El Parlamento británico, por tal circunstancia, representa, dentro de un lento proceso de evolución histórica, una continuidad ininterrumpida desde que en el siglo XIII se creara el «Magnum Concilium».

Los reyes normandos, como en general todos los Monarcas medievales, tenían la costumbre de oír en asuntos de Estado la opinión del «concilium», del que no formaba parte el «estado llano»; transformándose en «Magnum Concilium» cuando en el mencionado siglo se adicionaron a las funciones de «auxilium y consilium» otras de carácter legislativo, jurisdiccional y tributario, que fueron contribuyendo a la sustantividad e independencia de la Cámara. La necesidad además por parte del Monarca de que los tributos votados fueran efectivamente entregados, determinó que en 1254 estuvieran

invitados a tomar parte del «Concilium» los representantes de las ciudades y de los burgos. Siendo en 1300 —en el llamado Parlamento modelo— cuando se subdividió en dos Cámaras: la de los «lores» —temporales y espirituales— y la de los «comunes», al reunirse separadamente en diversas plantas de la Abadía de Westminster. En este momento puede decirse que nació el Parlamento británico, que ha servido posteriormente de «modelo» al parlamentarismo continental y universal.

Esta división del Parlamento británico en dos Cámaras es, a juicio de BISCARETTI, lo que ha permitido su permanencia a través de los siglos. La división de las Asambleas continentales en «tres brazos» o «estados» antagónicos entre sí, fue la causa de su debilitamiento y de que sucumbieran ante el predominio de los Monarcas absolutos. Además, los señores feudales ingleses mostraron cierta tendencia a unirse con los ciudadanos libres contra la autoridad regia. La limitación de los poderes del Rey no volvió a ponerse en cuestión en la Gran Bretaña desde que se arrancara a Juan Sin Tierra la Carta Magna. Por otra parte, la particular situación insular permitía a Inglaterra alejarse de los conflictos europeos, lo que favoreció que una Monarquía no demasiado fuerte pudiera mantenerse sin excesivas dificultades. En el Continente, por el contrario, los constantes enfrentamientos hegemónicos obligaron a los reyes a realizar una concentración y absolutización del poder que acabaría con la pervivencia de las Asambleas representativas medievales. Los Soberanos del Continente que en un principio se aliaron con la burguesía contra las estructuras feudales, vencidas éstas, dejarían de lado a los Parlamentos, convirtiendo a la clase burguesa en cortesana. En Inglaterra, sin embargo, la unión de señores feudales y burgueses, en clara oposición a las prerrogativas reales, dio preponderancia e independencia a la Cámara política frente al poder absoluto.

En virtud de este proceso, el Parlamento inglés en el siglo XIV mantuvo su autoridad política, reteniendo como facultades propias el derecho de «consentir los impuestos» y el de «dirigir peticiones» al Soberano, lo que, paulatinamente, se transformará en el derecho de presentar «bills» o auténtica iniciativa legislativa. Es cierto que la Corona también gozaba del derecho de «ordenanza», por lo que era de suponer que no tardarían en entrar en conflicto ambas po-

testades legislativas. De momento, el autoritarismo de los Tudor fue lo suficientemente hábil para retrasar el enfrentamiento, en cuanto que los progresos en el campo económico sofocaron momentáneamente las aspiraciones políticas del Parlamento. El choque ocurrió en el siglo XVII con el advenimiento de la dinastía de los Estuardo, que apoyaban su legitimidad política en la teoría del «origen divino del poder». La pugna entre la legitimidad monárquica absoluta y la popular del Parlamento, tendrá su manifestación en la Gloriosa Revolución de 1688, con la ejecución de Carlos II y el posterior advenimiento de una nueva dinastía al poder, a la que se hará jurar el «Bill of Rights». Declaración de derechos que significaba la confirmación de los «privilegios del Parlamento» en orden a la iniciativa legislativa, al consenso sobre los impuestos, a la independencia de la Cámara y a la inmunidad parlamentaria. Limitando, de esa forma, las prerrogativas de la Corona y, especialmente, su «poder de ordenanza».

La Revolución de 1688, como ha manifestado el profesor SÁNCHEZ AGESTA, es una «revolución tradicional». No surge por obra de la Razón para crear un nuevo orden, sino para garantizar los «derechos y privilegios históricamente adquiridos». Porque el empirismo antiideológico del pueblo inglés ha hecho que la independencia del Parlamento frente a la Corona haya sido afirmada, progresivamente, en forma totalmente espontánea —dice BON VALSASSINA—, como si se tratase del natural proceso de evolución del sistema institucional en vigor; y que el poder de la Cámara, no sólo de regular sus procedimientos internos, sino de definir por sí misma el alcance de sus «privilegios», se impuso a la autoridad real por la excelente y única razón de que así, efectivamente, se venía ejerciendo.

En sus orígenes históricos, el Derecho parlamentario británico no es solamente un «ordenamiento procedimental», sino, esencialmente, el dispositivo que garantiza la autonomía funcional del Parlamento, lo que es tanto como decir su «autogobierno». De este autogobierno se deriva la propia facultad «autonormativa» de la Cámara para definir sus propios privilegios, poderes, potestades e inmunidades frente a las prerrogativas de la Corona; por ello BLACKSTONE lo definía como «el poder de declarar e interpretar el alcance y la extensión del propio privilegio». De ahí la «carga polí-

tica» que en su aspecto sustancial tiene el Derecho parlamentario, en cuanto conjunto normativo de resistencia al poder absoluto en garantía de las libertades tradicionales. Carga política que no puede encontrarse en las normas reguladoras del funcionamiento de las Asambleas políticas de la Antigüedad ni en el Derecho parlamentario de las monocracias marxistas.

