

CAPÍTULO TERCERO

FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

I. SOBRE EL CONCEPTO DE DERECHO PARLAMENTARIO

1. *Introducción. Algunas consideraciones previas respecto de las fuentes del derecho y la noción de ordenamiento en el complejo normativo regulador del Parlamento: ¿derecho parlamentario u ordenamiento parlamentario?*

Como parece lógico, para referirse a las fuentes del derecho parlamentario es preciso, primero, determinar qué se entiende por éste. El concepto del derecho debe preceder al examen de sus fuentes, pues lo que éstas sean estará condicionado por lo que se estime que el derecho es. Así ocurre en el caso del derecho en general; es decir, del sistema jurídico, y también, claro está, de los derechos específicos o partes de ese sistema, aunque no de la misma manera. La diferencia, muy importante, consiste en que en el primer supuesto la concepción del derecho afecta a la misma concepción de las fuentes; esto es, a “qué” son las fuentes del derecho, mientras que en el segundo supuesto la concepción de un derecho específico (en nuestro caso el derecho parlamentario) sólo afecta a la simple determinación de “cuáles” de las fuentes (admitidas según el concepto general que del derecho se tenga) corresponden a ese sector. Lo que media entre las fuentes y el concepto del derecho, cuando observamos únicamente una rama o parcela de éste, no es una relación de cualidad sino de cantidad.

Por ello carece de sentido, en este capítulo sobre las fuentes del derecho parlamentario, plantearse lo que haya de entenderse por “fuente”, que sólo cabe tratarlo a luz de la totalidad del de-

recho o, en otras palabras, del ordenamiento jurídico o, más aún, del mismo derecho como “realidad”.⁴¹ Sí parece conveniente, al menos, dejar constancia de ese concepto de fuente (unido a un concepto de derecho) del que se parte. Como es bien sabido, no se trata de un concepto pacífico, e incluso el mismo término “fuente del derecho” se ha considerado por algunos como científicamente inútil, entre otras razones por su plurivocidad. Quizá sería más correcto hablar de “normas” en lugar de “fuentes”. No obstante, parece conveniente seguir utilizando el término “fuente del derecho” en cuanto que su uso es una convención muy generalizada, no es tan perturbador como algunos sostienen y además está reconocido por la Constitución (artículo 149.I.8) y el Código Civil (artículo 1o.), aparte de que resulta útil para diferenciar la prescripción (o el enunciado de una prescripción) jurídica de la norma misma, que siempre es producto de la interpretación. Compartimos la noción (común en un amplio sector de la doctrina) de que “son fuentes del derecho los actos y hechos a los que las normas sobre producción de un sistema jurídico concreto atribuyen la capacidad de crear normas con validez *erga omnes*”.⁴²

Alguna aclaración debe hacerse también respecto del uso, en este capítulo, de la expresión “derecho parlamentario” en lugar de

⁴¹ Es cierto, sin embargo, que hubo (y hay todavía) determinadas concepciones del derecho parlamentario que lo entienden como estricto “ordenamiento” diferenciado y que conducirían a tener que plantearse dentro de él “qué” son las fuentes de ese derecho (específicas y bien distintas de las fuentes generales). Parece, como se examinará más adelante, que se trata de concepciones inconciliables con el actual Estado de derecho y que, en consecuencia, el derecho parlamentario es sólo un sector del ordenamiento pero no un verdadero ordenamiento, lo que significa que no es ahí el lugar en que deba dilucidarse “qué” son las fuentes, sino “cuáles” son las fuentes que en tal sector operan.

⁴² Rubio Llorente, F., “Fuentes del derecho”, en *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas*, Madrid, Civitas, 1995, vol. II, p. 3169. En parecidos términos Pizzorusso, A., “Delle fonti del diritto (artículos 1o. al 9o.)”, en Scialoja, A. y Branca, G. (dirs.), *Commentario del Codice civile*, 1977. Sobre el problema terminológico de las fuentes nos remitimos especialmente a De Otto, I., *Derecho constitucional sistema de fuentes*, 1987, pp. 69-75 y a Santa-María Pastor, J. A., *Fundamentos de derecho administrativo*, 1988, vol. I, pp. 286-288.

“ordenamiento parlamentario” (en el bien entendido, por supuesto, de que el término “ordenamiento” significa ahí más exactamente “subordenamiento”; esto es, rama o sector del ordenamiento jurídico global, en nuestro caso del ordenamiento español). Es cierto que con el empleo del término “ordenamiento”, para aludir a este sector normativo, cabría evitar alguna confusión derivada de la anfibología que caracteriza al término derecho (que puede significar tanto un sistema de normas cuanto un saber sobre ellas), pero esa es, posiblemente, la única (y parca) ventaja que aquel término proporcionaría, pues todo lo demás serían inconvenientes en el campo del derecho parlamentario. El riesgo de confusión se evita fácilmente, por otra parte, con aclarar, en el caso que así lo requiera (cuando se trata de fuentes ni siquiera hace falta tal aclaración), que se está utilizando la expresión derecho parlamentario como conjunto normativo y no como disciplina jurídica (aunque, como es lógico, una y otra dimensión se encuentren enlazadas y lo que sea el derecho parlamentario como saber jurídico esté condicionado, en variada medida, por lo que se entienda que es el derecho parlamentario como sector del ordenamiento).

Como se habrá observado, no se está rehuyendo, sin embargo, el empleo del término ordenamiento en un entendimiento equivalente al de sistema jurídico, lo que obliga a dar otra breve explicación. También, como en el caso de las “fuentes”, el término “ordenamiento” es polémico e incluso puede ser perturbador para la ciencia del derecho, pero se utiliza aquí porque es un término generalmente aceptado y además porque está recogido en España no sólo en el texto de las leyes (Código Civil y Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, principalmente), sino en el de la propia Constitución. Aunque, claro está, no entendiéndolo en el sentido acuñado por Santi Romano (que sería, aparte de científicamente inútil, contrario al mismo Estado de derecho que la Constitución establece), sino en el de equivalente a sistema normativo.⁴³

⁴³ Santamaría Pastor, J. A., *op. cit.*, pp. 285-299.

