

# EL PARLAMENTO Y EL DERECHO

MANUEL FRAILE CLIVILLÉS

SUMARIO: 1. EL PARLAMENTO Y EL DERECHO.—2. DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO INTERNO.—3. EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO Y SUS CARACTERÍSTICAS.—A) *Ambito personal limitado*.—B) *Sistema de fuentes propio*.—C) *Especial flexibilidad*.—D) *Garantía por los sujetos afectados*.—4. EL CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO.—5. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.—A) *Publicidad de actuación*.—B) *Autonomía de organización e información*.—C) *Libertad de iniciativa*.—6. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO Y SU PROBLEMÁTICA: FUENTES INMEDIATAS Y MEDIATAS.—7. LA TIPICIDAD DE LAS FORMAS DE MANIFESTACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO: CONCEPTO Y SIGNIFICADO.—8. LAS FUENTES INMEDIATAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.—A) *El Precedente*.—B) *La Resolución*.—C) *Los Reglamentos de las Cámaras*.—D) *Las disposiciones interpretativas de la Presidencia*.—E) *Las disposiciones de Gobierno interior*.—9. LAS FUENTES MEDIATAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

PRIMERA PARTE: *El ordenamiento parlamentario y sus fuentes*

1. EL PARLAMENTO Y EL DERECHO

Desde sus orígenes, el Parlamento, con independencia de su significado como institución de limitación y control del poder, ha tenido atribuida la función legislativa. Esta función la tuvo asignada, como formando parte de las Leyes Fundamentales del Reino en todos los países y, cuando comienza el ciclo histórico del Constitucionalismo, la proyección ideológica del liberalismo le atribuye siempre la función legislativa con independencia de que, según las Constituciones, la tenga compartida con el Rey, y de que en la pugna histórica con el principio monárquico, en ocasiones se le intente privar de alguna de sus fases como puede ser la de iniciativa o el mandato de vigencia mediante la delimitación de la sanción regia como dotada de auténtico contenido discrecional.

El Parlamento puede producir derecho positivo, en realidad el más importante derecho positivo, pues a través del principio inicial de «no taxation without representation», y después de la reserva de ley, todas las normas importantes han tenido que ser de producción parlamentaria.

Sin embargo, el Parlamento junto a estas normas de alcance general ha producido siempre otras referidas a sí mismo: las nor-

mas a través de las cuales se establecía su organización y funcionamiento. Estas normas han tenido en ocasiones una formulación consuetudinaria, caso del Parlamento británico, pero más tarde, en otros ordenamientos dotados de Constitución rígida e incluso desde comienzos del siglo xx también en el propio Parlamento británico, los Parlamentos han producido normas escritas fundamentadas en el principio de autonomía constitucional de las Cámaras. Estas normas han tenido siempre una estructura peculiar, pues aunque las más importantes hayan sido siempre normas elaboradas sustancialmente como las leyes, también han tenido matices diferentes respecto a ellas, fundamentalmente dos: no requerir sanción del Jefe del Estado y, por tanto, no poder ser vetadas por éste, y no ser elaboradas sino por una Cámara, aquella a la que se refieren aun en el caso de Parlamentos de estructura bicameral, que exigen la consideración sucesiva de los proyectos de ley por las dos Cámaras. Estas diferencias han hecho que al enumerar las fuentes del Derecho constitucional y su jerarquía, siempre hayan aparecido estas normas como atípicas, y como problemática la cuestión de su naturaleza y rango dentro de la jerarquía de las fuentes.

Pero, además, nadie ha puesto en tela de juicio la enorme importancia de estas fuentes propias del Parlamento que, de hecho, han ido progresivamente dibujando los perfiles más característicos de las distintas formas de Gobierno y muy específicamente los del Gobierno parlamentario, hasta el punto de que la existencia de estas normas ha sido siempre uno de los factores que han exigido de la doctrina constitucional establecer la distinción entre Constitución en sentido formal y en sentido material, pues, aunque no hayan formado parte de los textos constitucionales estas fuentes eran de tal manera necesarias para comprender el proceso de poder pretendido por la Constitución que sin su conocimiento éste era incomprendible. Basta con recordar que durante mucho tiempo las normas para regular la censura al Gobierno han estado recogidas exclusivamente en estas normas, o la conocida frase de POINCARÉ de que una reforma del Reglamento de las Cámaras podía hacer innecesaria la reforma de la propia Constitución.

Esta importancia de las normas internas del Parlamento ha dado lugar a que la tendencia del Constitucionalismo más reciente,

el que se origina después de la II Guerra Mundial, haya sido la de recoger algunos de los preceptos claves de esa normativa en el propio texto constitucional y así sucede en la Constitución italiana de 1947, en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, en la Constitución de la V República francesa de 1958 o en la reciente Constitución española de 1978. Pero junto a estas normas constitucionales, dotadas del valor formal de la norma suprema, sigue existiendo un complejo normativo propio y específico de las Cámaras Parlamentarias que configuran un auténtico ordenamiento interno, el que en sentido estricto constituye el Derecho parlamentario.

De esta forma, el Parlamento es objeto del Derecho constitucional en cuanto regulado por la Constitución y sus normas de desarrollo, pero existe también un Derecho parlamentario que es el que regula la organización y funcionamiento del Parlamento desde sus propias normas y que, salvo las excepciones que veremos más adelante, está garantizado fundamentalmente por los propios miembros de la Cámara y no por los Tribunales.

## 2. DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO INTERNO

Un ordenamiento interno es un conjunto normativo dotado de autonomía en términos que define el ordenamiento general.

Desde SANTI ROMANO se viene reconociendo que el ordenamiento jurídico, o sistema de normas que establecen las conductas necesarias de una comunidad política, no es un conjunto único sino que comprende dentro de él otros conjuntos subordinados caracterizados porque, salvo el respeto de unos límites que el propio ordenamiento general establece, el conjunto de normas que lo integran no pertenece al ámbito del Derecho público y, por tanto, de vigilancia de su vigencia por el poder público, sino que su vigencia se confía a los propios sujetos que en él intervienen.

De la misma manera, el Parlamento está delimitado por normas constitucionales, cuya infracción puede dar lugar a la intervención del Tribunal Constitucional, pero por debajo de ellas está regulado fundamentalmente por normas del ordenamiento específico del Parlamento ante cuya presunta violación, en la medida que no

afecten a derechos fundamentales, el propio Tribunal Constitucional se abstiene de conocer por considerar que pertenecen a los «interna corporis», cuya protección directa no le está atribuida.

En España el juego de este doble ordenamiento del Parlamento resulta del artículo 72 de la Constitución que determina que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos... (y) regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales». Ambos tipos de norma tienen rango y valor de Ley y la presunta violación de cualquier otra norma que no sea la propia Constitución no puede ser conocida sino por el Tribunal Constitucional, según este mismo tiene manifestado en sus autos de 21 de marzo de 1984 y 15 de enero de 1986 al decir que «la organización de los detalles y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su artículo 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrán ser enjuiciados por este Tribunal en cuanto que presuntamente lesivos de los reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia. Quiere con ello decirse que sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC».

Este carácter de ordenamiento interno sólo impugnabile ante el Tribunal Constitucional y por presunta lesión de derechos fundamentales, veremos que se completa con la configuración como normas sólo susceptibles del Recurso de inconstitucionalidad del Estatuto del personal de las Cortes Generales (STC 139/88, de 8 de julio) y de las disposiciones de la Presidencia interpretativas y complementarias del Reglamento (STC 118/88, de 20 de junio).

### 3. EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO Y SUS CARACTERÍSTICAS

El ordenamiento parlamentario, cualquiera que sea el esquema teórico que se utilice para delimitarlo, es, sin duda, muy peculiar y ello porque el Parlamento es una institución pública que en algunos sistemas está dotada incluso de personalidad jurídica, como

ocurre en Gran Bretaña y en otros, como es el caso español, está inserto en la compleja persona jurídica del Estado, pero amparado en el principio de autonomía constitucional que le configura como un ordenamiento específico y diferente del propio de las administraciones públicas. La condición de sus componentes, representantes de la comunidad elegidos por ésta, da a todo el complejo del Parlamento unos caracteres de especial dignidad y estatus propio que se proyecta sobre todo el conjunto normativo que le afecta.

Sus características son:

A) *Ambito personal limitado*.—Es un ordenamiento de ámbito personal limitado a los miembros de la Cámara, de manera que el ordenamiento parlamentario en sentido estricto sólo afecta a los parlamentarios. Los efectos que se refieren a personas que no tienen la condición de miembros no son sino efectos indirectos que vienen establecidos o por normas del ordenamiento general, caso de la obligación de los particulares de testificar ante las Comisiones de investigación, establecida por la LO 5/1984, o por la relación de dependencia que los funcionarios tienen del Gobierno que, a su vez, responde de su gestión frente al Parlamento, pero en sentido estricto el ordenamiento parlamentario lo es sólo de los miembros de la Cámara y el Gobierno en su relación con ella.

B) *Sistema de fuentes propio*.—Es un ordenamiento con un sistema de fuentes propio que se inserta jerárquicamente en cuanto tal inmediatamente debajo de la Constitución. Este ordenamiento tiene en su nivel superior el llamado Reglamento que es una norma elaborada por cada Cámara con los mismos requisitos de tramitación que la ley e incluso a veces superiores a los de ésta como es el caso en nuestro ordenamiento que exige para su aprobación no la mayoría simple, suficiente para las leyes ordinarias, sino la mayoría absoluta, propia de las leyes orgánicas, según dispone el artículo 72 de la Constitución. Por debajo del Reglamento están las disposiciones interpretativas y complementarias del Reglamento emanadas del Presidente de la Cámara previo dictamen favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces de la Cámara correspondiente. A continuación figuran las Resoluciones o acuerdos concretos de la Cámara y de sus respectivos órganos de trabajo y dirección, en la medida en que, aunque adoptadas para un caso concreto, siempre

constituyen precedente integrando con ello una pauta normativa para el futuro, aunque su obligatoriedad real sea menor y esté en función de la antigüedad y frecuencia de repetición de la práctica correspondiente.

