

CLAVES PARA ENTENDER EL CONCEPTO Y LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO (*)

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ (**)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. SOBRE LA TEORÍA DE LA INDEPENDENCIA PARLAMENTARIA. 2. LA TEORÍA CLÁSICA DE LOS INTERNA CORPORIS ACTAS. 3. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LAS CONSTITUCIONES CONTEMPORÁNEAS. 4. EL DERECHO PARLAMENTARIO DESDE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. 5. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO. BREVE NOTA A LA LUZ DE LA NUEVA SITUACIÓN DE LAS NORMAS DE LAS CÁMARAS CON LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. 5.1. *Las normas constitucionales parlamentarias.* 5.2. *Los Reglamentos parlamentarios.* 5.3. *Los Reglamentos parlamentarios en cuanto normas; sus peculiaridades.* 5.4. *Los Reglamentos parlamentarios como parámetro de constitucionalidad.* 5.5. *Las Resoluciones de presidencia que dan lugar a una disposición de carácter general.* 5.6. *El Estatuto de Personal de las Cortes Generales.* 5.7. *Precedentes, Usos y Costumbres parlamentarias.* Conclusiones.

(*) Con agradecimiento y afecto a la Letrada Blanca Hernández Oliver con la que he debatido muchos de los temas que aparecen en este artículo y que ha sido para mí la imagen del magnífico y profesional trabajo que hace el Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales.

(**) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Diputado.

INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 es un texto muy avanzado en la regulación de la autonomía de las Cámaras Parlamentarias. Además del reconocimiento de la inviolabilidad de la institución (66.3 CE) y de sus miembros (71.1 CE), se establece su composición y elección (68 y 69 CE), la autonomía normativa y financiera (72 CE) e, incluso, criterios muy detallados de la formación de sus órganos y los procedimientos internos de trabajo (73 a 80 CE). La doctrina científica y la jurisprudencia constitucional también han dado pasos importantes para entender el Parlamento y su Derecho ajustado a un Estado democrático y constitucionalmente normativo. Sin embargo, el Derecho Parlamentario interno y sus prácticas tienen dificultades para adaptarse plenamente a ese modelo.

El primer problema se puede encontrar en el Reglamento parlamentario de 1982 que ha quedado obsoleto en muchos extremos y que para responder a las necesidades del trabajo y los requerimientos de la Cámara ha tenido que interpretarse, en muchos casos, de forma exagerada. El Parlamento en estos años ha aumentado considerablemente el trabajo que realiza y los órganos internos que lo desarrollan: comisiones, subcomisiones, nuevos instrumentos de control, nuevas funciones institucionales, actos de designación. Esta situación que ha requerido de nuevas normas que creen esos órganos o establezcan los procedimientos sin que se tenga claro el sistema de fuentes y la forma de establecer esa nueva regulación (v.gr. es más que común crear comisiones de trabajo e, incluso, procedimientos mediante ley). El resultado final

es que después de casi treinta años de Constitución y veinticinco años de Reglamento tenemos un Derecho Parlamentario excesivamente «disperso» que tiene que ir dando solución a los problemas que el funcionamiento de la institución le plantea día a día sin que se tengan claros los criterios y el marco general que ordena ese sistema normativo.

Desde mi punto de vista, el problema empieza en la consideración de cómo se entiende el Derecho Parlamentario. Todavía algunos confunden la necesaria flexibilidad de sus normas con que éstas queden a disposición de la voluntad de las partes, más allá de si esos cambios se hacen respetando los procedimientos o no. Como señalan algunos profesionales de las Cámaras se ha interiorizado la idea de que la voluntad unánime de los portavoces parlamentarios es fuente de Derecho. De esta forma se ha generado un nivel de decisionismo político en las reglas de juego que anula el espacio del Derecho e introduce la política allí donde no debería estar. Cada día es más apreciable cómo la incertidumbre de las normas parlamentarias hace que los criterios para solventar los casos difíciles queden casi al buen criterio del «guru parlamentario» que después de décadas en la Cámara se conoce todos los entresijos y, por supuesto, todos los usos, prácticas y costumbres.

El Derecho Parlamentario requiere cierta disponibilidad, pero también debe elaborarse desde una concepción moderna del Parlamento y su ubicación en el sistema político y jurídico de la Constitución. Sólo con un sentido de la institución parlamentaria ajustado a la Constitución –órgano constitucional encargado de hacer presente la soberanía nacional– se pueden entender los criterios que han de regir el sistema de creación de sus normas y las claves que han de actuar para su producción.

Este trabajo, una vez más, pretende presentar una concepción moderna del Derecho Parlamentario y mostrar el «trenzado» de su sistema de fuentes, desde la consideración clara y determinante de que el «subsistema» normativo parlamentario viene determinado por el concepto racional normativo de Constitución que, como tantas otras veces, se convierte en fuente y norma suprema de todas las normas que regulan la actividad parlamentaria. El Parlamento no es un órgano de la sociedad, sino un órgano del Estado que sirve para representar a esa sociedad.

Por ello, su Derecho no es un estatuto normativo autónomo, sino un conjunto de normas de especificidades propias del Ordenamiento Jurídico del Estado que debe respetar las reglas formales y materiales que la Constitución establece.

1. SOBRE LA TEORÍA DE LA INDEPENDENCIA PARLAMENTARIA (1)

En el origen de todas las teorías que han pretendido legitimar el Derecho Parlamentario, y con él la posibilidad de que la actuación de sus miembros quede exclusivamente sometido a las normas de la Cámara de la que forman parte, está la idea de independencia de la «institución parlamentaria». En cuantos estudios se pueden consultar sobre el Parlamento y su formulación moderna (2) nos encontramos con que una de las características más importantes es, precisamente, la «lucha» que históricamente ha venido manteniendo para la consecución y consolidación de esta independencia.

El gran hito en cuanto a la consagración del Parlamento como centro del poder político es la «*Glorious Revolution*» de 1689, teniendo en cuenta, eso sí, que el Parlamento desde un punto de vista constitucional

(1) Para un mayor detalle de lo que se recoge en este apartado vid. la Primera Parte de mi libro *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional. Cuadernos y debates*, núm. 77 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 1998.

(2) El número de obras monográficas y de carácter general que se han publicado sobre la transformación de las Asambleas parlamentarias hasta su consideración como órgano constitucional integrado en la estructura del Estado, ha sido muy numerosa, por todas pueden consultarse: *Fundamental law English constitutional history*. Gough, J. W. Oxford 1955. *Practical Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. MAY, Sir Thomas Erskine. 19ª ed. London 1976. *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*. CAMPION, G. 3ª ed. London 1958. *Modern Parliaments change or decline*. Loewenstein, G. Chicago, 1971. *Tácticas parlamentarias*. Griffith, J.A.G. y Rile, Michael. Parliament, Sweet & Maxwell, London 1989. *Laundy, Philip. Les Parlements dans le monde contemporain*, Editions Payot Lausanne, 1989. *Bentham, Jeremy. Edit. Congreso de los Diputados. Serie textos clásicos*. Madrid 1991. *Lo sicoglimento delle Assemblee Parlamentari. I teorii e pratica dello scioglimento dalle origine al parlamentarismo razionalizzato*. Costanzo, Pascuale. Edit. Giufrè, Milano 1984. *Traité de Droit Politique. Électorat et parlementaire*. PIERRE, Eugène. Editions Loyse, Paris 1989. *En la doctrina española puede consultarse el trabajo del profesor Fraga Iribarne, Manuel. El Parlamento Británico*. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1961.

en el sistema inglés de la época era la reunión del monarca con sus Lores y sus Comunes (3). Aunque la propuesta Constitucional del art. 9 del *Bill of Rights* va a ser la primera y más clara manifestación en favor de la independencia parlamentaria, el antecedente más remoto llega de la mano de E. Coke que en su obra «*Institutes of the Laws of England*» propone que la actuación de la Asamblea debe asemejarse a la de los Tribunales de Justicia, que actúan según sus antiguas costumbres y privilegios (4). De hecho, el procedimiento parlamentario tiene una estructura muy parecida al procedimiento judicial. El profesor Zagrebelsky, haciendo un breve excuso sobre el origen del Parlamento inglés señala que «*el procedimiento parlamentario no se encontraba en las antípodas del modelo judicial: en ambos casos regía la exigencia del due process, que implicaba la garantía para todas las partes y para todas las posiciones de poder hacer valer las propias razones (audiat et altera pars) en procedimientos imparciales. Por su parte, la función legislativa se concebía como perfeccionamiento, al margen de intereses de parte, del derecho existente*» (5). Es en este contexto de ideas en el que los privilegios y la libertad del Parlamento van a alcanzar

(3) Para De Lolme «*La base de la constitución inglesa, y el principio fundamental de que depende todos los demás, es que la autoridad legislativa pertenece al parlamento sólo: esto es, la facultad de establecer leyes, de abrogarlas, alterarlas, o interpretarlas. El Parlamento se compone del rey, de la Cámara de los Lores, y de la de los Comunes*». De Lolme, Jean Louis. Constitución de Inglaterra. Estudio y edición de Bartolomé Clavero. Edit Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1992, p. 141. Por su parte, el profesor García Pelayo observa cómo el desarrollo institucional del Parlamento en Inglaterra va parejo con la concentración del Poder mediante la elaboración del concepto de soberanía. La diferencia entre los Estados continentales e Inglaterra está en que si en los primeros el sujeto que va a personificar el ejercicio de ese nuevo poder es el monarca, en el segundo, la importancia que adquiere el Parlamento hace que, aunque formalmente es un cuerpo compuesto del rey, lores y comunes, de facto el monarca queda subordinado a la Cámara, hasta el punto de poder definir sus prerrogativas como el remanente de poderes que el Parlamento ha dejado en el rey. García-Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional comparado. Edit. Alianza editorial, Madrid 1991, pp. 250-251. También puede consultarse su trabajo «*La constitución estamental*», en la Revista de Estudios Políticos, nº. 44, 1949.

(4) The Fourth Part of the Institutes of the Laws of England: Concerning the Jurisdiction of Courts. Coke, Edward. London 1648, pp. 4 y ss. Un estudio en profundidad de la tesis de Coke puede consultarse en la obra de Gough, J.W. Fundamental Law in English constitutional history, *op. cit.* (capítulo III). También puede consultarse la muy interesante obra de Sir Courtena y P. Ilbert. El Parlamento. Existe traducción al español de Calvo Alfaró. Editorial Labor, Barcelona 1926.

(5) Zagrebelsky, Gustavo. Il Diritto Mite. Edit. Einaudi, Torino 1992, p. 27.

configuración jurídica. Para Coke el principio esencial del Derecho inglés es la primacía del estatuto sobre la ordenanza, de tal manera que los privilegios son válidos ante la Corona, y que las prerrogativas aun estando normativizadas son susceptibles de ser limitadas por el Derecho estatutario (6).

La propuesta de E. Coke, aunque jurídicamente hablando podemos considerarla como premoderna al situar al Parlamento, los Tribunales de Justicia y al Monarca en paridad de condiciones, hace que se manifieste como una opción que se aproxima mucho a lo que significará más tarde la «*Glorious Revolution*» (7). Con la Revolución el avance está en que las relaciones entre el Parlamento y el monarca se van a plasmar en un pacto constitucional expreso y positivo. El art. 9 del *Bill of Rights* señala que «*la libertad de palabra y de debate o de procedimientos en el Parlamento no debe ser denunciada o puesta en cuestión en ninguna Corte o lugar fuera del Parlamento*». De esta forma, clara y rotunda se expone la total independencia de la Cámara para poder determinar las formas y las reglas de su propia conducta. Lo relevante de esta declaración es que la independencia de acción de la Cámara ha dejado de ubicarse en la tradición y en la costumbre inveterada, para constituirse como una adquisición fijada de forma implícita en una fuente capaz de vincular todas las relaciones orgánicas reconocidas en el Ordenamiento.

Aunque el precepto señalado del *Bill of Rights* marca un punto de ruptura con la tradición consuetudinaria inglesa, lo cierto es que el uso y las interpretaciones que de él se hicieron fueron por el camino de recuperación de la «consuetudine». W. Blackstone, uno de los más reconocidos comentaristas del *Bill of Rights*, en su obra «*Commentaires of the*

(6) Si observamos la estructura de la obra de E. Coke podremos apreciar cómo su misma organización nos lleva a la tesis en ella mantenida: La institución parlamentaria es estudiada en la parte dedicada a las *Institutes*, «*concerning the jurisdiction of Courts*», como se desprende de su propio título *The high Court of Parliament* es la primera de las Cortes del Reino. *Fourth Institute*..., Capítulo I, *op. cit.*

(7) Como ha señalado García-Pelayo, por encima de otras cuestiones, desde el punto de vista constitucional significó el comienzo de un gobierno parlamentario sobre base oligárquica, y de asentamiento de los principios liberales. García-Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*..., *op. cit.*, p. 268.

Laws of England» hace una interpretación del art. 9 que va más allá del mero «*freedom of speech, and debates or proceedings*». Según dicho autor todo lo que se refiere a una cámara del Parlamento debe ser examinado, discutido y juzgado en esa cámara y no en otro sitio, como ha señalado Floridaia, con esta declaración se pretende introducir una especial garantía de los privilegios del Parlamento que asegure la máxima esfera de autodeterminación parlamentaria (8). Para ello, además de recurrir al *Bill of Rights*, recoge la propuesta de Coke, describiendo la autonomía parlamentaria según el modelo tradicional de autonomía judicial (9).

Las propuestas y formas de organización del Parlamento inglés van a tener una importante influencia en el Derecho Continental. Los dos canales más importantes para dicha asimilación son el Derecho francés que surge de la Revolución de 1789 y las teorías sobre la autonomía parlamentaria en la Alemania del siglo XIX. Sin embargo, las condiciones históricas y doctrinales en las que se va a producir dicha recepción supondrán que se materialice de forma muy distinta en uno y otro sistema.

La recepción francesa. En los debates de la Asamblea Nacional Constituyente una de las primeras cuestiones que se trataron fue la necesidad de dotarse de un reglamento de policía interna que asegurase el buen funcionamiento de la Asamblea en las tumultuosas sesiones que se avecinaban (10). El 7 de junio de 1789 se establece un reglamento

(8) Floridaia señala que con «...questa massima, che è agevole ricondurre a lla citata disposizione del *Bill of Rights*, Blasckstone sembra dimostrare una particolare sensibilità per la portata giuridico-costituzionale dell'introduzine di una specifica garanzia positiva dei privilegi del parlamento, dandone anzi un'interpretazione positiva dei privilegi del parlamento, dandone anzi un'interpretazione che supera il riferimento alla «*freedom of speech, and debates or proceedings*» per attingere ad una categoria più estensiva ed unitari, che configura un'ampia ed organica sfera di autodeterminazione parlamentare...» Floridaia, Giuseppe. *Il Regolamento parlamentare...*, op. cit., p. 15

(9) Blackstone recupera el papel central de Derecho consuetudinario, de manera que cuando el Derecho estatutario del Parlamento fuera contrario al *common law*, a la razón, o imposible su ejecución, el *common law* debía predominar sobre él y declararse su aplicación. Blasckstone W. *Commentaires sur les lois anglaises*. Citada por Floridaia en su trabajo *Il regolamento parlamentare...* op. cit., p. 15 y ss.

(10) Mirabeau en una de las Asambleas del Tercer estado señalaba «*A Dieu ne plaise, dit-il, que je blesse aucun amour propre, ni même que je m'afflige de nos débats, un peu bruyans, qui, jusqu'à présent, ont mieux montré notre zèle et notre ferme volonté d'être libres, que ne l'eût fait la tranquillité la plus passive. Mais la liberté suppose la discipline;*

provisional, que es sustituido por otro más estable con fecha de 29 de julio de ese mismo año. Es ésta una norma que se ocupa de establecer órganos de dirección de la Cámara, de reconocerles sus funciones, de la ordenación de los debates y de la concesión de la palabra para los intervinientes, así como de la ordenación de los trabajos y los medios para su difusión (11).

