

# LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES Y LOS PRINCIPIOS DE SU ORDENAMIENTO JURIDICO \*

ANTONIO EMBID IRUJO

*Presidente de las Cortes de Aragón*

*Profesor titular de Derecho Administrativo*

**SUMARIO:** 1. DELIMITACIÓN DEL TEMA Y DIFICULTADES ANEJAS A SU TRATAMIENTO.—2. LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS Y SU REFLEJO SOBRE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES. 3. DINAMISMO E INCONGRUENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES: a) El dinamismo: la cada vez mayor consideración por el ordenamiento de los Parlamentos territoriales; b) La incongruencia: la diversa valoración por el ordenamiento de la posición de los Parlamentos territoriales.—4. EL REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA NATURALEZA PARLAMENTARIA DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES: a) El ejemplo del Código Penal; b) El tratamiento de las incompatibilidades; c) Los Parlamentos territoriales y el Tribunal Constitucional; d) El régimen jurídico del personal; e) El juramento o promesa de lealtad a la Constitución.—5. LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL NO SON BASTANTES PARA CUESTIONAR LA IDENTIDAD DE NATURALEZA: a) El distinto planteamiento de la inmunidad parlamentaria; b) Las Comisiones de investigación y las consecuencias de la falta de comparecencia ante ellas; c) Miscelánea.—6. FINAL. LA FORMACIÓN DE UN DERECHO COMÚN PARLAMENTARIO.

---

\* Se recogen en el siguiente trabajo las ideas expuestas en una conferencia pronunciada en Badajoz, el 22 de mayo de 1984, a invitación de la Asamblea de Extremadura en el marco de los actos conmemorativos del primer aniversario de su constitución. Las siguientes páginas aparecen despojadas de los elementos retóricos usuales en una charla y, por otro lado, se han añadido datos, referencias bibliográficas o jurisprudenciales que no fueron en sus estrictos términos utilizadas en el acto de la charla.

1) DELIMITACIÓN DEL TEMA Y DIFICULTADES ANEJAS  
A SU TRATAMIENTO

El objeto del presente trabajo es el examen de los principios del ordenamiento jurídico sobre los Parlamentos territoriales (1). Debo de advertir desde el primer momento que no van a ser los Reglamentos de cada uno de los diecisiete Parlamentos, ni tampoco, sus preceptos estatutarios correspondientes, los única o primordialmente objeto de consideración. Diversas razones abonan esta opción como: a) la amplia similitud entre los reglamentos de los Parlamentos territoriales; b) la semejanza en sus contenidos con las instituciones típicas y tradicionales del Derecho parlamentario que aparecen en los Reglamentos del Congreso y del Senado; c) el trato, muy valioso, ya existente en otros trabajos doctrinales (2), y d) la necesidad de descubrir jurídicamente el elemento diferenciador,

---

(1) Aun cuando la expresión utilizada, Parlamentos territoriales, podría parecer imprecisa, la considero más ajustada que la de Parlamentos regionales o menos complicada que la de Parlamentos de Comunidades Autónomas, por lo que en el presente trabajo utilizaré la expresión que, incluso, aparece ya en su título. La denominación constitucional de «Asambleas» no me parece excesivamente feliz porque no da idea completa de la naturaleza jurídica del fenómeno.

(2) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, ed. Civitas, Madrid, 1984, págs. 50 y sigs.

singularizador, del fenómeno de los Parlamentos territoriales que no se halla, normalmente, en sus Reglamentos (3) al menos hasta este momento.

Por el contrario, van a ser preceptos del ordenamiento jurídico «externo» a los Parlamentos territoriales los directamente objeto de consideración. Con esta expresión, ordenamiento jurídico «externo», me remito a las leyes u otras normas jurídicas de producción ajena a los Parlamentos examinados con lo que dejo fuera de consideración a las mismas leyes territoriales. Será, por tanto, normativa «externa», de ámbito general a toda la Nación, la aquí considerada. Por supuesto, y a la vez, se atenderá a la doctrina del Tribunal Constitucional que, aun puntual, comienza a tratar cuestiones necesitadas de una sistematización, de su incardinación en un necesario mundo de conceptos y de ideas.

El emprender este trabajo con las premisas descritas presenta a la vez un evidente atractivo y un cierto riesgo también. Atractivo por lo novedoso del mismo. No conozco, en este momento, ningún trabajo doctrinal —al margen del no específicamente dedicado al tema y que se cita en la nota (2)— en el que los Parlamentos territoriales genéricamente y su ordenamiento sean los directamente objeto de consideración (4). La constitución de las Comunidades

---

(3) No quiere ello decir que no aparezcan en este trabajo referencias a Reglamentos, pero éstas serán excepcionales y motivadas por razones de singularidad en el precepto considerado.

(4) Existen trabajos singulares sobre Parlamentos individualmente considerados también. Podría citar, así a I. MOLAS y otros, *El Parlamento de Cataluña*, ed. Ariel, Barcelona, 1981; los trabajos de A. FIGUEROA e I. LASAGABASTER sobre el Parlamento vasco en *Primeras Jornadas de Estudio del Parlamento vasco*, ed. Gobierno vasco, Oñati, 1983, tomo II, págs. 521 y sigs.; los trabajos de I. PITARCH, A. TEXEIRO, A. VÁZQUEZ, L. AGUILÓ, J. CANO, M. R. RIPOLLÉS y J. SUBIRATS sobre los Parlamentos catalán, gallego, andaluz, valenciano y vasco en el tomo II del libro *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Granada, 1984, páginas 701 y sigs.; las referencias de J. L. PIÑAR en las páginas 55 y sigs. del libro dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*, ed. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1983; las págs. 90 y siguientes de mi libro: *El marco jurídico de la autonomía. Estudios sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, ed. Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza, 1983. Falta en estos trabajos, sin embargo, lo que intenta singularizar al que tiene ahora el lector entre manos: ese ordenamiento jurídico externo, exterior a los propios Parlamentos considerados; vid, por último, el libro I

Autónomas y los problemas planteados por su régimen jurídico han sido la causa de una verdadera avalancha de trabajos doctrinales, pero éstos han atendido predominantemente a los fundamentos jurídicos del sistema, a los problemas de la transferencia de competencias, a las técnicas de relación entre entes, régimen funcional, de bienes, etc..., pero no a la organización y problemas jurídicos de los Parlamentos regionales. Está perfectamente justificado, entonces, que el jurista indagador de las nuevas realidades pueda considerar atractivo un trabajo en el que los puntos seguros a los que asirse son, ciertamente, escasos.