Ahora bien, si de lo que se trata no es de todo el derecho sino de un sector o rama del mismo, el término ordenamiento (o más propiamente subordenamiento) es más correcto utilizarlo respecto de conjuntos normativos derivados de la división territorial del poder, que respecto de los derivados de la división funcional del mismo. Cada ordenamiento autonómico, encabezado por su propio Estatuto de autonomía (y engarzado en el ordenamiento general del Estado a través de la Constitución), contiene la suficiente dosis de completitud (en cuanto que alberga las normas estatuyentes de la comunidad; es decir, reguladoras de su organización interna y atributivas de sus competencias), para manifestarse como un conjunto normativo autónomo y, por ello, perfectamente distinguible del ordenamiento general del Estado.

No ocurre ello con el conjunto normativo regulador del Parlamento. La norma estatuyente de las Cortes Generales es la propia Constitución que, además de regular su composición, también regula sus propias competencias y establece los principios y reglas principales de su funcionamiento. No hay, pues, un “ordenamiento parlamentario” con sustantividad propia (es decir, con la suficiente dosis de autonomía y de completitud) desgajado (diferenciado) de la Constitución. Las normas internas de las cámaras no suponen hoy más que una parte (complementaria y no principal, secundaria y no primaria, en el sentido estricto de estos términos) del conjunto normativo regulador de la institución parlamentaria. Tampoco podría hablarse, razonablemente, de un “ordenamiento parlamentario” encabezado por las normas constitucionales sobre la materia (directa e indirectamente aplicables) y completado por las normas internas de las cámaras y por las leyes que también pueden regular actividades que se realicen en aquéllas. La imposibilidad de aplicar entonces el criterio de la “autonomía” normativa (o si se quiere, de la “separabilidad”), haría extremadamente difícil (por no decir imposible) distinguir en tal caso el ordenamiento parlamentario del ordenamiento constitucional. En consecuencia, parece que el término derecho parlamentario resulta más apropiado que el de ordenamiento

parlamentario para aprehender su significado y contenido, y por lo mismo para examinar cuáles sean sus fuentes.⁴⁴

Hechas estas aclaraciones, procede ya, en desarrollo de las mismas, determinar, de manera más precisa, lo que se entiende por derecho parlamentario.

2. *Crítica a la concepción formal del derecho parlamentario*

La concepción formal del derecho parlamentario no coincide necesariamente con un entendimiento de éste como derecho estatutario; ya que un derecho así puede estar integrado tanto exclusivamente por normas especiales (distintas de las comunes) directamente producidas por la entidad (corporación, institución u órgano) de que se trate, cuanto por normas de naturaleza heterogénea y variada procedencia pero dirigidas a regular de manera singular (distinta de la común) a esa entidad (o a sus componentes). Es decir, la noción de derecho estatutario puede albergar tanto elementos formales como materiales e incluso sustentarse prevalentemente en unos u otros.

⁴⁴ No tiene mucho sentido, probablemente, enumerar parte de la amplia (y bien conocida) bibliografía española y extranjera sobre las fuentes del derecho parlamentario (aunque la producción es menor, aparte de los correspondientes capítulos en los manuales o tratados, por lo que toca a las fuentes del derecho parlamentario en general que respecto de determinadas fuentes en particular; de todos modos, la mayor parte de los estudios sobre los reglamentos parlamentarios, que es donde se encuentra la producción más extensa, tratan también, por relación inevitable, de las demás fuentes). Basta con citar aquí una mínima selección de los trabajos que se han consultado. Así, nos han parecido de especial interés (por muy distintos motivos) los siguientes: en primer lugar el de Floridia, G. G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, 1986; también, entre otros, los de Garrorena, A., “Derecho parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas*, cit., pp. 2345-2350; Martínez Elipe, L., “Las fuentes del derecho parlamentario”, Varios Autores, *Las Cortes Generales*, España, Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, 1987, vol. III, pp. 1573-1631; Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, España, Espasa Calpe, 1990, pp. 25-54; Punset, R., *Las Cortes Generales*, España, 1983, pp. 83-113; Manzella, A., *Il parlamento*, Italia, Il Mulino, 1991, pp. 15-56.

Esta breve alusión al derecho parlamentario como derecho estatutario viene al caso en la medida en que algo de ello aparece en una de las más clásicas concepciones sostenidas acerca de aquel derecho; la que lo entiende como el orden jurídico emanado por la cámara en virtud de su autonomía y regulador, en exclusiva, del funcionamiento de la misma y del “estatus” de los parlamentarios. Se trata de una noción donde se mezclan elementos formales y materiales y que se aproxima a alguna de las viejas concepciones acerca del derecho administrativo, con la correspondiente negación de los controles externos y la única admisión del autocontrol, esto es, de una especie de jurisdicción retenida. Característica, esta última, derivada de la pretensión de “independencia” (que no sólo de simple autonomía) de la entidad en cuestión y, por ello (como consecuencia casi inevitable), de la configuración de su derecho “propio” más como un “orden” jurídico no enteramente positivizado (un “ordenamiento”, quizá, en el sentido de Santi Romano) que como un sistema jurídico plenamente normativizado (un “ordenamiento” en el sentido que al término hoy debe dársele). Esta concepción resulta, como es lógico, difícilmente compatible con la consideración del Estado como persona jurídica y con el mismo principio del Estado constitucional de derecho. De ahí su abandono, hace ya tiempo, en la construcción conceptual del derecho administrativo. Menos abandonada ha sido, parece, en lo que se refiere al derecho parlamentario, aunque la impropiedad de su uso en esta materia sea casi tan patente como en aquella.

La concepción formal del derecho parlamentario es, como antes se dijo, algo distinto de su consideración como derecho estatutario. Una y otra tienen evidentes proximidades, por supuesto, aunque también aparentes diferencias. La concepción formal no parte necesariamente de la nota de exclusividad (esto es, no toma como elemento básico la regulación en exclusiva de una materia) sin que sólo se sustente en las características singulares de las normas que integran el derecho parlamentario, que aparece así configurado como un derecho de emanación

propia, integrado por normas producidas por la misma cámara sin intervención de otros poderes del Estado y dotadas de unas notas también muy especiales, entre ellas la flexibilidad (e incluso la disponibilidad, comprensiva tanto de la suspensión como de la derogación singular), la amplitud con que juega la costumbre y la no judicialidad.