Lo más importante de subrayar en este momento es que el resto de las normas del ordenamiento general no pueden entrar a regular el Parlamento porque eso iría en contra del principio de autonomía de las Cámaras reconocido en la Constitución. De esta manera incluso cuando las leyes establecen el principio de que un determinado órgano del Estado debe ser controlado por otro del Parlamento, como por ejemplo el Consejo de Administración de RTVE, o el Consejo de Seguridad Nuclear, etc., aunque la norma cree el órgano ante el que exigir el control, en estricta técnica jurídica no debería ir más allá de determinar el tipo de órgano ante el que se deba rendir el control: una Comisión, una ponencia, el Pleno de una de las Cámaras, etc., pues el Parlamento puede desconocer cualquier precisión que vaya más allá en cuanto a su composición. De hecho, sin embargo, es frecuente que la norma precise la Composición de la Comisión correspondiente, y en general el Parlamento la respeta aunque tan pronto varían las circunstancias y la Composición de la Comisión correspondiente deja de estar adecuada a las mismas, hay un período en que de hecho la Cámara los aplica de forma distinta a la prevista en la ley y después termina por modificarla expresamente.

C) *Especial flexibilidad.*—Es un ordenamiento especialmente flexible debido a que por su ámbito personal limitado coinciden los sujetos creadores de la norma con los destinatarios de la misma en relación de inmediatez. Por ello suele estar prevista en la norma reglamentaria la posibilidad de suspender, por unanimidad o incluso en algunos ordenamientos por mayoría reforzada, la aplicación de un determinado precepto reglamentario, pero incluso aunque no esté prevista la suspensión, ésta se produce. En el Reglamento del Congreso hay varias muestras de esta posibilidad de suspensión de las que la más clara es la contenida en el artículo 67.4 que dispone que la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto aunque no hubiere cumplido todavía los trá-

mites reglamentarios, pero hay otras suspensiones, incluso consolidadas como práctica, que no están expresamente previstas y, sin embargo, se producen, como por ejemplo el debate conjunto en Comisión de un grupo de artículos de un Proyecto de ley pese a que el Reglamento dice, expresamente, que el debate se hará artículo por artículo (artículo 114 R.C.). Esta flexibilidad tiene, sin duda, el límite de las normas constitucionales, a las que se encuentra limitado todo el ordenamiento parlamentario y dentro de ellas reviste especial trascendencia el artículo 23.2 de la Constitución que reconoce el derecho a la participación en los cargos públicos y que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en el sentido de que esa participación incluye la permanencia en el cargo y el derecho a desempeñarlo en condiciones de igualdad de conformidad con lo que la ley disponga, con lo que puede quedar afectado el artículo 23.2 de la Constitución si se priva a unos parlamentarios del derecho a ejercer una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material —el Reglamento de las Cortes— les atribuye en su condición de titulares del cargo público de diputados (SSTC 161/1988, y 32/1985). Llamamos la atención sobre el hecho de que esta doctrina no quita el carácter de flexibilidad del ordenamiento que estamos considerando, sino que únicamente impide que la suspensión de una norma pueda hacerse sin el consentimiento de aquel a quien le puede afectar. Las posibilidades que la profundización en este criterio pueden tener para el Derecho parlamentario son muchas y el futuro irá decantando sus límites, por el momento supone la reafirmación del derecho de los parlamentarios a ejercer una facultad que el ordenamiento parlamentario les ha atribuido.

D) *Garantía por los sujetos afectados.*—Es un ordenamiento garantizado fundamentalmente por los propios sujetos afectados. En efecto, al tratarse de un ordenamiento específico de uno de los órganos constitucionales, y, por tanto, dotado de autonomía, sus normas sólo son impugnables ante el Tribunal Constitucional y por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Este principio se refiere no sólo a la norma básica del ordenamiento que es el Reglamento, según reconoce el artículo 27.2 de la LOTC, sino también al Estatuto del personal de las Cortes Generales (STC 139/1988) e incluso a las disposiciones del Presidente de la Cámara complementarias del Reglamento (STC 118/1988), con la limitación que eso supone en



cuanto a la legitimación para recurrir (Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta diputados o cincuenta senadores, exclusivamente), pero es que, además, los actos de aplicación de ese ordenamiento sólo son impugnables por la vía del recurso de amparo, y por tanto, en relación con alguno de los derechos o libertades fundamentales exclusivamente, y por un procedimiento, el del artículo 42 de la LOTC, que excluye la intervención de todo órgano jurisdiccional que no sea el propio Tribunal Constitucional. Esto no quiere decir que las normas parlamentarias no sean auténticas normas o normas imperfectas en cuanto normas sin sanción, sino que su garantía se reserva fundamentalmente a la acción de los propios sujetos afectados, los parlamentarios, que pueden reclamar su cumplimiento llamando la atención de la opinión pública a través de sus intervenciones en la Cámara o fuera de ella, cubiertos con la protección de su especial estatuto de inviolabilidad e inmunidad.

#### 4. EL CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO

Derecho parlamentario es el conjunto de conductas que se consideran obligatorias en el ámbito de la organización y funcionamiento del Parlamento. Estas conductas están establecidas como tales en función de los valores que informan el ordenamiento constitucional y la función que en el mismo se atribuye al Parlamento, y se contiene en una serie de normas que forman parte de la Constitución en unos casos y que en otros se integran en un ordenamiento específico que es el ordenamiento parlamentario, que se presenta como un conjunto sometido a la Constitución, pero autónomo respecto al ordenamiento general del poder público que se construye en torno a la Administración del Estado.

Desde este concepto descriptivo que acabamos de realizar se puede comprender fácilmente la especial problemática de la autonomía científica o no del Derecho parlamentario. Sus valores y hasta sus normas fundamentales forman parte del ordenamiento constitucional y son material y hasta a veces formalmente constitucionales; en cambio, la mayor parte de sus normas forman parte de ese conjunto diferenciado que es el ordenamiento parlamentario que tiene una configuración propia dentro del Derecho público. Si damos

preferencia al conjunto que forman esa mayoría de las normas que regulan el Parlamento, que tienen un tratamiento distinto de las generales del Derecho público, diremos que el Derecho parlamentario es una disciplina jurídica autónoma. Si consideramos que lo prevalente son los valores y normas constitucionales que el conjunto de normas parlamentarias no hace sino desarrollar, habremos de concluir que el Derecho parlamentario es simplemente una de las subdivisiones que se pueden encontrar dentro del Derecho constitucional, subdivisión basada en la materia a la que se refiere que es la institución parlamentaria.

Una vez hecho este planteamiento parece que hay razones mayoritarias para considerar el Derecho parlamentario como una disciplina autónoma, y ello porque la adecuación a los valores constitucionales, no es una peculiaridad del ordenamiento parlamentario, sino que es predicable de todos los sectores del ordenamiento; en cambio, la unidad de su objeto integrado por la organización y funcionamiento del Parlamento, la peculiaridad de su sistema de fuentes, con un volumen de presencia de las consuetudinarias muy superior al existente en otras ramas del Derecho público e incluso en el propio Derecho constitucional, así como la exclusión de control judicial de todas sus actuaciones, salvo la posibilidad de intervención del Tribunal Constitucional en garantía de los derechos fundamentales de los parlamentarios o el control directo de constitucionalidad de las normas parlamentarias, parece que justifican sobradamente la utilidad de la configuración del Derecho parlamentario como una disciplina autónoma dentro del Derecho público.

## 5. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El Derecho parlamentario en cuanto incardinado directamente en la Constitución, participa de los mismos valores superiores que informan a ésta, por tanto, en el caso de la española, que manifiesta explícitamente como valores superiores que propugna en su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político (artículo 1,1) estos valores son también explícitos del Derecho parlamentario español, como también lo son el principio de soberanía nacional y la organización del sistema de Gobierno

como monarquía parlamentaria (artículo 1, párrafos 2 y 3) y lo mismo podría decirse del Estado de derecho y del Estado social (artículo 9) y del Estado autonómico (artículo 2), pero hay además unos principios específicos que derivan específicamente del carácter de institución representativa del Parlamento.

A) *Publicidad de actuación.*—El Parlamento es la institución fundamental donde se refleja el pluralismo político, por ello su organización y sus procedimientos de actuación deben ser de tal manera que permitan la exteriorización de las distintas posiciones políticas y desde el respeto de este pluralismo exteriorizar el proceso de integración de esas posiciones en una línea mayoritaria, pero sin que esa línea ahogue la expresión de las minoritarias. Esto implica que la organización y funcionamiento del Parlamento deben ser especialmente públicas, pues la permanencia del pluralismo radica fundamentalmente en la posibilidad de que lleguen al conocimiento del cuerpo electoral todas las posiciones representadas en el Parlamento para que pueda irse formando una opinión pública que sea susceptible de matizar su evolución en las sucesivas convocatorias electorales.

B) *Autonomía de organización e información.*—El Parlamento debe poder organizarse con autonomía respecto al Gobierno y la Administración que reflejan un principio organizativo diferente que es el de la actuación jerarquizada y unitaria de la organización del poder público. Esta autonomía ha tenido unas manifestaciones clásicas que se expresan en la configuración de una Administración propia del Parlamento cuya alta dirección corresponde a las propias autoridades políticas de la Cámara y en la autonomía para determinar su propio presupuesto de funcionamiento, pero fundamentalmente se traduce en el principio de autonomía normativa y en el de autarquía o reconocimiento del derecho a elegir sus propios gobernantes, pero hoy conviene explicitar formalmente el principio de autonomía en la obtención de la información e incluso en la proyección de su propia imagen que no pueden quedar reducidas a la que suministra o difunde el Gobierno precisamente por el diferente principio que informa a ambos de organización pluralista y unitaria, respectivamente.