Pero ello conlleva un evidente riesgo también, riesgo que se acrecentaría si los objetivos finales de la investigación fueran, a priori, excesivamente ambiciosos. No es éste el caso presente. Su autor pretende, solamente, describir la realidad de un ordenamiento jurídico naciente y, a la vez que se narra un horizonte, comunicar las impresiones recibidas de esa visión e iniciar una reflexión sobre un fenómeno no excesivamente conocido. Reunir materiales dispersos y extraer unas primeras conclusiones. Nada más.

## 2) LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS Y SU REFLEJO SOBRE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES

Todo lo anterior formaría un conjunto de dificultades jurídicas de análisis del problema, pero es que, a la vez, hay un núcleo de dificultades políticas innegables que no puede ser pasado por alto, que necesita un apunte aunque, tampoco, deba de extralimitarse su importancia.

Es hoy un lugar común el hablar de la «crisis» de las instituciones parlamentarias. Diversas causas han cooperado a que haya una cierta unanimidad en esa denominación, en ese juicio. Así, por ejemplo, la falta de preparación de los Parlamentos para tratar con suficiente altura y profundidad los complicados problemas técnicos del mundo de hoy; la esterilidad —a veces— de los debates parlamentarios puesto que en muchas ocasiones la voluntad de voto está formada

---

Convocatoria nacional de Parlamentos regionales, ed. Asamblea regional de Murcia, s.f., donde hay algunos datos interesantes.

antes del debate y el cruce de argumentos no sirve para cambiarla; esta voluntad se forma, además, al margen del Parlamento y en ella tiene un peso decisivo el aparato de los diversos Partidos. En última instancia se suele poner el acento en la sujeción del diputado singular frente a los dictados del grupo parlamentario en el que se integra (5).

Cuando este mundo de ideas previas se aplica a los Parlamentos territoriales, el efecto que se produce es notablemente más destructivo puesto que al lado de estos argumentos aparece el de la misma amplitud —excesiva, se apostilla— de los Parlamentos territoriales y su consiguiente efecto económico como cooperante a la crítica general de estas cámaras (6).

Frente a todo ello es necesario establecer dos ideas claras:

— En primer lugar, y como mera consecuencia necesaria de la consagración de un Estado de las Autonomías, la existencia obligada de los Parlamentos territoriales. Queda ya superada por la vía de la realidad, además de por el mero razonamiento lógico, la idea de la imposibilidad de constituir Parlamentos por aquellas Comunidades Autónomas que elaboraran sus Estatutos por vía distinta a la reseñada en el artículo 151 de la Constitución (7). La posi-

---

(5) Vid. sobre la crisis de las instituciones parlamentarias con referencias a los Parlamentos regionales el trabajo del Presidente del Parlamento andaluz, D. Antonio Ojeda, sobre *Parlamentos Autónomos*, presentado a las Jornadas celebradas en el Congreso de los diputados en marzo de 1984.

(6) No es éste el lugar apropiado para entrar en la polémica tan reciente y tan dura del «coste» de las autonomías. Baste decir, solamente, y una vez más, que se han manejado datos falsos o parciales sobre la realidad de las cosas y que no se ha juzgado objetivamente la situación. En verdad, en el mar del coste de funcionamiento de las instituciones públicas, la parte correspondiente a los Parlamentos no deja de ser el conjunto de unas pocas gotas y por su influencia benéfica sobre la vida democrática no creo que puedan saber amargas a nadie.

(7) Me estoy refiriendo a la tesis expuesta por T.R. FERNÁNDEZ en *La organización territorial del Estado y de la Administración Pública en la nueva Constitución*, en *Lecturas sobre la Constitución española*, tomo I, ed. UNED, Madrid, 1978, págs. 345 y sigs., criterio rectificado posteriormente, vid., por ejemplo, su *Curso de Derecho Administrativo* en colaboración con el profesor E. GARCÍA DE ENTERRÍA, vol. 1.º, 4.ª ed., Ed. Cívitas, Madrid, 1983, pág. 137 y el Capítulo VI. No parece necesario citar ya ahora trabajos propios o de

bilidad de emanación de normas con valor de Ley, el juego necesario del control político de los Ejecutivos regionales, la reserva a las Comunidades Autónomas de un ámbito de libre decisión, hacía imprescindible la construcción de Parlamentos regionales por más que sólo hubiera una mención expresa en el artículo 152-1. Indirectamente, sin embargo, los artículos 87-2 (8), 150-1 (9) y 153 a) (10) permitían —además de la lógica general del sistema— concluir en lo que luego ha sido realidad.

— Paralelamente la necesidad del estudio jurídico de esta realidad. Frente a cualquier idea de crisis, la misma consideración científica de una institución lucha ya, implícitamente, con la crítica a la misma. Ese es el objeto de estas páginas.

### 3) DINAMISMO E INCONGRUENCIA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES

Las dos palabras que inician este punto, dinamismo e incongruencia, definen bien algunos de los rasgos que presenta el ordenamiento jurídico de los Parlamentos territoriales.

#### a) *El dinamismo: la cada vez mayor consideración por el ordenamiento de los Parlamentos territoriales*

Dinamismo porque frente al débil tratamiento constitucional notado en el punto anterior, y a las más débiles referencias en las

---

S. MUÑOZ MACHADO que, en hora temprana, refutaron la tesis de T. R. FERNÁNDEZ.

(8) En el que se regula la iniciativa legislativa a ejercer por las Asambleas de las Comunidades Autónomas —sin especificar— ante el Congreso de los Diputados. Sobre problemas de este precepto y por todos me remito a F. SANTAOLALLA PÉREZ, *Derecho parlamentario español*, ed. Editora Nacional, Madrid, 1984, págs. 223 y sigs.

(9) Que permite la delegación de facultades legislativas a las Comunidades Autónomas, también sin ninguna especificación, Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, vol. I, ed. Cívitas, Madrid, 1982, pág. 459.

(10) Que defiende al Tribunal Constitucional el control de las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas con fuerza de ley sin, de nuevo, distinguir entre Comunidades. Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, vol. II, págs. 286 y sigs.

primeras normas posteriores a la Constitución (11), ahora son cada vez más numerosos los textos en los que aparecen contemplados los Parlamentos territoriales. Puede recordarse, así, últimamente el artículo 11 de la Ley 7/1984, de 31 de marzo («BOE» del 3 de abril), del Fondo de Compensación Interterritorial donde en dos de sus párrafos se abren competencias a los Parlamentos territoriales sobre el control de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial (12) y de los gastos efectuados con cargo al mismo (13). Incluso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas, si existen, deben presentar ante los Parlamentos territoriales un informe «separado y suficiente», dice la ley, de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial (14).