Estas primeras normas están impregnadas de una clara influencia inglesa. No es de extrañar si tenemos en cuenta que su máximo valedor, Mirabeau, tomó como ejemplo las prácticas parlamentarias de este país (12). Sin embargo, la organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional que resulta de la Constitución de 1791 va a consolidar la independencia del Poder legislativo desde las peculiaridades propias del sistema que se ha inaugurado (13). El Parlamento se ha convertido

et puisque tous les moments peuvent nécessiter de démarches dont on ne sauroit prévoir toutes les suites ni s'exagérer l'importance, il faut, pour l'acquit des nos devoirs, et même pour notre sûreté individuelle, prendre un mode de débattre et de voter, qui donne incontestablement le résultat de l'opinion de tous. Cet avis ayant passé à la majorité, l'assemblée des commues arrêta qu'il seront nommé de commissaires pour la rédaction d'un règlement de police...» Mirabeau peint par lui-même, I, Paris, 1791, p. 15. Bonnard. Les règlements des Assemblées législatives de la France depuis 1789, Edit. Sirey, Paris 1926.

(11) Sobre esta materia puede consultarse en la obra de Bonnard, Les règlements des assemblée législatives de la France depuis 1789. Paris, 1926.

(12) También es muy posible que influyese el *Essay on Political Tactics* de Bentham, que su autor envió a la Asamblea Constituyente francesa mediante su amigo Morellet. Aunque hay que decir que la obra tuvo poco éxito en éste primer momento. Posteriormente, la edición francesa de Dumont, E. titulada *Tactique des Assemblées Législatives*, Paris 1816, sí que adquirirá una importante difusión. Un trabajo relativamente reciente de A. Castardo, ha confirmado como existió un hilo ideológico entre el Parlamentarismo Inglés y la Revolución Francesa, lo que permite atribuir a Inglaterra un papel decisivo en la gestación de los argumentos políticos y claves legales mediante los cuales se consolida el régimen parlamentario frances. Castardo, André. Les Méthodes de Travail de la Constituyente, Paris 1989. Incluso Duguit, cuando se ocupa de estudiar la doctrina de la separación de poderes en la Asamblea de 1789 dedica un capítulo a la influencia de la Constitución Inglesa. Dugui, León. La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789. Traducción al castellano y presentación de Pérez Tremps. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Clásicos Políticos. Madrid 1996. pp. 12-17.

(13) El profesor Sánchez Agesta cuando estudia la posición de la Asamblea Nacional resultante de la Revolución no tiene ningún problema en considerar que se estaba en un sistema de dictadura de dicho «órgano». La estricta separación de poderes surgida de la Revolución es un hecho determinante que hace que «... la asamblea fuera única, permanente, y escapara en su acción y su funcionamiento a todo posible control del ejecutivo, tendía a

en el único depositario de la soberanía nacional, en cuanto órgano representativo capaz de materializar con sus decisiones la *volonté générale*. De tal manera que la defensa del Parlamento, frente a los Jueces, que formaban parte de la clase social derrocada por la Revolución, y las presiones involucionistas en su intento de recuperar parte del poder perdido, se muestra como la mejor manera para la defensa de las libertades conseguidas con la caída de *l'ancien régime* (14).

Por ello, aunque la Constitución de 1791 garantiza la independencia del Parlamento frente al Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, lo cierto es que dicha garantía no se consigue con la aplicación de la teoría de la soberanía parlamentaria (15). La teoría constitucional inaugurada por la Revolución distingue claramente entre Poder constituyente y Poder constituido (16). En el Poder constituyente se concentra la voluntad de

asignarle una posición de preeminencia; especialmente si se tiene en cuenta que la asamblea hacía la ley y que la revolución había afirmado el dogma de la primacía de la ley. Sánchez Agestas, Luis. Curso de Derecho Constitucional comparado. Edit. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1980, p. 275.

(14) De esta forma se alzaron las «voces revolucionarias» contra el sistema y la constitución inglesa. Sieyès señalaba refiriéndose al Parlamento inglés «...*el estado llano deberá prevenirse, por encima de todo, contra un sistema que tendería a llenar su cámara (Sieyès con éstos argumentos está rechazando la existencia de una cámara alta) de gentes que tienen intereses tan contrarios al interés común y contra un sistema que volvería a sumirle en la nulidad y la opresión. Existe a éste respecto una diferencia real entre Inglaterra y Francia. En Inglaterra no hay más nobles privilegiados que aquéllos a quienes la Constitución concede una parte del poder legislativo. Todos los demás ciudadanos están confundidos en un mismo interés; no hay privilegios capaces de crear clases distintas...*». Sieyès, Emmanuel Joseph. *¿Qué es el estado llano?* Traduc. del Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1950, pp. 130 y ss.

(15) Sin embargo, esto no obsta para que en momentos posteriores entre los autores valedores de la teoría del Parlamento como órgano soberano estén algunos franceses, entre ellos Pierre, Eugène. Sobre su posición y la teoría de la soberanía del Parlamento tendremos oportunidad de ocuparnos con más detalle en el Capítulo II de éste Título.

La solución al problema quizás podamos encontrarla en la contradicción de principios que centra la organización de poderes en la época. Duguit, con gran acierto, señaló que la Asamblea constitucional de 1789 incurrió en una grave contradicción cuando votó el principio de separación radical de poderes y el de la «soberanía indivisible, inalienable e imprescriptible» tomado del Contrato Social de Rousseau. Sigue apuntado Duguit, que esta contradicción apareció con toda fuerza cuando se tuvo que discutir la organización del poder legislativo y la cuestión de las dos Cámaras. Duguit, León. *La separación de poderes...*, *op. cit.*, pp. 24-25.

(16) La distinción entre *poder constituyente* y *poder constituido*, fue formulada por Sieyès, y fue fundamental para la idea de Asamblea Constituyente. Según la posición de

la Nación que es la única con capacidad de darse un nuevo orden jurídico; el Poder constituido tiene capacidad para componer y organizar el nuevo sistema, pero en ningún caso sus órganos pueden actuar más allá de la voluntad conformada por el Poder constituyente. Con esta distinción es imposible poder hablar de «soberanía» de la Asamblea constituida, hasta el punto que lo normal será que la misma Constitución incorpore normas de derecho parlamentario que posteriormente han de ser desarrolladas por los reglamentos internos (17). Por esta razón Floridaia ha mantenido que los primeros textos constitucionales franceses no se alinearon con las teorías que separaban radicalmente entre institución

Sieyès el poder constituyente no está obligado todavía por la Constitución, es *legibus absolutus* y soberano en sentido propio. Al dictar la constitución el poder constituyente se priva a sí mismo de la soberanía. Esta tesis supone reconocer que el cuerpo legislativo elegido según las reglas de la Constitución, estaba ubicado al lado o por encima de la Constitución y por tanto la podía modificar. Sieyès, refiriéndose a los representantes señala: «*Los representantes ordinarios de un pueblo están encargados de ejercer, dentro de las formas constitucionales, toda aquella parte de voluntad común que es necesaria para el mantenimiento de una buena administración. Su poder se limita a las cuestiones de gobierno.*

Los representantes extraordinarios únicamente tendrán nuevos poderes en la medida que la nación quiera dárselos. Puesto que una gran nación no puede reunirse toda ella en asamblea todas aquellas veces que lo exijan las circunstancias anormales, es preciso que ella confiere a unos representantes extraordinarios los poderes necesarios en estas ocasiones...». Sieyès, Emmanuel Joseph. ¿Qué es el estado llano?, *op. cit.*, pp. 154-155.

(17) Tesis que sostiene el profesor G. Floridaia, Giuseppe. en «*Il Regolamento Parlamentare...»*, *op. cit.*, pp. 41-44.

En la doctrina francesa, la teoría del poder constituyente en la Revolución puede consultarse en Carré de Malberg, R. *Contribution a la Théorie Générale de l'état*, tomo II, Paris 1992. Reimpresión de 1962, pp. 483 y ss.

Un buen ejemplo de cómo la materia parlamentaria quedaba ya regulada en sus trazos más generales en el texto constitucional de 1791, su art. 7 señalaba que «*Seront néanmoins exécuté comme lois, sans être sujets à la sanction, les actes du Corps législatif, concernant sa constitution en assemblée délibérante:*

- *Sa police intérieure et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée;*
- *La vérification des pouvoirs de ses membres présents;*
- *Les injonctions aux membres absents;*
- *La convocation des assemblées primaires en retard;*
- *L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrations et sur les officiers municipaux;*
- *Les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections.*

Ne sont pas pareillement sujets à la sanction les actes relatifs à la responsabilité des ministres, ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation. Archives parlementaires de 1789 a 1860, première série. Tomo XXX, Paris, 1900, pp. 161 y ss.

parlamentaria y ordenamiento general, quedando, como se ha visto, las normas parlamentarias integradas en el sistema general de fuentes (18). La incorporación del sistema normativo parlamentario francés a la construcción «clásica» con el reconocimiento de «*interna corporis*» es propia de los reglamentos parlamentarios que se aprueban en la etapa de las monarquías limitadas. Es la época donde se consolida el Derecho de las Cámara a autoorganizarse y autodisciplinarse, no ya tanto por una lucha contra el Rey absoluto, sino porque monarcas como Luis XVIII ven en la concesión de la autonomía al Parlamento una contraprestación para que a él se le concedan ciertas prerrogativas. Estas monarquías entendían así realizada la representación política auténtica y la única forma de garantizar la autonomía del legislativo frente al Ejecutivo. Es la vuelta, mediante el reconocimiento de la autonomía parlamentaria, a la concepción más pura de la división de poderes de Montesquieu y el alejamiento de los argumentos roussonianos (19).

Por ello, de lo que no cabe la menor duda es que el Derecho parlamentario francés, tanto de la época revolucionaria como el de las monarquías limitadas, aun «bebiendo» en la fuente inglesa, seguirá una

(18) G. Floridaia, Giuseppe. *Il Regolamento Parlamentare... op. cit.*, p. 46.

(19) No olvidemos que autores de la época como Constant, en un intento claro de limitar el poder del Parlamento en favor del Monarca, propone que debe estar compuesto de dos cámaras, la de los Pares y la Asamblea. La primera, es el «poder representativo de la continuidad», mediante la cual se integra nuevamente la nobleza en la Francia post-revolucionaria, asignándole ser un cuerpo intermedio entre el poder del rey y el poder del pueblo. La segunda, la Asamblea integrada por representantes elegidos, que llama «el poder representativo de la opinión», que queda en manos de los propietarios. En definitiva, la organización de la Asamblea de manera que se limite su poder, no en vano llega a decir que «... una Asamblea cuyo poder es ilimitado es más peligrosa que el pueblo». Constant, Benjamin. *Escritos Políticos. Clásicos Políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1989, p. 38.

Los dos textos más significativos de la época son la Carta de 1814, que se aprueba diciendo que el pueblo francés llamaba al trono de Francia a Luis Estanislao Javier, hermano del último rey; y la Constitución de 1830, que tras la Revolución de julio de ese mismo año, y tras la dinastía borbónica, nombra a Luis Felipe de Orleans rey de los franceses. Véase a García de Enterría, Eduardo. «La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa». Alianza Editorial. Madrid 1994, pp. 198-201. Véase, también a Bonnard *Les réglements des Assemblée legislatives de la France depuis 1789*. Edit. Sirey, Paris 1926 y Caracciolo. *Il Parlamento nella formazione del Regno d'Italia*, Milán 1960. Maravall, J. A. «*Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*», Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1947.

línea evolutiva muy diferente. No debemos olvidar que la lucha contra el absolutismo en el continente supuso su sustitución por el Poder de la Asamblea, mientras que en Inglaterra esa lucha se hizo oponiéndole los privilegios y libertades tradicionales de los ingleses. Es decir, al Parlamento inglés no le era necesario imponerse como poder soberano ni que le fuesen concedidos por el rey, porque al poder del monarca se le imponían los derechos sagrados y tradicionales de los ingleses. Esta diferente posición y perspectiva es la que determinará la evolución de las cámaras de cada uno de estos países (20).

La teoría constitucional alemana del siglo XIX sigue una línea totalmente distinta a la francesa. Si para esta doctrina el Parlamento era el centro del sistema de gobierno, para el Derecho alemán es un componente más del Estado Administración. Desde esta posición la cuestión central que preocupará a la doctrina alemana será el ajuste de las normas parlamentarias con el Derecho objetivo del Estado (21).

(20) La separación de poderes propuesta por John Locke, en su *Tratado del gobierno civil* (1690), y desarrollada por Montesquieu, en *El espíritu de las leyes* (1748), va a tener una importancia decisiva en la configuración del Parlamento francés respecto del resto de poderes. Desde esta posición clásica, la separación de poderes en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales son independientes unos de los otros. En esa línea puede consultarse a Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*. Traducción española de Ediciones Ariel, Barcelona 1970, pp. 179 y ss.

(21) En la doctrina alemana del siglo XIX va a adquirir una gran importancia la tesis del reglamento parlamentario como conjunto de normas autónomas del ordenamiento general. El primer exponente de esta tesis es LABAND. Para dicho autor la separación entre la institución parlamentaria y el resto de la organización burocrática del Estado llega hasta el extremo de representar a la corporación parlamentaria distinta de la persona jurídica estatal, y por lo tanto autónoma en sentido estricto. En este contexto el reglamento es un estatuto que la corporación se da para organizar su actividad y garantizar su autonomía.

Una segunda posición doctrinal es la de Jellinek. Para este autor la cámara se constituye como un órgano más del Estado, tal es así que el Derecho parlamentario tiene plena naturaleza estatal dichas normas actúan innovando el derecho objetivo. La normas referidas a las votaciones, a la participación en las Sesiones, a las preguntas, a las interpellaciones, etc.. son normas que forman parte de la organización estatal. Son normas que desarrollan las mismas funciones que aquéllas que constituyen las leyes procesales. De ello deduce que su violación no es la violación de un Derecho subjetivo, sino la violación de una norma de Derecho objetivo del Estado.

Los máximos seguidores de la tradición inglesa van a ser Hatschek y Gneist. Tanto uno como otro pretenden asegurar la autonomía de acción del Parlamento. Para ello elaboran sus propuestas mediante un estudio comparativo entre la teoría de las normas y la práctica parlamentaria (22).

Hatschek reconstruye la disciplina parlamentaria fijándose en la problemática relación entre predeterminación normativa y su aplicación por parte de los órganos de las Cámaras. Observa cómo existe una grave dificultad para poder aplicar el reglamento a muchas de las cuestiones que ha de resolver el Presidente o la Mesa de la cámara, de lo que deduce que la fuente real del Derecho parlamentario no debe ser el Reglamento sino la «Consuetudine».

Pero sin duda, el autor que más ha influido en la recuperación de las teorías clásicas de la independencia parlamentaria ha sido Gneist, que con su teoría de los «*interna corporis*», como veremos en el próximo apartado, marcó las directrices por donde se desarrollarían las «nuevas» garantías funcionales de las cámaras parlamentarias.

2. LA TEORÍA CLÁSICA DE LOS «INTERNA CORPORIS ACTA»

La teoría de los «*interna corporis acta*», en el marco de las prerrogativas parlamentarias colectivas, es una de las construcciones dogmáticas más acabadas de las que se han elaborado para garantizar la independencia de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones (23). Aunque

(22) Sobre el Parlamento y el sistema parlamentario en la doctrina liberal alemana del siglo XIX puede consultarse la obra *Liberalismo Alemán en el siglo XIX (1815-1848)*, en particular a Von Mohl, Robert. Traducción al Castellano de J. Abellán. Clásicos Políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1987, pp. 163-196.

(23) La doctrina de los «*interna corporis acta*» es una teoría que desde un objetivo último claro, asegurar la plena independencia interna de las Cámaras parlamentarias y organizar la relación entre la institución parlamentaria y el Ordenamiento jurídico general, se ha presentado con diversas versiones a lo largo de su historia: la primera, se corresponde con la posición original del Parlamento en el sistema inglés, que se caracterizaba por la no distinción entre la función judicial y normativa, típica de la concepción consuetudinaria medieval del Derecho; la segunda, es la de aquéllos que veían al Parlamento como una

esta teoría aparece a mediados del siglo XIX, de manos del iuspublicista alemán Gneist, sus antecedentes se deben buscar en el Derecho parlamentario inglés, y en concreto, en el concepto de *interna proceedings*. Los *interna proceedings* en el sistema inglés constituían privilegios parlamentarios tendentes a asegurar el correcto ejercicio de sus principales funciones, legislativas y de control político. Bertoline, que se ha encargado de estudiar dicha influencia inglesa en la tesis de Gneist (24), observa cómo la expresión *interna proceedings* tenía un doble sentido: uno, que hacía referencia a la tradicional autonomía procedimental de la que la Cámara de los Comunes gozaba; otro, referido a la garantía contra todo tipo de interferencias –penales–, que, procediendo del exterior, pudieran afectar a los parlamentarios y al ejercicio de sus funciones (25). Es lo que Díez-Picazo ha llamado *interna corporis* en sentido restrictivo –materias de procedimiento legislativo– e *interna corporis* en sentido amplio –cualquiera otra cuestión relativa al funcionamiento interno de la Cámara– (26).