Esa misma finalidad tiene el Derecho parlamentario continental, aunque se apoye en unos orígenes más racionalistas que el británico. Si el Parlamento ha de ser, según GUIZOT y los liberales doctrinarios, el órgano que recoja y explicita los elementos de «racionalidad» difusos en el pueblo como verdadera y propia representación de la abstracta Razón, lógicamente, tenían que establecerse, asimismo, los presupuestos para su racional funcionamiento. Normatividad que no va a hincar sus raíces en la Historia sino que «more geométrico» se va a deducir de la propia Razón. Este racionalismo queda evidenciado cuando, en la convocatoria de los Estados Generales, ante la carencia de normas procesales reguladoras de las deliberaciones, se presentó por MIRABEAU un informe sobre los «usos parlamentarios británicos», a lo que se le contestó que «no somos ingleses y no necesitamos de los ingleses». El espíritu encarnizadamente antihistórico y el desprecio por la tradición de los hombres de la Revolución, imponía buscar otros fundamentos para la «independencia y autonomía del Parlamento». Fue SIÉYÈS quien extraería de la teoría del «pouvoir constituant» la idea de que la Asamblea parlamentaria era soberana para regular su propia organización y funcionamiento. Debería considerarse inadmisibles que el poder llamado a dar una Constitución al país tuviera que recibir su propio Reglamento de cualquier otro poder. De ser así, decía el autor, la Asamblea «se rendroit coupable envers la Nation, autan qu'en vers la raison, de se laisser modifier par un autorité étrangère. Elle ne peut connaître que ses réglaments, et elle les observera non obstant tous usages, arrêts du conseil, ou décisions contraires». En este sentido, para defender la emancipación del Parlamento de cualesquiera otros poderes, se dieron en los correspondientes «cahiers» severas instrucciones a los representantes de los tres «estados».

Esta teoría, más racionalista que la inglesa, conoció un considerable desarrollo al difundirse por todo el Continente como inte-

grante del complejo ideológico revolucionario liberal. Teoría que recibiría además el apoyo de la doctrina de la «división de poderes» de MONTESQUIEU al demandar la autonomía e independencia parlamentarias. También en el Continente, al igual que en el derecho británico, aun cuando con otros basamentos, el Derecho parlamentario tiene una especial sustantividad al tratar de obtener el «equilibrio» de los poderes como aval de la libertad. No se trata, sin embargo, de garantizar libertades, derechos o privilegios históricamente conseguidos, como en Gran Bretaña, sino la «idea abstracta de la Libertad», más acorde con los presupuestos racionalistas que lo inspiran.

El Derecho parlamentario adquiere su plenitud y sustancialidad cuando se contempla como normación garante de la libertad. Libertad entendida como esfera del ser humano precisa para la plena realización de su personalidad, con pretensión —o sea, como exigencia jurídica— de inmunidad ante cualquier clase de coacción, y, especialmente, del poder público. Porque, como decía BENJAMÍN CONSTANT, hay que distinguir dos clases de libertad: la libertad de los «modernos» y la libertad de los «antiguos». La primera consiste, a su juicio, en el «plácido goce de la independencia individual», mientras que la de los segundos en la «participación activa en el poder colectivo».

En las antiguas polis helénicas se era libre por la participación de los ciudadanos en las Asambleas políticas en régimen de democracia directa. Idea de «libertad-participación» que es la que se contempla en el funcionamiento de las democracias populares. En ellas, la libertad no es una esfera individual de realización personal, sino la participación en el poder. Participación, bajo un régimen asambleario, que pretende, la construcción de una «futura libertad» aun con sacrificio actual de las libertades concretas. Si en las actuales democracias occidentales se demanda, cada vez con mayor insistencia, la participación popular en los órganos representativos, es con otro carácter. Se demanda participación, no como sacrificio actual en aras de la edificación de una utopía, sino para reforzar la libertad en cuanto exigencia de inmunidad coactiva. El distinto concepto de libertad en las democracias occidentales y en los regímenes de las democracias populares, constituye el presupuesto de donde se ha de partir para comprender la distinta naturaleza del

Derecho parlamentario de unas y otros. Por ello decíamos anteriormente que, aunque no se pueda negar tal carácter a los conjuntos normativos reguladores de la organización y funcionamiento de las Cámaras de las democracias populares, es precisamente en las democracias occidentales donde el Derecho parlamentario adquiere toda su «plenitud».

Como dice CIOLO, en un régimen en que la libertad política no sea el resultado de la libertad del Parlamento, las normas sobre organización interna de las Cámaras no tiene otro significado que una ociosa codificación de formas sin sustancia. El Derecho parlamentario, por tanto, aunque prevalentemente tenga por objeto las normas procesales, no puede configurarse sustantivamente fuera del régimen democrático. En efecto, en todos los ordenamientos en los que existe Parlamento, existen necesariamente normas relativas a las relaciones con otros órganos del Estado y a la organización interna y funcionamiento de las Cámaras. Así, pues, por el solo hecho de que exista Parlamento, hay también, bajo un esquema técnico-jurídico meramente formal, Derecho parlamentario, incluso si por diversos motivos el Parlamento estuviere suplantado por la acción de otros órganos estatales, o aunque el régimen fuera tal que no garantizase el desarrollo de la libertad civil y política. Pero se tiene que reconocer que el Derecho parlamentario encuentra el mejor terreno para su desarrollo, para su sistematización científica y su enseñanza universitaria, cuando el ordenamiento garantiza el efectivo despliegue de la libertad civil y política y el Parlamento constituye uno de los pilares fundamentales e insustituibles de la democracia.

3. DERECHO PARLAMENTARIO Y CONSOLIDACIÓN DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

El Derecho parlamentario tiene una considerable importancia política en la consolidación y desarrollo de un régimen democrático. Importancia que se destaca especialmente en aquellas ocasiones históricas en que un país sale de la dictadura o la autocracia hacia una convivencia democrática. En estos momentos de transición es cuando se manifiestan enardecidamente las tensiones sociales.

Frente a las tendencias «inmovilistas», esencialmente integradas por quienes, en expresión de SPENGLER, constituían el «séquito» del dictador y empeñadas, fundamentalmente, en obstaculizar toda evolución que debilite su poder social, se encontrarán las diversas fuerzas sociales y políticas que pretenden una transformación democrática del sistema. Fuerzas políticas que estarán formadas no sólo por aquellas que fueron perseguidas y ahora afloran de la clandestinidad, sino también por ciertos sectores que, con la pretensión de liberalizar por dentro el régimen autoritario, colaboraron con él, pero ante el fracaso de su intento, se fueron deslizando hacia la oposición.

La dialéctica interna en estas fuerzas se centrará, específicamente, entre las defensoras de la «reforma política» en un lento proceso de transformación y las partidarias de la «ruptura» con una clara exigencia de inmediatez en el cambio. Proyección esta última que no se contentará con una modificación institucional sino que pretenderá una mutación radical y actual de las estructuras sociales, económicas y culturales del país.