Referencia importante en una de las leyes fundamentales del ordenamiento de las Comunidades Autónomas. Precepto que se fundamenta, en última instancia, en la naturaleza de órgano contro-

---

(11) Prácticamente sólo los Estatutos de Autonomía contuvieron en los años 79 y 80 referencias a los Parlamentos regionales por motivos que parecen bastante obvios. La L.O. del Consejo de Estado de 1980, y la reforma del Código penal de 1981, que luego se narran en el texto, debieron ser las primeras menciones extraestatutarias a los parlamentos regionales.

(12) Transcrito el párrafo primero del art. 11: «1. El control parlamentario de los proyectos de inversión financiados con cargo al Fondo de Compensación interterritorial, tanto si se trata de los efectuados por la Administración Central como por la Autónoma, se llevará a cabo por las Cortes Generales y por las Asambleas legislativas de las respectivas Comunidades autónomas. Para ello se constituirá en el Senado una Comisión de seguimiento permanente».

(13) Vid. el párrafo tercero de este art. 11: «Asimismo, con objeto de permitir el control parlamentario, las Administraciones competentes que efectúen gastos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial deberán contabilizar analíticamente los costes imputables a cada proyecto, así como las unidades físicas de realización del mismo que resulten más significativas. Dicha información, a través del Tribunal de cuentas, se pondrá igualmente a disposición de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que correspondan».

(14) Vid. el párrafo segundo de este art. 11: «No obstante, el Tribunal de cuentas del Estado y, en su caso, los Tribunales de Cuentas de las Comunidades Autónomas, presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas respectivamente, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial».

lador del Parlamento y que, por tanto, es absolutamente congruente con las características de los órganos parlamentarios. La «vis expansiva» del ordenamiento de los Parlamentos territoriales permite encontrar, sin embargo, ejemplos en lo que puede ser futuro derecho vigente, en lo que no está tan clara su relación con la configuración tradicional de las funciones de un Parlamento. Pueden recordarse aquí, en este sentido, los artículos 55-2 y 56-3 del Proyecto de Ley reguladora de las Bases de Régimen Local (15), textos que podrían permitir hablar de unas ciertas facultades «administrativas» (*lato sensu*) de los Parlamentos territoriales. Así, el artículo 55-2 permite a la Ley que reserve al Parlamento facultades de control del proceso coordinador de la actividad de las Administraciones Locales por la de la Comunidad Autónoma (16). El artículo 56-3, por su parte, presenta un grado más de «intervención administrativa» del Parlamento territorial, al atribuirle la competencia de designar a la Comisión Gestora de una Diputación provincial disuelta (17).

b) *La incongruencia: la diversa valoración por el ordenamiento de los Parlamentos territoriales*

Como consecuencia de este dinamismo de un ordenamiento jurídico expansivo —al menos en sus menciones concretas, que crecen

---

(15) Se publica en el BOC-CD núm. 97-I de 4-4-84. Cuando se redacta este trabajo —junio de 1984— ha concluido la fase de debate a la totalidad del proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados.

(16) «En todo caso la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites del ejercicio de estas facultades, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas».

(17) Curiosamente, si se trata de un Ayuntamiento disuelto, quien designa a la Comisión gestora es la Diputación Provincial. No cabe duda, por tanto, de la faceta administrativa de esta actuación del Parlamento Territorial. Transcribo el precepto a que se refiere el texto: «Mientras se constituye la nueva Corporación o expira el mandato de la disuelta, la administración ordinaria de sus asuntos corresponderá a una Comisión Gestora designada por el Pleno de la Diputación o Parlamento de la Comunidad Autónoma, según se trate de Ayuntamientos o Diputaciones. Ejercerá las funciones de Alcalde o Presidente aquel Vocal que resulte elegido por mayoría de votos entre todos los miembros de la Comisión».

cada día—, surge la incongruencia, probablemente debida a una falta general de criterios claros sobre la posición de los Parlamentos. Eso lleva a que en ocasiones los Parlamentos estén contemplados pobremente, o aun desvalorativamente, por el ordenamiento jurídico y otras veces suceda todo lo contrario.

a') Como ejemplo de lo primero podría citarse una pequeña muestra extraída de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (18). Consiste en la ausencia de referencias a los miembros de los Parlamentos territoriales cuando se habla de la cualidad personal de quienes pueden ser nombrados consejeros permanentes o electivos (artículos 7 y 9) del Consejo de Estado. Por el contrario se toma en cuenta a los Presidentes o miembros de Consejos Ejecutivos de Comunidades Autónomas con un tratamiento, incluso, casi más favorable que el de los correspondientes cargos de la Administración Central, pues sólo la cualidad de Ministro se tiene en cuenta para el nombramiento de Consejero permanente (artículo 7) mientras que a ésta se añade la de Secretario de Estado para el supuesto de los consejeros electivos (artículo 9). Los Diputados y Senadores sólo son recordados por la Ley para el nombramiento de Consejeros electivos (artículo 9).

Los Parlamentos territoriales ausentes, sin embargo, de esta enumeración de los artículos 7 y 9 aunque la existencia de este órgano no es desconocida para la Ley que se acuerda específicamente de los mismos al tratar la cuestión de las incompatibilidades (19).

b') Frente a este signo de desvalorización, sin embargo, hay muestras de evidente consideración. Un ejemplo muy claro lo proporciona la comparación entre la disposición adicional tercera de

---

(18) Debo advertir previamente a la narración del ejemplo que es posible que éste parezca vano o poco importante. No me resisto a describirlo y a discurrir sobre él porque, sin embargo, me parece significativo de lo que podría llamarse «primera época» del ordenamiento autonómico español, primera época francamente desconocedora de la posición, competencias y responsabilidades de cada ente en el panorama competencial y político.