De esta manera, la concepción tradicional de *interna corporis* se refiere, por un lado, a la libertad en la ordenación de los temas de discusión, al modo de dirigir esas discusiones así como al procedimiento de deliberación; por otro, a la competencia exclusiva en la facultad de elaborar los «códigos» de procedimiento, y lo que es más importante, la facultad de valorar discrecionalmente sobre el modo de atenerse a la

Institución en sentido pleno. Las Cámaras desde esta tesis están dotadas de todas las funciones típicas de una organización autosuficiente; y tercera, es la de aquéllos que entienden que la ingerencia de cualquier otro órgano del Estado en la actividad de las Cámaras supondría un obstáculo a su libertad de autodeterminación. Para éstos, aunque la autonomía de las Cámaras supone la derogación de principios como el de legalidad, debe garantizarse y mantenerse para poder preservar su función político-representativa. Un estudio con más detalle puede hacerse en la Voz INTERNA CORPORIS de la Enciclopedia Giuridica, Tomo XVI. pp. 1-8. A cargo de Giuseppe G. Floridia y Federico Sorrentino. También en la obra de Floridia, Giuseppe G. Il Regolamento Parlamentare nel sistema delle fonti, *op. cit.*, pp. 453-510.

(24) Bertolini, Giovanni. «*Appunti sull'origine e nel significato originario della dottrina degli interna corporis*», in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente. Firenze, 1969. Tomo V –Le Camere istituti e procedura–. p. 79.

(25) *Ibidem*, pp. 89-90.

(26) Díez-Picazo, Luis María. La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias. Edit. Cuadernos de los Studia Albortiana. Zaragoza 1985, p. 44.

disciplina parlamentaria e interpretar y modificar sus preceptos. En definitiva, lo que se pretende es que la Cámara, en aquellas materias que comienzan y concluyen en su interior, no estén sometidas a ningún control externo (27). En última instancia, la concepción amplia de *interna corporis* es una propuesta más en la idea clásica de garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones institucionales frente, a los demás poderes públicos (28).

3. EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LAS CONSTITUCIONES CONTEMPORÁNEAS

Mucho han cambiado el Parlamento y su Derecho desde la perspectiva clásica que hemos visto en las páginas anteriores a la que le corresponde en un sistema constitucional y democrático (29).

Aunque es una obviedad, hay que recordar nuevamente que las constituciones que se elaboran tras la Segunda Guerra Mundial en Europa

(27) May, Sir Thomas Erskine. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usage... op. cit.*, p. 61.

(28) Los primeros esfuerzos por garantizar la independencia del Parlamento y los parlamentarios ante las presiones de los monarcas aparecen en la lucha entre la Cámara de los Comunes inglesa y Ricardo II de Inglaterra. Uno de los casos más conocidos fue la detención y condena a muerte del presidente de esta Cámara, Haxey, Thomas por que se había aprobado un *bill* que contenía duras críticas sobre la pésima administración del reino, así como los gastos excesivos que el monarca hacía para mantener su Corte.

En el continente, la primera muestra por la defensa del Parlamento la tenemos en la sesión de 20 de julio de 1789 de la Asamblea Nacional en la que se constituye el tercer estado. En ella el representante de Luis XVI –marqués de Dreux Brézé– manifiesta que para poder deliberar sobre intereses públicos es necesaria la presencia del rey, y reivindicando para su persona la suprema autoridad en nombre de la nación. A esta declaración Mirabeau responde que si el rey desea conocer el medio para poder sacar de la asamblea al tercer estado que sepa que el único es el uso de la fuerza: «...nosotros no dejaremos nuestro puesto si no es con el uso de la fuerza de las bayonetas...»; a lo que E. Bailly añade: «...la nación reunida en asamblea no recibe ordenes de nadie...».

Sobre las garantías parlamentarias en el sistema inglés puede consultarse a MAY, Sir Thomas Erskine. *Treatise on the Law, Privileges...*, *op. cit.* Sobre los incidentes de la Asamblea Nacional «*l'ancien moniter*», *Révolution française, Assemblée constituante*, tomo I, Paris 1850, p. 95 y ss.

(29) Vid. Hernández Oliver, Blanca. *Parlamento y Estado de partidos. La Democracia contemporánea*. En la Revista de las Cortes Generales, núm. 60. Tercer cuatrimestre 2003.

incorporan como elemento más emblemático su carácter de norma jurídica suprema del sistema. Son textos que, ante la sobreabundancia de normas, la inflación y los efectos destructivos del ordenamiento que esto supone intentan, en palabras de Zagrebelsky, «...poner remedio a esto mediante la previsión de un derecho más alto, dotado de fuerza obligatoria incluso para el legislador» (...) «La ley, un tiempo medida exclusiva de todas las cosas en el campo del derecho, cede así el paso a la Constitución y se convierte ella misma en objeto de medición. Es destronada en favor de una instancia más alta. Y esta instancia más alta asume ahora la importantísima función de mantener unidas y en paz sociedades enteras divididas en su interior y concurrenciales. Una función inexistente en otro tiempo, cuando la sociedad política estaba, y se presumía que era en sí misma, unida y pacífica. En la nueva situación el principio de constitucionalidad es el que debe asegurar la consecución de este objetivo de unidad» (30).

Es un «nuevo» modelo, que algunos han denominado «Estado Constitucional», que se caracteriza por introducir un grado más de legitimidad al sistema político. Si en el «Estado de Derecho» la «soberanía de la ley» es la que establece la conducta de los sujetos públicos y privados, la que reconoce los derechos y deberes de los individuos y la que dispone mediante que medios podrán ser tutelados, es, como nos recuerda Baldassarre, en el «Estado constitucional» donde la Ley, que permanece «soberana» en la regulación de las conductas de los sujetos públicos y privados, como debe conformarse o compatibilizarse con la Constitución (31). El mayor grado de legitimación que se obtiene por la conformación a la Constitución viene garantizado por una Jurisdicción constitucional específica, que asume el principal papel de verificar la compatibilidad de las leyes respecto a la Constitución. El «Estado constitucional», concluye Baldassarre, representa no ya una subversión

(30) Zagrebelsky, Gustavo. *Il Diritto...*, *op. cit.*, pp. 48-49.

(31) Baldassarre, Antonio. «Parlamento y justicia constitucional en el derecho comparado», en las IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Parlamento y Justicia Constitucional. Edit. Aranzadi, Madrid 1997, p.196. También, entre otros, Zagrebelsky, Gustavo. *Il diritto mite...*, *op. cit.*, pp. 20 y ss. Por una tesis de constitucionalismo positivista, véase a Prieto Sanchiz, Luis. *Constitucionalismo y Positivismo*. Fontamara, Mexico 1997, pp. 58 y ss.

del «Estado de Derecho» sino una extensión de éste al nivel superior de la Constitución (32).

Como decía, una de las claves está en la aparición de la Justicia Constitucional como forma de asegurar la compatibilidad de la Ley y la Constitución (33). Como ha señalado el profesor Aragón Reyes, sin esta institución es «...*muy difícil (...) comprender teóricamente y organizar prácticamente el parlamentarismo democrático, forma política en la que el Parlamento sigue siendo el eje del sistema (...) porque es el «centro» de su legitimidad y de su actividad normativa, pero cuyas decisiones pueden ser controladas, ya que la ley, aunque continúe ostentando el papel de norma «primordial» del ordenamiento, ha dejado de ser, sin embargo, la norma «primaria» del ordenamiento, que lo es la Constitución, cuyas prescripciones «materiales» (...) se imponen a todos los poderes del Estado»* (34). En este sistema, como sigue diciendo el profesor de la Autónoma «...*la mayoría decide, pero no libremente; la mayoría controla, pero también es controlada; los ciudadanos (y las minorías) poseen unos derechos que la mayoría no pueden vulnerar; ya no es justo («jurídicamente») lo que la mayoría quiera, sino lo que la mayoría acuerde «de conformidad» con lo dispuesto en la Constitución»* (35).

Desde el prisma que a nosotros nos interesa ahora son Textos que se ocupan de ordenar los órganos del Estado, y en casos como el Parlamento,

(32) *Ibidem*, op. cit., p. 196.

(33) Decir lo anterior, como señala I. de Otto no supone afirmar que «...*la Constitución es norma superior porque existe el Tribunal Constitucional, lo que sería convertir el presupuesto en resultado, esto es, afirmar que una norma sólo es norma y, por tanto, la conducta contraria es antijurídica, si existe un tribunal que sanciona esa conducta. La formulación es más bien la inversa: una conducta sólo puede ser sancionada por un tribunal si es antijurídica, y esto sólo puede afirmarse si la norma que la prohíbe es una norma jurídica. No es posible, por tanto, afirmar que la Constitución es norma suprema porque existe una jurisdicción que sanciona la conducta inconstitucional, sino más bien al contrario: la existencia de esa jurisdicción sólo es posible porque la Constitución Española es norma suprema»*. de Otto, Ignacio. Derecho Constitucional. Sistema de fuentes. Ariel Derecho, Madrid 1988, pp. 24-25.

(34) Aragón Reyes, Manuel. Estudio preliminar a la obra de Schmitt, Carl. Sobre el Parlamentarismo. Madrid, Técno 1990, p. XXX.

(35) *Ibidem*, p. XXX.

incluso constitucionalizando sus funciones y las líneas básicas de su actuación (36).

La supremacía de la Constitución y su ubicación central en la validez de todo el ordenamiento jurídico obliga a que la interpretación de sus normas –también las parlamentarias– se deban hacer de acuerdo con dichos principios y reglas (37). La soberanía del Parlamento decae en favor de su consideración como órgano constitucional –Poder constituido–

(36) En este sentido la «independencia» del Parlamento que hay que asegurar es la que Loewenstein llamó «independencia funcional del parlamento» y que según dicho autor se expresa en la eliminación de la influencia que otros órganos del Estado realizan sobre él. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel Derecho, Barcelona 4ª reimpresión 1986, p. 255.

(37) Estos principios y reglas constitucionales, que van a someter al Parlamento al Estado de Derecho (art. 1.1 CE) y a su expresión estructural, el principio de legalidad (art. 9.1 y 3 de la CE), a su vez, van a ser fundamento de los principios de organización y funcionamiento de las Cámaras, que vendrán recogidos en sus reglamentos y, en algunas ocasiones en la misma Constitución. Para el profesor S. Gambino dichos principios son: a) principio de continuidad, que implica la inexistencia de interrupción temporal entre la disolución de la antigua cámara y la constitución de la nueva; el principio de programación del trabajo y los tiempos de discusión, que supone la adecuación del trabajo parlamentario a reglas de admisión y discusión adecuadas para hacer operativo el funcionamiento del órgano parlamentario; Convocatoria de la Cámara y las Comisiones, que tiene como finalidad asegurar la certeza de los temas a tratar, el día y la hora de celebración de la sesión; Quorum de constitución, que asegura la asistencia de un número mínimo de miembros del órgano para poder dar comienzo a la sesión; Quorum de funcionamiento, que pretende asegurar un número mínimo de participantes en la votación para poder tomar una decisión del órgano colegiado; sistemas de votaciones y principio de publicidad, que se manifiesta como un instrumento de información fundamental en la actividad de control. Gambino, Silvio. «*Organizzazione e funzionamento delle Camere*». Ponencia presentada en el VIII encuentro Hispano-italiano de Derecho Constitucional. La estructura y las funciones de los Parlamentos hoy. Toledo, 19 y 20 de octubre de 1995. En la misma línea, el profesor Astarloa, refiriéndose a los necesarios cambios en las normas parlamentarias, señala que tan importante como el cambio de éstas es la «...puesta en marcha de determinados principios, generalmente asumidos, aceptados y practicados por los protagonistas de la acción parlamentaria: y este sería un terreno conocido; la mayoría no debe patrimonializar el uso de los instrumentos políticos; la mayoría no debe absorber el uso de esos instrumentos. La minoría debe utilizar con lealtad, sin instrumentalización, los instrumentos que tiene a su disposición». Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio. «*A propósito del Parlamento grupocrático*», en la obra de AA.VV. Parlamento y Consolidación Democrática. Coordinadores. Cano Bueso, Juan y Porras Nadales, Antonio. Edit. Tecnos, Madrid, 1994, p. 88. Sobre el valor de los principios constitucionales y su posición en nuestro ordenamiento véase a Aragón Reyes, Manuel. Constitución y Democracia. Tecnos, Madrid 1990, pp. 67-111.

sometido al Derecho estatal (38). Por ello, tanto su función como su estructura y relación con el resto de órganos constitucionales se ha de hacer desde la posición que a cada uno les ha atribuido la Constitución (39), sin que ello suponga, a nuestro entender, restar presunción de legitimidad constitucional al Parlamento y sus decisiones. Estamos totalmente de acuerdo con el profesor López Guerra cuando nos recuerda que el legislativo es quien pone en práctica de forma más directa la voluntad democrática incorporada en la Constitución. Ello no impide, para que del Parlamento y sus decisiones se requieran la necesaria coherencia y conformidad con la Constitución. Si no fuese así estaríamos rompiendo no sólo su superioridad normativa sino, lo que es mucho peor, la garantía de unidad del ordenamiento (40).

(38) En el nuevo modelo de Parlamento, como ha señalado Capo Giol, «...éste no es soberano, porque sus competencias no le pertenecen por derecho propio, sino en la medida que se las otorga la Constitución; no lo es tampoco porque los restantes poderes del Estado no derivan su legitimidad de una concesión parlamentaria; no lo es, finalmente, porque actúa simplemente por delegación del cuerpo electoral a quien, en determinados supuestos, corresponde la última decisión». Capo Giol, Jordi. La Institucionalización de las Cortes Generales. Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona. Barcelona, 1983, p. 14. Desde el punto de vista de las relaciones entre órganos constitucionales estamos ante lo que se ha llamado Parlamento racionalizado. Para Hauriou con la Constitución de 16 de mayo de 1877 y a lo largo de la IV República el Parlamento ha dejado de ser la encarnación de la soberanía nacional para pasar a ser únicamente un poder constituido, situado, por lo demás, en sus relaciones con el gobierno, en una posición de inferioridad, desde el momento en que en conjunto su función está subordinada al control de este último. Hauriou, André. Derecho constitucional e instituciones políticas. Edit. Ariel, Barcelona 1971, pp. 573 y 574.

(39) En este contexto no cabe hablar de soberanía parlamentaria y por lo tanto tampoco de ordenamiento parlamentario. El Parlamento es un poder más del Estado y como tal limitado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico. Aragón Reyes ha señalado tres razones para considerar como tal al Derecho parlamentario: a) No se puede considerar que el Derecho parlamentario está integrado exclusivamente por normas que afectan al Parlamento; b) tampoco cabe entender que dicho Derecho lo componen exclusivamente normas que regulan la organización de las funciones supremas de la Cámara; c) el Derecho parlamentario no resulta separable del resto del Derecho de Estado y d) los «*interna corporis*» han de ser susceptibles de control de constitucionalidad. Aragón Reyes, Manuel. «Las fuentes del Derecho parlamentario», *op. cit.*, pp. 12-15.

(40) Para el profesor López Guerra «la mayor jerarquía de la norma constitucional no se explica, pues, por referencia a la «más fuerte» voluntad popular encarnada en el poder constituyente, sino porque la Constitución establece las irrenunciables e imprevisibles reglas de juego que garantizan, primeramente, que efectivamente la voluntad del legislativo sí encarnará la voluntad popular democráticamente expresada (disposiciones

Desde estas premisas, entre los principios constitucionales que encuadran la actuación de las Cámaras se han de destacar:

En primer lugar, el principio de representación. Que además de ser función básica del parlamento junto con la de legitimación (41), se presenta como concepto determinante a la hora de organizar la actividad parlamentaria. La teoría de la representación política se ha encargado de constatar que ésta es la única forma posible de hacer efectiva la Democracia (42). Por supuesto, el sentido de la representación propio de las ideas jurídico-políticas de la Revolución francesa ha cambiado, en nuestros días, ésta se ha de entender en el contexto de lo que García-Pelayo llamó Estado de partidos (43); no obstante, la irrupción de los

de procedimiento) y, en segundo lugar, que se respetarán los elementos y principios que hacen posible el mismo mantenimiento de la comunidad política (declaraciones de derechos y garantía de intereses). La Constitución establece los requisitos, adoptados en un momento histórico determinado, que aseguran la existencia y mantenimiento de un cuerpo político regido por el principio democrático». López Guerra, Luis. Prólogo al libro de Antonio Troncoso, Privatización, Empresa Pública y Constitución. Marcial Pons, Madrid 1997, pp. 12-13.