Pero, tanto en un caso como en otro, estaremos en presencia de un «movimiento revolucionario» hacia la democracia; que el proceso sea violento o no, dependerá, generalmente, de cuál sea el camino que se adopte para la transformación. En principio el proceso no tiene porqué ser violento.

La revolución, según ORTEGA Y GASSET, no se hace contra los «abusos sino contra los usos»; porque los viejos usos empiezan a hacerse insoportables y el hombre adquiere la «sugestiva idea» de una nueva organización política. Según el autor citado, son las «ideas las que nos sorben los sesos», y, por ello, todo proceso revolucionario es sustancialmente «ideal», «racionalista», en cuanto «portador de una nueva legitimidad» que trata de suplantar a la concretamente existente. Revolución que puede cumplirse «en seco» sin derramamiento de sangre. Ello dependerá de la mayor o menor resistencia que la nueva legitimidad encuentre en el medio social en el que intenta implantarse. Como expone TOYNBEE, la aparición de nuevas formas dinámicas de existencia, debería ir acompañada de una «reconstrucción de las instituciones existentes», pero a veces las viejas máquinas no pueden resistir el impulso

arrollador de las nuevas formas de vida y se aboca a la revolución que asalta a las instituciones anacrónicas. Asalto que puede ser violento o no, según el «grado de resistencia» que pongan a la presión revolucionaria las antiguas instituciones y estructuras políticas.

El intento revolucionario de transformación que palpita en el proceso que pretende dar al autoritarismo una salida democrática, encontrará mayor resistencia y oposición no sólo en los sectores inmovilistas, sino incluso en otros que se sumarán a ellos, ante el riesgo de una violenta modificación con pretensiones «rupturistas». La sustitución de una «legitimidad carismática» propia de toda autocracia, por una «legitimidad racionalista», fundamento de la democracia —utilizando la terminología de MAX WEBER— presenta sus notables y peligrosos riesgos, sobre todo cuando trata de liberarse de lo que CARL SCHMITT llama una «dictadura soberana».

La dictadura soberana, a diferencia de la «comisoria», no responde a una razón de «transitoriedad», sino que aparece con una clara pretensión constituyente de un nuevo sistema político que ansía la «perpetuación» del régimen autocrático. Responde a la exigencia de proyectar en el acontecer histórico la «legitimidad carismática», incluso desaparecida de la escena política la figura del dictador. De ahí que, cuando se quiere buscar una escapatoria a un régimen autoritario, se incrementen las dificultades si se intenta dar solución democrática a una dictadura constituyente con claras exigencias de permanencia histórica.

El Derecho parlamentario adquiere especial importancia para la instauración y consolidación del nuevo régimen en el proceso histórico de conversión de la legitimidad carismática en racional. Los ideales, creencias y sentimientos latentes en la comunidad, ansiosa, por lo demás, del establecimiento de una convivencia dialogante entre las diversas fuerzas sociales y políticas con claro respeto a las libertades y derechos fundamentales de la persona, habrán tenido su consagración, lógicamente, en un nuevo «texto constitucional». Declaraciones constitucionales que, para que no sean meras manifestaciones programáticas o un papel mojado —la «hoja de papel» de que habla LASALLE—, tendrán que necesitar adecuados instrumentos a través de los cuales se consiga no sólo su arraigo social sino, fundamentalmente, psicológico, mediante un proceso

de cambio de mentalidad o de «concienciación democrática» que, indudablemente, encontrará resistencia en determinados sectores herederos del autoritarismo o desesperanzados de su primera ilusión democrática.

Entre estos instrumentos, uno de los más esenciales es el Derecho parlamentario. De su eficacia para plasmar en la realidad la «nueva idea del Derecho», dependerá en gran medida la consolidación del régimen democrático, o, en caso contrario, la involución hacia nuevas formas autoritarias. Porque si la normación parlamentaria no acierta a hacer vivas las nuevas instituciones, y, de modo singular, al Parlamento, la sensación de fracaso acelerará los procesos psicológicos de importantes sectores de la comunidad que actuarán en oposición o verán con tibieza la democracia. En estos momentos de mutación política corresponde a esta rama del Derecho la misión de convertir en existencial la «idea de Justicia» reflejada en la Constitución. Por medio del Derecho parlamentario se tendrán que desarrollar las declaraciones constitucionales, con la adopción de disposiciones legislativas y políticas que se inspiren en la nueva valoración; a través del Derecho parlamentario se tendrá que modificar todo el «bloque de legalidad» autoritario creando otro ordenamiento acorde con los ideales democráticos de convivencia.

En estas circunstancias históricas se produce también una gran transformación en la calificación del Derecho parlamentario. Este se tendrá que contemplar no sólo en su aspecto adjetivo, o sea, como conjunto de normas reguladoras de la organización y funcionamiento del Parlamento —único carácter que tendría en el régimen autocrático antecedente, caso de que hubiere Cámara política—, sino también en su vertiente sustantiva, es decir, como normación tanto de «concordia» de fuerzas políticas representativas de la comunidad, cuanto de «limitación del poder», en defensa de las libertades y derechos fundamentales del ser humano. El Derecho parlamentario adquirirá, dentro del consecuente régimen democrático, especial importancia para obtener la «armonía» de las citadas fuerzas en la precisa adopción de decisiones legislativas o políticas. Derecho que, además, se configurará como ordenamiento protector de la autonomía e independencia del Parlamento frente a los demás poderes políticos. Porque, sin perjuicio de los diversos mecanismos de cola-

boración entre todos ellos, su especial sustantividad se encontrará en la defensa del «autogobierno» de la Cámara en cuanto órgano representativo de la soberanía popular.