Sin embargo, como ya se apuntó, las diferencias, en este caso (es decir, en el del derecho parlamentario), entre una y otra concepción (“estatutaria” y “formal”) son más aparentes que reales, ya que en el fondo hay una coincidencia casi total en sus fundamentaciones (y en sus consecuencias prácticas), como se pone de manifiesto cuando se repara en los dos presupuestos en que se apoya la concepción formal: la independencia del Parlamento para producir y aplicar sus propias normas y la radical “politicidad” de todas las actuaciones que en el Parlamento se realizan.

La coherencia de la concepción formal con el sistema constitucional en que emerge (el del Reino Unido) e incluso con el sistema constitucional europeo-continental del siglo XIX (y parte del XX) es patente, ya que tal sistema se asienta en la soberanía parlamentaria (en el caso británico y en el francés de la III República, o en la independencia organizativa interna de las cámaras en el caso de las monarquías constitucionales, ya fueran duales o de principio monárquico) y en el carácter exclusivamente político (o en todo caso no supralegal) de las normas ordenadoras del poder del Estado (es decir, de las normas constitucionales). Más aún, en dicha concepción formal las normas del derecho parlamentario, aunque cupiese diferenciarlas formalmente de la propia Constitución, habría que considerarlas, materialmente, normas constitucionales. En el fondo, la concepción puramente formal del derecho parlamentario se corresponde, casi inevitablemente, con una concepción puramente material de la Constitución.

Una concepción así (la que entendería el derecho parlamentario como un ordenamiento —“ordenamiento parlamentario”— dotado, consecuentemente, de un alto grado de autonomía y “separable” o netamente “distinguible” del ordenamiento

general del Estado, cuestión a la que ya se ha aludido más atrás en esta ponencia), se enfrenta hoy con muchos problemas, todos derivados de su difícil compatibilidad con el Estado constitucional democrático y de derecho, más aún cuando, como ocurre en España, tal Estado tiene organizado, coherentemente, un sistema de control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del poder. En este tipo de Estado no hay “soberanía parlamentaria” (ni plena independencia organizativa de las cámaras), ya que el Parlamento es un poder limitado (como los demás poderes del Estado) en cuanto que su actividad se encuentra regulada “efectivamente” (esto es, de manera jurisdiccionalmente controlable) por la Constitución. De donde se desprende que: *a*) las normas internas ya no son las únicas que regulan la actuación parlamentaria, puesto que, por encima de ellas, el Parlamento está regulado por la Constitución, e incluso también puede estarlo por la ley si existe al respecto una directa o indirecta previsión constitucional; *b*) el subordinamiento parlamentario (mejor dicho, el sector ordinamental parlamentario) ya no resulta separable del ordenamiento general del Estado, puesto que sus reglas principales e incluso sus principios generales se encuentran en la propia Constitución; *c*) los *interna corporis acta*, generales o singulares, han de ser susceptibles, por principio, de control de constitucionalidad (en nuestro caso ejercitado por el Tribunal Constitucional).

Esta ampliación de las fuentes normativas reduce, pues, el papel de la costumbre en el derecho parlamentario, limita fuertemente la flexibilidad aplicativa de éste y, por supuesto, la “disponibilidad” por la cámara de sus propias normas⁴⁵ y, sobre todo, hace inviable la concepción formal para aprehender, desde ella, un sector del ordenamiento, puesto que los reglamentos parlamentarios (y la costumbre y los precedentes producidos por la propia cámara) sólo regularían por sí solos “parte” de la actividad

⁴⁵ Los riesgos de disolución (de “pulverización” dice el autor al que nos vamos a referir) del derecho parlamentario derivados de la aceptación acrítica del principio de que “la Cámara es dueña de su propio reglamento”, han sido bien señalados, entre otros, por Floridia, G. G., *op. cit.*, pp. 228-233 y 513.

de la cámara y del “estatus” de sus miembros; una parte, por lo demás, complementaria (o de desarrollo) y no básica, ya que las normas reguladoras de la composición de las cámaras y atributivas de sus competencias, las normas principales sobre su funcionamiento y sobre el “estatus” de los parlamentarios, así como los principios generales en la materia, no proceden del derecho interno parlamentario sino de la propia Constitución (e incluso de la ley). Una concepción puramente formal, como la aludida, significaría, pues, excluir del derecho parlamentario la regulación fundamental del mismo Parlamento. Entre nosotros no sólo ocurre que el derecho de producción interna de las cámaras no agota la totalidad del derecho parlamentario, sino también que no todas las normas de emanación exclusiva por las cámaras se integran en el derecho parlamentario, como es el caso, por ejemplo, del reglamento del Defensor del Pueblo, que emanado por las Mesas del Congreso y del Senado tiene como objeto un órgano que (aunque sea “alto comisionado de las Cortes Generales”) no es en modo alguno órgano parlamentario.

De otro lado, ese derecho “propio”, si bien disfrutaría de unas características “algo” distintas de las del resto del derecho (un poco de mayor flexibilidad, un poco de mayor juego de la costumbre), ya no se diferenciaría netamente de él. La única diferencia que subsiste en sentido estricto, como es la no judicialidad, se ha atenuado y relativizado bastante, en la medida en que, de un lado, los actos y disposiciones de las cámaras en materias de personal y administración son controlables por la jurisdicción ordinaria y, de otro, en el ámbito político parlamentario la no judicialidad ha de quedar reducida a aquellos *interna corporis* que no produzcan una vulneración de la Constitución. La especificidad procesal (en determinados países con jurisdicción constitucional concentrada y desde luego en España) consistente en que, a diferencia de lo que ocurre en el resto del derecho, las normas y actos (con excepción de los puramente administrativos) que emanan del Parlamento no sean fiscalizables por los órganos de la jurisdicción ordinaria sino por el órgano de la jurisdicción constitucional, no parece que suponga

una distinción de “cualidad”, es decir, de naturaleza jurídica, sino sólo de cantidad o de “grado”.