C) *Libertad de iniciativa.*—El Parlamento tiene potestades limi-

tadas, pero que deben interpretarse en función de ese carácter de institución representativa que integra las demandas de la sociedad. Hoy no puede decirse como se decía por los clásicos del Parlamento británico, que el Parlamento puede hacerlo todo salvo transformar un hombre en mujer, expresión que traducía el carácter de piedra angular que la institución tiene en ordenamientos que, como el británico, no tienen una Constitución codificada y rígida. Por el contrario hoy se reconoce que aunque el poder supremo radica en el poder constituyente que suele materializarse en una asamblea parlamentaria, una vez que ésta elabora la Constitución escrita, sus preceptos vinculan al Parlamento cuyos poderes pasan a ser exclusivamente los que específicamente le atribuye la Constitución, sólo en exclusividad, pero esto no debe hacer olvidar que en todo caso el Parlamento es la institución donde las iniciativas populares se transforman a través de la actuación de sus representantes en normas organizadoras de la comunidad y en el impulso de la acción del Gobierno. Por eso el principio de libertad de iniciativa tiene una especial protección en el ámbito del Parlamento, sea mediante las prerrogativas de sus miembros o mediante la especial inviolabilidad de la Cámara en cuanto tal, sin que por ello esa libertad de iniciativa pueda nunca ser interpretada restrictivamente.

En España la Constitución refleja también estos principios específicamente parlamentarios y así el carácter representativo de las Cámaras está contenido directamente en el artículo 66: «Las Cortes Generales representan al pueblo español» que debe ser interpretado en función del artículo 23 que recoge el derecho de los ciudadanos «a participar en los asuntos públicos... por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal», y el principio de publicidad en el artículo 80 que establece que «las reuniones plenarios de las Cámaras serán públicas...».

A su vez el principio de autonomía está recogido en el artículo 72, que dispone que «las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos, y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales» y que «las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas...» y a su vez «los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes».

Finalmente, el principio de sujeción a la Constitución está recogido genéricamente en el artículo 9,1: «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» si bien la mención que hace el artículo 66 al mencionar las potestades de las Cortes Generales (algo) «ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución» engloba en esta última expresión un elevado número de preceptos que recogen su intervención en la integración o el funcionamiento de los restantes órganos constitucionales. Igualmente la libertad de iniciativa está perfilada a través de numerosos preceptos entre los que aquí únicamente mencionaremos el 73, iniciativa de reunión, el 76, iniciativa de Comisiones de investigación, los 87 a 89, iniciativa legislativa, y 109 a 111, iniciativa de información y control, todo ello en el marco de la inviolabilidad general de las Cámaras (artículo 66,3) y los parlamentarios (artículo 71).

## 6. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO Y SU PROBLEMÁTICA: FUENTES INMEDIATAS Y MEDIATAS

Se conoce en la Teoría General del Derecho, bajo el término de fuentes, a aquellas fuerzas e instituciones sociales de las que surgen normas jurídicas o, dicho de otra forma, que producen normas jurídicas, por eso se habla específicamente de fuentes de producción del Derecho.

Inicialmente se puede distinguir entre las fuentes en que los propios interesados producen las normas que les afectan, y podríamos hablar entonces de fuentes inmediatas, y, por otra parte, las normas que son producidas por alguien distinto de los interesados, una persona, grupo u organización a quien se le atribuye poder para producir dichas normas en cuyo caso estaríamos ante las fuentes mediatas de producción.

Las fuentes inmediatas se pueden producir de una manera explícita o consciente en cuyo caso estamos ante el pacto, acuerdo o convenio que es el proceso mediante el que los interesados conciertan sus voluntades para crear una pauta de comportamiento o

norma. Pero también puede producirse de una manera implícita, cuando sin existir ninguna pauta previa, ante una situación no reglada, se reacciona de una manera determinada que se acepta por los demás interesados; en estos casos ese comportamiento genera en el grupo social una expectativa de que al haber sido aceptada esa forma de reaccionar cuando se produjo, pueda también ser aceptada si se volviere a realizar cuando la situación se repita. Este es el precedente. No es una norma directa, es sólo un hecho, pero al que se atribuye en mayor o menor medida un cierto valor normativo. Cuando el precedente se repite de una manera continua, al producirse la misma situación, se habla de que existe una costumbre con ese contenido.

Las fuentes mediatas tienen una estructura diferente; o bien los integrantes del grupo social se han puesto de acuerdo para atribuir a una persona u organización la capacidad de dictar pautas que les obliguen, o bien pura y simplemente esa persona u organización se han impuesto al grupo por algún medio de coacción y simplemente empiezan a dictar normas para regular las conductas de los miembros del grupo. Se habla entonces de normas que son fruto de una orden o mandato.

En general sólo los grupos pequeños pueden funcionar únicamente con normas inmediatas, lo normal es que a partir de cierto tamaño, o densidad de relación entre sus miembros haya siempre una organización a quien se atribuye la capacidad de dictar normas y, lo que es más importante, de hacerlas cumplir. Por eso aunque en todo grupo coexisten normas de ambos tipos, mediatas e inmediatas, las mediatas, es decir, las procedentes de la organización son pautas más seguras de comportamiento porque la propia organización que las ha puesto se encarga de ejercer la presión suficiente como para que incluso quienes no quieren cumplirlas tengan que hacerlo. Por eso se dice que estas normas integran el llamado Derecho positivo, frente a las otras que serían en cierto modo normas «naturales» si bien la expresión equivalente, Derecho natural, resulta casi inutilizable porque se tiñe en seguida de aspectos axiológico-religiosos que confunden respecto a su verdadero significado. La importancia de las normas mediatas respecto a las inmediatas es tal, que de hecho hay muchos juristas que consideran que el Derecho se integra sólo con normas positivas o mediatas y que las imme-

diatas pertenecen a otro ámbito, el de la sociología o la moral incluso, pero que no son verdadero Derecho.

La razón de esta simplificación está en que todos vivimos en el ámbito de grandes comunidades, regidas por la organización del Estado y que es ésta la que dicta el Derecho, y es una parte de ella, los Tribunales, la que se ocupa de resolver los conflictos que existen entre los ciudadanos, y es otra, la Administración y dentro de ella las fuerzas de orden público, la que se ocupa de imponer las normas y hasta la decisión de los conflictos. Sin embargo, hay muchas relaciones entre los ciudadanos que se desarrollan entre pautas y normas que no tienen relación con el Estado al que acuden sólo para resolver algunos de los conflictos que pueden surgir en la ejecución de las mismas, pensemos por ejemplo en el mundo del Comercio que se rige fundamentalmente por los usos de los comerciantes o en el de las relaciones entre los particulares que también se rigen básicamente por los pactos que hagan entre ellos.

En el mundo del Derecho público, sin embargo, vuelve a producirse una situación semejante porque en la práctica se produce una simplificación de los sujetos integrantes del grupo que hace que éste pueda en cierto modo considerarse como un grupo pequeño y donde, por tanto, normas inmediatas y mediatas vuelven a estar en una situación más equilibrada.

En efecto, fijémonos en que el Estado concreto que existe en un país es sólo uno de entre los muchos posibles. Es el que ha sido establecido por las fuerzas sociales y políticas dominantes en un momento histórico determinado con arreglo a sus valores e intereses. Estas fuerzas políticas y sociales son los auténticos integrantes activos del grupo político, ya que el individuo aislado no tiene en general capacidad de incidencia social, y entre ellas pactan la creación de una organización estatal o pura y simplemente las más fuertes imponen una organización a las demás. Ese conjunto de fuerzas integran el llamado poder constituyente y crean la norma básica desde la que se va a organizar el Estado, que es la Constitución. Ahora fijémonos en que la Constitución en sí, no es nada si no fuera por el respaldo que le dan, integrándola en la organización estatal, o más precisamente en el nivel superior de la organización estatal esas fuerzas que han decidido hacer la organización como

es y no de otra forma, por lo que inevitablemente esas fuerzas, presentes como tales en los órganos superiores del Estado, no la ven de la misma forma que la ven los ciudadanos ya que para ellas la Constitución no es tanto una norma mediata como inmediata. La Constitución es fruto de un pacto entre ellas o de una imposición aceptada, pero en todo caso susceptible de ser acomodada a sus cambiantes necesidades con una flexibilidad que no tiene para los simples ciudadanos. Ahora bien, el órgano superior donde todas las fuerzas están presentes es el Parlamento y por eso nada de lo que ocurre en él es igual a lo que ocurre en cualquier otro órgano.

De hecho, y aunque la Constitución se configure como rígida, durante mucho tiempo el Parlamento ha sido un ámbito exento de controles judiciales, pero incluso cuando se han ido creando Tribunales de control de constitucionalidad para objetivar del todo la norma constitucional, haciendo que las normas creadas por el Parlamento también tengan que someterse a la aceptación de la Constitución y sus valores, estos tribunales llegan a valorar el resultado, la ley, pero no el proceso por el que se llega a ella: la tramitación de la misma y sus posibles defectos. Por lo general se abstienen de conocer ese proceso basándose en la autonomía de la institución parlamentaria, o trasladando una técnica procedente del mundo del Derecho privado considerando que eso es un «interna corporis», algo que sucede en el interior de una corporación que no tiene relevancia para el ordenamiento general o positivo.

Este proceso de objetivación de la norma constitucional es dinámico y va conduciendo a intentar someter cada vez más al Parlamento y a las fuerzas políticas y sociales que en él están presentes al respeto de la norma constitucional, pero entre tanto, y quizá habría que decir en cualquier caso, las fuentes de producción del Derecho parlamentario tienen un perfil propio y su jerarquía o mejor la de los instrumentos en que se manifiesta, rompe los esquemas habituales en otras ramas del Derecho.