(19) El párrafo 2.º del art. 12 de la L. O. que tratamos, indica así que «los cargos de Presidente y Consejero permanente serán asimismo incompatibles con los mandatos de Diputado, Senador o *miembro de una Asamblea de Comunidad Autónoma*».

la Constitución y el artículo 45-3 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Para el texto constitucional «la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario requerirá informe previo de la *Comunidad Autónoma o, en su caso, del órgano provisional autonómico*». Nótese que la línea entrecomillada es una evidente imprecisión constitucional que atribuye a un ente territorial —Comunidad autónoma— y no a un órgano específico la capacidad de emitir ese informe previo. Pues bien, lo que aquí importa destacar es que cuando el Estatuto canario desarrolló la idea constitucional, su artículo 45-3 «personifica» en el Parlamento la referencia de la ley suprema a la Comunidad autónoma (20). Quiero resaltar, por último, que el precepto estatutario ha tenido ocasión de ser aplicado por el Tribunal Constitucional cuando en su Sentencia 35/1984 de 13 de marzo («BOE» de 3 de abril), este órgano tiene ocasión de anular una determinada medida del Gobierno de la Nación por haber sido adoptada sin contar con el informe previo del Parlamento canario dado que la materia se refería al régimen económico-fiscal de Canarias.

#### 4) EL REFLEJO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA NATURALEZA PARLAMENTARIA DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES

Puede parecer una verdad de Perogrullo, pero no creo ocioso, sin embargo, recordar aquí la naturaleza semejante entre los Parlamentos territoriales y las Cortes Generales. En todos los casos los miembros de los Parlamentos territoriales son elegidos, como los Diputados y Senadores, mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, que son las características que aparecen en el artículo 68 de la Constitución predicadas para los miembros de las Cortes Generales. Los miembros de los Parlamentos aparecen, también, revestidos de la clásica prerrogativa de la inviolabilidad (21)

---

(20) Dice así el art. 45-3: «El régimen económico-fiscal de Canarias sólo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros».

(21) Me remito a lo que más adelante se diga sobre la inmunidad parlamentaria de los miembros de los Parlamentos territoriales en comparación con los Diputados y Senadores.

y, por fin, los Parlamentos territoriales tienen potestad legislativa, aprueban sus presupuestos y controlan la acción de los respectivos Gobiernos, funciones que son las que el artículo 66-2 de la Constitución atribuye también a las Cortes Generales.

Esta igualdad de naturaleza parlamentaria tendrá consecuencias, como resaltaré al final del trabajo, desde el punto de vista de la interconexión entre técnicas parlamentarias y formación, incluso, de un corpus de Derecho y de interpretación parlamentaria común. Al margen, sin embargo, de lo que es consecuencia de una igualdad de naturaleza, importa ahora destacar, dado el objeto específico de este trabajo, las manifestaciones que de esta naturaleza parlamentaria contiene el ordenamiento jurídico de los Parlamentos territoriales. La descripción de este orden jurídico «externo» quedará con este recorrido por las normas suficientemente completada.

#### a) *El ejemplo del Código penal*

El tratamiento penal de los Parlamentos territoriales es clara muestra de esta igualdad de naturaleza de que hablamos. Es muy representativo citar aquí, por ejemplo, un artículo contenido dentro de la Sección 2.<sup>a</sup> (Delitos contra los altos organismos de la Nación), del capítulo primero (Delitos contra el Jefe del Estado, su sucesor, altos organismos de la Nación y forma de Gobierno), del Título II (Delitos contra la seguridad interior del Estado) del Código Penal. Este artículo es el 160 bis que equipara las penas establecidas en los artículos 14 y siguientes de la Sección 2.<sup>a</sup> para los delitos cometidos contra las Cortes Generales o el Gobierno de la Nación, a los cometidos contra las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o sus Consejos de Gobierno (22). Este artículo fue introducido por la Ley Orgánica 2/1981, de 4 de mayo, que, igualmente, dispone que la competencia para conocer de estos delitos corres-

---

(22) Dice así este precepto: «Las mismas penas establecidas en los artículos anteriores de esta sección para los que atentaren contra las Cortes Generales o el Consejo de Ministros de la Nación, serán aplicadas a quienes de igual modo lo hicieren contra las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los Consejos de Gobierno de las mismas o sus miembros».

ponde a la Audiencia Nacional y a los Juzgados Centrales de Instrucción.

Sin ninguna duda que nos encontramos ante una de las muestras principales de consideración de los Parlamentos territoriales (23). Las consecuencias penales de invadir violentamente o con intimidación el Palacio de las Cortes (artículo 149) serán las mismas que las de realizar esa acción en, por ejemplo, la sede de las Cortes de Aragón. Promover, dirigir o presidir manifestaciones en los alrededores del Palacio de las Cortes cuando estén reunidas (artículo 150), es un hecho de la misma gravedad y consecuencias que hacer lo propio cerca de un Parlamento territorial, etc.

Falta, sin embargo, esa equiparación cuando el Código penal trata del delito de rebelión (artículo 214 y siguientes). Este se comete solamente cuando se llevan acabo diversas actuaciones contra las Cortes Generales como disolverlas o impedir que se reúnan o deliberen o arrancarles alguna resolución (artículo 214.4), pero no cuando se hiciera lo propio con un Parlamento territorial. Parece lógico que en este caso no se haga ninguna equiparación dada la distinta naturaleza del delito de rebelión respecto a los regulados en los artículos 149 y siguientes. El delito de rebelión se comete solamente cuando se realizan actuaciones muy concretas que tienden a subvertir directamente el régimen constitucional y a sustituirlo por otro. El Código penal, con muy buen sentido, no quiere hacer extensivos los preceptos de este delito a los Parlamentos territoriales puesto que el disolver uno de éstos o arrancarle una decisión, por ejemplo, difícilmente tendría la consecuencia directa de atentar gravemente al orden constitucional, con el peligro, incluso, de su derogación (24).

---

(23) Nótese la fecha de la modificación del Código Penal, 1981, posterior a los años —1979 y 1980— de indefinición del proceso autonómico y de problemas ya, incluso, en la misma redacción de los Estatutos.

(24) V. CÓRDOBA RODA, *Comentarios al Código Penal*, tomo III, ed. Ariel, Barcelona, 1978, págs. 423-425.

b) *El tratamiento de las incompatibilidades*

Existe también un tratamiento semejante desde el punto de vista de la situación funcional entre los Diputados y Senadores y los miembros de los Parlamentos territoriales. La disposición adicional primera de la Ley 20/1982, de 9 de junio, de incompatibilidades en el sector público, indica que los funcionarios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley (vid. su artículo 1-3), cuando alcancen la condición de Diputado, Senador o miembro de la Asamblea Legislativa de una Comunidad autónoma, quedarán en situación de excedencia especial o similar, con reserva de la plaza y localidad de destino (25).

c) *Los Parlamentos territoriales y el Tribunal Constitucional*

Igualdad de trato, también, cuando la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), habla de las normas o actos susceptibles de ser llevados ante él. La igualdad de naturaleza entre la ley estatal y la territorial debía, por pura lógica, tener esta consecuencia impugnatoria también y así es congruente el tratamiento semejante a efectos del recurso de inconstitucionalidad (artículo 32) y la posibilidad de que la cuestión de inconstitucionalidad —aun sin referencia expresa, tampoco a la ley estatal— pueda ser aplicada a la ley de las Comunidades Autónomas (artículo 35). De la misma forma, el recurso de amparo cabe tanto contra los actos o decisiones sin valor de Ley de las Cortes Generales como de las Asambleas Legislativas (artículo 42).