3. *La concepción material del derecho parlamentario*

Una concepción exclusivamente material del derecho parlamentario, consistente en entenderlo compuesto por todas aquellas normas que disciplinan la composición, poderes y funcionamiento de las cámaras, así como el “estatus” de sus miembros, descartando cualquier consideración relativa a las singularidades de algunas de las normas que en ese sector del derecho se integran, sería hoy, probablemente, menos inapropiada que una consideración exclusivamente formal, pero no dejaría de ser también criticable. Y ello es así porque se han reducido las especificidades de las normas internas de las cámaras, pero no han desaparecido por entero y, en consecuencia, el derecho parlamentario sigue conservando algunas características que lo diferencian, incluso formalmente, de otros sectores del derecho. Lo que ocurre es que ese aspecto formal ya no es el principal elemento delimitador de tal sector, delimitación que hoy, razonablemente, sólo puede obtenerse a partir de una consideración material (lo que no impide que, complementariamente, hayan de tenerse en cuenta ingredientes formales).

Esa es también, al parecer, la concepción que subyace en este capítulo, en cuanto que al referirse a las fuentes del derecho parlamentario alude a “las fuentes supralegales”, al “reglamento” (y a las “resoluciones normativas”), a la “ley” y a “otras fuentes”. Ahora bien, respecto de la consideración material pueden sostenerse varios criterios de delimitación. Uno podría ser el de considerar que el derecho parlamentario está integrado por las normas que afectan exclusivamente al propio Parlamento. Esta concepción dejaría fuera del derecho parlamentario normas que tienen por destinatarios a otros órganos del Estado (al gobierno, principalmente, aunque también a algunos más), o a entidades del sector público o incluso a particulares, en sus actuaciones

“en” o “ante” el Parlamento. No parece aceptable tal criterio, puesto que entonces el derecho parlamentario no regularía la total actividad de las cámaras.

Otro criterio delimitador sería el de considerar que integran el derecho parlamentario las normas reguladoras de la organización y actividad de las cámaras en el ejercicio de sus funciones supremas (es decir, de sus funciones políticas, o más exactamente, constitucionales). Escaparían así del ámbito del derecho parlamentario las normas reguladoras de las actividades puramente administrativas de las cámaras. Esta consideración podría ser congruente con la nota de no judicialización ordinaria del derecho parlamentario (aplicable y controlable sólo por el Tribunal Constitucional), puesto que no integrarían ese derecho normas aplicables y controlables por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. También podría corresponderse con una noción “constitucionalista” (y no “administrativista”) del derecho parlamentario como disciplina jurídica.

Tampoco parece aceptable una delimitación así, puesto que las actividades administrativas de las cámaras no pueden desligarse de su significado de órganos constitucionales dotados de autonomía, o dicho con otras palabras, puesto que tales actividades no dejan de tener “relevancia” política (o constitucional): sin autonomía administrativa se debilitaría, sin duda, la autonomía política de la cámara. Además, ya se dijo más atrás que resulta muy difícil (o mejor dicho, muy poco consistente) extraer de las diferencias entre la judicialización “ordinaria” y la judicialización “constitucional”, criterios para establecer distinciones que afecten a la naturaleza de las normas o que sirvan para clasificar las ramas del derecho. Por otro lado, cualquier polémica sobre la ubicación intelectual (y no digamos académica) del derecho parlamentario como disciplina jurídica se presenta como un falso problema, en cuanto que se trataría de algo accesorio, con escasa significación “ordinamental”. Se puede sostener, fundadamente, que el derecho parlamentario es parte del derecho constitucional, aunque algunas de las zonas de aquél pertenezcan también al

derecho administrativo. De todos modos, sostener otro punto de vista sobre el “estatus” de aquella disciplina o defender la autonomía científica del derecho parlamentario puede ser tan aceptable como lo anterior, en la medida en que es tan irrelevante como lo anterior; es decir, en la medida en que ello no tiene consecuencias jurídicas de peso, entre otras razones porque la división del derecho en disciplinas jurídicas es sólo un asunto de cantidad o de grado (y muchas veces ni siquiera eso, sino sólo burocrático o docente) no de cualidad, ya que el derecho, desde el punto de vista científico, es sólo uno.

En definitiva, la concepción, amplia, que se comparte en esta ponencia es que el derecho parlamentario está integrado por todas las normas que regulan la organización y el funcionamiento de las cámaras (o más concretamente, la estructura, poderes y facultades del Parlamento, el “estatus” de sus miembros y la actividad que se realiza “por” las cámaras y “en” las cámaras); normas que son de variada jerarquía y diversa procedencia, algunas pertenecientes a tipos comunes o generales del ordenamiento (Constitución, leyes, jurisprudencia constitucional, costumbre, principios generales) y otras (las normas escritas de producción interna) específicas de esta rama del derecho y de singulares características en el sistema normativo.⁴⁶

II. LA DIVERSIDAD DE FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

1. *Introducción: la transformación actual del derecho parlamentario*

Como es obvio, no se van a tratar en detalle cada una de las fuentes de ese derecho. Sí parece propio referirse a esas fuentes (salvo excepciones, la referencia se hará a las estatales, aunque las consideraciones sobre ellas son aplicables igualmente, en lo sustancial,

⁴⁶ Singularidad comúnmente aceptada incluso por los que parten de una concepción material del derecho parlamentario, por ejemplo, Garrorena, A., *op. cit.*

a las fuentes del derecho parlamentario autonómico) desde una consideración general; es decir, desde las transformaciones que el derecho parlamentario ha experimentado en el presente, o más exactamente, desde las exigencias que para ese derecho nuestra Constitución plantea. Una Constitución que es norma jurídica, o con mayor propiedad, derecho fundamental, provoca unos cambios en el entendimiento del derecho parlamentario que hacen difícilmente aceptables concepciones pretéritas o actuales fundadas en supuestos constitucionales bien distintos. Por otro lado, el modo en que nuestra Constitución regula el Parlamento genera consecuencias de evidente trascendencia para el resto de las fuentes que integran el derecho parlamentario.