Vamos a analizar las distintas fuentes que lo producen y las formas en que se manifiestan y después abordaremos el problema de su estructura jerárquica.



## 7. LA TIPICIDAD DE LAS FORMAS DE MANIFESTACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO: CONCEPTO Y SIGNIFICADO

Cada una de las fuerzas o instituciones sociales que tienen el carácter de fuentes de producción, expresan o manifiestan que han creado una norma de una forma típica o determinada, de manera que cuando se considera una norma, se conoce la fuerza que la produjo por la forma en que la norma se manifiesta. De esta manera hemos visto que el pacto o acuerdo es una norma que emana de los sujetos afectados formulada de una manera explícita; la costumbre es una norma que emana de los sujetos afectados formulada de una manera implícita, y se conoce con el nombre genérico de leyes a las normas procedentes de la organización estatal. Así éste es el sentido de la expresión de nuestro Código civil de que las leyes obligan a todos aunque se desconozca su existencia (o la equivalente de que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento) en donde el término leyes está utilizado en ese sentido genérico de normas estatales. Sin embargo, entre las normas que emanan de la organización estatal también existe este principio de tipicidad de las formas, de manera que la norma suprema es la Constitución que emana de un Parlamento constituyente, las leyes son las normas emanadas del Parlamento en su función legislativa ordinaria y Reglamentos son las normas procedentes del Gobierno y la Administración, aunque éstos muchas veces no usen el término Reglamento, sino los más específicos del Real Decreto u Orden Ministerial según que la norma emane del Gobierno como tal o del titular de alguno de los departamentos ministeriales.

Estas formas típicas de aparición de las normas se conocen como fuentes de manifestación del Derecho. Aunque el repertorio de formas típicas es, en general, válido para todos los sectores del ordenamiento cada uno tiene unas fuentes específicas, así como una selección de las generales que tienen aplicación en el mismo, y esto es lo que vamos a individualizar respecto al Derecho parlamentario.

## 8. LAS FUENTES INMEDIATAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Son fuentes inmediatas del Derecho parlamentario, las propias Cámaras, sus miembros, las asociaciones de dichos miembros o grupos parlamentarios y los órganos internos de las Cámaras. Todos ellos van a poder crear de una manera implícita o explícita normas válidas para la Cámara de la que forman parte en cuanto se refiere a la organización y funcionamiento de la misma y sólo en esas materias. Esto quiere decir que tienen que respetar la Constitución que actúa para ellos como límite. Esto en algunos ordenamientos no está reconocido en términos tan explícitos y, en teoría, en países donde la Constitución tenga carácter absolutamente flexible o, en la práctica, donde no exista una jurisdicción con poder suficiente para juzgar y eventualmente anular una norma parlamentaria, este límite puede ser transgredido; pero cuando existe jurisdicción constitucional la mayor importancia de las normas inmediatas del Parlamento estriba en completar el ámbito de las normas mediatas y especialmente de la Constitución haciendo inútil la cuestión, a veces planteada por la doctrina, del valor de las normas extraconstitucionales, pues el ordenamiento parlamentario específico goza siempre de una habilitación de potestad, expresa o implícita, para el desarrollo de la Constitución. En España el artículo 9.1 establece que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». Esta mención expresa no excluye a las Cortes Generales, con lo que tiene plena vigencia respecto a ellas la sujeción a la Constitución, pero tiene matizaciones respecto al resto del ordenamiento por la especial situación de las Cortes como órgano constitucional; que hace que sus normas tengan el máximo rango después de la Constitución. A su vez la habilitación normativa aparece expresamente en el artículo 72 CE al recoger la autonomía de las Cámaras, término que, como veremos, cubre la totalidad del ordenamiento interno de las Cámaras. Las normas del ordenamiento interno parlamentario integran tres tipos: el precedente, la resolución y el Reglamento, que en cierto modo constituyen genéricamente como tres etapas en la historia del Derecho del Parlamento y, desde la consideración actualizada de un Derecho parlamentario concreto, como tres estratos superpuestos.

### A) *El precedente*

El precedente representa el modo habitual de producción normativa del Parlamento medieval. En esta etapa los Parlamentos son objeto muy pocas veces de normas mediatas. El rey los convoca y la reunión tiene unas reglas muy escasas de desarrollo. Estas pueden fijarse, o bien como mandatos del rey (quien tiene derecho a ser convocado) o, como demandas al rey de los miembros individuales, consentidas por éste (el orden de intervención de los representantes de las distintas ciudades: la polémica entre Burgos y Toledo, por ejemplo) o lo que es lo más frecuente y capital para la evolución del Parlamento que alcanza más desarrollo, el británico: en el vacío de cómo hacer las cosas van haciéndolas de una manera determinada que sirve de pauta para las sucesivas ocasiones en que se plantea la misma circunstancia. Es cierto que este referirse a cómo se hicieron las cosas anteriormente está profundamente ligado al mundo jurídico anglosajón, pero también es trasladable en cierto modo a todos los demás por el doble fenómeno de que el Parlamento británico ha sido el ineludible modelo de referencia para todos y porque en ausencia de una norma explícita formulada como tal, la presunción de que las cosas se pueden volver a hacer como ya se hicieron constituye una pauta de referencia más segura que su puro y simple desconocimiento y la consideración «ex novo» de cada situación. Por eso el parlamentarismo británico sólo se comprende partiendo de la base de que su derecho es fundamentalmente consuetudinario, y de que el sentido de las normas expresas, por ejemplo, las «standing orders», es el de venir a modificar una práctica anterior sin cuyo conocimiento parece tener un sentido que es probablemente distinto del que en verdad tienen, de tal manera que el correcto conocimiento del Parlamento británico no lo da el simple estudio de sus «standing orders», sino el del libro de ERSKINE MAY que es, como su título anuncia, un tratado de los usos y costumbres del Parlamento británico, en cuyo tratado se insertan las «standing orders» dentro del análisis de la materia a la que se refieren, pero como una modificación de los usos antiguos, es decir, en realidad, como un nuevo precedente incidiendo sobre los anteriores. Algo semejante ocurre en Estados Unidos donde el venerable Manual de Jefferson constituye todavía una fuente explícita del fun-

cionamiento del Senado y en menor medida de la Cámara de representantes.

Ahora bien, este carácter básico de la costumbre en el funcionamiento del Parlamento no es una característica exclusiva de los Parlamentos anglosajones, sino que se da en todos los demás, de tal manera que en todos ellos las normas explícitas actúan de la misma manera como estratos superiores de un viejo uso que en muchas ocasiones ya no responde a la función que tenía cuando se inició y que, sin embargo, pervive como pieza de un engranaje a veces diseñado para situaciones políticas muy distintas. Basta con recordar como ejemplo la pervivencia en nuestro país en el régimen constitucional actual de las ponencias colegiadas para el procedimiento legislativo que obedecían a un concepto distinto, vigente en las Cortes del franquismo, de considerar que no existían mayorías y minorías en la Cámara, sino únicamente grupos de intereses de la mayoría gubernamental que había que componer bajo una óptica unitaria. Es evidente que con el nuevo régimen pluralista que da lugar a la definición dialéctica de grupos mayoritarios en la Cámara las ponencias debían pasar a ser unipersonales o caso de ser colegiadas estar integradas sólo por miembros de la mayoría, pero lo cierto es que pese a que el Reglamento del Congreso de 1982, marca esa línea de tendencia (por ejemplo en el artículo 113), la práctica impuso el mantenimiento de ponencias colegiadas según el precedente, es decir, integradas por miembros de los distintos grupos sin tomar en consideración el distinto significado que la expresión grupo parlamentario tiene en un régimen pluralista o en un Parlamento orgánico como era el franquista. Esta inercia es tan fuerte que el artículo 65 del Reglamento del Senado impuso explícitamente que «los ponentes no pertenecerán a un solo grupo parlamentario».

En cualquier caso la fuerza del precedente es indiscutible en la Cámara. Cualquier parlamentario de la mayoría o de la minoría, miembro ordinario o directivo de la Cámara, ante cualquier situación dudosa o inusual no pregunta qué dice el Reglamento, sino, ante todo, si esa circunstancia se ha dado anteriormente y qué se hizo entonces.

Los precedentes tienen distinto valor en función de si se entendía que era una circunstancia normal o no la existente cuando se pro-

dujeron y de la antigüedad y frecuencia con la que se aplicaron. En efecto, todo constituye precedente, pues incluso cuando se dice que un acuerdo no constituirá precedente en la realidad lo que significa esa expresión es que se considera que la circunstancia en que se está actuando no es la normal y que por eso ese precedente no deberá ser tenido en cuenta en una circunstancia ordinaria, pero, en cambio, inevitablemente se consideraría como tal precedente si se vuelve a dar una circunstancia extraordinaria y tanto más si es similar. En realidad un solo precedente no obliga, lo que impone es que si se va a actuar de una forma distinta a como se hizo en la ocasión anterior habrá que razonar el fundamento de ese apartarse del precedente anterior. Por eso cuando un precedente se ha aplicado en varias ocasiones en la misma legislatura es muy difícil que se pueda rechazar su aplicación en circunstancia ordinaria sin que haya una norma expresa que lo anule. Hay la posibilidad de apartarse de un precedente, incluso reiterado, cuando cambia la legislatura, aunque si se aplica en los primeros supuestos semejantes se entenderá que la nueva Cámara lo acepta también como tal precedente y queda vinculada en los mismos términos que la anterior, y, cuando un precedente ha sido aceptado por varias Cámaras sucesivas, las nuevas no podrán de hecho modificarlo sin una norma expresa que así lo disponga.