Debe notarse, sin embargo, una diferencia de legitimación activa entre el recurso contra la Ley estatal y la Ley de las Comunidades Autónomas. Consiste en la imposibilidad de que un número determinado de diputados del propio Parlamento, o incluso del ejecutivo territorial, pueda recurrir contra la ley propia, pues la legitimación está solamente atribuida a órganos estatales (vid. ar-

---

(25) El actual proyecto de Ley de medidas para la reforma de la función pública indica que los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas —como los de las Cortes Generales— quedan en situación de servicios especiales. Vid. art. 29 g) según el Dictamen de la correspondiente Comisión del Senado, BOC-S, de 25-6-1984, núm. 141 d).

título 32 LOTC). Aun cuando por vía estatutaria o de la propia LOTC podría haberse abierto la legitimación para los órganos ejecutivos territoriales, pues no parece que el artículo 162-1-a) de la Constitución lo prohibiera, sí que, sin embargo, la Constitución en este precepto podría ser un valladar sin puerta para abrir la legitimación a grupos singulares de diputados territoriales, pues su redacción, a esos efectos, es mucho más terminante (26). Alguna doctrina ha notado ya esta situación incidiendo en la posibilidad de indefensión del Estatuto que se derivaría de la falta de posibilidades impugnatorias, pues el Estado y sus órganos, normalmente, se preocuparán con mayor atención de la Constitución y de su orden de competencias que del respeto al Estatuto como atestigua la experiencia ya producida (27). El peligro es latente y no puede desconocerse. Algún Estatuto de autonomía, como el aragonés, conoce remedios indirectos contra esta situación al configurar un órgano singular, como el Justicia de Aragón, que no sólo tiene las competencias típicas de un defensor del pueblo territorial (28), sino al que también se le atribuye «la defensa de este Estatuto» (artículo 33-1-c). La ley territorial que desarrolle el precepto estatutario deberá concretar las posibilidades y medios de defensa, cuestión no ciertamente fácil a priori (29).

---

(26) Téngase en cuenta que el precepto abre la legitimación de los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas para interponer, genéricamente, el recurso de inconstitucionalidad y éste cabe [art. 161-1-a) de la Constitución] contra toda clase de leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley entre ellas, claro está, las leyes territoriales. No sucede eso en el segundo caso, pues, se habla de las «Asambleas» de las Comunidades Autónomas como legitimadas. Es, entonces, una voluntad colectiva que sólo puede ejercitarse contra productos ajenos a la misma, es decir, la ley estatal. En cualquier caso, la LOTC equipara —negativamente— ambos supuestos.

(27) Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...* II, págs. 292 y sigs.

(28) Así, el art. 33-1 del Estatuto confiere al de Justicia la competencia de proteger y defender «los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto». Sobre el de Justicia vid. las págs. 113 y sigs. de mi libro: *El marco jurídico...*

(29) Actualmente una ponencia conjunta de los cuatro Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón lleva a cabo los trabajos de elaboración de la ley que desarrolla los preceptos estatutarios, por lo que no es posible precisar más en este tema.

d) *El régimen jurídico del personal*

Como complemento de lo dicho en el punto anterior puede recordarse la similitud en el tratamiento del régimen del personal de las Cortes Generales y de los Parlamentos territoriales que se pone de manifiesto con la lectura de un reciente Auto del Tribunal Constitucional de 11 de abril de 1984. En el mismo se conoce contra un acto de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León en materia de personal que ha sido directamente objeto de recurso de amparo. Pues bien, como el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) es de aplicación subsidiaria a las cortes de Castilla y León tal y como dice su Reglamento provisional, el Tribunal Constitucional, por la remisión que el RCD hace al Estatuto de Personal de las Cortes Generales, concluye en la necesidad de interponer recurso contencioso-administrativo antes de acudir al amparo. En consecuencia se declara inadmisibile el recurso.

e) *El juramento o promesa de lealtad a la Constitución*

La remisión a la doctrina del Tribunal Constitucional en el punto anterior va a ser ocasión para enlazar en este punto con una importante jurisprudencia, auténticamente simbólica y representativa de la identidad de trato y consecuencias jurídicas entre Cortes Generales y parlamentos territoriales, en una cuestión singular como es la del juramento de lealtad o fidelidad de los diputados a la Constitución.

El caso es interesante por múltiples motivos. El primero es el tema de fondo que se debate: la introducción de la necesidad del juramento o promesa de lealtad a la Constitución como requisito para adquirir los derechos y/o prerrogativas de la condición de miembro de un Parlamento. El Tribunal Constitucional, en este tema, va a afirmar la total constitucionalidad de los preceptos afectados (30).

---

(30) La Sentencia de 18 de noviembre resuelve de la siguiente forma las dos objeciones que se ponían al art. 20-1-3 del RCD: En primer lugar, en cuanto a que un Reglamento parlamentario no es instrumento hábil para la introducción de esta obligación sino una Ley, se reafirma la característica

Desde nuestro punto de vista, sin embargo, son consideraciones quizá marginales las que nos importan más. En primer lugar, que la doctrina del Tribunal Constitucional se establece en dos sentencias referidas cada una de ellas a órganos parlamentarios distintos, en un caso el Congreso de los Diputados —Sentencia 101/1983, de 18 de noviembre— y en otro el Parlamento gallego, Sentencia 122/1983, de 16 de diciembre. En un escaso mes de tiempo, por tanto, nuestro supremo intérprete de la Constitución va a resolver, y en sentido absolutamente coincidente, dos cuestiones que se habían planteado de forma relativamente semejante en dos órganos parlamentarios.

Si acabo de decir que el planteamiento había sido «relativamente semejante» es porque, de hecho, existían elementos diferentes que podrían haber llevado al Tribunal Constitucional —en pura hipótesis de trabajo— a respuestas distintas también. Estos elementos distintos se basan en el aparente diferente contenido del acto del juramento o promesa y en las diversas consecuencias jurídicas que podrían derivarse de su no prestación.