Pero, incluso en su aspecto adjetivo, el nuevo Derecho parlamentario tendrá que proceder a las adecuadas reformas de las normas internas de la Cámara. No es de extrañar que con frecuencia y con anterioridad a la vigencia de un nuevo texto constitucional, se proceda a la aprobación de Reglamentos parlamentarios, aunque sea con carácter provisional, donde se establezcan los cauces necesarios para la tramitación y votación de la nueva Constitución, donde se recojan los principios relativos a la organización del Parlamento, adecuando su estructura a la representatividad que ostentan las nuevas fuerzas políticas y donde se fijen las normas generales de funcionamiento, así como las formas especiales para canalizar el procedimiento legislativo y el control parlamentario. Esta novísima normación interna responde al distinto carácter que tiene el Parlamento en uno y otro sistema político. El Parlamento en el régimen democrático que se pretende instaurar deberá dejar de ser un órgano de asentimiento a foráneas decisiones políticas para transformarse en centro del poder. Deberá convertirse en el órgano que constitucionalmente vendrá obligado a marcar la dirección del acontecer político y que tendrá que establecer los medios de control del Gobierno, y en su caso, poner en marcha los diversos procedimientos de exigencia de responsabilidad política, generalmente desconocidos en el régimen dictatorial.

Es evidente que el Derecho parlamentario juega un papel decisivo en la configuración de un régimen democrático. Dependerá, fundamentalmente, del ordenamiento parlamentario la consolidación o degradación de las instituciones previstas en la Constitución. Como dice TOSI, el Derecho parlamentario se manifiesta, claramente, como una «clínica constitucional», como un campo de experimentación política en constante renovación. De su eficacia en la ejecución de esta función experimental dependerá que las instituciones democráticas tengan auténtica y real vigencia, o, por el contrario, se conviertan —en expresión gráfica de ORTEGA Y GASSET— en mero «aparato ortopédico» que aprisione las aspiraciones, entusiasmos, ideales y esperanzas del entramado social.

El Derecho parlamentario tiene que vivificar las instituciones constitucionales. El fracaso en esta misión puede provocar el propio hundimiento del régimen democrático, abriendo camino a las formas autoritarias de ejercicio del poder. La crisis del parlamentarismo, en el período de entreguerras y subsiguiente advenimiento de los totalitarismos, se encuentra, entre múltiples causas, también en la insuficiencia del Derecho parlamentario para hacer de las Asambleas representativas auténticos órganos de eficacia política. La falta de racionalización del trabajo parlamentario, la invasión demagógica en los debates y deliberaciones, el obstruccionismo, la carencia de adecuados instrumentos de colaboración entre las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y de éste con los demás titulares de parcelas de poder, así como la incapacidad de la Cámara política para adoptar urgentes decisiones en graves períodos de crisis económica, no sólo influyeron, incluso por vía anticonstitucionales —en ocasiones como en Francia apoyadas por el Conseil d'Etat— en el fortalecimiento de los Ejecutivos, sino que además produjeron una comunitaria sensación de ineptitud de los Parlamentos para la resolución de la problemática social y económica.

Desilusión democrática que afectó notoriamente a las masas angustiadas que sintieron la necesidad de aglutinarse carismáticamente alrededor de líderes autocráticos, quienes, con el sutil manejo de la opinión pública por medio de la propaganda y la implantación social de «mitos» específicos, provocaron la adhesión popular a formas totalitarias del poder, en claro detrimento de la esfera de libertad precisa para su realización personal. Es el período en que el «decisionismo político» se desarrolla extraparlamentariamente y, con frecuencia, en claro antagonismo con la institución parlamentaria que queda arrumbada como órgano de poder o se mantiene nominalmente, aunque desnaturalizada, al dejar de ser órgano de representación popular para convertirse, como en la Italia fascista, en centro de integración del «séquito del dictador».

Como observa CHRISTOPHER ELLIS, «el gran problema actual del Derecho parlamentario no es lograr que se hagan más y mejores discursos, sino que se tomen más decisiones en el salón de sesiones y menos en los comités de los partidos o en centros de reunión extraños a la Cámara». Esta circunstancia, como se ha señalado para

una acepción amplia del Derecho parlamentario, no puede ser ignorada; pero, indudablemente, contribuye a la degradación de la Asamblea política y al desprestigio del régimen democrático. El Parlamento, en representación de la comunidad política, es órgano de deliberación y aprobación de decisiones políticas y legislativas, que queda debilitado cuando esas funciones se desarrollan fuera de la Cámara. La intermediación de las planas mayores de los partidos políticos en la decisión parlamentaria, convierte a ésta, más que en manifestación del interés general, en expresión de los intereses de una «oligarquía política minoritaria».

La fundamentalidad del Derecho parlamentario desde sus orígenes históricos se encuentra en defender la «autonomía e independencia de la Cámara». La dialéctica entre el Parlamento y la Corona, a la que debe su origen —como dice OSCAR ALZAGA—, pertenece ya a la historia. En los momentos actuales la independencia de las funciones parlamentarias tiene que protegerse, especialmente, del excesivo influjo de los partidos políticos.

El Derecho parlamentario se destaca, en consecuencia, en las democracias pluralistas occidentales, con una importancia bifronte. Por un lado, es «ordenamiento defensivo» de la independencia del Parlamento frente a los demás detentadores del poder —en expresión de LOEWENSTEIN—, sean constitucionales o meramente fácticos. Por otro, es normación de mecanismos de «colaboración» de las fuerzas políticas con representación parlamentaria entre sí, mediante una adecuada articulación de mayorías y minorías en los órganos de la Cámara, y, del Parlamento, en sí mismo considerado, con los demás centros institucionales del poder.

De la eficacia con que el Derecho parlamentario cumpla esas dos misiones, dependerá la propia consolidación del régimen democrático. La abusiva interferencia de los partidos políticos en la vida parlamentaria, sobre todo si son de cuadros con escasa base popular, puede conducir a lo que DUVERGER llama la «democracia sin el pueblo», de ciertas resonancias dieciochescas del Despotismo Ilustrado. Lo que conduce a la correspondiente deformación de la convivencia democrática con el paulatino alejamiento de la «clase política» y la institución parlamentaria de las vivencias de la comunidad. Presupuesto que puede provocar la «deserción política» de

la población y la degradación del régimen abriendo la puerta a la involución.