### B) *La Resolución*

La Resolución es el acuerdo adoptado por la Cámara de resolver de una manera expresa una situación con carácter normativo para el futuro. A diferencia del precedente, la Resolución es una norma explícita que puede recaer atribuyendo valor normativo para el futuro a un precedente o regulando «ex novo» una determinada materia. En sentido estricto la Resolución lo es de la totalidad de la Cámara, pero en realidad entran dentro de este concepto también los acuerdos de órganos permanentes de la Cámara, sean órganos de trabajo (comisiones) o de dirección (Presidencia, Mesa o Junta de Portavoces) si bien el valor de éstos estará limitado al ámbito de su competencia estricta. Estas resoluciones pueden tener distinta vigencia temporal, de manera que se pueden adoptar acuerdos cuya vigencia se limite a la de una situación o actuación concreta, como

la actuación de una Comisión de investigación, o la tramitación de un proyecto de ley. En otras ocasiones se vincula al período de sesiones anuales, como son, por ejemplo, las «sessional orders» del Parlamento británico. Finalmente hay resoluciones de vigencia indefinida durante una legislatura o incluso mientras la Cámara no establezca otra cosa. Conviene llamar la atención sobre el hecho de que en esta materia se ha registrado una cierta evolución. Al comienzo del período constitucional era frecuente la consideración de que las resoluciones de la Cámara tenían una vigencia que como mucho llegaba hasta el término de la legislatura, de manera que cada nueva Cámara, al constituirse tenía que establecer sus nuevas normas de funcionamiento. En realidad, por el juego del precedente como materia básica de la normativa parlamentaria, resultaba que cada legislatura comenzaba por asumir de modo provisional el precedente anterior hasta que se pronunciaba expresamente mediante una resolución que frecuentemente no era sino la adopción del Reglamento o normas anteriores, con la excepción de alguna que se modificaba expresamente. Por eso al estabilizarse el régimen constitucional, en todos los países se va adoptando el principio de que las resoluciones parlamentarias pueden tener vigencia indefinida con independencia del cambio de las legislaturas.

En todo caso conviene no perder de vista que el término resolución no es sólo un concepto teórico, sino que, a semejanza de lo que ocurre con el Reglamento en el ámbito de la Administración, también es un concepto positivo existente en distintos ordenamientos por lo que su sentido puede tener un margen de oscilación. En su sentido más amplio la resolución abarca cualquier acuerdo adoptado por la Cámara o uno de los órganos que no sea una Ley; en su sentido más estricto la resolución exige, además de lo anterior, que se refiera a la propia Cámara y no a otros órganos constitucionales, pues en este caso adoptarían el nombre de mociones. Este último sentido es el que creemos más adecuado al concepto de resolución, siendo conscientes de que en la práctica cotidiana pueden adoptar el título de resoluciones acuerdos que no sean tanto acuerdos de carácter normativo claro cuanto simples acuerdos referidos al caso concreto, cuyo valor normativo real lo tendrán como precedentes, pero en el ámbito del Derecho parlamentario la posible confusión entre uno y otro es menos grave, que el administrativo, por cuanto

no implica distinto régimen de impugnación según se califique el cuándo de una forma u otra, porque ambas serán normalmente impugnables ante la Jurisdicción.

### C) *Los Reglamentos de las Cámaras*

Este término engloba un doble significado que deriva de su propia naturaleza. En primer lugar, se entiende por Reglamento parlamentario el conjunto codificado de las normas expresas integrantes del ordenamiento parlamentario de un país en un momento histórico dado. En segundo lugar, se entiende por Reglamento una resolución larga con pretensión codificadora, que puede requerir para su aprobación una mayoría más alta que la resolución ordinaria.

Como se ve hay una relación de todo aparte entre ambos conceptos, pero simultáneamente un carácter distinto ya que el primer concepto, el genérico, engloba un conjunto de normas de distinto rango recíproco e incluso de distinta vigencia temporal, mientras que el segundo, el específico, se refiere a una sola norma aunque en ocasiones se presente como una norma adicionada en fechas posteriores por otras de la misma naturaleza y rango, pero sin completar la refundición codificadora.

Esta ambivalencia del término está presente, incluso, en la más famosa de las clasificaciones doctrinales sobre los Reglamentos de las Cámaras y sus tipos, la de HASTCHECK, recogida después y aceptada en España por MARAVALL y desde ahí en la práctica por toda nuestra doctrina. En efecto, HASTCHECK distingue entre tres tipos de reglamento: a) el de tipo británico, que está integrado por el conjunto que forman las «standing orders» o reglas de vigencia indefinida, las «indeterminate orders» que recogen expresamente un uso existente del que quiere reafirmar la vigencia, pero que están dictadas hacia el futuro sin predeterminedar período de vigencia y que subsisten en tanto no se las modifique expresamente e incluso las «sessional orders» que son reglas cuya vigencia directa se limita al período de sesiones. b) Reglamentos de tipo sueco, que se aprueban por una norma de rango constitucional. c) Reglamentos de tipo francés, que son una resolución de la Cámara.

Si nos fijamos, esta clasificación está hecha partiendo del concepto que hemos denominado genérico del Reglamento, pues el concepto del tipo británico por definición está comprendiendo un conjunto de normas, de distinto rango y distinta vigencia, y no por una sola de carácter codificador. La realidad es que la clasificación de *HASTCHECK* se formula a finales del siglo XIX y antes de que se construyera el concepto de ordenamiento jurídico y sirve en realidad para recoger bajo el concepto de Reglamento toda la normativa que integra en realidad el ordenamiento interno del Parlamento. Como construcción técnica puede ser válida, incluso hoy, si no se asume una concepción ordinamental del Derecho e incluso de pluralismo ordinamental. Su mayor defecto está en que no resuelve el problema de la jerarquía interna de las normas del ordenamiento parlamentario, que se ven tratadas todas ellas como si fueran una sola. Un ejemplo importante de las consecuencias que derivan de asumir este concepto genérico nos lo da nuestro propio Tribunal Constitucional, siguiendo por otra parte los pasos de la Corte Costituzionale italiana que, al enfrentarse con la naturaleza de las resoluciones de la Presidencia de la Cámara, las asimila al Reglamento de la misma, en cuanto «disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria» que «producen materialmente los mismos efectos que el propio Reglamento» (STC 118/1988) al menos a los efectos de su impugnación.

Sin embargo, para poder analizar con precisión el conjunto de normas que integran el ordenamiento parlamentario tenemos que partir del concepto específico: El Reglamento es una norma que se elabora como una resolución de la Cámara y que tiene una pretensión codificadora de la organización y procedimiento de la Cámara. Puede ser aprobada con la mayoría simple que requieren las resoluciones ordinarias o con mayorías reforzadas que le asimilen o al menos acerquen a las normas constitucionales, pero es una sola norma. Esto no es obstáculo para que naturalmente pueda ser modificado total o parcialmente por otra resolución que cumpla los mismos requisitos, y que estas modificaciones, especialmente las parciales, operen por la técnica de la sustitución de preceptos, dando lugar a la refundición de la reforma, o de la simple adición al final, pero el Reglamento es una sola norma. Sin perjuicio de esto, puede haber otras normas, elaboradas por los procedimientos



que el propio Reglamento disponga, que pueden complementarlo, pero con los límites que el Reglamento disponga y sin que, por tanto, se confundan con él, lo que tiene importancia a los efectos de determinar su validez, cualquiera que sea el sistema de control que se establezca para verificarla.

En España el Reglamento, en sentido estricto, ha sido casi siempre una norma del tipo resolución simple, al menos en los períodos democráticos; en los que no lo eran se ha presentado como una norma procedente del Gobierno o respecto de cuya aprobación o modificaciones, el Gobierno se reservaba un cierto nivel de control. En el régimen actual el Reglamento es una resolución que se aprueba por una mayoría especial, que tiene fuerza y valor de ley, y que es susceptible como éstas de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, pero analicemos esta trayectoria más detenidamente.

En el primer período constitucional, el del ciclo de las Cortes de Cádiz, el Reglamento primitivo, el de 1810, fue aprobado como una resolución, o en la terminología del propio Reglamento como un Decreto de Cortes; fue adicionado por resolución del mismo carácter y finalmente modificado por el de 4 de septiembre de 1813, elaborado asimismo como una Resolución según lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución de 1812 que incluyó el primer tratamiento específico de la normativa parlamentaria en los siguientes términos: «En las discusiones de las Cortes y en todo lo demás que pertenezca a su Gobierno y orden interior, se observará el Reglamento que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él.» Este Reglamento será reformado por el mismo procedimiento en 1820 y 1821.

El período del Constitucionalismo isabelino arranca con una Constitución, el Estatuto Real, que formalmente es una Carta otorgada o mejor aún una simple convocatoria de Cortes para cuyo funcionamiento la Regente dictó por Real Decreto de 15 de julio de 1834 un Reglamento provisional igualmente otorgado, aunque el texto del Estatuto contiene en sus artículos 11 y 20 una remisión a que el Reglamento establecería el modo de deliberar de los respectivos Estamentos y en el artículo 50 que el Reglamento de las

Cortes determinará las relaciones de uno y otro Estamento, ya recíprocamente entre sí, ya respecto al Gobierno. La Constitución de 1837 reconocerá en su artículo 29 que «cada uno de los Cuerpos colegiados forman el respectivo Reglamento para su Gobierno interior», precepto que se mantendrá en la Constitución de 1845, como artículo 28 y asimismo en la «non nata» de 1856, como artículo 31. En ejercicio de este derecho se elaboraron el Reglamento de 14 de febrero de 1838 y el de 4 de mayo de 1847 del Congreso de los Diputados que constituye la pieza básica de nuestro Derecho parlamentario en el siglo XIX ya que, aunque con multitud de reformas parciales, estuvo vigente hasta la II República pese a que en 1854, 1867 y 1873 hubiese otros que no llegaron a tener si no una legislación de vigencia o ni siquiera ésta.

El mismo derecho se reconoció en la Constitución de 1869 (artículo 45, 1.º) y la de 1876 (artículo 34) durante cuyo período estuvo vigente también el Reglamento de 1847, con múltiples reformas de 1864, 1878, 1880, 1883, 1887, 1894, 1895, 1896, 1904 y 1912, y ante todo la sustancial de 1918.