En efecto, y en cuanto al contenido, el RCD en el artículo 20-1-3.º indica que el diputado debe prestar, en la primera sesión del pleno a que asista, la *promesa o juramento de acatar la Constitución*. Con redacción distinta, el artículo 7-1 del Reglamento del Parlamento gallego habla de la obligación de acatar y *guardar fidelidad*, expresión que podría ser interpretada como contenedora de una obligación adicional, más intensa que la que se derivaría del mero acatamiento. Podría recordarse así, como avaladora de esta posible

---

singular de los reglamentos de las Cámaras como «directamente incardinados a la Constitución», siendo su contenido el de «regular, con sujeción a la Constitución su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal». Se concluye en que estos Reglamentos «son normas en cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución, para los titulares de los poderes públicos, sin perjuicio de que tal requisito pueda también exteriorizarse con carácter más general en una ley».

Se consideraba también por los recurrentes tal precepto contrario al artículo 23 de la Constitución. Frente a ello el Tribunal Constitucional dirá que tal artículo no comprende el derecho «de participar en los asuntos públicos por medio de representantes que no acaten formalmente la Constitución».

interpretación, la conocida obligación de fidelidad a la Constitución predicable para los funcionarios alemanes (*Verfassungstreue*) que implica, en la legislación y en la interpretación doctrinal y jurisprudencial alemana, una diferencia de calidad respecto a la mera lealtad (*loyalität*) (31). No ha sido ése, sin embargo, el criterio del Tribunal Constitucional español que, aun con palabras diversas, ha equiparado de hecho la obligación de acatamiento con la de fidelidad (32).

En segundo lugar, hay también una diferencia en cuanto a las consecuencias jurídicas de la falta de cumplimiento de esta obligación. Para el RCD, no se adquieren ni los derechos ni las prerrogativas del parlamentario (inviolabilidad e inmunidad) si no se produce la promesa o juramento. En el caso del Reglamento gallego sólo existe una pérdida de derechos, pero no de prerrogativas. El Tribunal Constitucional, sin embargo, tampoco ha deducido de esta diversidad ninguna distinta consecuencia. Ambas sentencias contienen idénticos pronunciamientos y, por tanto, son sumamente interesantes desde el punto de vista de la identidad de naturaleza con la que se iniciaba este epígrafe y con sus manifestaciones en el ordenamiento jurídico (32).

---

(31) Sobre la problemática de la *Verfassungstreue* en Alemania, que cuenta con una impresionante documentación legislativa, doctrinal y aun con pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal, estoy preparando una monografía en la que se compara, además, la situación con la de nuestro país. Creo conveniente hacer solamente una referencia bibliográfica por su amplio carácter. Vid., así los informes de KLEIN y DENNINGER bajo el título *Verfassungstreue und Schutz der Verfassung*, en las *Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer*, 37. Igualmente véase BVerfGE 39, 448.

(32) Vid. las siguientes palabras de la sentencia de 16 de diciembre de 1983 en las que, de hecho, se viene a coincidir en la identidad de contenidos entre la obligación de fidelidad y la de acatamiento a la Constitución: «Para los recurrentes, la fidelidad supone la adhesión interior al contenido concreto de los diversos aspectos del texto constitucional, y en este sentido vulneraría el derecho a la libertad ideológica reconocida en el artículo 16 de la norma fundamental. Pero esta interpretación no es la única posible ni, como se dirá a continuación, la adecuada en el caso debatido. La fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia pueden entenderse como el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales. La fidelidad en esta línea interpretativa no entraña una prohibición de representar

5) LAS EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL NO SON BASTANTES  
PARA CUESTIONAR LA IDENTIDAD DE NATURALEZA

Al lado de este amplio catálogo de preceptos y de principios, en el que se demuestra la identidad de planteamientos del ordenamiento jurídico respecto a los Parlamentos territoriales y a las cortes Generales hay, ciertamente, excepciones cuya importancia cualitativa y cuantitativa no llega a hacer olvidar la regla general. Su conocimiento y descripción es necesario para seguir profundizando en esta vía de desbroce del ordenamiento jurídico de los Parlamentos territoriales, de su singularidad como instituciones parlamentarias.

a) *El distinto planteamiento de la inmunidad parlamentaria*

Quizá deba resaltarse, en primer lugar, tanto por su importancia como por su repercusión pública, el distinto planteamiento de la inmunidad parlamentaria de los miembros de los Parlamentos territoriales en relación a la de los Diputados y Senadores. En efecto, para éstos el artículo 71 de la Constitución exige la previa autorización de la Cámara correspondiente antes de que puedan ser

---

y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Constitución y el Estatuto, siempre que se respeten aquellas reglas de juego; y no supone, por tanto, una renuncia a las libertades individuales consagradas por la Constitución, ni a la libre crítica del ordenamiento jurídico existente, ni de los actos políticos que se realicen, ni a la libre proposición de nuevas Leyes, ni a procurar la reforma de la Constitución o el Estatuto, tanto más, conviene subrayarlo, cuando el contenido de la actual Constitución española es reformable, aunque el procedimiento para llevar a cabo esta reforma sea más o menos rápido, según la materia y ámbito a que afecte, como lo es el Estatuto de Galicia. Conviene recordar que esa libertad de expresión está protegida por la prerrogativa de la inviolabilidad por los votos y opiniones que los miembros del Parlamento emitan en el ejercicio de su cargo (artículo 11-3 del Estatuto gallego), libertad que obviamente no viene coartada por la prestación del juramento o promesa debatido. De acuerdo con esta interpretación, el deber de fidelidad se confunde prácticamente con el deber de obediencia a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico que deriva del artículo 9.1 de la Constitución, del que arranca también, como se ha advertido, el deber de acatamiento, por lo que son aquí de aplicación las consideraciones que respecto a éste se han hecho anteriormente».

inculcados o procesados (33), pero no existe en la Constitución, ni tampoco en los Estatutos de Autonomía, nada parecido a esta disposición. Una ley vasca de 12 de febrero de 1981, sin embargo, introdujo una mención semejante a la constitucional, pero el Tribunal Constitucional por Sentencia de 12 de noviembre de 1981, declaró la inconstitucionalidad de tal disposición.