4. LAS TÁCTICAS DE BENTHAM. LA RACIONALIZACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El reforzamiento de las Asambleas políticas es una de las más apremiantes necesidades técnicas que, en la actualidad, pesa sobre el Derecho parlamentario. El modelo o «esquema técnico-jurídico» que ha de presidir el funcionamiento del Parlamento adquiere, desde esta vertiente, una especial trascendencia política; porque su significación no viene dada, exclusivamente, por un contenido formal regulador de la actividad parlamentaria sino, básicamente, por el efecto político que ha de producir como instrumento que garantice la eficacia de los trabajos parlamentarios. En este sentido se tiene que resaltar la considerable importancia que tienen los Reglamentos de las Cámaras. Como decía BARTHÉLEMY, «à mauvais règlement, mauvais travail; avec un bon règlement, on a des chances d'avoir un bon travail». De la perfección o deficiencia de los Reglamentos depende, en definitiva, que el Parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante entre el Ejecutivo y el Legislativo y el funcionamiento sano o patológico del régimen, arrancan precisamente de una afortunada o torpe regulación de tales materias en el Estatuto que regule la vida interna de la Asamblea.

El Reglamento es, precisamente, la alternativa a la demagogia y anarquía parlamentarias. Es conocida la desorganización con que se desarrollaron las sesiones de los Estados Generales de Francia en un momento revolucionario por la carencia de normas procedimentales. Porque estas normas trascienden su aspecto adjetivo y procesal para adquirir una gran dosis política, en cuanto que a través de ellas se trata de asegurar el adecuado funcionamiento del Parlamento y, en consecuencia, un régimen democrático. No es de extrañar, por tanto, que la primera preocupación científica por el Derecho parlamentario se reflejase en el estudio de las «técnicas relativas al procedimiento».

El utilitarismo de BENTHAM, caracterizado por un racionalismo ingenuo que se cree liberador del secreto racional del Universo se manifestó no sólo en el campo de la filosofía, sino también en el de la organización política y social; basta recordar su primer libro, el «Panticon», que es un proyecto de sistema penitenciario presidido por el «principio de utilidad». Principio que aplicó no sólo a sus especulaciones metafísicas y éticas, sino que, antes bien, se contemplaba con fuerza suficiente para tener una gran proyección pragmática. Este utilitarismo, en el terreno político, lo puso de manifiesto en su obra «An Essay on Political Tactis» (1816), en la que pretendía englobar sistemáticamente las reglas y detalles del procedimiento parlamentario inglés. El objetivo principal que esta obra pretendía era dar tácticas precisas en orden a la forma de generar una mayoría parlamentaria que, en expresión de la voluntad general, pudiera conducir a la «felicidad». BENTHAM consideraba que las decisiones parlamentarias son, básicamente, decisiones legislativas. Legislación a la que consideró instrumento adecuado para producir las reformas sociales que crearan el marco preciso para la plena satisfacción de las necesidades humanas. Pero, como dice BERTRAND RUSSELL, políticamente, BENTHAM preconizó un «despotismo benevolente» más que una democracia; lo que incidentalmente pone de relieve una de las dificultades del utilitarismo. Porque es evidente que no existe mecanismo alguno capaz de asegurar que el legislador seguirá, en efecto, una norma de conducta benevolente. De ahí la ingenuidad del «principio de utilidad» aplicado a la Política.

A pesar de cierta simplicidad de partida, las «tácticas» de BENTHAM se popularizaron en el continente donde muchos de los usos parlamentarios ingleses ejercieron clara influencia. Pero, como expone FRAGA IRIBARNE, «lo que no nos dice BENTHAM es cómo llegó el Parlamento inglés, tras múltiples ensayos, experiencias y fracasos, a convertir su originario procedimiento judicial en un sistema suficientemente amplio para dar cauce a todas las variantes del debate legislativo». Esto es lo que hubiera sido útil al parlamentarismo continental más que la aplicación enfática de las técnicas británicas a través de la obra de BENTHAM. El empirismo innato en el espíritu anglosajón se dogmatiza al cruzar el Canal de la Mancha. Encontrándose aquí una de las razones del fracaso en la adaptación

de fórmulas inductivas a un mundo más racionalizado, como el europeo continental, con mentalidad más propicia al deductivismo cartesiano. En ello puede hallarse una de las causas de los grandes fallos de la obra de BENTHAM en el parlamentarismo continental. Fallos que, como expone FRIEDRICH, se derivan no tanto del propósito ético general en que se apoya cuanto del desprecio de ciertos factores reales. En Inglaterra esas omisiones no eran quizá excesivamente importantes dado que podían integrarse las lagunas acudiendo a la propia experiencia. Pero donde quiera que se tomaron como guías reales las teorías de BENTHAM, como sucedió en los regímenes constitucionales liberales del Continente, el efecto resultó serio y contribuyó en parte al derrumbe de la política de signo parlamentario. Y es que las normas procedimentales no son meras técnicas, fácilmente exportables, sino mecanismos que posibilitan «equilibrios» de fuerzas dispares. Motivo por el que requieren una evidente conexión con la realidad de la comunidad política y de la Asamblea donde se van a aplicar. En toda la obra parlamentaria de BENTHAM existe más un sustratum ético que una real «táctica política». Responde más a un «paternalismo ilustrado» donde el legislador es un benefactor que mira por la felicidad del pueblo en abstracto, pero con absoluto olvido del enfrentamiento de intereses y posiciones. Esta ingenuidad le condujo a despreciar la lucha de partidos, presupuesto básico para poder desarrollar una adecuada teoría del procedimiento parlamentario. La lógica consecuencia de las «tácticas» benthamitas en los Parlamentos en que se aplicaron fue apartarlos de la realidad social y atascarlos en temas de procedimiento con clara incapacidad para afrontar la problemática nacional. Efecto al que no fue extraño el parlamentarismo español, ya que el Reglamento parlamentario para las Cortes de Cádiz se redactó influenciado por la obra de BENTHAM.

En las monarquías limitadas en las que, como ha estudiado CARACCILO, se reconoce a los Parlamentos capacidad para «autonormativizarse» mediante sus propios Reglamentos es donde ejercieron una clara influencia las «tácticas» de BENTHAM. Técnicas que pudieron ser útiles en una época en que las Asambleas legislativas estaban dominadas, prácticamente, por una misma clase social, habida cuenta de la criba que para el acceso de las clases populares suponían los sistemas electorales «censitarios y capacitarios». En

unas Cámaras sin fuertes tensiones sociales y políticas podían ser suficientes las normas reguladoras del procedimiento. Bastaba con un Derecho parlamentario, exclusivamente adjetivo y procesal, que pusiera cierto orden en el desarrollo de los debates y en los discursos parlamentarios un tanto «dilettantes» y literarios.