La II República había comenzado con un Reglamento provisional, el de 18 de julio de 1931, siendo ratificado el derecho a la autonomía normativa una vez más en el artículo 57 de la Constitución de 1931, y dando lugar después a un nuevo Reglamento de 1934.

El régimen de Franco, con su peculiar Cámara estableció una fórmula nueva en la Ley Constitutiva de las Cortes: la de que las Cortes elaboran su Reglamento «de acuerdo con el Gobierno» que, por otra parte, se aprobaba como ley e incluso una ley reforzada al requerir este acuerdo específico del Gobierno que no se exigía para las leyes ordinarias. Durante su vigencia se elaboran tres Reglamentos: el de 5 de enero de 1943, modificado en 15 de julio de 1946, el de 26 de diciembre de 1957, modificado también en 22 de julio de 1967 y el de 19 de noviembre de 1971.

La transición trajo consigo la elaboración por la presidencia de las Cortes de unas normas transitorias hasta la elaboración de un Reglamento provisional, que presentaban actualizadamente los criterios del Reglamento de 1847 y se elaboraron después los Regla-

mentos provisionales del Congreso y del Senado de 17 de octubre de 1977. La Constitución en su artículo 72 dispone:

«Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y de común acuerdo, regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá mayoría absoluta.»

En ejercicio de esta competencia se aprobaron los Reglamentos de 10 de febrero de 1982 para el Congreso de los Diputados y de 26 de mayo de 1982 para el Senado. Es evidente que este concepto de Reglamento es un concepto estricto y por eso conviene diferenciarlo de otras disposiciones como son las Resoluciones interpretativas de la Presidencia y las Resoluciones de Mesas conjuntas. Configuran este concepto los siguientes caracteres:

1.º Son resoluciones del Pleno de las Cámaras. No forman parte del Reglamento en sentido estricto ninguna de las disposiciones o resoluciones que puedan adoptarse por otros órganos de la Cámara, especialmente la Presidencia o la Mesa.

2.º Requieren una votación final sobre su totalidad en la que debe darse mayoría absoluta para su aprobación igual que sucede con las leyes orgánicas.

3.º Son normas de rango de ley y susceptibles, por tanto, de ser sometidas directamente a recurso de inconstitucionalidad según dispone el artículo 27, 2, d LOTC.

En desarrollo del precepto constitucional, ambas Cámaras elaborarán reglamentos nuevos en el curso de la I Legislatura de las Cortes Generales que fueron aprobados al término de la misma: el 10 de febrero de 1982 el del Congreso de los Diputados y el 26 de mayo de 1982 el del Senado. Ambos Reglamentos son semejantes aunque diferentes porque partieron de sus respectivos Reglamentos provisionales que tuvieron una inspiración técnica distinta: el Reglamento provisional del Congreso se inspiraba directamente en los Reglamentos de 1918 (a su vez el de 1847 con numerosísimas modificaciones parciales) y 1934, y el del Senado, aun recogiendo la estructura política de éstos, se inspiraba más en el último Reglamento de las Cortes Orgánicas, el de 1971, por lo que dio lugar a un

reglamento ajustado a un desarrollo más técnicamente normativo porque insertaba la nueva estructura política en las prácticas de la Cámara anterior permitiendo modularlas con mayor seguridad y certeza que el Reglamento del Congreso que las utilizó en mucha menor medida, por lo que su pervivencia, produjo mutaciones menos controladas que en el Senado.

En cualquiera de los casos los Reglamentos de 1982 son Reglamentos muy detallados por lo que se han visto desbordados por la realidad en muy numerosas ocasiones teniendo que dar lugar a la aprobación de numerosas disposiciones complementarias de las respectivas presidencias (piénsese, por ejemplo, que la edición oficial del Congreso de los Diputados de su Reglamento en 1986, es decir, cuatro años después de la aprobación del Reglamento, incorpora quince disposiciones complementarias del Reglamento y todavía se produjeron cuatro más en la IV Legislatura), algunas de las cuales suponían en la práctica auténticas mutaciones en la organización y funcionamiento del Parlamento como, por ejemplo, la introducción de un trámite de interpelaciones y preguntas orales urgentes, correcto, sin duda, desde la óptica de lo que en rigor debe ser ese trámite, pero que dejó obsoleta la regulación reglamentaria (Resol. Presid. CD de 12-I-1983 sobre desarrollo del artículo 188 del RCD) o la que regula la organización y funcionamiento del grupo mixto creando la figura de las «agrupaciones parlamentarias» que suponen en la práctica unos grupos parlamentarios «menores» (RPCDC de 9-IX-1986).

Todas estas disposiciones podrían no haber sido necesarias con una reglamentación menos minuciosa de los Reglamentos, o de haberse presentado como reformas del propio Reglamento para cuya votación por mayoría absoluta no hubiera habido dificultad, pero la preocupación por dar una imagen de estabilidad a los Reglamentos, así como conveniencias de imagen de los grupos han dado lugar a esta extraña situación.

En todo caso la calidad técnica de ambos Reglamentos no es demasiado alta, especialmente en el del Congreso, que contiene incluso algún precepto de más que dudosa constitucionalidad como el 148 que regula el procedimiento legislativo de competencia plena de las Comisiones, respecto al que establece la aplicación automá-

tica salvo para aquellos preceptos legislativos en que la Constitución lo excluye, desvirtuando el requisito constitucional de que exista un acuerdo de atribución de esa competencia plena como parece disponer el artículo 72.2 CE, pero además de estas anomalías hay otras muchas instituciones como la regulación de los grupos parlamentarios, el propio procedimiento legislativo, la configuración de los actos de iniciativa o la regulación de las preguntas e interpelaciones que distan mucho de ser técnicamente satisfactorias.

Al término de la III Legislatura, en julio de 1989, se acaba de elaborar una proposición de la ley de reforma del Reglamento del Congreso y estaban muy avanzados los estudios para otra semejante en el Senado. La disolución de ambas Cámaras remite a las nuevas el replanteamiento de la cuestión de las notorias deficiencias de la legislación anterior.

#### D) *Las disposiciones interpretativas de la Presidencia*

Tradicionalmente en todos los Parlamentos sus Presidentes han tenido una cierta capacidad de complementarlos dictando normas para el desarrollo de una sesión o interpretando de una manera determinada, que hacían explícita alguno de los preceptos contenidos en el Reglamento entendiendo en sentido formal estricto, pero recientemente esta facultad ha venido siendo recogida de un modo también explícito en nuestras normas reglamentarias pasando a constituir una fuente inmediata específica del ordenamiento parlamentario. Esta facultad aparece recogida por primera vez en el Reglamento provisional de la II República en 1931, cuyo artículo 28.3 decía: «Le corresponderá (al Presidente) asimismo interpretar este Reglamento y suplir o completar sus preceptos en los casos omisos o dudosos.» En los mismos términos pasará después al Reglamento de 1934 como artículo 34.6 y de allí pasará a los Reglamentos de las Cortes Orgánicas (art. 11.j del Reglamento de 1943, artículo 14.11 del Reglamento de 1957, artículo 14.22 del Reglamento de 1967 y artículo 14.23 del Reglamento de 1971) y luego a los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado como artículos 23 y 28, apartados 8 y 9, respectivamente, y a través de ellos a los ar-

títulos 32.2 del Reglamento del Congreso de 1982 y 37 apartados 8 y 9 del Reglamento del Senado.

Queremos llamar la atención sobre el específico reforzamiento que supone para la figura de la presidencia la atribución expresa de esta facultad, ya que anteriormente había dado lugar fundamentalmente al reconocimiento de un derecho de iniciativa para proponer al pleno de la Cámara una determinada resolución que ésta, en definitiva, adoptaba o no, mientras que su atribución expresa permite prescindir de hecho de la Cámara con lo que parece innecesario ponderar su importancia. En este sentido recordaremos que desde el punto de vista parlamentario la transición comienza en España a través de dos grupos de disposiciones complementarias del Reglamento producido el primero por el Presidente Fernández Miranda que reguló el Derecho a constituir Grupos parlamentarios (Res. 4-III-1976) y la tramitación por el procedimiento de urgencia de proyectos de ley (Res. de 21 de abril de 1976 y 1 de mayo y 19 de octubre del mismo año, refundidas todas el 21 de octubre), lo que permitió la tramitación de la Ley para la reforma política, y el segundo procedente del Presidente Hernández Gil en las disposiciones de 28 de junio de 1977 y 8 de julio del mismo año, sobre elecciones internas y constitución interina de las nuevas Cámaras democráticas.

En su redacción actual hay, sin embargo, matices entre ambas Cámaras. El Reglamento del Congreso de los Diputados dice (artículo 32.2):

«Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliendo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.»

En cambio, en el Senado la regulación es la siguiente:

Artículo 37: «Corresponde al Presidente del Senado: ... 7) Interpretar el Reglamento. 8) Suplir, de acuerdo con la Mesa de la Comisión de Reglamento las lagunas de éste», y artículo 44: «La Junta

de Portavoces será oída para fijar: ... d) Las normas interpretativas o supletorias que pueda dictar la Presidencia.»

Entre estas dos regulaciones cabe señalar una distinta posición del Presidente en ambas Cámaras que determina una mayor fortaleza en el del Senado. En efecto, en el Congreso el Presidente necesita el parecer favorable de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, mientras que en el Senado sólo se requiere el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento y la audiencia, aunque no sea favorable, de la Junta de Portavoces. Si tenemos en cuenta que la Mesa de la Cámara es una institución en cierto modo de limitación del Presidente, y que en el Senado no interviene y que el parecer de la Junta de Portavoces en el Senado no es vinculante, resulta, sin duda, una figura Presidencial reforzada respecto a la del Congreso.