(41) En virtud de la función representativa, en la concepción clásica, el pueblo o la nación sigue transformando su carácter abstracto en una realidad concreta y operativa políticamente. Por su parte, la función legitimadora da al poder político existencia jurídica, transformándolo en una institución con derecho a gobernar y exigir obediencia. Definidas de esta forma Muñoz-Alonso concluye diciendo que a partir de estas funciones básicas «...se despliegan las clásicas funciones legislativa, presupuestaria y de control que conforman todavía el perfil de los Parlamentos modernos. Pero conviene no olvidar que aunque en la larga vida del régimen parlamentario podemos encontrar etapas en las que alguna de estas tres funciones pueden haber quedado más o menos oscurecidas, mientras aquellas dos funciones esenciales, la representativa y la legitimadora, sobrevivan, el parlamentarismo, en su sentido más fuerte, no se habrá eclipsado totalmente. Muñoz-Alonso, Alejandro. «Opinión pública y Parlamento. (Las transformaciones del régimen parlamentario)», en la Revista de las Cortes Generales, núm. 35, pp. 9-11.

(42) Kelsen, Hans. Esencia y valor de la Democracia. Edit. Labor, Barcelona 1977, pp. 50 y ss.

(43) El profesor García-Pelayo sostiene la siguiente evolución de las formas democráticas: «a) la democracia directa caracterizada por la identidad entre gobernantes y gobernados, es decir, por la ausencia de mediación alguna (...); b) la democracia representativa en la que la identidad se transforma en la dualidad de representante y representado y en la mediación de éste por aquél, (...); c) la democracia de partidos en la que éstos son no sólo un factor mediador entre los representados y los representantes, sino también un factor de mediatización entre el pueblo y los diputados (...).» García-Pelayo, Manuel. El Estado de Partidos. Alianza editorial, Madrid 1986. p. 83.

partidos en la escena política no tiene por qué suponer que nuestras democracias hayan dejado de ser representativas, sino más bien que se ha de cambiar el sentido que sobre ésta se tiene (44).

En segundo lugar, lo que Manzella ha llamado pluralismo de órganos constitucionales (45). Nos encontramos ante unas Constituciones que distinguen, no separan, los diversos órganos del Estado, de tal modo que, desde el reconocimiento a la singularidad de cada uno de ellos, es común el entrecruzamiento de funciones y la participación de unos en las de los otros (46). Como ha señalado admirablemente Tosi, el régimen parlamentario se caracteriza por un entramado institucional que, en sus posibles modalidades de ejercicio, debe respetar el equilibrio entre órganos constitucionales, no consintiendo que unos puedan manifestarse sin el control de los otros. En realidad las dos grandes funciones del Estado –la deliberante y la ejecutiva– se distribuyen entre los tres poderes, sin que ninguno de ellos detente por entero una de ellas, y ninguno quede excluido de alguna de éstas (47). Nos encontramos, por tanto, ante un sistema que, frente a lo que tradicionalmente se ha mantenido, excluye

(44) Véase el trabajo de Zanon, Nicolò. *Il Libero Mandato Parlamentare*. Giuffrè Editore, Milano 1991.

(45) Para Manzella el Parlamento debe desarrollar su actividad política con respeto al vínculo jurídico que se desprende del reconocimiento constitucional de una pluralidad de órganos en el Estado. «...*Il pluralismo costituzionale lo vede ad un tempo potere-contrapotere nei confronti degli altri poteri dell'ordinamento (...). La posta in gioco in questo confronto sono i confini «materiali» delle attribuzioni costituzionali spettanti ai vari organi e la interpretazione che concretamente ne danno i titolari «storici»...*». Manzella, Andrea. *IL Parlamento*. *Op. cit.*, p. 20.

(46) Aunque son de todos conocidos ejemplos en los que unos «Poderes» ejercen funciones que en la concepción clásica de división de poderes pertenecía a otros, nos permitimos aquí recordar la importancia que están teniendo en nuestro ordenamiento jurídicos las llamadas *sentencias interpretativas, aditivas o manipulativas*. Sobre dicha materia pueden consultarse, entre otros, los trabajos de: Rubio Llorente, Francisco. «*La jurisdicción constitucional como forma de creación del Derecho*», en la Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Núm. 22. Enero-Abril 1988. pp. 9-51; y Pizzorusso, Alessandro. «*Las sentencias «manipulativas» del Tribunal Constitucional Italiano*», en estudios sobre el Tribunal Constitucional, volumen I. Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 1981, pp. 275-296. Las Sentencias del Tribunal Constitucional español en esta materia son muy abundantes; por todas, véase la de 8 de abril de 1981; en el recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 4 de marzo de 1977, sobre Derecho de huelga.

(47) Tosi, Silvano. *Diritto Parlamentare*. Nuova Edizione. Giuffrè edit. Milano 1993. pp. 13-17.

la aplicación radical del principio de separación de poderes, sustituido por un sistema de recíprocos controles de unos órganos frente a los otros (48).

Desde esta perspectiva, el Parlamento para poder desarrollar su misión, como acertadamente ha señalado Manzella, debe ser al mismo tiempo órgano de la sociedad –órgano del pueblo– y órgano del Estado, incorporado a su estructura y adecuando sus procedimientos al ordenamiento constitucional (49). Estamos, como tantas otras veces en el mundo del Derecho, en un conflicto de intereses: es innegable la politicidad de la actividad desarrollada en el Parlamento. En realidad lo que caracteriza a las diversas funciones de los Parlamentos actuales es la hegemonía de la actividad política, como canal de comunicación de los órganos del Estado con la Sociedad. Pero tampoco se puede dejar de considerar la juridicidad de dicho órgano. Si desconocemos ésta, se pierden los mecanismos mediante los cuales el ordenamiento del Estado garantiza los controles y los límites a los diversos poderes, haciendo efectiva la tutela de los derechos legítimos de los sujetos individualmente considerados y de los grupos minoritarios.

Todo ello lleva a concluir que la eficacia y funcionalidad de los Parlamentos actuales se ha de conjugar sobre el difícil equilibrio de asegurar su politicidad sin perder las garantías de su juridicidad (50). Esto, que desde una concepción de Constitución normativa, que incorpora derechos y deberes para los ciudadanos y los poderes públicos, parece obvio, ha dado lugar a constantes conflictos entre la doctrina y

(48) Es opinión generalizada que la democracia parlamentaria, en la actualidad, está soportando transformaciones de gran envergadura: la relación entre representantes y representados, entre gobernantes y gobernados, ha cambiado radicalmente en los últimos años, ésto se nota en el funcionamiento del régimen parlamentario. La aparición de los *líderes políticos* es una manifestación de esta nueva forma de relacionarse gobernantes y gobernados, personalización del poder que va a afectar de forma directa a los mecanismos de control del régimen parlamentario. Sobre estas cuestiones puede consultarse a Jiménez de Parga, Manuel. *La ilusión política ¿Hay que reinventar la democracia en España?* Alianza Editorial, Madrid 1993.

(49) Manzella, Andrea. *Il Parlamento*. *Op cit.*, pp. 17-18.

(50) *Ibidem*, p. 16.

la jurisprudencia a la hora de conocer el valor y la extensión de las normas parlamentarias (51).

4. EL DERECHO PARLAMENTARIO DESDE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El Estado democrático de Derecho que estatuye la Constitución española de 1978 se ajusta perfectamente a los criterios antes señalados. Pero también, es un Estado que además de asegurar la *libertad del Parlamento*, como señalara el profesor Fernández-Miranda hace años, no debe olvidar la *libertad en el Parlamento* e, incluso, *frente al Parlamento* (52). Por ello, estamos ante un Derecho Parlamentario que tiene que ordenar la vida de las Cámaras de conformidad con la Constitución y el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, que proclama el artículo 9.1, y que se presenta cómo una norma que cambia radicalmente la concepción y la justificación del Derecho de las Cámaras que hasta ahora se había tenido.

Por todo ello, nuestra Constitución apuesta por un fuerte contenido material reconociendo un amplio catálogo de derechos y libertades, entre ellos derechos de participación política directamente o mediante representantes –art. 23.1 y 2–, catálogo de derechos que, además de vincular a todos los ciudadanos y poderes públicos cuentan con vías jurisdiccionales efectivas para su protección.

No menos importante es que Constitución, e incluso las Leyes, ha entrado a regular muchas cuestiones que hasta ahora se consideraban de

(51) En ésta misma clave, de «*lucha de contrarios*», entiende Garrorena Morales que se ha de entender el actual Derecho parlamentario. Para dicho autor en este Derecho «...conviven hoy dos identidades de contrario signo, en cuya tensión se encuentra la clave para entender el carácter dilemático de muchas cuestiones que el mismo plantea, desde la naturaleza estatutaria o legal de los Reglamentos parlamentarios, hasta el alcance de la controlabilidad de los interna corporis». Garrorena Morales, Angel. Voz Derecho Parlamentario. En la Enciclopedia Jurídica Básica Civitas, vol. II, p. 2346.

(52) Fernández-Miranda, Alfonso. Prólogo al libro Torres Muro, Los órganos de gobierno de las cámaras. Edit. Congreso de los Diputados, Madrid 1990 y Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Vol. II. Edit. Tecnos, Madrid 1993, p. 110.

exclusiva autonomía parlamentaria (constitución de las cámaras, organización, órganos, procedimiento, etc.). Es decir, y como veremos en los epígrafes siguientes, el sistema de fuentes del Derecho parlamentario se ha ampliado sustancialmente.

Además, y como consecuencia lógica de la integración del Parlamento y sus normas en el sistema jurídico sus actos son controlables ante órganos jurisdiccionales, sólo de ésta manera se puede asegurar la conformidad del Derecho Parlamentario y que la actuación de los órganos de las Cámaras respetan los derechos fundamentales y las libertades públicas. Como ha señalado López Guerra, ese control jurisdiccional resulta perfectamente compatible con el régimen parlamentario si tenemos en cuenta que está constitucionalmente garantizada la independencia del Poder Judicial (53). No se ha de olvidar, como también ha dicho el profesor García de Enterría, que en el Estado democrático de Derecho el Juez se erige en pieza central del sistema. Ahora bien, ello debe hacerse compatible con la articulación del resto de poderes constitucionalizados y, en particular, con el principio democrático que se hace presente en las Cámaras Parlamentarias (54).

Desde éstas premisas se ha de entender la «nueva posición» de la Cámaras: órganos constitucionales que, en nuestro caso, están directamente vinculados al ordenamiento jurídico mediante el artículo 9.1 de la CE; que cuentan con autonomía organizativa, según el artículo 72 de la misma, que se expresa en autonomía reglamentaria, presupuestaria y de regulación de las condiciones de su personal.

Estamos ante un Parlamento que, frente al clásico, que se autolegitimaba por su relación directa con la sociedad, queda incorporado al Estado por el Derecho. El artículo 72 de la Constitución no es una norma meramente declarativa de la independencia previamente reconocida a la Institución, el artículo 72 es la norma fundamental y constitutiva de la

(53) López Guerra, Luis. El control del Derecho Parlamentario. Ponencia presentada en el Seminario Las fuentes del Derecho parlamentario. Vitoria 25-26 de octubre de 1995. Edit. Parlamento vasco. Vitoria 1996. p. 284

(54) García de Enterría, Eduardo. Democracia, Jueces y control de la Administración. Edit. Civitas. Madrid 1995. p. 125.

autonomía parlamentaria en las tres vertientes señalada; sin ella el Derecho Parlamentario carecería de fuente de producción, elemento esencia en un sistema organizado desde una Constitución que se manifiesta como norma jurídica superior del Ordenamiento.

Desde esas premisas hemos de dejar de hablar de independencia parlamentaria y tenemos que hacerlo, en la línea de Punset Blanco, de autonomía orgánico-funcional de las Cámaras. Los Reglamentos, integrados y conformados a la Constitución, son normas de las Cámaras que además de desarrollar y ordenar su trabajo tienen que garantizar el pluralismo político y el relativismo ideológico en ellas existentes. De esa forma el Reglamento deja de ser una norma imputable exclusivamente a la Cámara para convertirse en un acto estatal que produce normas que integran y afectan al resto del ordenamiento jurídico (55).

5. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO. BREVE NOTA A LA LUZ DE LA NUEVA SITUACIÓN DE LAS NORMAS DE LAS CÁMARAS CON LA CONSTITUCIÓN DE 1978

En el contexto constitucional señalado en el punto anterior vamos a ver las normas parlamentarias y el sistema de fuentes de dicho Derecho. Para ello, previamente, una puntualización general.

La Autonomía normativa se ha de entender como un instrumento –un medio– mediante la cual se puede asegurar la Autonomía orgánico-funcional. La Constitución española, en su artículo 72, está reconociendo un conjunto de facultades –normativas, administrativas y presupuestarias– con la finalidad de que cada una de las Cámaras puedan desarrollar por sí solas las materias de organización y funcionamiento. Precisamente en esto se materializa la Autonomía parlamentaria: en esa variedad de facultades normativo-administrativas (en materia financiera, de autogobierno, administración etc.), que se desarrollan sin la intervención de otros órganos del Estado y sin más límites que la conformidad con la Constitución.

(55) Punset Blanco, Ramón. Las Cortes Generales. Edit. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1983. pp. 89 y ss. También en «Los Reglamentos de las Cortes Generales», en la Revista de Derecho Político. Núm. 82. 1982. p. 333.

Buena muestra de que las normas parlamentarias son uno de los instrumentos con los que se materializa la autonomía orgánico-funcional del Congreso y del Senado es el Estatuto de Personal de las Cortes Generales. Con dicha norma se regulan las relaciones de las Cámaras con sus «personal», es una norma que se aprueba conjuntamente por ambas cámaras (56) y, sin embargo, *las competencias en materia de personal se ejercerán por los Presidentes y las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, actuando conjuntamente o separadamente*. Como se puede observar, los titulares de la autonomía normativa no son el Congreso de los Diputados y el Senado separadamente, sino que lo son ambas Cámaras –la Cortes Generales–, y sin embargo, el uso de la norma si que puede ser autónomo para cada una de ellas.

5.1. *Las normas constitucionales parlamentarias*

La consideración de la Constitución como norma jurídica supone que en el ámbito del Derecho Parlamentario también la Constitución se ha de considerar como la fuente principal de su Derecho.

(56) Las Mesas de las Cámaras, como órganos rectores competentes para el establecimiento del régimen parlamentario interno, aprobaron, en reunión conjunta celebrada el día 23 de junio de 1983, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (B.O.E. de 29 de junio), posteriormente se han dado múltiples modificaciones, quizás la más significativa hasta el 2006, fue la de 26 de junio de 1989 que aprobaba un texto completo y una nueva plantilla orgánica de las Secretarías Generales. Actualmente está vigente el EPCG aprobado por Acuerdo de 27 de marzo de 2006 (BOCG de 31 de marzo de 2006).

La competencia de las Mesas de las Cámaras para aprobar una norma como el EPCG ha sido ampliamente discutida por la doctrina. Básicamente la discusión parte de la consideración de que las competencias normativas de las Mesas son en tanto que órganos de Administración parlamentaria, por tanto lo que manifiestan es una simple potestad reglamentaria administrativa, subordinada a la potestad Legislativa. Es por ello que el EPCG debe ser dictado por un órgano con facultades Legislativas –las Cámaras–, y no por un órgano de Administración parlamentaria –las Mesas–. Mantínez López-Muñiz, José-Luis. «*Consideraciones sobre el Estatuto de personal de las Cortes Generales: reserva «legal» y administración parlamentaria*». En Jornadas de Derecho parlamentario. II. pp. 667- 685. Congreso de los Diputados, Madrid 1985. En la misma línea Jiménez Asensio, Rafael. «*El Estatuto de personal del Parlamento Vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional*», en II Jornadas de Derecho Parlamentario. Edit. Congreso de los Diputados, Madrid 1985. pp. 698-699.