2. *La constitucionalización del derecho parlamentario*

Las reglas y principios contenidos en las normas de la Constitución que afectan a las Cortes Generales, rigen en todo el sentido de la palabra, esto es, son normas jurídicas y, en consecuencia, aplicables; más aún, jurisdiccionalmente aplicables. Por el Tribunal Constitucional en el ejercicio del control de constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios y de la tutela en amparo frente a decisiones (objeto claramente ampliado después de la STC 44/1995) o actos sin valor de ley de las cámaras (artículos 27.2 inciso *d* y 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional “[LOTCTC]). Y por los tribunales ordinarios en el ejercicio del control de legalidad y constitucionalidad de los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las cámaras en materia de personal y actos de administración (artículo 58.1o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial [LOPJ]). Lo mismo ocurre en el ámbito autonómico respecto de los principios constitucionales (que rigen para todas las organizaciones públicas) y los principios y reglas contenidas en los Estatutos de Autonomía que afectan a las asambleas legislativas (artículos 27.2 inciso *f* y 42 de la LOTCTC y 74.1. inciso *c* de la LOPJ).

Las normas principales del derecho parlamentario se han constitucionalizado, no sólo porque se contengan (con amplitud) en la Constitución (y en los Estatutos de Autonomía), sino, sobre todo, porque tales normas constitucionales son jurisdiccionalmente aplicables. Esa es la gran diferencia frente al pasado y frente a otros países en los que la Constitución sigue siendo meramente una norma política (al menos en su pretensión de limitar al Parlamento). Las consecuencias de todo ello son de gran relieve. Por un lado, dicha constitucionalización, aparte de reducir la capacidad normadora del reglamento parlamentario e incluso de la propia ley, reduce también el campo de la costumbre en el derecho parlamentario, no sólo por la existencia de reglas constitucionales, sino, especialmente, porque los principios constitucionales (que son algo bien distinto de los principios generales aludidos en el artículo 1.4 del Código Civil (CC) y que por ello han de aplicarse con preferencia al derecho consuetudinario e incluso al derecho escrito infraconstitucional) se proyectan sobre una gran cantidad de materias propias del derecho parlamentario. Por otro lado, la constitucionalización convierte en fuente del derecho parlamentario a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, con todas las consecuencias que ello comporta. Respecto del derecho parlamentario autonómico, dicha constitucionalización, además de tener las consecuencias ya apuntadas, produce otro efecto: el de imponer una determinada “imagen” del Parlamento, derivada no sólo de los principios generales relativos a la democracia parlamentaria prevista en la Constitución, sino también de las reglas estructurales y funcionales relativas a las propias Cortes Generales (o aquí, más exactamente, al Congreso y al Senado), en cuanto que de sus rasgos básicos cabe extraer un modelo de cámara parlamentaria que ha de tener vigencia en todo el Estado español y que por lo mismo opera con eficacia (integradora o, al menos, indirecta o interpretativa) en el ámbito de los Parlamentos autonómicos.

Otra de las transformaciones que el derecho parlamentario experimenta por obra de su constitucionalización, y quizá la más

obvia, es la que se deriva de la naturaleza jurídica de las normas constitucionales aplicables a las cámaras: la indisponibilidad de estas normas por el Parlamento y la consiguiente erradicación, en el ámbito de las mismas, de las mutaciones, normativas o consuetudinarias. Ni la norma en contrario (reglamentaria) ni el uso contrario pueden prevalecer sobre la letra de los preceptos constitucionales. Se reduce así, extraordinariamente, una de las características del derecho parlamentario clásico, como se reduce también, y consecuentemente, el ámbito de exclusividad del control interno de la cámara respecto de los actos parlamentarios (o de la no judicialidad de los *interna corporis*), ya que las infracciones del derecho parlamentario que constituyan al mismo tiempo infracciones de la Constitución han de ser externamente controlables. No caben (es decir, en términos estrictos, no adquieren validez) ni la costumbre o los precedentes contrarios a la Constitución ni las normas reglamentarias opuestas a ella (como es obvio en un ordenamiento en el que todas las normas, cualquiera que sea su forma, están subordinadas a la Constitución). Tampoco adquieren validez las suspensiones o derogaciones singulares del reglamento que constituyan infracción constitucional (aunque se adoptasen *nemine contradicente*).⁴⁷

En el sentido antes indicado, y por poner un ejemplo, la conversión por los reglamentos del Congreso (artículo 79.1) y del Senado (artículo 93.1) en mayoría “simple” de la mayoría “de los miembros presentes”, estipulada por el artículo 79 .2 de la Constitución, sería rechazable por inconstitucional (y no sanable por el transcurso del tiempo) si supusiese (como algún autor ha sostenido) una verdadera mutación; sin embargo, es razonable sostener que los reglamentos del Congreso y del Senado han optado por una de las interpretaciones posibles del texto constitucional y que, por

⁴⁷ La posibilidad de considerar como infracción constitucional la infracción (o la simple inaplicación) del reglamento parlamentario, ha aumentado bastante en cuanto que se ha admitido (razonablemente, por el Tribunal Constitucional) que el reglamento parlamentario es capaz de cubrir, respecto de los derechos de los miembros de las cámaras, la reserva de ley referida al artículo 23 de la CE.

ello, la especificación de que la mayoría será “simple” no ha supuesto (pues las llamadas, por algunos, “mutaciones interpretativas” no son auténticas mutaciones) una vulneración constitucional.

En cambio, y siguiendo con los ejemplos, abiertamente criticable resulta el establecimiento (por el artículo 149.1. del reglamento del Congreso) de un límite temporal a la capacidad de avocación del Pleno respecto de la competencia legislativa delegada en las comisiones, cuando ocurre que el artículo 75.2 de la Constitución dice claramente que tal avocación podrá producirse “en cualquier momento” (como lo exige además el carácter delegado de esa competencia). Y lo mismo puede decirse respecto del establecimiento, por las Resoluciones de la Presidencia del Congreso del 16 de marzo de 1993 y de la Presidencia del Senado del 30 de septiembre de 1993, de un nuevo tipo de ley orgánica (a propósito de lo previsto en el artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía del País Vasco), que, una vez aprobada por las Cortes Generales, requiere de posterior aprobación por el Parlamento vasco, contraviniéndose no sólo lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución, sino también los principios más generales conformadores de nuestro sistema de fuentes del derecho (cuando lo correcto hubiera sido calificar dicho texto no como ley orgánica, sino como iniciativa o proyecto de reforma estatutaria o, si se quiere, como proyecto de ley orgánica). En uno y otro caso, por la abierta inconstitucionalidad que suponen tanto las disposiciones de los reglamentos como las de las resoluciones de la Presidencia, no puede admitirse la figura de la mutación.