Respecto al contenido de esta potestad en ambos casos se establece la distinción entre disposiciones interpretativas y supletorias aunque para asimilarlas en su tratamiento. Estas disposiciones se integran en el ordenamiento parlamentario con el mismo valor que el propio Reglamento, según ha establecido la STC 118/1988, de 20 de junio (D. Miguel Roca y 66 diputados del Congreso contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas), donde interpreta que «este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el Texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que, sin modificarlo ni poderlo infringir se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el artículo 32.2 del Reglamento a la Cámara (debe decirse Presidencia de la Cámara) es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones, por lo que, aun con las debidas distancias, nos encontramos ante un supuesto cercano al de integración normativa o de "delegación recepticia" de modo que la resolución supone el ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir o interpretar, sin modificar regulaciones existen-

tes, el Reglamento de la Cámara, pasando a integrarse en la reglamentación parlamentaria de la materia, en este caso de acceso a los secretos oficiales dentro del Congreso de los Diputados, materia típica de los Reglamentos parlamentarios como muestran las experiencias comparadas» (FJ4).

La sentencia de indudable valor para la configuración del sistema de impugnación de la normativa parlamentaria, plantea, sin embargo, la cuestión de si establece o no un límite respecto al contenido. Aunque parece establecerlo al decir que «la habilitación que confiere el artículo 32 ... es para suplir omisiones o para interpretar, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones», no parece que pueda ir más allá de que el ámbito de esta habilitación es la «materia típica de los Reglamentos parlamentarios», porque en realidad una omisión es, por definición, un desarrollo de unos principios contenidos en la norma y, por tanto, la norma que venga a suplirla va a desarrollar esos principios y quizá especificar sus prescripciones. Si no se entendiera así nos encontraríamos con que puesto que los Reglamentos no hacen esa limitación podría haber disposiciones de la Presidencia, aprobadas con todos los requisitos reglamentarios que suplieran una laguna y otras que desarrollaran el Reglamento siendo unas susceptibles de impugnación y otras no, con lo que el notable esfuerzo hecho por el Tribunal Constitucional para facilitar la impugnación de las disposiciones de la Presidencia habría sido en buena parte inútil. Que no se trata de un supuesto teórico se comprueba simplemente repasando los títulos de alguna de las disposiciones presidenciales: «Resolución de la Presidencia sobre *desarrollo* de los artículos 180 a 184 en relación con el artículo 67.4 del Reglamento acerca de interpelaciones» (6-IX-1983), «Resolución de la presidencia para *desarrollo* del artículo 113 del Reglamento sobre ponencias» (24-XI-1983). Es evidente que todas las disposiciones de la Presidencia que se refieran a la organización y funcionamiento de la Cámara, es decir, a la materia parlamentaria, han de ser objeto de un mismo régimen de impugnación.

Que este régimen de impugnación exista es importante porque, aunque a esos efectos el T.C. haya asimilado estas disposiciones al Reglamento por contener materia reglamentaria, en rigor no son iguales a las normas del mismo, sino que se encuentran limitadas a



no contradecir sus preceptos, pues efectivamente ejercitan una facultad que el propio Reglamento crea y que, por tanto, no debe exceder de su ámbito. Esto podría permitir la impugnación por inconstitucionales de disposiciones presidenciales que excedieran de la simple omisión de lagunas, pero en realidad no hay que confiar en que esta impugnación se vaya a producir por esos motivos. En efecto, las Cámaras lo han venido interpretando de hecho como una habilitación para completar el Reglamento sin alterar el texto de éste, es decir, como un modo menos solemne de modificarlo y nunca han puesto en tela de juicio que puedan suponer una modificación indirecta de sus preceptos. Cuando ésta se produce, en la medida en que haya sido consentida por todos a través de la intervención de la Junta de portavoces, no habrá impugnación, cambien o no de hecho los preceptos reglamentarios y así no fue objeto de impugnación la disposición que desarrollaba los artículos 180 a 184 antes citada, pese a que el trámite de urgencia que establecía para las preguntas hace que la regulación contenida en los artículos que dice desarrollar, quede prácticamente sustituida por la disposición que los desarrolla. En cambio, la disposición que se refería a los secretos oficiales fue impugnada porque los grupos minoritarios del Congreso no estaban de acuerdo con su contenido, no porque excediera los poderes de integración normativa de la Presidencia. En todo caso, dejar abierta la posibilidad de controlar el fondo de la disposición es bueno para los derechos de las minorías y éste es el valor positivo que hay que atribuir a la no muy afortunada redacción de la sentencia a que anteriormente nos hemos referido.

#### E) *Las disposiciones de Gobierno interior*

El mundo parlamentario tiene, como subrayaron los clásicos ingleses, además del plano político representativo, uno administrativo sin el cual el trabajo realizado por los parlamentarios se vería muy disminuido si es que podía llevarse a efecto. De esta manera el Parlamento anda, como un carro, sobre dos ruedas: la primera, y desde el punto de vista constitucional, la fundamentalmente relevante, integrada por los miembros de la Cámara, y la segunda, integrada por los empleados y funcionarios de la misma. Esta segunda es, en términos prácticos, tan importante que se ha podido llegar

a señalar que el momento de máximo esplendor del Parlamento británico coincide con el período, a finales del siglo XVIII, en que el número de sus funcionarios era equivalente al de los dependientes de la Corona, es decir, de la Administración. Hoy día está muy lejos en todos los Parlamentos esta equivalencia de cifras, pero en todo caso siempre existe una organización administrativa de la Cámara que tiene que ser regida también por disposiciones normativas, pero que no puede serlo por las de la Administración, pues depende exclusivamente de la Cámara. Esta organización está regida por las autoridades políticas de la Cámara y articulada generalmente en una sola organización, la llamada Secretaría General de la Cámara, aunque en algunos países del continente europeo se vertebró en ocasiones en dos organizaciones: la Secretaría General y la Cuestura, encargada ésta, únicamente, de los asuntos económicos de la Cámara.

Esta organización de la Secretaría ha venido en España articulándose de una manera unitaria desde las Cortes de Cádiz, donde ya en el Reglamento de 1813 se establecía la llamada Comisión de Gobierno interior, integrada por los miembros de la Mesa y los Parlamentarios. Esta Comisión de Gobierno interior que siguió existiendo en los sucesivos reglamentos con una composición muy semejante, aprobaba una serie de disposiciones sobre la organización administrativa de la Cámara y sobre los requisitos para formar parte del personal de ésta y su Estatuto, materia esta última que se articulaba normalmente en torno a un Reglamento de Gobierno Interior o Reglamento de las dependencias del Congreso de los Diputados, como fue el de 23 de junio de 1855, de hecho vigente hasta 1983. Estas disposiciones en materia de personal operaban en una esfera distinta de la del Reglamento de la Cámara, hasta el punto de que normalmente aparecían en una disposición adicional del Reglamento en vez de en el cuerpo del mismo. Lo normal es que el principio de autonomía de las Cámaras se plantee no sólo respecto de la Administración del Estado, sino incluso recíprocamente respecto a ellas mismas de tal manera que en los Parlamentos bicamerales es normal que existan funcionarios que lo son sólo de una de las Cámaras y no de la otra. Esta era también nuestra tradición, pero desde que en la II República el sistema pasa a ser unicameral, los funcionarios del Senado se incorporaron también al Congreso y

cuando se crean las Cortes Orgánicas el año 1942, se dispone que su personal estará integrado por los que «integraban las plantillas de los extinguidos cuerpos colegisladores» (Disp. ad. 3.<sup>a</sup> Reg. de 1943). Quizá por ello al restablecerse el bicameralismo en la Ley para la reforma política el personal de las Cortes pasó a distribuirse entre las dos Cámaras como destinos diferentes de los mismos cuerpos funcionariales. Ello explica que al redactarse la Constitución, el artículo 72 en su párrafo 1.º disponga:

«Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban automáticamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales.»

Este precepto ha dado lugar a que el personal funcional sea de cuerpos que cumplen destinos en ambas Cámaras indistintamente y que, por tanto, la normativa que afecte a los funcionarios de las Cámaras deba adoptarse conjuntamente por ambas. En cambio, la normativa que se refiera exclusivamente a la organización interna de una Cámara se regulará exclusivamente por los órganos directivos de ésta y así el Reglamento del Congreso en su artículo 31 establece que «corresponde a la Mesa»: 1.º) Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de las Cámaras. En el Senado esta atribución se hace en el artículo 55 de su Reglamento manteniendo la existencia de la tradicional Comisión de Gobierno Interior, que estará compuesta por los miembros de la Mesa, aunque puedan ser convocados con voz, pero sin voto a sus sesiones los Presidentes de las Comisiones de Presupuestos, Economía y Hacienda. Una vez más la posición del Presidente del Senado es más fuerte que la del Congreso porque esta Comisión sólo puede «presentar la propuesta de normas de régimen interior que hayan de aplicarse a las dependencias del Senado», aunque la distinción es sólo teórica ya que de hecho se aprueban como acuerdos de la Mesa.

Por ello, el Estatuto del personal de las Cortes Generales, se aprobó en una sesión celebrada conjuntamente por las Mesas de ambas Cámaras el 26-VI-1983. Desde entonces se entiende que en materia de gobierno interior existen varios tipos de disposiciones:

1.º) Resoluciones de las Mesas de ambas Cámaras reunidas

en sesión conjunta, lo que de una manera abreviada se suele denominar «Acuerdos de Mesas conjuntas».

2.º) Resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados o de la Presidencia del Senado a propuesta de la Comisión de Gobierno interior.

3.º) Disposiciones y resoluciones del Secretario General y del Congreso de los Diputados y del Letrado Mayor del Senado, respectivamente.