El ámbito y el grado de intervención de la Constitución en la ordenación de la actividad parlamentaria es muy diverso: en cuanto texto encargado de la creación y organización de los Poderes y Órganos básicos del Estado, le preocupa especialmente las relaciones de éstos, y en particular las relaciones del Parlamento con otros Poderes (Gobierno, Poder Judicial), estamos ante la intervención más genuina de la Constitución en la actividad parlamentaria. Baste recordar que una de las funciones básicas de toda Constitución es la de ocuparse de las relaciones interorgánicas del Estado. Un segundo nivel de intervención lo encontramos en aquellas normas que se ocupan de la regulación de la actividad institucional del Parlamento (actividad legislativa, arts. 81, 92; actividad de control político, arts. 108-114, actividad de designación y propuesta de miembros de órganos del Estado, etc.). Un tercer nivel, y sin duda más controvertido, es el de las actividades de organización y funcionamiento. En éste campo, el número de materias reguladas por la Constitución es muy numeroso, a título de ejemplo se pueden señalar: el art. 67.3 que prevé que en las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y que dichos parlamentarios no podrán ejercer sus funciones u ostentar privilegios, el art. 70.1 que apunta algunos casos de inelegibilidad e incompatibilidad, el 72.2 que reconoce a cada Cámara la elección de su Presidente, el 72.3 que faculta al Presidente para que ejerza los poderes de administración y las facultades de policía en el interior de la Cámara, el 73 que se ocupa de los períodos de sesiones y las sesiones extraordinarias, el 75 que reconoce la posibilidad de que el trabajo parlamentario se desarrolle en Pleno o en Comisiones, el 79.2 que se ocupa de la forma de adoptar los acuerdos en las Cámaras; y finalmente, para no alargar más la lista, el 80 que se encarga de señalar que las sesiones parlamentarias han de ser públicas, salvo acuerdo en contrario de las Cámaras adoptado por mayoría absoluta.

Las razones por las cuales nuestra Constitución se ocupa con tanto detalle de estas materias son difíciles de adivinar; para algunos responde a la desconfianza del Constituyente ante el desarrollo de la normación parlamentaria que le tenía que suceder; para otros, tan sólo resultado de la vocación excesivamente *reglamentista* que presentan algunas constituciones. Sea por una u otra razón, lo cierto es que es en éste ámbito donde se dan las mayores fricciones entre la regulación legal o

reglamentaria y la constitucional, hasta el punto de poder hablar de suspensión tácita y suspensión temporal de la eficacia de determinados preceptos constitucionales.

De la regulación constitucional del Parlamento y su funcionamiento se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- Primera, que las Cortes Generales y sus miembros gozan de una especial protección para el desarrollo de su actividad. (art. 66.3 inviolabilidad de las Cortes Generales, art. 71.1 y 2 inviolabilidad e inmunidad de Diputados y Senadores).
- Segunda, que las funciones institucionales de las Cortes Generales vienen instituidas constitucionalmente (art. 66.2, función legislativa, presupuestaria y control político; proponer al Rey el nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional, art. 159.1, etc.
- Tercera, que dentro de las funciones institucionales, la Constitución se asegura de que los procedimientos y actuaciones parlamentarias se desarrollen con respeto a los principios de publicidad y pluralidad –art. 80 CE–, y respeto a los derechos fundamentales.
- Cuarto, que la propia Constitución «traza» las líneas básicas de la organización, el funcionamiento y competencias de los órganos de las Cámaras –66.2 y 72 CE–.

5.2. *Los Reglamentos Parlamentarios*

La discusión doctrinal sobre el fundamento del poder normativo de las Cámaras y su posición en el ordenamiento jurídico es a estas alturas un debate casi agotado. Básicamente, y como en tantas otras ocasiones, el resultado al que se llega depende de las premisas de partida (57). Para aquellos que entienden que la potestad reglamentaria de las Cámaras encuentra su legitimación y fundamento, por encima de todo, en el principio de independencia de las Cortes Generales (58), el resultado es la

(57) Vidal Martín, Tomás. *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas*. Edit. Congreso de los Diputados. Colección monográficas 2005. pp. 91 y ss.

(58) Vid, por todos, Pergolesi, F. *Sistema delle fonti normative*, rist. 3ª ed., Milano 1973, p. 64. y Zanobini, G. *Voce Regolamento*, in *Nss. D.I.* tomo XV, Torino, 1969, p. 240 y ss.

consideración de los Reglamentos como la expresión normativa de dicho principio. Para ésta corriente doctrinal, la norma constitucional que se refiere a la autonomía reglamentaria del Parlamento (en la Constitución española el art. 72) es una norma que lo único que hace es «declarar» la «autodeterminación» del Parlamento como principio legitimador del sistema, y por tanto, los reglamentos asumen la función de garantizar dicho principio. En una «lúcida» metáfora dirán que en el universo estatal, el Parlamento –y su dos Cámaras– aparecen como estrellas que brillan con luz propia; frente a lo que sucede con otros órganos del Estado. Para aquellos otros que entienden (entendemos) la potestad reglamentaria de las Cámaras como facultad –medio– para regular las condiciones de su organización y funcionamiento, los Reglamentos son la expresión del autogobierno de dicho órgano del Estado. La Norma Constitucional que reconoce la autonomía parlamentaria tiene un carácter constitutivo (en la Constitución española el Título III, y en particular el artículo 72), de tal manera que el Reglamento parlamentario no es el garante de una independencia de principios reconocida a las Cámaras, es por el contrario, una norma de desarrollo de la autonomía reconocida al órgano parlamentario por la Constitución. Haciendo uso de la metáfora antes apuntada, el Parlamento –y sus dos Cámaras– efectivamente aparecen como «estrellas» en la constelación del Estado, pero brillando con la luz que les ofrece la Constitución.

En nuestro sistema la norma constitutiva de la autonomía parlamentaria es el art. 72, que en su apartado primero prescribe que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos...». Formalmente esto supone reconocer que el Reglamento de cada Cámara es elaborado, discutido y aprobado exclusivamente en la Cámara que va regular. La autonomía en la elaboración reglamentaria se manifiesta respecto al exterior del Parlamento, en que dichas normas no necesitan de la intervención del

Para Galeotti, en su estudio sobre la naturaleza del Reglamento llega a la conclusión que su consideración acto-fuente sometido a reserva constitucional no supone ningún cambio o reforzamiento en cuanto a su naturaleza, esto es así porque en realidad la *ratio* del reglamento parlamentario es totalmente distinta a la de la reserva de ley. Galeotti, Serio. «*Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'art. 134 Cost*», in *Giurisprudenza Costituzionale*. Tomo I. 1981. pp. 1111-1131.

Gobierno del Jefe del Estado e incluso, ni tan siquiera de su publicación en el BOE (59). En cuanto a la autonomía interna, ésta se manifiesta en la completa autonomía respecto de la otra Cámara.

Hasta aquí se ha señalado el ámbito formal de la reserva reglamentaria, según la cual las materias prescritas se han de regular conforme a un procedimiento y unos órganos específicos. El problema se plantea cuando nos debemos ocupar del contenido material de dichas normas. El texto constitucional se limita a señalar en su art. 72.1 que las Cámaras han de aprobar sus propios Reglamentos, sin apuntar en ningún caso cual debe ser el contenido de dichos reglamentos. Esto supone que tengamos que indagar en otras normas, –constitucionales, o no– para poder colegir el contenido material de los Reglamentos. Estamos de acuerdo con el profesor Punset cuando apunta al art. 66.2 de la CE como la primera norma que contribuye a aclarar el valor normativo de los Reglamentos de las Asambleas. Con ella estamos ante una norma de carácter institucional en cuanto que enumera las funciones parlamentarias (potestad legislativa, aprobación de los Presupuestos Generales y control de la acción del Gobierno), que cuenta con su desarrollo inicial en el mismo texto Constitucional (arts. 72, 75,1 en materia de organización interna; arts. 67.3, 79, 73 en materia de funcionamiento interno; 75,2 y 3, 70, 71, 134, 150 en materia de procedimiento legislativo; arts. 76, 77.2 108-114 en materia de control del Gobierno) (60).

Otra cosa muy distinta es pensar que por el hecho de que la Constitución se ocupe tanto de reconocer una reserva formal de reglamento, como de normativizar ciertas actividades parlamentarias, todas las

(59) El actual Reglamento del Congreso de los Diputados recogen la necesidad de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, apartado primero de la disposición final del Reglamento del Congreso; por su parte el Reglamento del Senado prescribe sólo la necesidad de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, disposición final.

(60) El profesor Punset, tras hacer observaciones apuntadas señala *«que la existencia de una reserva materia de Reglamento parlamentario no es, sin embargo, algo deducible únicamente en sede dogmática y a partir tan sólo de la relación entre la norma de competencia institucional contenida en el art. 66.2 y el reconocimiento de la autonomía reglamentaria por el art 72.1, sino que se confirma expresamente en los arts 67.3, 79.2 y 3, 80, 86.2, 87.1 y 111.1. El valor político de esta reserva es indudable, habida cuenta de la rigidez de los Reglamentos en comparación con las leyes ordinarias»*. Punset, Ramón. *«Los Reglamentos...»* Op. cit., pp. 336-337.

materias parlamentarias están sometidas a una reserva de Reglamento. Ciertamente podemos encontrar materias que aun afectando de forma más o menos directa a la organización o el funcionamiento de las Cámara no están sometidas a reserva reglamentaria, –incluso algunas sometidas a reserva legal: legislación electoral–. Entre la doctrina Italia Galeotti ha señalado como aparece una amplia gama de materias que participando de una forma más o menos profunda en la estructura y en las funciones de las Cámaras no se puede predicar que sean materias reservadas al reglamento (61). Lo que le lleva a concluir que en estas materias se da una clara situación de concurrencia entre la Ley-fuente y el Reglamento-fuente, sin que por ello se haya de olvidar, que los reglamentos parlamentarios se configuran en su naturaleza y en su fuerza de producción jurídica, como un acto-fuente diferente a la Ley (62).

Con todo lo anterior ya estamos en condiciones de sacar ciertas conclusiones:

– Que tanto la Jurisprudencia Constitucional, como la doctrina han superado algunas controversias que inicialmente y en ámbitos teóricos se planteaban. Desde un primer momento, tanto para unos como para otros, ha estado claro que los Reglamentos parlamentarios tienen naturaleza jurídica. Cosa que aunque pueda parecernos obvia no lo era tanto en otras latitudes. Santi Romano, en su trabajo de juventud: *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, niega que las normas de los reglamentos parlamentarios puedan ser consideradas normas jurídicas (63); aunque también es cierto que una vez elaborada su teoría institucional del Derecho no le queda más remedio que reconocer la plena

(61) Entre las materias que afectan a la actividad parlamentaria y que no están sometidas a reserva parlamentaria Galeotti señala: «...la materie delle leggi elettorali politiche (cui la Costituzione rinvia variamente agli artt. 48, 51, 65, 72, comma 4), quelle della proroga della durata delle Camere (art. 60, comma 2), della determinazione dei casi di ineleggibilità e incompatibilità con l'ufficio di deputato e senatore (art. 65 Cost.), delle indennità con l'ufficio di deputato e senatore (art. 65 Cost)...etc. Serio Galeotti. «*Osservazioni sui regolamenti parlamentari...*», *op. cit.*, pp. 1123-1124.

(62) Galeotti, Serio. *Ibidem*, p. 1128.

(63) Santi Romano. «*Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*», in *Scritti minori*, Milano 1950, vol. I, pp. 213-258.

juridicidad de las normas reglamentarias del parlamento si quiere ser coherente con la premisa dogmática del pluralismo jurídico e institucional (64).

– Que las normas reglamentarias tienen rango y fuerza de Ley. Sobre esta materia, que es mayoritariamente asumida por la doctrina (65), y constante en cuantas veces se ha pronunciado el Tribunal Constitucional (66), la doctrina italiana ha sido más remisa. Para aquellos que se han inclinado por considerarlos con fuerza y valor de ley, lo hacen desde la consideración de que nos encontramos ante normas localizadas en una posición inmediatamente inferior a las constitucionales; advirtiéndose que por el principio de competencia que juega entre ellas no existe la posibilidad de recíproco intercambio entre las fuentes que ocupan tales posiciones (67). Para otros, aun aceptando dicho rango jerárquico para los reglamentos parlamentarios, no está tan clara la rígida separación competencial que mantenían los autores anteriores. En este sentido Manzella sostiene que entre Ley formal y reglamento parlamentario se desarrolla una relación de cooperación e integración. De forma que en muchos casos la Ley se extiende, completando, esferas de las Cámaras constitucionalmente definidas; en otras especificando y ordenando atribuciones parlamentarias de relevancia externa (comisiones de investigación) (68). Esta misma posición la mantiene Tosi cuando señala que *«il rapporto tra legge formale e*

(64) Santi Romano. L'ordinamento giuridico, in «Annali delle Università Toscane», Pisa 1917-1918; 2ª edic. Firenze 1945.

(65) Por todos véase el trabajo de Ripollés Serrano, María Rosa. «Los Reglamentos Parlamentarios...» *Op. cit.*, pp. 290 y ss.

(66) Posición que expone con toda claridad el Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/88, de 20 de junio.

(67) Para Zagrebelsky «...la posizione dei regolamenti «in luogo» della legge, e in generale delle fonti aventi efficacia de legge, significa che essi devono essere collocati –a pari di questa– in una posizione immediatamente inferiore alla costituzione ed alle leggi costituzionali. Per questa ragione, i regolamenti parlamentari possono dirsi atti aventi la posizione della legge (nel senso di fonti primaria...)». Zagrebelsky, Gustavo. Manuale di Diritto Costituzionale. Vol. I. Edit. UTET. Torino, 1988, p. 199. En la misma línea Sorrentino, Federico. Le fonti del Diritto. Edit. ECI, Genova, 1987, pp. 93-95; Crisafulli, Vezio. Lezioni di Diritto Costituzionale. Pádova 1984, pp. 136-143 y Modugno, Franco. «In tema de regolamenti parlamentari...» *Op. cit.*, pp. 1309-1321.

(68) Manzella, Andrea. Il Parlamento, *op. cit.*, pp. 23-27.

*regolamento parlamentare si sta sempre più caratterizzando per l'abbandono del principio della separazione delle competenze, sostituito da quello di cooperazione tra le due fonti»; con el matiz de que «a questa tesi si deve tuttavia obiettare che l'innegabile rapporto di complementarità e quindi di collaborazione tra le due fonti non può spingersi fino al punto di invadere la sfera di competenza della potestà regolamentare delle camere e ledere di conseguenza la norma costituzionale che la garantisce» (69). Para otros parece claro que los reglamentos no tienen fuerza de Ley. Para Floridia, porque no todas las fuentes primarias tienen tal fuerza (70). Para Galeotti porque los reglamentos parlamentarios son actos-fuente que, de un lado, no presentan algunos de los elementos o criterios objetivos de orden formal que identifican a los «actos con fuerza de ley», y de otro, porque no tiene la fuerza de producción jurídica propia de la ley, quedando, por el contrario, subordinados a ésta en las materias que no pertenecen a la «reserva del reglamento parlamentario (71). La posición de la *Corte costituzionale* podía haber contribuido a aclarar la situación; pero lo cierto es que en cuantas ocasiones se ha tenido que pronunciar en esta materia lo ha hecho de tal manera, que sin referirse a la fuerza o no de Ley de los reglamentos, ha señalado que dichas normas parlamentarias no pueden ser sometidas a su control (72).*

—Una tercera cuestión que se desprende del rango que ocupan los reglamentos parlamentarios en nuestro ordenamiento es que el Juez Constitucional ha de considerarlos como «normas interpuestas» a la hora de emitir un juicio de constitucionalidad sobre el procedimiento de formación de las leyes, e incluso a la hora de considerar si la actuación de un órgano parlamentario ha violado o no el derecho al ejercicio de cargo público —23.2 CE—. La posición italiana en esta materia, es claramente restrictiva; por supuesto que la jurisprudencia ha negado reiterada y categóricamente la «parametricità» de los reglamentos parlamentarios en su control de constitucionalidad sobre las Leyes. Por su parte, la

(69) Tosi, Silvano. *Diritto Parlamentare*. Giuffrè edit. nuova edizione. 1993. p. 108.

(70) Floridia G. Giuseppe. *Il Regolamento...* *op. cit.*, pp. 228 y ss.

(71) Galeotti, Serio. «*Osservazioni sui regolamenti parlamentari...*», *op. cit.* p. 1130.

(72) Entre las Sentencias más destacadas de la Corte, véase 9/59, 9 de marzo de 1959; 154/85, de 23 de maggio de 1985 y la 1150/88, de 29 de dicembre.

doctrina, también es mayoritariamente contraria a ello (73), sólo un reducido grupo de autores se muestran a favor, en esta línea Zagrebelsky apunta que el control de constitucionalidad debe asumir como parámetro también las normas reglamentarias que ordenan el procedimiento legislativo (74).