La inmunidad de los parlamentarios territoriales se ha configurado en el derecho como una prohibición general de detención, salvo en supuestos de flagrante delito, previéndose, en todo caso, un órgano judicial especial para proceder a su inculpación, prisión, procesamiento y juicio. Se ha elevado la categoría del mismo respecto al que podría corresponder según las reglas de la competencia territorial, siendo, en unos casos, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma y, en otros, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (34). Algún Reglamento Parlamentario, encarga al Presidente de la Cámara la realización de gestiones para salvaguardar los derechos del parlamentario y del mismo Parlamento (35).

b) *Las Comisiones de Investigación y las consecuencias de la falta de comparecencia ante ellas*

Tampoco existe planteamiento semejante en el tratamiento de las comisiones de investigación que puedan crearse. El artículo 76

---

(33) Vid. los arts. 52 del RCD y 59 y sigs. del Reglamento del Senado.

(34) Como ejemplo de regulaciones absolutamente semejantes transcribo el artículo 18-6 del Estatuto de Autonomía de Aragón: «Durante su mandato (el de los Diputados) no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio aragonés, sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Fuera de dicho territorio, su responsabilidad será exigible, en los mismos términos, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo».

(35) Vid., por ejemplo, el texto del art. 14 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 30 de marzo de 1984 («Boletín Oficial de las Cortes de Aragón», de 5 de abril): «El Presidente de las Cortes de Aragón, una vez conocida la detención o retención de un Diputado, o cualquiera otra actuación judicial o gubernativa que pueda obstaculizar el ejercicio de su función parlamentaria, adoptará inmediatamente cuantas medidas estime convenientes en orden a salvaguardar los derechos y prerrogativas de las Cortes y de sus miembros».

de la Constitución contempla solamente las Comisiones creadas por el Congreso y el Senado encargando su párrafo segundo a la Ley ordinaria que regule las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de la obligación general de comparecencia ante las Comisiones.

Recientemente la Ley Orgánica 5/1984 de 24 de mayo, de comparecencia ante las comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras, ha cumplido el mandato constitucional de desarrollo de los principios expresados en el artículo 76 de la Constitución calificando como delito de desobediencia grave (artículo 4-1) la falta de comparecencia ante la Comisión. Aun cuando hubo enmiendas que postularon la aplicación de este principio también para la falta de comparecencia a las Comisiones creadas por los Parlamentos territoriales (36), sin embargo, el texto final de la Ley sería, como ya he manifestado, aplicable únicamente al Congreso y Senado. Como fundamento de esta solución se indicó la falta de apoyo constitucional para la extensión de la Ley a los Parlamentos territoriales, ofreciéndose la alternativa de la elaboración por los distintos Parlamentos de Leyes en las que se previeran sanciones administrativas por la falta de comparecencia (37).

Aun cuando la falta de directo y expreso apoyo constitucional es cierta, extrapolar este principio, en el límite del absurdo, nos llevaría a coartar casi cualquier posibilidad de funcionamiento de las Cámaras territoriales, puesto que son escasos los artículos de la Constitución que contemplan a estos Parlamentos y, desde luego, ninguno de ellos se refiere a funciones sustantivas. Si, en este orden de cosas, el Código Penal en su reforma de 4 de mayo de 1981 (vid. lo dicho en 4-a), no ha tenido inconveniente, sin directo apoyo constitucional, en introducir un artículo como el 160 bis, en el que se castigan conductas realizadas contra los Parlamentos territoriales, perfectamente una Ley Orgánica puede tipificar el delito de desobediencia por falta de comparecencia ante las Comisiones de Investigación de los mismos.

---

(36) Las defendieron los señores Cañellas i Balcells, Portabella i Rafols, Torres y Perenya y Pi-Sunyer y Bajo. Cfr. Diario de Sesiones del Senado, número 60 de 10 de abril de 1984, págs. 3132 y sigs.

(37) Esta solución es ofrecida por la Senadora Ruiz-Tagle Morales. Cfr. la pág. 3137 del Diario citado en la nota anterior.

Es obvio, por otra parte, que el sistema de sanciones administrativas plantea, probablemente, problemas mayores que el de la sanción penal, pues habría que comenzar por razonar acerca de la autoridad sancionadora que, por esencia de su cargo, no parece que pudiera ser el Presidente del Parlamento, quien limita sus funciones al gobierno interior de la Cámara. Postular que fuera un órgano del respectivo ejecutivo la autoridad sancionadora, chocaría con los mismos principios del régimen parlamentario de separación de poderes, por mucho que este principio pueda hoy ser reinterpretado en la idea de colaboración entre los poderes. Lo que se deduce, entonces, de todo este planteamiento es la necesidad de encontrar en un clima sereno y desapasionado, la fórmula hábil que permita dotar de efectividad a las Comisiones de investigación que creen los Parlamentos territoriales. Es posible que la Ley orgánica 5/1984, de 24 de mayo, no sea en su conjunto aplicable a la específica situación de los Parlamentos territoriales y, también, debe estar muy bien delimitado cuál puede ser el objeto y el fin de la creación de Comisiones de investigación por las Cámaras de las Comunidades Autónomas, pero una vez alcanzado el acuerdo sobre estos puntos, no deberían existir problemas en dar a estos Parlamentos las posibilidades de ejercitar, hasta el fondo, las potestades que el ordenamiento y la naturaleza de cámara parlamentaria les otorgan.

### c) *Miscelánea*

Existen diferencias importantes entre los Parlamentos territoriales derivadas de la vía elegida para realizar el Estatuto de Autonomía y, por consiguiente, de las mayores —o menores— competencias iniciales de las Comunidades Autónomas. Fundamentalmente, también, los Estatutos realizados con posterioridad a los acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981, suelen incorporar a su articulado la limitación del período de sesiones y la falta de retribución periódica de los parlamentarios, características que no se encuentran en los Estatutos anteriores (38). Aunque es fácilmente

---

(38) Cfr. la pág. 57 de MUÑOZ MACHADO, *Derecho público...*, vol. II, donde hay abundantes referencias estatutarias sobre estos principios.

comprensible el espíritu que anima a estos principios, lo cierto es que la práctica parlamentaria ha obligado a recurrir con profusión a las sesiones extraordinarias por la imposibilidad de concentrar en ciento veinte días o cuatro meses, según los Estatutos (39), todas las actuaciones parlamentarias. Incluso, se han imaginado fórmulas flexibles de cómputo del período ordinario para intentar acudir la menor parte de veces posible a las sesiones extraordinarias (40).

Pueden señalarse, también, singularidades respecto al reparto común de trabajo entre órganos parlamentarios —Mesa y Junta de Portavoces— derivadas de la peculiar composición política de los órganos o de los Parlamentos. El carácter circunstancial de este hecho hace que no puedan deducirse excesivas consecuencias de ello (41).