Respecto a estas disposiciones el problema jurídico más importante es el de determinar su rango y especialmente el de la norma básica: el Estatuto del personal de las Cortes Generales, ya que habría sido cuestionada por un sector de la doctrina. Sin embargo, esta cuestión ha sido zanjada por el TC en su sentencia 139/1988, de 8 de julio (don Nicolás Pérez Serrano, contra acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de noviembre de 1985, por el que se modifica el Estatuto del personal de las Cortes Generales), que razona:

«la Constitución en su artículo 72.1 establece una reserva formal y material a favor del Estatuto del personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria —o acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. 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. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes de Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.

No es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se haya subordinado a la ley, sino directamente incardinado y vincu-

lado a la Constitución. No se trata, en efecto, de una 'disposición de categoría inferior a la Ley, sino antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley, y que, asimismo, por proceder del Poder legislativo, posee el valor de Ley... La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del personal de las Cortes Generales establece (artículo 72,1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de ley, no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad'.

La sentencia recoge otro argumento tomado de la STS impugnada junto al acuerdo en el proceso atendiendo a lo dispuesto en los artículos 23.2, 103.3 y 122.1, todos de la Constitución, toda regulación a través de un Estatuto del personal de la Administración, de los miembros del Poder Judicial, o de los funcionarios de las Cortes Generales, se realiza a través de normas con valor de ley... Si el Estatuto en cuestión fuese una simple norma reglamentaria de categoría inferior a la ley, la propia reserva constitucional de Ley en la materia funcional quebraría (al menos en relación a los funcionarios al servicio de las Cortes) de manera que, a juicio del Tribunal Supremo que debe compartirse, la estricta lógica del sistema aboca a que el Estatuto del personal de las Cortes Generales no pueda ser calificado como norma de categoría inferior a la ley. El juego combinado de la reserva constitucional formal de ley en materia de funcionarios y la propia reserva constitucional material para proceder a la regulación del Estatuto del personal al servicio de las Cortes, a una norma específica y singular así llamada precisamente, imposibilita, en definitiva, la equiparación de este Estatuto con las normas o disposiciones de carácter general a que se refiere el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.»

Tan larga transcripción nos ahorra más argumentación sobre la materia, que, por otra parte, viene a expresar la peculiar configuración del ordenamiento parlamentario como integrado por dos grandes ruedas o subconjuntos normativos, el político-constitucional

y el administrativo-funcionario, dotados ambos de igual autonomía frente a los conjuntos normativos de la Administración del Estado. El lugar que ocupa el Estatuto del personal de las Cortes Generales, es respecto al plano administrativo funcionario, el mismo que ocupa el Reglamento de cada Cámara respecto a la organización política de la misma: es una norma de rango legal, dotada incluso de una especial protección frente al resto de las normas del mismo rango, derivada de la reserva material específica hecha a las Cortes por la Constitución para que esa materia se regule sólo a través de esa norma específica, pues la ley ordinaria no puede regularla por ser incompetente para hacerlo.

A partir de esta configuración es sencillo acoplar el resto de las disposiciones de régimen interior, en materia de personal. Las resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados o de la del Senado ocupan la misma posición que las disposiciones de la Presidencia en el plano político-parlamentario, pues vienen a suponer la plasmación organizativa de ese Estatuto del personal, sólo que por estar referida a la organización de servicios de cada una de las Cámaras se hace específicamente por los órganos de dirección de cada una con independencia de los de la otra, si bien al hacerlo tendrán que respetar los límites que establece el Estatuto del personal, igual que las disposiciones de la Presidencia tienen que respetar el Reglamento de la Cámara.

Finalmente, las disposiciones que puedan adoptar el Secretario General del Congreso o el Letrado mayor del Senado tienen alcance simplemente reglamentario.

Quedan en materia de Gobierno interior las Disposiciones en ejercicio de la potestad organizatoria. Esta está atribuida a la Mesa del Congreso de los Diputados y al Presidente del Senado a propuesta de la Comisión de Gobierno interior de éste, siendo su naturaleza la de Resoluciones de estos órganos basados en una potestad que les atribuyen los respectivos Reglamentos parlamentarios que tendrán que respetar el contenido de éstos y en la medida en que les afecte, el Estatuto del personal.

## 9. LAS FUENTES MEDIATAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Son fuentes mediatas del Derecho parlamentario aquellas normas del ordenamiento general que son también aplicables al Parlamento. Si tenemos en cuenta que el Parlamento es un órgano constitucional dotado de autonomía, veremos que en realidad el número de éstas es muy reducido y que la única fuente de producción de Derecho mediata aplicable al Parlamento es el propio Parlamento ejerciendo la potestad constituyente o la legislativa orgánica.

En efecto, la Constitución tiene una primacía lógica sobre el Parlamento ya que éste existe en una configuración concreta porque así lo dispone la Constitución y la propia autonomía del Parlamento es consecuencia de un reconocimiento constitucional, aunque este reconocimiento pueda considerarse el fruto de una trayectoria histórica y de carácter casi obligado para el legislador constituyente.

Esta primacía lógica se hace además jurídica cuando la Constitución es rígida y su especial escalón de supremacía se garantiza mediante una jurisdicción constitucional, es decir, cuando la jurisdicción, mediante un órgano específico o toda ella, puede conocer de la adecuación de las normas y actos del Parlamento a la estructura constitucional. No vamos a entrar aquí en la historia de esta jurisdicción, desde su desarrollo en Estados Unidos, ni en la influencia del pensamiento de Kelsen a través de la Constitución italiana y alemana posteriores a la II Guerra Mundial, sino simplemente a recoger que nuestra Constitución, inspirada por estas últimas, tiene específicamente una voluntad de limitar al Parlamento, obligándole a respetar la norma fundamental y haciendo que ésta juegue como límite. Así, el artículo 9.1 establece que: «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», mención, pues, genérica que no excluye a las Cortes. Esta no exclusión y, por tanto, sometimiento de las Cortes en cuanto poder constituido a la voluntad del poder constituyente, autor de la Constitución, y por consiguiente, operando en un plano superior, ha sido tajantemente afirmado por el TC en su S. 76/1983 (recursos previos de inconstitucionalidad contra la LOAPA) en los siguientes términos:

«No cabe duda que las Cortes Generales, como titulares de la potestad legislativa del Estado (artículo 66.2 de la Constitución), pueden legislar en principio sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico para ello, pero esta potestad tiene sus límites, derivados de la propia Constitución, y, en todo caso, lo que las Cortes no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya alguna función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y racionalidad del poder constituyente objetivadas en la Constitución no sólo fundan en su origen, sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y supone un límite a la potestad del legislador.

Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquél...» (FJ4).

Así, pues, la Constitución es una norma de absoluta relevancia para el ordenamiento parlamentario.

También son relevantes las leyes orgánicas en sus distintas manifestaciones, pero, sin duda, las más importantes son las que desarrollan los derechos fundamentales y libertades públicas en cuanto definen el estatus del ciudadano del que parte la construcción del Estatuto del parlamentario. En efecto, el conjunto de esos derechos y libertades no pueden ser violados por las normas del ordenamiento parlamentario, ya que el estatus de ciudadanía constituye un mínimo del que no puede disponer el Parlamento. Ello implica el que cuando un parlamentario, o incluso un simple ciudadano pueda sentir que la normativa parlamentaria lesiona sus derechos fundamentales, puede interponer recurso de amparo, sin que se pueda oponer para su inadmisibilidad la doctrina de que son actos internos de las Cámaras, pues esta doctrina «sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades»



(STC 118/1988, Roca contra la Resolución de la Presidencia, reiterando la doctrina ya sentada en la STC 90/1985, Gracia Guillén contra acuerdo del Pleno del Senado). Así, pues, todas las leyes orgánicas que regulan los derechos y libertades públicas son relevantes para el ordenamiento parlamentario en cuanto configuran una barrera que su normativa no puede traspasar.

Igualmente, dentro de este ámbito del límite, tienen relevancia aunque sea indirectamente los Convenios internacionales suscritos por España en materia de derechos humanos y libertades públicas en cuanto según dispone el artículo 10.2 de la Constitución constituyen el parámetro de interpretación de los preceptos constitucionales y, por tanto, de las leyes orgánicas de desarrollo de los mismos.

También tienen relevancia otras leyes orgánicas como la General Electoral en cuanto regula el procedimiento a través del cual se accede a la Cámara y define una parte del propio Estatuto del parlamentario en materia de incompatibilidades y duración del mandato. Otras repercusiones se encuentran en los Estatutos de autonomía en cuanto definidores de las Instituciones de Gobierno de las Comunidades Autónomas, las cuales delimitan los procedimientos de designación de algunos de los componentes del Senado. Igualmente tienen relevancia otras leyes orgánicas como la del Poder Judicial, o la del Defensor del Pueblo o la del Tribunal de Cuentas.

Finalmente, las leyes ordinarias pueden afectar al Parlamento, pensemos en las leyes anuales de Presupuestos, algunas leyes procesales, o incluso los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas o las leyes de estas asambleas que desarrollan sus instituciones de autogobierno. Ahora bien, llamemos la atención sobre el hecho de que en general las leyes ordinarias, así como las orgánicas no reguladoras de derechos sólo afectan al ordenamiento parlamentario en cuanto pueden delimitar quiénes serán algunos de sus componentes o cuáles son las relaciones que resultan de la aplicación del ordenamiento general al especial estatus de los parlamentarios, pero, en cambio, no pueden entrar a regular nada que afecte a la organización y funcionamiento de las Cámaras.

Las otras fuentes del ordenamiento general son, en general, irrelevantes. En efecto, al tratarse de disposiciones de rango inferior al

de la ley van a ser fundamentalmente normas complementarias de ésta que difícilmente pueden llegar a tener relevancia sobre el ordenamiento parlamentario dado que, como hemos visto, incluso las leyes no pueden penetrar el ámbito de éste. Únicamente si desarrollan leyes relevantes podrán alcanzar relevancia a través de ellas como elemento complementario del marco de referencia de los actos de aplicación.