5.3. *Los Reglamentos parlamentarios en cuanto norma; sus peculiaridades*

El tipo de normas que conforman los Reglamentos parlamentarios es, sin duda, cuestión capital para entender la función que estos juegan a la hora de llevar a cabo un control de conformidad procedimental de las leyes.

Cada vez más, parece posición pacífica en la doctrina considerar que los Reglamentos parlamentarios están compuestos de normas de diversa naturaleza; en la doctrina española la profesora Ripollés Serrano entiende que éste cuerpo normativo está integrado por «...normas constitucionales «Reglamentarias», disposiciones legales «Reglamentarias» y normas del Reglamento que reiteran, desarrollan o, en ocasiones, innovan aspectos constitucionales, o de determinadas leyes» (75).

(73) Ferrara, Giovanni. «*Regolamenti parlamentari...*» *Op. cit.*, pp. 360 y ss. Manetti, Michella. *La legittimazione...* *Op. cit.*, pp. 158 y ss.

(74) Zagrebelsky, Gustavo. *Manuale di Diritto...* *Op. cit.*, pp. 195 y ss. La consideración de los reglamentos como parámetro también la mantiene Modugno, aunque la violación de éstos, para uno y otro, tiene un efecto diferente: para Zagrebelsky, no supone un vicio de legitimidad constitucional; para Modugno dicha violación puede afectar a la legitimidad constitucional ya que dicha violación puede suponer una violación del art. 64 de la CI. Modugno, Franco. «*In tema di Regolamenti...*» *Opus cit.* 1111 y ss.

(75) «Los Reglamentos Parlamentarios en el Sistema de Fuentes de la Constitución Española de 1978» Ripollés Serrano, María Rosa. *Revista de las Cortes Generales* nº 6. Madrid. 1985.

Para Solé Tura y Aparicio Pérez los Reglamentos parlamentarios cuentan con unos elementos caracterizadores muy heterogéneos:

– Respecto de la Constitución se encuentran en una relación de «ejecución» de los mandatos de reserva material contenidos en ella. Hay asimismo preceptos que desarrollan y concretan contenido constitucional; por tanto «...nos encontramos ante una norma que, junto con la ley y a diferencia de todas las demás, se halla en una posición de inmediata subordinación al texto constitucional...».

La consideración de los Reglamentos como un «complejo» de normas de diversa naturaleza, va a tener una trascendencia de tal importancia, que en aquellos sistemas en los que los vicios de procedimiento legislativo se han planteado desde esta consideración de las normas reglamentarias, se ha dicho que tales vicios sólo afectarán a la validez de la norma si el precepto conculcado es expresión literal de una norma constitucional (76).

Del estudio de nuestros Reglamentos parlamentarios parece que se pueden deducir los siguientes tipos de normas:

Existen normas reglamentarias que repiten disposiciones que están recogidas en la Constitución; los Diputados gozan de inviolabilidad e inmunidad (arts. 10 y 11 del RC y 71 de la CE), las Comisiones de investigación podrán requerir la presencia de cualquier persona para ser oída (arts. 52.2 RC y 76.2 CE), etc, en estos supuesto, donde la norma reglamentaria repite la disposición constitucional, no apuntan ninguna relevancia sustancial. Aunque no existiese una norma que requiriese la presencia de cualquier persona ante una Comisión de investigación para ser oída igualmente podría obligársele a hacerlo, puesto que lo prescribe el art. 76.2 de la CE.

Existen normas constitucionales que disciplinan ciertas materias, pero que necesitan de un cierto desarrollo por parte de los reglamentos parlamentarios; el art. 79 de la Constitución establece que las Cámaras para adoptar acuerdos deberán estar reunidas con asistencia

– También existen ámbitos materiales de regulación compartida por el Reglamento y otras normas jurídicas (v.gr. Inmunidad, incompatibilidad, etc.).

– Los Reglamentos, por tanto, no se diferencian por su categoría normativa, sino más bien por su competencia material. De esta forma encontramos en su interior normas con trascendencia interna y normas de trascendencia externa. Solé-Tura, Jodi y Aparicio Pérez. Miguel Angel. «Las Cortes Generales». Tecnos. 2ª Edic. Madrid. 1988, pp. 92-104.

(76) Es el caso de la Sentencia 9/59; en ella por primera vez se cuestiona la Corte la constitucionalidad de normas que intervienen en el procedimiento legislativo. Señala que en dicho procedimiento intervienen dos tipos de normas: normas constitucionales y normas reglamentarias. Su declaración de competencia para llevar a cabo el control es sólo y exclusivamente de las normas constitucionales. Sólo la violación de normas procedimentales de contenido constitucional provoca invalidez de la ley. Sentencia 9/59, de 3 de marzo.

de la mayoría de sus miembros y con el voto de los presentes. En este caso la problemática consiste en saber que se entiende por mayoría de los componentes y por mayoría de los votos presentes (v.gr. ¿las abstenciones deberán ser considerados presentes o no?).

También nos encontramos en los reglamentos con normas «nuevas». Aquellas que regulan materias que no tienen referencia alguna en la Constitución, y que son reguladas por los reglamentos en reconocimiento de autonomía organizativa de las Cámaras. (el art. 39 del RC reconoce la constitución y composición de la Junta de Portavoces, como órgano de coordinación de los intereses de los distintos Grupos Parlamentarios en la organización de la actividad de la Cámara).

En resumen, como ha señalado Longi, podemos decir que en los reglamentos parlamentarios hay, básicamente, tres tipos de normas.

- «Normas que constituyen una repetición formal de las normas constitucionales, por lo que existen y se aplican independientemente del Reglamento interno.
- Normas de interpretación de principios constitucionales sobre la estructura o sobre las funciones de la Cámara.
- Normas “nuevas” de los Reglamentos de las Cámaras que disciplinan institutos jurídicos no previstos en la Constitución» (77).

5.4. *El Reglamento como parámetro de constitucionalidad*

La identificación de las normas que conforman los Reglamentos parlamentarios que veíamos en el apartado anterior tiene especial relación con el tema que me ocupará las próximas páginas: el valor que la Jurisprudencia constitucional le ha dado a los Reglamentos a la hora de controlar vicios de procedimiento.

(77) Longi, Vicenzo. *Elementi de Diritto e Procedura Parlamentare*. Giuffrè, Milano, 1991, p. 9

Uno de los primeros casos en los que el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la posición de los Reglamentos respecto de la Constitución fue en la Sentencia 101/83, de 18 de noviembre; en ella se indicaba expresamente que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución». En este sentido los Reglamentos serían normas privilegiadas dentro del ordenamiento que únicamente se encuentran supeditadas a la Constitución (78). En esta decisión del Tribunal Constitucional, además de esta declaración sobre la posición de los Reglamentos parlamentarios, nos encontramos en un supuesto donde se tiene que determinar el contenido material de los preceptos en conflicto. Se dice que el art. 20.1.3 del RC al imponer el acatamiento de la Constitución atenta contra el derecho de libre acceso y ejercicio de cargo público de todos los ciudadanos. El Tribunal para desmentir esta alegación, entre otras cosas, y basándose en su doctrina de los derechos que necesitan de configuración legal (79), mantiene que los Reglamentos aquí son normas que exteriorizan el deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución; esto es como decir que existen normas Reglamentarias que tienen atribuida «fuerza material de Ley» (80).

Si importante es la sentencia anteriormente citada por la mención que hace sobre la posición de los Reglamentos respecto de la Constitución, no menos lo es la Sentencia 89/84, de 29 de Septiembre, en la que de una manera implícita por primera vez se incluyen a los Reglamentos como parámetro de control. Es el caso del Estatuto de Autonomía de Castilla-León. Se plantea la posible inconstitucionalidad de la Ley Orgánica que aprueba el Estatuto castellano-leonés por lo que los demandantes entienden la infracción de dos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados, el art. 136.1 y 3 y el art. 207. Aunque la decisión del Tribunal es desestimatoria, lo cierto es que lo es por cuestiones no estrictamente de forma. Se desestima la conculcación del art. 136.1 y 3 del RC porque éste precepto regula la actividad a desarrollar por la Mesa una vez que ha recibido un proyecto de Estatuto, y en este caso el único documento presentado fue una certificación del acuerdo a

(78) Biglino Campos. *Op. cit.*, p. 37.

(79) Esta misma postura se mantiene en la STC 161/88, de 20 de septiembre.

(80) Esta postura la mantiene Biglino Campos en la *op. cit.*, p. 37.

que había llegado la Diputación de León. La misma suerte corre la alegación de que se había incumplido el art. 207 RC, en este caso porque nos encontramos ante una facultad de la nueva Cámara para poder excepcionar la caducidad en la que caen todos los asuntos pendientes de examen. Como podemos observar si se estudia el caso un poco más allá de las razones de contenido sustancial, el Tribunal Constitucional está admitiendo implícitamente el Reglamento del Congreso como parámetro de constitucionalidad; sobre todo si tenemos en cuenta que los artículos del Reglamento cuestionados no son normas que reiteren preceptos constitucionales del proceso legislativo, sino que más bien estamos ante normas que suponen un desarrollo procedimental. Esto viene a reafirmar la tesis que mantiene que, en cuanto a las normas que regulan el procedimiento legislativo, hay que hacer una distinción entre las que son sustanciales y relevantes por un lado, y las que son de una importancia y relevancia menor, por otro. Unas y otras nos las vamos a encontrar en diferentes órdenes normativos, –Constitución, Reglamentos, Decisiones etc.

Pero si en alguna decisión del Tribunal Constitucional ha quedado claro el valor que el Reglamento tiene en el procedimiento legislativo, ésta ha sido en la Sentencia 99/87, de 11 de junio sobre la Ley de Medidas Provisionales de la Función Pública. En ella hay que destacar el primer párrafo del apartado a) del fundamento 1º donde el Tribunal Constitucional se expresa directamente sobre el grado de disponibilidad que tiene el Parlamento sobre el Reglamento.

Lo primero que se puede concluir es que estas normas de los Reglamentos son reglas de procedimiento a las cuales el Tribunal indica que la Constitución les ha conferido un papel instrumental respecto de uno de los Valores Superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político; por tanto son normas cuya inobservancia podrían viciar de modo sustancial el procedimiento legislativo y con ello provocar la invalidez de la nueva norma. Esto ha llevado a un importante sector de la doctrina a incluir a los Reglamentos Parlamentarios entre las normas que constituyen el parámetro de constitucionalidad de las leyes (81). También hay quien se

(81) El Profesor Aguiar de Luque, señala que habría que plantearse el tipo de normas que pueden ser violadas por una Cámara parlamentaria al elaborar una ley. Entiende que

inclina por considerar que, aunque existen normas reglamentarias que su infracción pueden dar lugar a la revisión por inconstitucionalidad, no es el caso de toda infracción del Reglamento (82).

También es significativo el número y la valía de los autores contrarios a la inclusión de los Reglamentos como parámetro de constitucionalidad. Los argumentos utilizados son muy distintos. Van desde los que piensan que la Constitución permite que las Cámaras establezcan sus propias normas, porque éstas deben respetar necesariamente el texto constitucional, y por lo tanto una vez verificada la constitucionalidad de tales reglas el ordenamiento general debe dejar de interferirse, de lo contrario no tendría sentido permitirles a estos órganos darse sus

estas son tres: la Constitución, el Reglamento y la Ley. Respecto a la inclusión de los Reglamentos como parámetro de control el Profesor Aguiar se muestra partidario a incluirlos como tal, ya que lo que verdaderamente debe preocuparnos para distinguir entre vicios controlables y no controlables es que se garantice el pluralismo político y los derechos de las minorías, y esto está establecido en muchos casos en el procedimiento legislativo Reglamentario. Aguiar de Luque, Luis. «*El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión*», en RDP. n° 24, 1987, p. 20.

En esta línea Ramón. Punset, señala que «Los Reglamentos carece 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». Por lo tanto toda aquella Ley producida con infracción de las normas reglamentarias es inconstitucional, ya que los Reglamentos actúan como normas interpuestas entre la Constitución y las Leyes que le hacen convertirse en parámetro de constitucionalidad. Punset, Ramón «Las Cortes Generales». Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1983.

Posición parecida mantiene Ripollés Serrano. *Op. cit.*, p. 293.

También parece participar de la idea que entiende a los Reglamentos como parámetro de constitucionalidad Biglino Campos, en su trabajo «los vicios en el procedimiento legislativo: la postura del Tribunal constitucional en la Sentencia 99/87». Ver el apartado dedicado al carácter instrumental del Reglamento Parlamentario. No tan clara es la postura de la profesora de Valladolid en su último trabajo. «Los vicios en el procedimiento legislativo» Centro de estudios Constitucionales. Madrid. 1991.

En la misma línea Santaolalla López, Fernando, en «Derecho Parlamentario Español». Espasa Calpe. Madrid. 1990. pp. 45-47.

(82) En esta línea Piquera Bautista que entiende que se debe atender a la entidad de la infracción cometida. Entiende que la gradación de la falta debe realizarse por el Tribunal Constitucional a través de la jurisprudencia. Piqueras Bautista, J.A. «La infracción de los Reglamentos de las Cámaras y la inconstitucionalidad». Jornadas sobre el Tribunal Constitucional. Volumen III. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1981. p. 2225.

propias reglas (83); hasta los que sostienen que «...en muchas ocasiones lo que sucede es que la norma reglamentaria recoge literalmente el mandato constitucional, y...en otras constituyen elementos normativos destajados de la norma, cuya integración en el precepto matriz, es absolutamente necesario para su aplicabilidad...debiendo acudir a los mencionados reglamentos parlamentarios para reconstruir el mandato hipotético de la norma constitucional. La conculcación parlamentaria, es una infracción de un precepto constitucional» (84).

5.5. Las Resoluciones Presidenciales que dan lugar a una disposición de carácter general

La potestad de interpretación y suplencia de los reglamentos atribuida en los arts. 32 del RC y 27 del RS a sus respectivos presidentes tiene una doble manifestación: podrán dictar resoluciones de carácter singular, por las que se interpretan o se suplen preceptos inconcretos o lagunas reglamentarias, ello para solventar un problema concreto que se presente en el desarrollo de la actividad parlamentaria. Estamos, por tanto, ante una «norma» de carácter meramente ejecutivo que agota su eficacia con la aplicación para ese caso concreto.

Los preceptos antes señalados también reconocen que los presidentes, en el cumplimiento de sus funciones podrán dictar resoluciones de carácter general. Resoluciones que, como ha indicado el Tribunal Constitucional, son «susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que se integran en el ordenamiento reglamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste, y producen los

(83) Es el caso de Díez-Picazo, Luis María. El profesor de la universidad de Málaga aunque se muestra partidario de no admitir a los reglamentos parlamentarios como criterio de constitucionalidad lo hace con ciertas reservas, y así señala ésta norma se debe seguir siempre salvo «... en aquellos supuestos en que el precepto reglamentario conculcado sea de alguna manera expresión de una norma constitucional. Pero en este caso la norma vulnerada no es interna». «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias». Cuadernos de Studia Albornotiana. 1985, pp. 85-86.

(84) De Asís Roig, Agustín. «Influencia de los vicios in procedendo sobre la eficacia de las leyes». Iª jornadas de derecho parlamentario. Volumen Iº. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid. 1985. p. 213.

mismos efectos que el propio Reglamento» (85). Como expresamente señala el Tribunal Constitucional estamos en un supuesto donde la Resolución del Presidente de la Cámara es una potestad supletoria dirigida a cubrir una laguna del Reglamento. Además el art. 32.2 del RC indica que cuando tenga que hacer uso de esta potestad supletoria deberá contar con el parecer favorable de la Mesa y de Junta de Portavoces.

Lo dicho hasta aquí, nos lleva a señalar que estas Resoluciones adquieren el valor de fuente del Derecho parlamentario (86), son supuestos que integran preceptos reglamentarios incompletos que se incorporan al Reglamento del Congreso. Pero dicho esto, la verdad es que el problema no hace más que comenzar a plantearse, Ezquiaga Ganuzas y Saiz Arnaiz indican que estas Resoluciones se incorporan «para desarrollar o integrar preceptos reglamentarios incompletos» (87), mientras que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/88, de 20 de junio señala que «la habilitación que confiere el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones y para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones». Como se puede observar el Tribunal intenta determinar cual es la extensión material de las Resoluciones de carácter general, y para ello hace una delimitación que a nuestro entender no soluciona los problemas; es verdad que no se puede mediante el ejercicio de esta potestad desarrollar preceptos reglamentarios, pero decir que tampoco caben especificaciones, y sí suplir omisiones e interpretaciones, nosotros entendemos que es francamente contradictorio, salvo que cuando se está diciendo que cabe suplir e interpretar se esté haciendo referencia a los dos tipos de Resoluciones

(85) Auto del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 1986.