Si respecto de alguna materia puede hablarse, con propiedad, de reserva de Constitución, no cabe duda de que ésta sería la de las fuentes del derecho. Sólo la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que desempeñan en cierto modo una “función constitucional”, pueden crear tipos de leyes. De ahí la improcedencia de la regulación a que antes nos hemos referido, y de las regulaciones varias que existen en algunos reglamentos parlamentarios autonómicos, determinando tipos de leyes con mayorías especia-

les para su aprobación (la crítica que aquí se está haciendo no se enerva por el hecho de que sea la propia norma estatutaria, como en el caso de Navarra, por ejemplo, la que habilite al reglamento para el ejercicio de esta potestad, puesto que aquí el reproche cabe trasladarlo a la propia norma estatutaria, el artículo 20.3 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra LORARFNA, que atribuye al reglamento parlamentario lo que sólo la función constitucional del Estatuto puede cumplir: la determinación de tipos de leyes). La constitucionalización del sistema de fuentes (que es una característica básica del Estado constitucional, en el que, como se dijo hace ya mucho tiempo, “el Parlamento está para hacer leyes y no para hacer legisladores”) y, por supuesto, la “constitucionalización” de nuestro derecho parlamentario no permiten operaciones de esa clase.

3. El lugar de la ley en el derecho parlamentario

A partir de un entendimiento material (y por ello amplio; es decir, comprensivo tanto de las fuentes inmediatas como de las mediatas) del derecho parlamentario, una de las primeras cuestiones que se suscitan acerca del lugar de la ley en dicho sector del ordenamiento, es el relativo a la atribución de competencias al mismo Parlamento. A diferencia de lo previsto para otros órganos constitucionales, respecto de los cuales la Constitución no agota la regulación de sus competencias, llamando también para ello a la LOTC (artículos 161.1. inciso *d* y 165 Constitución Española, Consejo General del Poder Judicial, artículo 122.2 Constitución Española [CE]) o incluso a la ley ordinaria (gobierno, artículo 97 de la CE); la atribución de competencias a las Cortes Generales parece quedar reservada exclusivamente a la norma constitucional (el tenor literal del artículo 66.2 de la CE es bien claro al respecto).

Sin embargo, la STC 108/1986 admitió (F.J. 12) que por ley (sin precisar si orgánica u ordinaria) pueden atribuirse otras

competencias a las Cortes Generales no previstas específicamente en la Constitución. Esa doctrina del Tribunal Constitucional resulta en este punto criticable no tanto por el fondo de lo que intenta decir, sino por la forma en que lo expresa. Parece indudable que hay una reserva constitucional (claramente determinada en el artículo 66.2 de la CE y coherente con el significado y posición del Parlamento en nuestro sistema constitucional) en materia de “atribución” de competencias a las Cortes (y es posible sostener también que hay una reserva similar, aunque no expresada con la misma claridad, respecto del gobierno). Lo que ocurre es que el término “competencias” debiera entenderse como equivalente al de potestades o funciones, cuya atribución, en este caso, sólo es para la Constitución y no para la ley. Lo que puede hacer la ley es concretar, para las Cortes, “facultades” no expresadas en la Constitución, pero pertenecientes al ámbito de una “competencia” (o “potestad”) constitucionalmente prevista. También puede la ley (y el reglamento de la cámara) efectuar el “desarrollo” (esto es, regular no la atribución sino el “funcionamiento” o “ejercicio”) de competencias constitucionalmente previstas o de facultades legalmente expresadas. En tal sentido, y por poner un ejemplo bien significativo, las leyes orgánicas previstas en el artículo 93 de la Constitución no pueden sustraer potestades (o competencias en sentido fuerte) a las Cortes Generales, ya que sólo la Constitución, que puede atribuir las, puede (mediante su reforma), detraerlas; pero pueden “delimitar” el “ejercicio de (las) competencias” por las Cortes, en cuanto que pueden traspasar (y así ha ocurrido en relación con la Unión Europea) facultades parlamentarias a organismos internacionales o supranacionales. De manera similar, y por lo que se refiere al gobierno, las leyes (y ese es el sentido que debe darse a la alusión contenida en el artículo 97 de la Constitución) pueden concretar, modular o delimitar potestades o competencias, o atribuir facultades, quizá, pero no realizar exactamente la atribución de tales potestades o competencias en el sentido ya aludido.

De todos modos, el problema se complica en cuanto que el artículo 73.1 de la LOTC parece partir de que en el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, las únicas normas capaces de servir de parámetro de control son la Constitución y las leyes orgánicas. Al margen de lo criticable que pueda ser tal precepto en ese punto,⁴⁸ la interpretación que cabe darle es, probablemente: la distinción entre competencias en sentido estricto (o potestades) que sólo la Constitución (en el caso del Congreso y del Senado e incluso quizá en el del gobierno) y las leyes orgánicas (en el caso de otros órganos constitucionales) pueden atribuir, y facultades (o competencias en sentido lato) respecto de las cuales cabe su concreción por ley (e incluso por reglamento parlamentario). El título de atribución sólo estaría, pues, en las normas a que se refiere el artículo 73.1 de la LOTC, pero las demás normas que acaban de aludirse podrían integrarse en el parámetro de control de los conflictos (como se integran en el parámetro de constitucionalidad, para el control de constitucionalidad de las leyes, a determinados efectos, los reglamentos de las cámaras, pese a que ello no esté previsto en el capítulo I del título II de la LOTC).