El advenimiento de las masas a la dinámica del poder con la correspondiente ampliación del sufragio tenía que provocar una distinta caracterización de los Parlamentos. El sufragio universal ha hecho de las Cámaras un espejo fiel de la sociedad entera, hervidero de ideologías e intereses. En la actualidad estamos en presencia de una sociedad pluralista, dividida en grupos, cada uno reivindicando la primacía de sus propios valores y desgarrada en ásperos conflictos ideales y prácticos. «En estos cuerpos representativos, constituidos de tal forma, se pone de manifiesto, dice BON VALSASSINA, en toda su crudeza la alternativa entre el orden y la anarquía; entre el imperio de la norma jurídica o el arbitrio de sus miembros singulares o de sus grupos entre sí constituidos y elegidos, en vista a la consecución de este o aquel objetivo transitorio, sin norma ni freno.»

La adecuada funcionalidad del Parlamento en un mundo conflictual hace insuficientes las meras técnicas procesales abstractamente consideradas. El Derecho parlamentario y, en forma especial, el Reglamento de la Cámara tiene que atender a la «armonización», racionalmente normativizada, de las situaciones conflictivas surgidas en su seno, claro reflejo de las tensiones sociales. De ahí el peso político que históricamente ha tenido el Derecho parlamentario, pero que adquiere en la actualidad, en los regímenes democráticos occidentales, especial resonancia y dramatismo.

No basta que las normas parlamentarias construyan con perfecta corrección técnico-jurídica un procedimiento preciso para la elaboración de las leyes. Los Parlamentos no son sólo órganos de preparación de leyes, sino, fundamentalmente, de adopción de decisiones políticas; tal es el carácter que se tiene que dar incluso al acto final de aprobación de leyes. Decisiones políticas que son la síntesis de argumentaciones y contrargumentaciones esgrimidas en los correspondientes debates y deliberaciones que han de estar adecuadamente racionalizados para no hundirse en la anarquía, la dema-

gogia y la ineficacia. Pero, asimismo, su normación debe tener la suficiente amplitud y flexibilidad para no aherrojar la decisión política si su adopción pudiera perderse entre los sutiles hilos ordenancistas del funcionamiento del Parlamento. Racionalización y flexibilización que debe caracterizar al Derecho parlamentario y, específicamente, a los Reglamentos de las Asambleas representativas. De ahí la responsabilidad política que pesa sobre las Cámaras, dada la independencia autonormativa que tienen para darse sus propios Reglamentos. Del acierto en la ejecución del encargo puede depender la supervivencia del Parlamento y del propio régimen democrático.

El llamado proceso de «racionalización parlamentaria» mira a la eficacia del trabajo de la Cámara y, especialmente, a las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, tratando de salir al paso de que la utilización de los mecanismos parlamentarios, por una oposición revolucionaria, provoque constantes caídas del equipo gobernante con la correspondiente inestabilidad política. En este sentido los textos constitucionales y los Reglamentos de postguerra han instrumentado medios para el fortalecimiento de los Ejecutivos, principalmente, en lo que se refiere a la normación de las mociones de censura, pero también mecanismos que fomentan la colaboración entre ambos poderes. El Derecho parlamentario, como decía en frase gráfica RUIZ DEL CASTILLO, afecta a las más importantes bisagras que relacionan al Legislativo con el Ejecutivo.

Proceso de racionalización que también se ha hecho sentir en la normatividad relativa a la organización y funcionamiento del Parlamento. Los modernos Reglamentos parlamentarios han puesto especial atención en algunos puntos concretos con clara finalidad de potenciar la eficacia de la Cámara. A título de ejemplo, podríamos hacer referencia a la regulación de sus órganos rectores, fundamentalmente del Presidente, procurando fortalecer sus poderes de ordenación y dirección de los debates, especialmente, en materia de disciplina parlamentaria, sobre todo para facilitarle la adopción de medidas contra el obstruccionismo del que pueden hacer uso las minorías o en protección de éstas frente al atropello de la mayoría. Se han potenciado los órganos de trabajo —«rapporteurs», relatores, Ponencias, Comisiones— descargando las sesiones plenarias del estudio minucioso de los proyectos de ley, reconociendo, en determi-

dados casos, bien por delegación del Pleno de la Cámara o por disposición reglamentaria, que las Comisiones puedan actuar con competencia legislativa plena, salvo casos constitucionalmente exceptuados. Se ha procedido a una precisa articulación de los diputados en grupos parlamentarios según el partido político por el que fueron elegidos para acceder al Parlamento, lo que, si por un lado, introduce un elemento racional en la estructuración orgánica de la Cámara, por otro, esa articulación grupal priva al parlamentario, en ocasiones, de derechos que tradicionalmente le han pertenecido. Grupalización que se tiene en cuenta a fin de que todos los grupos ostenten adecuada representación en las Comisiones y demás órganos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica, con la pretensión de conseguir, en su caso, el oportuno consenso para la adopción de decisiones o, al menos, un equilibrio de las fuerzas políticas. Se acepta, en ciertos casos, dentro de los órganos internos de la Cámara, la aplicación del voto ponderado o por grupos, al atribuir a cada uno tantos votos como escaños ocupe en el Pleno, lo que si evita las votaciones cruzadas y fortifica la disciplina de partido es con la correspondiente aminoración de la importancia política del diputado. En ocasiones se contempla al Parlamento como órgano abierto a terceras personas que, como en las llamadas «hearings» del derecho anglosajón, pueden informar y documentar a los órganos parlamentarios de trabajo, pero, al mismo tiempo, sufrir la influencia de los «pressure groups» que, por medio del «lobby», hacen valer sus intereses ante la carencia de una adecuada representación por mediación de los partidos políticos. Se han fortalecido los servicios de documentación de las Cámaras, así como la utilización de expertos y de reconocidas autoridades científicas, lo que adquiere especial importancia para la difícil tarea de control de la «planificación económica» o de los presupuestos por programas. Se han vigorizado las relaciones de colaboración, dando específica normación a las que mantiene el Parlamento con otros centros institucionales, con especial referencia al «Ombudsman», Defensor del Pueblo o Comisionado Parlamentario, incipiente instrumento de fiscalización del cotidiano administrar, y, respecto al control del Gobierno no sólo se utilizan los medios tradicionales de preguntas e interpelaciones, sino también constantes sesiones informativas de los Ministros sobre la política de su Departamento ante las Comi-

siones, e incluso, ante el Pleno de la Cámara, etc. Medidas que, en definitiva, destacan, desde su aspecto técnico, la importancia del Derecho parlamentario en la ordenación de las funciones de las Cámaras, tanto con miras a una mejor eficacia de su trabajo cuanto a la consecución de adecuados equilibrios entre las fuerzas políticas que representan a la comunidad.

5. LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

LA LLAMADA AUTONOMÍA DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

BIBLIOGRAFÍA

La preocupación científica por el Derecho parlamentario no ha respondido, salvo en los tiempos recientes, a la importancia que, como se ha destacado, tiene tanto política como jurídicamente. Múltiples son las razones que pueden justificar cierta deserción del estudio de esta rama del Derecho. La inquietud doctrinal por el Derecho parlamentario, como ha expuesto TOSI, ha estado en relación directa con la influencia que el Parlamento haya tenido en la vida política; razón por lo que las alternancias históricas del poder parlamentario han supuesto mayores o menores ansiedades teóricas en su investigación.

Debe añadirse que ha sido frecuente, sobre todo en el parlamentarismo de base censitaria y en consecuencia un tanto homólogo en su estructura social, contemplar al Derecho parlamentario, exclusivamente, como un conjunto de normas puramente internas de una Asamblea, sin colegir la conexión y trascendencia que tiene en el total ordenamiento jurídico y mucho menos la importancia política de donde se deriva su influjo básico en la comunidad.

Además, la construcción sistemática de un conocimiento jurídico requiere una investigación con cierta proyección histórica. Solamente la depuración de los conceptos mediante su decantación a través de una experiencia cotidiana permite crear con rigor un esquema científico. Y el Derecho parlamentario se encuentra en un proceso de formación que no permite, todavía, acrisolar en «naciones puras» todo el entramado de relaciones que constituyen su objeto.

No puede olvidarse que la edificación del Derecho civil ha sido el resultado de una larga sedimentación histórica más que milenaria. La ponderación de las normas del Derecho romano por la Escuela Histórica del Derecho —SAVIGNY, PUCHTA, WINSCHIED— fue lo que facilitó la «construcción conceptual» del actual Derecho privado mediante la configuración de nociones precisas, casi geométricas, de todas sus instituciones. Lo que, si facilitó su posterior codificación, también fomentó la pretensión del positivismo de imponer a la realidad social los conceptos jurídicos como si se tratase de dogmas cuasi religiosos a causa de su inclinación tendente a desligar de la idea del Derecho puro cualquier implicación metafísica, valorativa o fenomenológica. Desde este plano de consideraciones, el Derecho parlamentario se encuentra muy alejado, en la circunstancia actual, del proceso que ha conducido a la sistematización del Derecho privado. Resulta evidente que le falta rodaje histórico y purificación existencial de sus conceptos.

Existe, por otra parte, una especial dificultad para la configuración metódica del Derecho parlamentario. Todo sistema científico supone la ordenación del material objeto de investigación bajo ciertos principios. Al menos, esencialmente, dos: uno, que contempla al sistema como algo autónomo y cerrado, suficiente por sí mismo, y, otro, la prefiguración de ciertos criterios de aplicación preferente o jerárquicamente prioritarios. Principios que desfallecen en forma considerable cuando se trata del Derecho parlamentario. La flexibilidad de sus normas debilita en forma específica los principios jerárquicos de aplicación y, aun cuando puede configurarse con cierta autonomía, sus conceptos no constituyen, en los momentos actuales, algo con basamento propio y cerrado, porque desde luego no pueden desligarse del Derecho constitucional, de la Ciencia política e incluso, de la Sociología o Psicología política.

La autonomía del Derecho parlamentario, como rama jurídica independiente, debe ponerse en cuestión. Científicamente no existen razones de peso para hacer al Derecho parlamentario autónomo del Derecho constitucional. JULIUS HATSCHKE, a quien se deben los primeros estudios sistemáticos del Derecho parlamentario, no se atrevió a independizarlo en forma absoluta del Derecho constitucional y RUINI se manifiesta con cierto excepticismo al respecto al

decir que «cuando se quiere crear así una rama autónoma dentro del Derecho público, es mejor marchar con cautela».

La autonomía del Derecho parlamentario se ha tratado de defender en base a la que tiene la propia Cámara para autonormativizarse, según el axioma de que la «Asamblea es siempre dueña de su propio Reglamento». Pero, aparte de que el Reglamento no es la única fuente del Derecho parlamentario y es cada vez más frecuente en el constitucionalismo moderno que las propias Constituciones recojan principios específicos sobre la materia, se tiene que añadir que, en los supuestos de control de constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias, se debilita un tanto la disponibilidad del Parlamento sobre sus normas. Además, la posibilidad expuesta por CIOLO de que puedan existir violaciones de las disposiciones reglamentarias por parte de todos los sujetos interesados sin que exista una automática reacción por parte del ordenamiento jurídico, es un fenómeno que sucede también en otras ramas del Derecho; baste recordar las normas permisivas del Derecho privado. La propia politicidad que caracteriza al Derecho parlamentario y que a veces se ha invocado para defender su autonomía, por el contrario, impone, en realidad, ciertos obstáculos a su consideración autonómica; porque esa politicidad es, precisamente, la que inspira todo el Derecho constitucional. Derecho parlamentario y Derecho constitucional se encuentran estrechamente enlazados y es difícil construir un sistema autosuficiente del primero con olvido de las conexiones no sólo políticas sino también jurídicas, que tiene con el segundo.

Puede, no obstante, hablarse de cierta autonomía didáctica del Derecho parlamentario en cuanto que es susceptible de una enseñanza universitaria diferenciada. Desde el momento en que sus diversas instituciones son aptas para una sistematización que tolera darles un tratamiento docente independiente, hay razones para defender dicha autonomía. En este sentido puede citarse la defensa que de su enseñanza autónoma realizó MICELI, quien en 1898 pidió la creación de una cátedra para explicar esta asignatura. Alegaba a tal fin que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las Cámaras se debía a la ignorancia que existe acerca de los principios fundamentales del Derecho parlamentario, a pesar de haber ya gran cantidad de materiales copiados para elaborarlos sistemáticamente.