(86) En esta línea:

– Santolalla, Fernando. *Op. cit.*, p. 20.

– Lopez Garrido, Diego. *Revista de la Complutense*. Núm 10.

– Ripollés Serrano, María Rosa. «Los reglamentos...». *Op. cit.*, RCG. n 6.

– Martínez-Elípe, I Jornadas, 2º Vol pp. 464-467.

– Solé-Tura y Aparicio. «Las Cortes». *Op. cit.*, p. 135.

– Ezquiaga Ganuzas y Saiz Arnaiz. «Lagunas reglamentarias y función supletoria del presidente del Congreso de los Diputados. (A propósito de la Resolución de la Presidencia del Congreso de 9 de septiembre de 1986, sobre organización y funcionamiento del Grupo Parlamentario Mixto). *Rev. Vasca de la Administración Pública*. nº. 17. 198. p. 9.

(87) *Op. cit.*, pp. 9 y 10.

que puede dictar la Presidencia; las de carácter general para cubrir lagunas –suplencia de omisiones– y las de carácter particular para interpretar preceptos oscuros. Pero lo cierto es que de la Sentencia esto no se puede deducir, y si, por el contrario, que «...la Resolución (se refiere al caso de litigio que antes había señalado como Resolución de carácter general) supone ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir e interpretar...»; y esto cuando menos es difícil de entender y de dudosa efectividad para la delimitación pretendida, porque por más vueltas que se le de, no se alcanza a comprender como se puede interpretar sin especificar. Interpretar es enunciar el significado de una norma; la interpretación es una función que generalmente hacen los Jueces y Tribunales para fijar el significado correcto de la norma a aplicar en el caso concreto (88). Pues bien, el Presidente del Congreso cuando en el ejercicio de sus funciones se ve en la necesidad de aplicar una norma reglamentaria que plantea problemas de claridad realiza una labor interpretativa para un caso concreto.

Parece, por tanto, que la Jurisprudencia poco o nada ha aportado a solucionar el problema del contenido de las Resoluciones Generales de la Presidencia de las Cámaras. Si observamos algunas Sentencias posteriores del Tribunal constitucional, como son la 119/90, de 21 de junio, la 74/91, de 8 de abril y la 44/95, de 13 de febrero, veremos que se sigue reiterando la solución dada en la 118/88 de 20 de junio (89).

Tendremos que acogernos a la vaporosa solución que da el Tribunal Constitucional, y entender que la suplencia de omisiones que se lleva a cabo con estas resoluciones tratan de integrar y completar «..la insuficiencia del Reglamento, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, se integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento».

(88) Sobre el valor de la interpretación en los tribunales puede consultarse el capítulo 5º de libro de Wróblewski, «El proceso de interpretación y la justificación de la decisión interpretativa». En la obra: «Constitución y teoría general de la interpretación jurídica». Wróblewski, Jerzy. Cuadernos Civitas. 1988. pp. 58 y ss.

(89) La Sentencia 119/90, de 21 de junio reitera en su fundamento jurídico 5º lo que ya se había señalado en la Sentencia 118/88, respecto al valor de las Resoluciones de la Presidencia de la Cámara que tengan carácter general.

Salvado este primer y complejo problema, se nos presenta otro de no menor entidad, como es el del rango jerárquico de las Resoluciones de carácter general y el mecanismo de acceso al recurso de inconstitucionalidad frente a estas Resoluciones.

La cuestión se plantea porque de la interpretación literal de art. 161.1.a de la CE cabe recurso ante Leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley; como la doctrina dominante sobre este tipo de norma ha sido la de que las Resoluciones de este carácter se integran de modo permanente en el ordenamiento parlamentario siendo susceptibles de una pluralidad de actos de aplicación singular, había que entender por tanto que de ellas se debe predicar la jerarquía normativa de las normas recogidas en los Reglamentos Parlamentarios. Sin embargo el Tribunal en su Sentencia 118/88, de 20 de junio ya apunta que la asimilación de las Resoluciones de carácter general a los Reglamentos parlamentarios es solo a efectos de impugnación de estas resoluciones. El Tribunal Constitucional hace esta asimilación a partir de una interpretación extensiva del art. 27.2 d) de la LOTC, y quizás por ello desde el primer momento el Tribunal se cuidó de decir que estas normas tenían fuerza de ley y para evitarlo les atribuía «valor de ley». La verdad es que es difícil distinguir la diferencia existente entre «fuerza de ley» y «valor de ley» (90); Santaolalla haciendo mención a este problema se muestra favorable a entender que en los dos casos estamos hablando del mismo rango y propone que la mejor solución hubiera sido entender subsumidas en el art. 27.2 de la LOTC estas normas (91).

Será en la Sentencia 119/90, de 21 de junio –caso acatamiento de la Constitución por los candidatos electos de Herri Batasuna (HB)–, cuando el Tribunal haga una mención expresa al problema señalando que «...es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y resoluciones presidenciales desde el punto de vista de sus impugnabilidad, que es el único que en la mencionada Sentencia se tomaba en

(90) Sobre esta materia consultar el Trabajo del Profesor Rubio Llorente, Francisco. «Rango de Ley, Fuerza de Ley, Valor de Ley (sobre el problema del concepto de Ley en la Constitución)». Conferencia pronunciada en las Primeras Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida. «Las Fuentes del Derecho». Barcelona. 1983.

(91) «El Juramento y los Reglamentos Parlamentarios» Santaolalla, Fernando, en la Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 30. Sep-Dic. 1990.

consideración, no equivale a una equiparación de unas y otras desde todos los puntos de vista y a todos los efectos». Además se pronuncia expresamente contrario a atribuirles «rango de ley», con lo que confirma nuestra hipótesis de que la referencia al «valor de ley» que le estaba atribuyendo desde el ya lejano Auto de 24 de marzo de 1984 era, y sigue siendo, con la única finalidad de poder abrir la puerta del recurso de inconstitucionalidad y cerrar la del amparo directo. Nótese que estamos ante una distinción que no tiene más efecto práctico que el procesal y, por supuesto, que la atribución de este rango evita interpretaciones de la norma con un valor infralegal.

Sobre esta cuestión, aunque caben matices, en lo sustancial estamos de acuerdo. Sobre todo cuando hemos mantenido anteriormente que el problema hay que entenderlo como un supuesto de laguna jurídica donde lo que se requiere es una actuación de autointegración en el ordenamiento. A mayor abundamiento no podemos olvidar que se está comparando un Reglamento parlamentario, que por mandato constitucional –72.1 CE– exige para su aprobación y modificación la mayoría absoluta de la Cámara, con una norma que es dictada por el Presidente de la Cámara con el solo parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces. Esta posición de equiparación de dichas disposiciones a las normas con rango de ley a los meros efectos de control de constitucionalidad nos parece la más acertada. De esta forma evitamos zonas exentas de control jurisdiccional y rechazándose su asimilación a normas con rango de ley a otros efectos, en especial para poder desarrollar materias sometidas constitucionalmente a reserva legal (92).

Sin embargo, la Sentencia 44/95 no tiene en cuenta dicha doctrina (93). Implícitamente viene a decir que la Sentencia 118/88 se excedía

(92) El profesor Punset, también en desacuerdo con la doctrina de la Sentencia 44/95, apunta los siguientes argumentos para su desacuerdo: primero, llevaría una reducción del ámbito de control jurisdiccional de tales normas; segundo, la contradicción con el Reglamento de una norma interpretativa o supletoria no implica per se la infracción del derecho fundamental del art. 23.2 de la CE y tercero, porque la naturaleza de estas normas presidenciales no es distinta de la de los Reglamentos de las Cámaras. Punset Blanco, Ramón. «*La posición de los reglamentos parlamentarios...*», *op. cit.*, pp. 5 y 6.

(93) Véase a Aguiar de Luque Luis. «*La posición y organización parlamentarias en la jurisprudencia...*», *op. cit.*, p. 69 y ss; Morales Arroyo, José María. «Un avance en la

cuando equiparaba a los efectos de control de constitucionalidad las resoluciones de carácter general a los reglamentos, y sobre la afirmación de que en la Sentencia 119/90 ya se había declarado nula una resolución presidencial (94), se dice que todas las resoluciones intraparlamentarias (95) de desarrollo reglamentario que afecten a los derechos fundamentales son susceptibles de impugnación a través del recurso de

jurisprudencia constitucional sobre el control de las Resoluciones parlamentarias», en la Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 46, 1996 y Larios Paterna, María Jesús. «*El Grupo Mixto y el transfugismo político*», en la Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 46, 1996. Pau I Vall, Francesc. «*Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (comentario de la STC 44/1995)*», en la IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Parlamento y Justicia Constitucional. Aranzadi 1997, pp. 411-419.

(94) La declaración de nulidad de la Resolución no se hace expresamente en el fallo de la Sentencia, que otorga el amparo y anula, tan sólo, el Acuerdo por el que se declara que los Diputados que no han utilizado la fórmula establecida no han adquirido la condición plena de Diputados –Acuerdo de 4 de diciembre de 1989–, pero se ha de entender que queda implícitamente anulada puesto que su único precepto establece una sola forma de realizar el acatamiento de la Constitución y es esto, precisamente, lo que llevó al Tribunal a otorgar el amparo. Así, el Alto Tribunal en su fundamento jurídico 5º razona del siguiente modo: «...*Es cierto que, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 55.2 de nuestra Ley Orgánica, la Sentencia que pone término a un recurso de amparo no puede proclamar, con eficacia erga omnes, la inconstitucionalidad de las normas con valor de ley, pero, como es obvio, sí puede fundamentar su fallo en la afirmación, prima facie, de tal inconstitucionalidad, cuando la lesión de los derechos fundamentales para la que se pide nuestro amparo no se haya originado en ningún defecto propio del acto de aplicación de la norma, sino de la norma misma*».

(95) Un supuesto de norma intraparlamentaria sobre una materia de administración interna es la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y el Senado que, en uso de las facultades delegadas de las Mesas de ambas Cámaras, estableció las normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales.

La Sala 3ª –Sección 7ª de lo Contencioso-administrativo, en el supuesto que da lugar a su Sentencia de 26 de septiembre de 1994, tiene que cuestionarse de forma colateral el rango normativo de dicha norma, concluyendo del siguiente modo: «...*Aunque la Resolución de los Presidentes por la que se desarrolla el Estatuto de Personal se ampara en el uso «de las facultades delegadas por Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta de 25 de abril del presente año...» (1988) (...), esta delegación de segundo grado (...) pone de manifiesto que, ni por el órgano del que procede la norma ni por su contenido material típicamente ejecutivo, cabe reconocerla el valor equivalente a las de rango de ley que pretende la parte demandada*» (f.j. séptimo). Lo que lleva al Tribunal a la convicción de que la norma cuestionada participa de la naturaleza de las disposiciones que por ser de rango inferior a la Ley están sujetas al control de la jurisdicción revisora contencioso-administrativa, de acuerdo con el art. 9.4 LOPJ.

amparo constitucional y, por tanto, el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC (96).

Con dicha solución se abre el ámbito para la irrecurribilidad de los actos de los órganos parlamentarios: desde ahora toda resolución, de carácter general o no, que afecte a los derechos fundamentales podrá recurrirse en amparo constitucional, pero todas aquellas que, aun afectando al reglamento parlamentario, no atenten contra dichos derechos, quedarán sin posibilidad de control jurisdiccional alguno. Ciertamente de esta forma se salvaguarda la autonomía de las Cámaras, pero también se abre la puerta para que los reglamentos parlamentarios se vayan reformando poco a poco por vías espurias (97).

(96) F.J. 3º de la STC 44/95, de 18 de marzo.

(97) El profesor Pau Vall señalaba que, de la aplicación de estas normas que confieren a órganos parlamentarios la facultad de aprobar criterios interpretativos y de suplencia de las normas reglamentarias, se desprende un amplio margen de actuación mediante el cual las eventuales infracciones del Reglamento que se produzcan no tienen efecto alguno, no son justiciables. Para este autor, los órganos parlamentarios sólo están sometidos al derecho en tres ámbitos: respeto a los derechos susceptibles de recurso de amparo, en especial el artículo 23.2 de la Constitución; respeto del modo sustancial del proceso de formación de la voluntad de las Cámaras, si no fuese así podría acarrear la inconstitucionalidad de la ley; y, finalmente, los actos que tienen efectos externos, ya que éstos son susceptibles de ser revisados por los Tribunales de Justicia.

Para el profesor de la Pompeu Fabra éste es el marco que se desprendía de las decisiones del Tribunal Constitucional en el 91 y, a pesar de ello, concluía su trabajo declarando que «...la independencia de las Cámaras no sufriría merma alguna por la sumisión plena al derecho de los órganos parlamentarios». Pau Vall, Francesc. «La sumisión a Derecho de los criterios interpretativos y las normas supletorias». Comunicación presentada en el VIII Congreso de la Asociación de Ciencia Política y de Derecho Constitucional, que se celebró en Valladolid los días 16, 17 y 18 de octubre de 1991. Publicada en la Revista de las Cortes Generales, núm. 26 de 1992. pp. 32-45. Por su parte, el profesor Aguiar de Luque ha dicho que «...se produce así indirectamente un renacimiento de los interna corporis acta, como ámbito jurisdiccional exentos, con dos límites claramente infranqueables: los derechos fundamentales para cuya defensa queda abierto el recurso de amparo y las prescripciones del propio reglamento parlamentario, cuya vulneración (explícita o por exceso) se equipara a la lesión del derecho consagrado en el artículo 23.2 CE». «La composición y organización parlamentaria...», op. cit., p. 71.

5.6. *El Estatuto de Personal de las Cortes Generales*

El art. 72.1 de la CE señala que las Cámaras de común acuerdo regularan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Nos encontramos, por tanto, ante una reserva constitucional, que se manifiesta en la facultad de las Cámaras para poder desarrollar mediante una norma interna el estatuto jurídico del personal dependiente de las Cortes Generales; señalándose, además, que la regulación se debe realizar por ambas Cámaras de común acuerdo.

Las cuestiones que podemos plantearnos respecto al EPCG son muy similares a las ya planteadas respecto a los reglamentos parlamentarios. En primer lugar, nos encontramos frente a una norma jurídica de carácter primario; estamos, por tanto, ante una materia que la Constitución reserva expresamente para que se regule mediante una norma parlamentaria, que ha de cumplir ciertas condiciones procedimentales constitucionalmente establecidas. El precepto está atribuyendo a las Cortes una facultad, que como ha señalado L. M^a. Díez-Picazo «no entran dentro de los fines institucionales de las Cortes, tal como viene definido por el artículo 66.2 de la Constitución» (98); es por ello, que la materia regulada por el EPCG carece de una vinculación directa con la materia parlamentaria propiamente dicha, siendo, quizás, una de las expresiones más claras de la autonomía doméstica de las Cortes.

El segundo gran problema que se ha de tratar, es el referido a si nos encontramos ante una norma de las consideradas con «valor» y «fuerza» de Ley; en definitiva si cabría un control de constitucionalidad respecto al EPCG. Problema, que tanto la doctrina como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han resuelto aplicando el sistema de fuentes que establece nuestro texto constitucional. La ordenación de las normas nacidas del sistema de fuentes de nuestra Constitución, como todos sabemos, no responde a un criterio jerárquico exclusivamente, también existe un criterio competencial. Este sistema horizontal que asigna a ciertas clases de normas, materias específicas, no solo se hace entre entes, u órganos de un mismo ente, sino que, como ha señala Ignacio de Otto, esa «distribución de materias se da también entre diversas

(98) *Op. cit.*, pp. 31. Díez-Picazo, Luis María.

normas de un mismo órgano.» (99). Por ello, la regulación del Estatuto del Personal de las Cortes que hace el artículo 72 de la CE, además de estar directamente vinculada a la Constitución, es una norma distinta a los Reglamentos de las Cámaras. Ambas, Estatuto y Reglamento, tienen un mismo rango jerárquico pero una atribución competencial distinta.

Desde estas consideraciones generales, la doctrina no se plantea duda alguna para mantener que nos encontramos ante una norma con «valor de ley» y «fuerza de ley» (100). La distinción entre «valor» y «fuerza», que nuevamente nos aparece, se hace cada vez más una diferenciación meramente académica por cuanto que a los efectos del control de constitucionalidad tienen un mismo sentido.