Otro espacio que resulta confiado a la ley (y que no puede regular el reglamento parlamentario) es el relativo al establecimiento de derechos o deberes de los particulares (o de titulares de órganos públicos no incluidos en la esfera del Poder Ejecutivo) en relación con las cámaras (de ahí, por ejemplo, la regulación legal de las comparecencias ante las comisiones de investigación, donde la reserva de ley no sólo obedece a lo exigido por el artículo 76.2 CE, sino también a lo que establecen otras disposiciones constitucionales reguladoras de nuestro sistema de fuentes del derecho). Sobre este punto no deja de ser discutible la regulación por Decreto-ley (R.D-l. 5/1994, del 29 de abril) de la obligación de la administración tributaria y todo tipo de entidades financie-

⁴⁸ Gómez Montoro, A. J., “El conflicto entre órganos constitucionales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, España, año 13, núm. 39, septiembre-diciembre 1993, pp. 277-294.

ras de comunicar determinados datos a requerimiento de las comisiones parlamentarias de investigación. No parece nada claro que pueda ser materia de los decretos-ley regular potestades de las cámaras y establecer obligaciones de los particulares en relación con las mismas.

En cambio, distinto es el caso cuando se trata de actividad interna de las cámaras, que afecta exclusivamente a sus componentes o, todo lo más, al gobierno (entendido éste en sentido amplio, comprensivo de todas las organizaciones acerca de las cuales el gobierno tiene responsabilidad) en sus actividades parlamentarias. Por principio, esa materia parece formar parte de la reserva de reglamento parlamentario (más amplia que la compuesta por las remisiones constitucionales expresas), derivable del artículo 72.1 pero de construcción enteramente doctrinal. Sin embargo, tenemos ya bastantes casos de creación de comisiones parlamentarias (e incluso de regulación de su funcionamiento) por ley, posibilidad, además, que está reconocida expresamente por los artículos 46.2 del reglamento del Congreso y 49.2 y 57 del reglamento del Senado (y de la que existen precedentes en nuestro pasado y ejemplos actuales en otros ordenamientos).

Habida cuenta del significado de la reserva material reglamentaria y del procedimiento específico que la protege, cabría plantearse si el propio reglamento puede renunciar a ella (“desreglamentando”, por así decirlo, una materia a favor de la ley). El problema es distinto según se trate de una comisión cameral o bicameral. En el primer supuesto sería discutible (no procede hacerlo aquí) si la ley puede crearla, pero parece indiscutible que la ley no puede organizarla (ya que ese cometido sí que, en todo caso, habría de entenderse integrante de la reserva material reglamentaria): por ello la Ley 4/1980, del 10 de enero, de Estatuto de la Radio y la Televisión, se limita (artículo 26) a establecer una Comisión de Control en el Congreso de los Diputados, remitiendo su regulación al reglamento de la cámara. En el segundo supuesto (el de las comisiones bicamerales, así la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas

—Ley Orgánica 2/1982, del 12 de mayo—, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Defensor del Pueblo —Ley Orgánica 3/1981, del 6 de abril—, la Comisión Mixta Congreso-Senado para conocer el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico —Ley 13/1986, del 14 de abril— y la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea —Ley 8/1994, del 19 de mayo—), la procedencia de su creación, e incluso de su regulación por ley (aunque de hecho tal regulación legal no se haga de manera completa, ya que ésta suele ser desarrollada por normas aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado), pudiera tener una mayor fundamentación constitucional, pese a que sólo exista la previsión de creación legal de comisiones bicamerales en el reglamento del Senado (artículo 57).

Parece evidente que, en un sistema bicameral, el reglamento de una cámara no puede disponer sobre la otra. De ahí que hayan de ser decisiones bicamerales las que establezcan las comisiones mixtas de ambas cámaras. En tal sentido, podría pensarse que la ley (norma bicameral) también podría hacerlo. Es cierto, sin embargo, que igualmente (y con mejores títulos) podría hacerlo el reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 de la Constitución, pues si bien ahí se le atribuye el cometido de regular las sesiones conjuntas de ambas cámaras, debe entenderse que ese es su contenido mínimo, pero no su contenido máximo, ya que, por principio, ha de ser capaz de regular cualquier materia (propia del reglamento parlamentario, claro está) que afecte conjuntamente al Congreso y al Senado (y así lo reconoce la Disposición Final 3o. del reglamento del Congreso). Mientras dicho reglamento no se dicte, podría pensarse que hay razones prácticas para fundamentar la entrada de la ley en la materia de que estamos tratando. De todos modos, no deja de ser ésta una cuestión opinable, puesto que la reserva de reglamento de las Cortes Generales va acompañada también de la garantía de un procedimiento específico (mayoría absoluta de cada cámara) y de mayor rigidez que el procedimiento legislativo (para que “no pueda hacerse por

ley lo que deba hacerse por el reglamento”). Plantea pocos problemas, sin embargo, otro espacio que podría entenderse como “propio” de la ley (y previsto, lógicamente, en la propia Constitución) en el ámbito del derecho parlamentario: el complemento por reglas legales (legislación electoral), y sólo por ellas, de las normas constitucionales sobre la composición de las cámaras, el modo de elección de sus miembros, el régimen de sus inelegibilidades e incompatibilidades y la duración de su mandato. También se integran, sin especiales problemas, en el derecho parlamentario las leyes procesales sobre suplicatorios de parlamentarios, la propia ley presupuestaria e incluso las leyes de delegación, que pueden establecer “fórmulas adicionales de control” parlamentario sobre la actividad del gobierno en el ejercicio de la delegación legislativa (artículo 82.6 de la CE).⁴⁹ Dicho todo esto, claro está, a título de ejemplo, sin agotar los casos de regulación por ley de actividad parlamentaria.