En efecto, aunque la investigación científica sobre el Derecho parlamentario no sea tan numerosa como en otras manifestaciones del Derecho, existe abundante bibliografía cuyo estudio puede contribuir a su construcción sistemática. Cada día es más frecuente que la preocupación por esta rama jurídica se manifieste no sólo en los Tratados de Derecho constitucional o político, sino en obras monográficas sobre algunas de sus instituciones y, en ocasiones, en estudios generales del Derecho parlamentario o sus fuentes, con especial consideración a los Reglamentos de las Cámaras.

Como dice el profesor PÉREZ SERRANO, «han sido, y resulta lógico, altos funcionarios del Parlamento los que primordialmente han elaborado estas cuestiones, que para ellos representaban menester cotidiano y motivo de ilusionada preocupación». Por eso tienen fama nombres como EUGÈNE PIERRE o SIR P. COURTENAY ILBERT, por no citar sino los más populares. De ahí también que escritor tan aficionado a estos temas, como el mencionado RUINI, nos hable de una «pregevole letteratura dei clerks», llamada así porque son funcionarios de las Cámaras quienes los cultiva (MAY en Inglaterra, PIERRE en Francia, MANCINI e GALEOTTI en Italia, etc.). Ciertamente, por lo demás, que no fueron únicamente funcionarios del Parlamento los que sintieron atracción por estos problemas. Bastaría para probarlo citar los nombres, indisolublemente unidos, de BENTHAM y DUMONT y recordar los "Souvenirs sur Mirabeau" y la "Tactique des Assemblées" en que se mezclan ideas de uno y otro, los racionalismos teorizantes del patriarca del utilitarismo y la ágil prosa vulgarizadora de su discípulo ginebrino». Pero en la actualidad, también es cada vez más frecuente que los temas del Derecho parlamentario constituyan preocupación no sólo de los funcionarios de las Cámaras, sino también del profesorado universitario.

Refiriéndonos a los autores más significativos que se han interesado con carácter general por el Derecho parlamentario, podemos citar, dentro del ordenamiento italiano a ASTRALDI, BALLADORE-PALLIERI, BON VALSASSINA, BRANCHI D'ESPINOSA, CANTELLI, CARACCILOLO, CIOLO, COSENTINO, LIBERTINI, LONGI e STRAMACCI, MANZELLA, MARTINES, MICELI, MANCINI e GALEOTTI, MOHRHOFF, ROMANO, RUINI, TESAURO, TOSI, UNGARI.

En la literatura francesa, además de las numerosas ediciones de la obra de PIERRE y POUDE, se pueden citar los siguientes autores: BARTHÉLEMY, BONNARD, BLAMONT, CANNAC, COTTERET, CHANDERNAGOR, DENIS, DUVERGER, DUVERGIER DE HAURANNE, ESCARRAS, GOGUEL, GUIZOT, KOWALEWSKY, LANGROD, MAURINAC, MOREAU et DELPECH, PRÉLOT, RAMON, RUIZE, ROIG, etc., además de los comentarios parlamentarios que en revistas especializadas se realizan por algunos autores como LÉO HAMON.

Dentro de la doctrina inglesa, además de la obra de Derecho comparado de CAMPION y LIDERDALE, «European Parliamentary Procedure: A comparative Handbook», es preciso hacer referencia a los autores siguientes: ANSON, ABRAHAM, ALDERMAN, BOURINOT, BERRINGTON, CRAIG F. W. S., CRICK, CAMPION, EDWARDS, DICKINSON, GORDON, ILBERT, JENNINGS, JOLIFFE, LHEMBERG, MACKENZIE, MAY, REDLICH, TAYLOR, WILDING & LAUNDY, etc.

Para el ordenamiento norteamericano, además de la colección oficial «Parliamentary Precedents of the House of Representatives» y los manuales «Constitution Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives» y «Senate Procedure, Precedents and Practices», se pueden señalar los siguientes autores: BAILEY y SAMUEL, BURNS, GRIFFITH, GROSS BERTRAM, GALOWAY, MASON, MUCHOW, O'LEARY, ORNSTEIN, PEABODY y POLSBY, PEARSON y ANDERSON, RIDDICK, RIESELBACH, RIPLAY, SALOMA, STURGIS, VOGLER y YOUNG.

En la literatura parlamentaria germánica merece especial consideración la obra de HATSCHKE, a la que se deben añadir las investigaciones realizadas por APEL, BRAUN, HAAGEN, HANS, HENNIS, HERETH, KING-HALL y ULLMAN, LEICHT, LOEWENBER, MATTERN, RASCHKE, RITZEL, HEINRICH, KOCH, ZSCHUCKE y, para Suiza, CRON.

Entre nosotros podemos citar a AZCÁRATE, BORREGO, FERNÁNDEZ MARTÍN, GARCÍA VENERO, HERRERO, PONS y UMBERT, además de las publicaciones realizadas por la Secretaría de la Cámara, generalmente colecciones de textos y manuales para los diputados. Es preciso señalar las obras de autores más modernos, como son las de ALVAREZ-GENDÍN, ALZAGA, FRAGA IRIBARNE, FRAILE CLIVILLÉS, MARAVALL, MORODO, PÉREZ SERRANO y los estudios más recientes de CARRO MARTÍNEZ, FERNÁNDEZ-CARNICERO, FERNÁNDEZ MIRANDA, GARCÍA

HERRERA, GASCÓN, GIL-ROBLES, GIL-ROBLES y PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, JIMÉNEZ CAMPO, MERINO MERCHÁN, DE MIGUEL y LINZ, PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, PORRAS NADALES, RECODER DE CASO, SANTAMARÍA PASTOR, SANTAOLALLA, SEVILLA, TORRES MORAL y VILLARROYA. A los que deben añadirse los dictámenes de la Secretaría General, tanto durante la República como en el actual régimen democrático, a cargo de los Letrados de las Cortes Generales, y los estudios parlamentarios realizados en las obras de Comentarios de la vigente Constitución, así como las Crónicas parlamenarias en la Revista de Derecho Político de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y en la Revista de Derecho Constitucional.