Cuando estudiábamos en el apartado anterior las Resoluciones de carácter General señalábamos, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, que la distinción entre «valor de ley» y «rango de ley» se hacía con una finalidad meramente procesal, y postergábamos a éste apartado las razones que nos llevaban a pensar así (101).

La expresión «valor de ley», tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional se utiliza para conferirles una posición a esas normas por la cual puedan ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional. El profesor Rubio Llorente ha señalado que este es un concepto que se reduce a una mera referencia procesal, «...a un puro rasgo de procedimiento que nada dice sobre la naturaleza propia de las normas de las que se predica» (102). Por otra parte, se decía

(99) «Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes». Otto de. I. Ariel. 2ª edic. 1988, pp. 90.

(100) Predieri, A. «El sistema de las fuentes en la Constitución Española de 1978» Estudio sistemático dirigido por los profesores Alberto Predieri y E. Carcía de Enterría. Civitas, Madrid. Reimpresión. 1988.

Ripollés Serrano, M^a Rosa. «Los Reglamentos Parlamentarios en el Sistema de Fuentes de la Constitución Española de 1978». Rev. de las Cortes Generales. n^o 6. 1985. pp. 295 y ss.

Una posición más ecéptica a incluir el EPCG como norma con rango de Ley en la del profesor De Asís Roig, Agustín. *Op. cit.*, p. 211.

(101) La distinción entre «valor de ley» y «fuerza de ley» se puede deducir de la Sentencia 139/88, de 8 de julio.

(102) *Op. cit.*, «Rango de ley...», p. 33. Rubio Llorente, F. I^a Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida. «Las fuentes del derecho». Barcelona. 1983.

tradicionalmente que tenía «fuerza de ley» la norma que gozaba de fuerza activa y fuerza pasiva. Es claro que el concepto de «fuerza de ley» ha dejado de significar lo que tradicionalmente se entendía por tal, «fuerza activa» y «fuerza pasiva» de la norma. La «fuerza de ley» en nuestro sistema de fuentes, al menos referido a las normas que la Constitución delega al Parlamento para su organización, es una «fuerza» que se manifiesta en su vertiente «pasiva»; es decir, nos encontramos ante una regulación que manifiesta una especial resistencia a ser modificada si no es por otra norma con la misma competencia material (103). Como hemos señalado en páginas anteriores, la delegación normativa que lleva a cabo el art. 72 de la CE supone que los conceptos de «valor de ley» y sobre todo «fuerza de ley» tienen que ser reinterpretados. La posición que desestima parte del concepto tradicional de «fuerza de ley», entiende que darle tal atributo a una norma supone una serie de condicionamientos formales. Pero lo cierto es que aquí «fuerza de ley», como hemos señalado, no significa «fuerza activa» –poder de modificar cualquier punto del orden jurídico–, sino simplemente «fuerza pasiva», –resistencia de la norma para no ser derogada por otra con la misma fuerza– puesto que estamos ante una reserva material.

El «valor de ley» si que lo tiene el Estatuto, al igual que aquellas normas que ha sido producto del Poder Legislativo, pero esto, como también señalábamos, solo significa que nos encontramos ante una resolución de carácter general a la que la Constitución y el Tribunal Constitucional han identificado en cuanto a su control procesal con las Leyes.

Todo lo dicho nos sirve de apoyo para concluir que la polémica sobre el rango del Estatuto de Personal de las Cortes no tiene su mejor resolución desde un análisis material. No cabe pensar que lo determinante para situarlo adecuadamente en el sistema de fuentes es su condición o no de «simple reglamento de organización». Esto es trasladar

(103) La Sentencia 139/88, de 8 de julio, en su fundamento 2º viene a mantener esta postura respecto del Estatuto de Personal de las Cortes, cuando dice: «Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución».

Ver el trabajo del profesor Rubio Llorente, F. *Op. cit.*, «Rango de Ley...».

conceptos administrativistas a la organización parlamentaria en supuestos que como el presente no tienen un buen encaje.

La relación del Estatuto con el sistema trae causa directamente de la constitución (art. 72) relación que es de competencia, y por lo que, de acuerdo con el art. 161.1.a y el art. 27.1.b de la LOTC, su posición en el sistema de fuentes se ha de situar al mismo nivel que los Reglamentos parlamentarios. Lo que nos lleva a mantener que frente a esta norma también cabrá recurso de inconstitucionalidad conforme a lo establecido en los preceptos señalados.

El tercer gran problema que se ha planteado la doctrina respecto al Estatuto de Personal de las Cortes Generales, aparece al cuestionarse el órgano del Parlamento que se debe entender competente para su regulación. El artículo 72 de la CE hace mención a la necesidad de un acuerdo común de ambas Cámaras, ahora bien, la cuestión es si dicho acuerdo se refiere al necesario impulso legislativo mediante el cual se hace la propuesta de la correspondiente proposición de ley, o por el contrario, se ha de entender que es en reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado donde se debe aprobar el Estatuto.

En la línea de los que señalábamos al iniciar este apartado, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales ha de entenderse una manifestación de la facultad de autoorganización que la Constitución atribuye al Parlamento con la finalidad de garantizar su independencia, sobre todo en la consecución de sus fines institucionales (art. 66.2 CE). La Mesa, en este caso las Mesas en reunión conjunta, en atribución de sus competencias de administración parlamentaria, ejercen la facultad normativa que la Constitución les atribuye.

Se ha dicho que el Estatuto no puede ser competencia de las Mesas del Parlamento, en cuanto que las Mesas en ejercicio de su función administrativa solo pueden crear normas reglamentarias, normas que por su carácter de infralegalidad están subordinadas a las dadas por el Poder Legislativo (104). Esta posición responde a una óptica de jerarquía normativa que en este caso, a nuestro entender, no es de aplicación.

(104) Tesis mantenida por Martínez López Muniz, J. L. en su trabajo «Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: Reserva «legal» y administración

5.7. *Precedentes, Usos y costumbres parlamentarias*

Ha señalado Mazella que el gran problema del Reglamento parlamentario es que le corresponde regular una materia que se encuentra «incrustada» de normas de diverso tipo (105). Ya hemos visto como existen materias parlamentarias que están reguladas directamente en la Constitución, incluso algunas que se regulan por Leyes (régimen de incompatibilidad e inelegibilidad en la ley electoral); pero quizás el «grueso» importante de las normas parlamentarias, no recogidas en los Reglamentos, está en el llamada derecho parlamentario no escrito.

La importancia de este tipo de normas en la disciplina de la actividad de las Cámaras está fuera de toda duda (106). Ya se ha señalado en otros momentos de este trabajo, las peculiaridades que presenta el derecho parlamentario para poder mostrarse sensible ante la naturaleza esencialmente política de sus órganos. Si parece que es adecuado favorecer un ámbito del derecho parlamentario con la suficiente «ductilidad» como para que exista la necesaria conexión entre las Cámaras y la siempre mutable realidad política, parece que las normas de las que ahora nos ocupamos son el medio más adecuado.

Aunque asumida su importancia, probablemente no pueda seguirse manteniendo la tesis de Miceli, para él que los usos y las costumbres parlamentarias ocupaban el puesto principal entre sus diversas normas que ordenaban la actividad de las Asambleas (107), si que tendremos que ocuparnos de ellas, con una doble finalidad: por un lado, para distinguir el valor de unas y otras; por otro, distinguir los tipos de *consuetudine*.

parlamentaria». II Jornadas de Derecho Parlamentario. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid. 1986, pp. 679 a 682.

Tesis parecida mantiene Jiménez Asensio, Rafael. «El Estatuto de personal del Parlamento Vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional». II Jornadas de Derecho Parlamentario. Edit. Congreso de los Diputados. Madrid. 1986. P 698 a 699.

(105) Manzella, Andrea. II Parlamento, *op. cit.*, p. 32.

(106) La Jurisprudencia constitucional se inclina por aceptar la costumbre como Derecho parlamentario en cuanto sea una norma *secundum constitutionem*. Véanse las Sentencias 119/90, de 21 de junio y la74/91, de 8 de abril.

(107) Miceli, Vincenzo. Principii..., *op. cit.*, p. 8.

En cuanto a la primera cuestión, se ha de diferenciar entre *precedentes*, *usos* y *consuetudini*. Estamos ante un *precedente* cuando para la solución de un caso concreto se toma un acuerdo sin que tenga cobertura reglamentaria, existe por tanto una disciplina de facto que puede llegar a ser punto de referencia para la solución de otros casos análogos. Los precedentes tienen valor cuando existe una cierta constancia en soluciones que da a las situaciones similares. Los usos parlamentarios marcan su diferencia con los precedentes en que constituyen comportamientos que de ser reiterados en el funcionamiento de la Cámara se conforman como verdadero «hábito» de comportamientos para los parlamentarios, o el órgano que ha de aplicarlo, sin que de ello se desprenda sanción alguna (ejemplo de ello son los usos de cortesía y buenas costumbres parlamentarias, la ubicación de los miembros del Gobierno en los «bancos azules», etc...). La *consuetudine* es, de las normas no escritas, la de mayor relevancia. Tiene un valor extraordinario porque en no pocas ocasiones es el antecedente de la norma reglamentaria, en otras ocasiones se constituyen como criterios para poder desarrollar la labor interpretativa de las propias normas escritas. La *consuetudine* se conforma a partir de los usos, por supuesto, no todos los usos tienen porque llegar a constituir *consuetudine*; la particularidad que le da el carácter jurídico es que sobre ellas existe *opinio iuris ac necessitatis*, es decir, que de ellas se tiene la certeza que vinculan y que de su incumplimiento puede derivarse sanción.

En cuanto al tipo de *consuetudine*, Manzella ha señalado que podemos hablar de *consuetudine* que actúan en el ámbito extra-reglamentario, bien como canon de interpretación de una norma constitucional, bien creando deberes o vínculos donde no existe ninguna norma reglamentaria (108). Longi va mucho más allá en este tipo de *consuetudine* y entiende que alguna de ellas pueden incluso ir más allá de la propia Constitución y, por supuesto, de las leyes (109).

Siguiendo la clasificación de Manzella debemos ocuparnos de las *consuetudine interpretativas*, que son aquella por las que entre las posibles interpretaciones que caben de una norma se impone la interpretación

(108) Manzella, Andrea. Il Parlamento, *op. cit.*, p. 32.

(109) Longi, Vincenzo. Elementi di Diritto..., *op. cit.*, p. 27.

que es conforme con la costumbre existente. Un tercer tipo son las *consuetudine omisivas* de comportamientos prescritos en determinadas normas. Finalmente nos haremos eco de las *consuetudine permisivas*; para Manzella sin duda las más importantes del derecho parlamentario. Mediante éstas el órgano de la Cámara, y siempre que sea por unanimidad, se podrá inaplicar para un caso concreto una disposición reglamentaria, sin que ello afecte a la eficacia de dicha norma en el futuro. Manzella pone un límite para la aplicación de esta *consuetudine*, que no podrá aplicarse sobre normas que incorporadas en el texto constitucional desarrollen procedimientos parlamentarios (110).

Manzella ve en esta *consuetudine* una muestra de la especial flexibilidad que caracteriza al derecho parlamentario. Entiende nuestro autor, que si queremos tener en el derecho parlamentario un instrumento útil para regular la vida de la Cámara debe ser capaz de adaptar sus procedimientos a las mutables circunstancias política en las que han de desarrollarse. Manzella ve en la *consuetudine nemine contradicente* una cláusula tácita derogatoria de las normas parlamentarias no constitucionales, que opera *internamente* y para casos concretos (111).

Seguro que no hace falta refrescar la memoria del lector conocedor del funcionamiento de nuestras cámaras para hacerle caer en la cuenta de éste tipo de prácticas y de los problemas que han planteado (v.gr. constitución de grupos parlamentarios). Desde mí punto de vista, es discutible aplicar la tesis que plantea Manzella, no debemos olvidar que en nuestro sistema existen normas parlamentarias reglamentarias, y quizás de otra naturaleza, que conforman el desarrollo legal de derechos y libertades públicas y que dudo mucho puedan quedar a disposición de una fuente de carácter *consuetudinario*. Por eso, como ya he señalado, es tan importante distinguir los diferentes tipos de normas que conforman los Reglamentos parlamentarios.

(110) *Ibidem*, p. 33.

(111) *Ibidem*, p. 33.

También en Martines, T., De Caro, C. Lippolis, V. y Moretti, R. *Diritto Parlamentare*. Maggioli editore 1992, pp. 67 y 68.

CONCLUSIONES

Creo que con todo lo dicho hasta aquí parece bastante claro que El Derecho Parlamentario del Estado constitucional ha hecho decaer la «soberanía parlamentaria» a favor de un Parlamento órgano constitucional sometido al Derecho estatal que goza de autonomía para establecer sus normas.

Si hasta las Constituciones contemporáneas las normas de las asambleas actuaban como instrumentos para la defensa y fortalecimiento de la institución parlamentaria, con la integración del Parlamento en los órganos estatales deja de tener sentido el carácter estatutario y protector de su Derecho. Ahora estamos ante un Derecho que se legitima en la Constitución. En el caso español, el artículo 72 de la CE es la norma fundamental y constitutiva de la autonomía parlamentaria y, por tanto, es la norma que legitima un Derecho encargado de que las Cámaras hagan efectivas las funciones que el artículo 66 de la CE le ha atribuido. Por ello, como ya he señalado, tenemos que dejar de hablar de independencia parlamentaria y hacerlo de autonomía orgánico-funcional. En esa autonomía, los reglamentos parlamentarios, que deben ajustarse a las normas constitucionales parlamentarias, se han de ocupar, además de desarrollar y ordenar el trabajo de las Cámaras, de garantizar el pluralismo político y el relativismo ideológico en ella existentes.

Por supuesto, esto no impide reconocer que el Parlamento es la institución que ha de hacer efectivo el principio democrático y, con ello, que las funciones que la Constitución le ha encomendado tienen carácter político. La dialéctica entre política y Derecho para dilucidar cómo han de funcionar las Cámaras es errónea. El Derecho constituye su organización interna, las reglas de funcionamiento y, muy importante, garantiza el pluralismo ideológico y los derechos y las libertades de los sujetos parlamentarios. La política expresa la forma de hacer efectivas las funciones que la Constitución ha atribuido al Parlamento, sin más límite que el respeto a las reglas de juego previamente establecidas que, de tener que ser cambiadas, lo habrán de ser de acuerdo con los procedimientos y los sujetos establecidos. En estos términos debe establecerse la organización interna de las Cámaras que desarrollan un complejo entramado de normas y fuentes para que «la política» se haga con

libertad e igualdad para todos los que en ellas concurren. No debemos olvidar que el artículo 23.2 de la CE reconoce el derecho de acceso y ejercicio de cargo público representativo en condiciones de igualdad a todos los sujetos parlamentarios, y la muy importante jurisprudencia que sobre este derecho ha elaborado el Tribunal Constitucional.

En este contexto es importante fijarnos en el Reglamento, la norma más importante del Derecho parlamentario. Tanto por su contenido como por su extensión se presenta como el referente de la organización y el funcionamiento interno de las Cámaras, al mismo tiempo es la norma más «rígida» puesto que los criterios de reforma la avocan a un gran acuerdo político. Por ello, se ha llegado a la situación de que, ante la imposibilidad de su modificación, se utilicen otras vías para cambiar las reglas en él existentes (Resoluciones, Acuerdos, Usos). El resultado, como ya decía al inicio, es una gran «dispersión» y no menos inseguridad en las reglas de juego parlamentario. Por ello, después de todo lo visto en este artículo y *lege ferenda*, sería bueno plantearse los criterios generales que inspiren esta norma. Cabría pensar en si no sería mejor establecer un Reglamento menos *reglamentista* que se ocupe de aquellas cuestiones que de verdad son de su competencia (v.gr. desarrollo del 23.2 CE, constitución de los órganos y los sujetos internos, reglas básicas de los procedimientos) y se dejase el resto de las cuestiones para un cuerpo normativo más flexible y con más disponibilidad para los órganos parlamentarios que han de regir el funcionamiento de la Cámara (Presidente o Mesa). Para ello, por supuesto, no deberíamos olvidar que es esencial reforzar dichas instituciones internas con la finalidad de garantizar su autonomía (nuevamente aquí aparece la necesidad de dotar de un estatuto específico a la Presidencia de la Cámara. Pero éste ya es tema de otro trabajo).