4. Autonomía de las cámaras y derecho de producción interna

La emanación por las cámaras de su propio derecho de organización sin intervención del Poder Ejecutivo siempre se había entendido como una muestra indudable de la autonomía parlamentaria. Hoy (en la forma parlamentaria de gobierno, y más específicamente en España, a cuyo ordenamiento esta ponencia

⁴⁹ Todas estas leyes (y algunas más, pues la enumeración no ha sido exhaustiva) suscitan una reflexión de tipo general, que vamos a reducir al supuesto de las leyes electorales. La legislación electoral, además de integrarse en el derecho parlamentario (al menos determinadas reglas de aquella legislación), se integra también, como es obvio, en el derecho electoral (y toda ella es derecho constitucional, independientemente de que algunas de sus partes puedan pertenecer al derecho administrativo e incluso al derecho penal). Ello suministra un buen ejemplo de la imbricación entre los sectores del derecho, incluso de la interdisciplinariedad de los saberes jurídicos que es un dato inesquivable (y saludable) del presente, producido, entre otras causas, por las características de la Constitución del Estado social y democrático de derecho. Reiterando que resulta difícil, en tales circunstancias, sostener el carácter de genuino “ordenamiento” del derecho parlamentario.

se refiere) no tiene, sin embargo, el mismo significado. La disciplina de partido y la correspondiente fusión gobierno-mayoría parlamentaria⁵⁰ relativizan aquella expresión de la autonomía. La producción de la costumbre parlamentaria queda, indudablemente, por activa o por pasiva, en manos de la mayoría, lo que significa, ordinariamente, en manos del gobierno. Las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las cámaras en el ejercicio de esa especie de “jurisdicción retenida” que es el sistema de resolución interna de conflictos (con sus correspondientes vías de recurso), pueden funcionar como “precedentes” (y en ese sentido considerarse fuentes del derecho parlamentario) de manera análoga a como operan los precedentes judiciales, pero a nadie se le escapa que tales decisiones no pueden ser tomadas frente a la opinión de la mayoría parlamentaria (que en nuestro derecho tiene asegurada su prevalencia en los órganos parlamentarios bien a través del modo de composición de los mismos, bien a través del reconocimiento del voto ponderado), lo que equivale a decir frente a la opinión del gobierno.

Por otra parte, el hecho de que los mismos reglamentos parlamentarios no precisen de promulgación ni de sanción no significa tanto una garantía de autonomía política frente el Poder Ejecutivo

⁵⁰ Aunque puedan existir gobiernos de minoría, la regla básica del régimen parlamentario (no siempre puesta por escrito) exige que en esos casos el gobierno goce, si no del apoyo, sí al menos de la anuencia de la mayoría. La existencia de una mayoría parlamentaria expresa y abiertamente enfrentada con el gobierno en asuntos políticos primordiales hace imposible (si es que se quiere preservar el régimen parlamentario, claro está) la continuidad de aquél, ya que tal enfrentamiento significa, sin duda alguna, la ruptura de la relación de confianza. Por ello, adquiere escasa significación el hecho de que en los gobiernos de minoría (situación poco frecuente y, por otra parte, no muy en consonancia con nuestro sistema constitucional, que exige más bien gobiernos de mayoría, de un partido o de una coalición de partidos). Puedan generarse usos o establecerse precedentes en la actividad parlamentaria en contra de la opinión del gobierno. Mientras dure la relación de confianza, esas decisiones de la cámara contrarias al gobierno sólo podrán afectar (por lo que antes se dijo) a cuestiones no fundamentales de la vida parlamentaria. Aragón, M., *Gobierno y cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 19 y 20.

tivo (ya que hoy la sanción no incluye la potestad de veto y la promulgación es un acto debido) cuanto una expresión de autonomía jurídica, que en este caso es pura y exclusivamente formal. La verdadera garantía reside en la exigencia, para su aprobación, de una mayoría superior a la exigida para la aprobación de la ley. Sin embargo, tal garantía se encuentra hoy relativizada en la medida en que existen en nuestro ordenamiento una diversidad de leyes que precisan de igual mayoría reforzada que el reglamento parlamentario. Así, si el Parlamento español fuese unicameral no habría diferencia de fondo entre una ley orgánica y un reglamento parlamentario (como no la hay entre reglamento parlamentario autonómico y leyes autonómicas que precisan de mayoría absoluta para su aprobación, de las que existen sobrados ejemplos); en ambos casos, el procedimiento sería sustancialmente idéntico (en cuanto que sería igual la medida del consenso requerido para una y otra norma); no habría una reserva procedimental específica del reglamento frente a la ley orgánica (salvada la exclusión de la iniciativa gubernamental, que no alcanza mucha significación dada la relación entre el gobierno y la mayoría parlamentaria que le apoya), sino una exclusiva reserva material que por sí sola, sin el acompañamiento de una singular rigidez, significaría bien poco. Ahora bien, como en nuestro Estado el Parlamento es bicameral, puede pensarse, pues, que la reserva reglamentaria sí garantiza, al menos, la autonomía política del Senado (en cuanto que se exige en esa cámara una mayoría superior para la aprobación del reglamento que para la aprobación de una ley orgánica). De todos modos, cabría sostener que hoy, atenuada fuertemente la autonomía política del Parlamento respecto del Poder Ejecutivo, el principal sentido de la reserva de reglamento en un sistema bicameral es quizá el de asegurar la autonomía de una cámara frente a otra (dadas las peculiaridades de nuestro bicameralismo, en realidad lo que así se preserva es, sobre todo, la autonomía del Senado frente al Congreso).

No obstante, pese a la relativización actual de la autonomía política del Parlamento, la reserva de reglamento parlamentario

sigue cumpliendo, como antes se dijo, un importante papel, lo que obliga a distinguir muy netamente el reglamento en sentido propio (aprobado por la mayoría absoluta de la cámara, y fruto de un procedimiento abierto a la intervención de la totalidad de sus componentes), de otras disposiciones internas que, integrándose también en el derecho parlamentario, no pueden equipararse exactamente al reglamento ni por el órgano emanador ni por el procedimiento de elaboración. Y no nos referimos sólo a las resoluciones de rango inferior al reglamento, e incluso al Estatuto de Personal de las Cortes Generales, sino a las normas supletorias o resoluciones generales interpretativas, sobre cuya naturaleza y rango se había producido una doctrina del Tribunal Constitucional escasamente matizada. De ahí la pertinencia del giro adoptado por la jurisprudencia constitucional en la reciente sentencia 44/1995, discutible en algunos extremos (por las contradicciones y confusiones que alberga y por no haberse atendido a lo dispuesto en el artículo 13 de la LOTC), pero introductora de ciertas distinciones que, a nuestro juicio, no era conveniente olvidar.