Por último querría señalar en este apartado que aunque es regla prácticamente general la de la imposibilidad de disolución del Parlamento por el Ejecutivo, existe la excepción de la ley vasca de 30 de junio de 1980 que en su artículo 50 la permite (42).

---

(39) De ciento veinte días habla el art. 14-8 del Estatuto de Autonomía de Aragón mientras que de cuatro meses —lo que, obviamente, no es lo mismo—, el art. 14-3 del Estatuto de Autonomía de Valencia, entre otros.

(40) Por su singularidad transcribo el art. 70-1 del Reglamento de las Cortes de Aragón: «Las Cortes de Aragón se reunirán en Pleno anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones. El primer período se iniciará el día 15 de septiembre y concluirá el 15 de diciembre siguiente; el segundo comenzará el día 1 de febrero y terminará el último día de junio siguiente. Entre ambos períodos se completarán ciento veinte días, para cuyo cómputo se tendrán en cuenta las reglas siguientes: 1.ª) Sólo se contarán días hábiles; 2.ª) Dentro de cada semana serán hábiles cinco días, de lunes a viernes inclusive; 3.ª) Dentro de cada mes, la última semana completa será siempre inhábil». Posteriormente, el párrafo cuarto de este artículo apodera a la Mesa para que lleve a cabo los cálculos pertinentes. El sistema se completa con la posibilidad de que se celebren en días diferentes a los señalados las sesiones de Ponencias o de Comisiones (art. 72 primero). Por último, podrían aquí citarse la amplitud de competencias de la diputación Permanente (artículo 67-3) que lleva a cabo el control habitual del Ejecutivo fuera del período ordinario de sesiones.

(41) Así, el Reglamento de las Cortes de Aragón atribuye a la Mesa en colaboración con la Junta de Portavoces funciones que, en la generalidad de los Reglamentos, son competencia exclusiva de la Mesa. Vid. art. 29 del Reglamento.

(42) Lo que existe, normalmente, es una autodisolución del Legislativo cuando en un período de tiempo determinado no se consigue la elección del

## 6) FINAL. LA FORMACIÓN DE UN DERECHO COMÚN PARLAMENTARIO

La narración de las excepciones a los principios generales que se ha hecho en el punto anterior por su escasa importancia es obvio que no permite contrarrestar los puntos de partida del presente trabajo. Además, incluso, esas excepciones pueden ser contempladas de otra forma: resaltando la virtud de introducir una flexibilidad, una falta de rigidez, muy útil para la misma pluralidad de instituciones consideradas, de situaciones cambiantes.

Una flexibilidad, también, que está presente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la hora de enfrentarse al fenómeno parlamentario territorial. Es muy útil, así, recordar en este punto final la Sentencia de 28 de febrero de 1984 en la que el Tribunal Constitucional reconoce que el Parlamento foral de Navarra que cuando se constituyó en 1979 debería ser considerado como un órgano de la Administración local, por el mero hecho de la promulgación de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral en Navarra, y sin la celebración de elecciones previas ni de constitución, por tanto, de nuevo Parlamento, se ha convertido en una institución legislativa. De órgano de la Administración Local a institución legislativa. Por tanto, y en lógica consecuencia, el Tribunal afirma respecto al acto controvertido —la resolución de la Mesa por la que un parlamentario perdía su escaño al haber abandonado el partido político correspondiente— que le sería aplicable no la legislación de régimen local —artículo 11-7 de la Ley de Elecciones Locales cuya constitucionalidad, en esta sentencia, no le preocupa al Tribunal Constitucional— sino la parlamentaria, es decir, y por vía analógica, los principios del Reglamento del Congreso de los Diputados según los cuales este parlamentario debería conservar su escaño.

La sentencia es muy interesante desde ese punto de vista de la flexibilidad, pero, también, desde sus consecuencias finales: aplicación a un Parlamento territorial de un principio extraído del derecho parlamentario de las Cortes Generales. Esta Sentencia da pie para, por tanto, plantear por escrito lo que es ya obvio a estas alturas

---

Presidente del Ejecutivo. Vid. a título de muestra el art. 22-3 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

de trabajo: la existencia de un derecho parlamentario común a todas las instituciones legislativas de nuestro país que tiene sus fuentes claras en los diversos Reglamentos y resoluciones interpretativas y, también, en las sentencias de los Tribunales y, singularmente, del Tribunal Constitucional. Las consecuencias de esta regla pueden ser enormes y de difícil concreción a priori, pues los supuestos que puede plantear la realidad y la respuesta jurídica son de difícil previsión. Pero alguna consecuencia singular ya puede ser extraída. Por ejemplo, la aplicación general de la doctrina del auto del Tribunal Constitucional número 147/1982, de 22 de abril, en el que el Tribunal razona sobre el ámbito de libertad —que para nuestro supremo intérprete de la Constitución debe ser amplio— en el uso por los parlamentarios de sus derechos (43). El parlamentario afectado era Senador, y el auto del Tribunal, en principio, se podría circunscribir a un hecho sucedido en esta Cámara. No obstante la doctrina del Tribunal Constitucional debería, por su carácter genérico, ser de necesaria aplicación a todos los órganos parlamentarios (44). Conocida por todos los miembros

---

(43) Aun cuando no es objeto de este trabajo el comentario directo de esta jurisprudencia, transcribo el párrafo del auto más apropiado a los efectos de lo que se dice en el texto: «Una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es lesiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales. Ello no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos, de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas pudieran tener actos de las Cámaras que no fueren explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros. No es éste el caso en el presente asunto, pues la publicación de la pregunta no excede del ámbito de razonable ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que se limita a poner en duda la idoneidad de una persona para un cargo determinado en función de sus antecedentes personales».

(44) Vid. el comentario de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *El «amplio margen de libertad» en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales*, de próxima publicación en la «Revista Española de Derecho Constitucional».

de los Parlamentos territoriales y aplicada por sus Mesas. Esta es una manifestación de ese derecho común parlamentario que surge en estos momentos en nuestro país, pero puede haber muchas más (45). A la formación, depuración, perfeccionamiento de los principios de ese derecho va a cooperar, sin duda alguna, esta Revista de las Cortes Generales cuya fundación debemos aplaudir, sin reservas, todos los juristas y parlamentarios.

---

(45) Recuérdese, en temas de personal, la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en su auto de 11 de abril de 1984 que aquí se ha recogido en el pundo 4-d.