

EL PRINCIPIO DE AUTONORMATIVIDAD DE LAS CAMARAS Y LA NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Por JUAN CANO BUESO

Vicenzo Longi ha publicado recientemente la segunda edición, corregida, de su *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare* (Giuffrè, Milán, 1982), en la cual tiene en cuenta las modificaciones reglamentarias aprobadas por la Cámara de Diputados italiana, en noviembre de 1981.

En España, la entrada en vigor de la Constitución de 1978 ha servido, entre otras cosas, para revitalizar los estudios de Derecho Parlamentario. La reciente elaboración y aprobación de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, en cumplimiento del mandato constitucional, ha traído de nuevo a primer plano una vieja cuestión doctrinal: la debatida naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios, dictados en virtud del principio de autonormatividad de la Cámara.

Las líneas que siguen pretenden ser una breve aproximación a la polémica doctrinal surgida alrededor de esta reglamentación excepcional, a la que Longi no duda en calificar como la fuente más importante del Derecho Parlamentario, advirtiéndole desde ahora que nuestros comentarios deberán entenderse referidos al reglamento de tipo continental, cuyo prototipo es el francés, a diferencia del modelo sueco (que es una ley constitucional) y del inglés (conjunto articulado de costumbres que forman parte del Derecho Constitucional).

I. INTRODUCCION

No creemos desvirtuar la realidad si sostenemos la afirmación de que en el momento presente en España —y ya desde la transición política—, estamos asistiendo a un lento —pero vigoroso— despertar en los estudios relacionados con el Derecho Parlamentario.

La postergación en que ha estado sumida esta importante disciplina jurídica, por parte de la mayoría de los cultivadores del Derecho Político, y el moderado arraigo conseguido por ella en nuestra tradición doctrinal, no tiene, ciertamente, una única ni fácil explicación.

El problema quizá debiera contemplarse a la luz del «relativo abandono» (1), que para algunos es «absoluto» (2), de los estudios de Derecho Constitucional por parte de los profesores de Derecho Político durante el régimen franquista, pues, como ha escrito Lucas Verdú, «había unas leyes fundamentales de dominación política» que hacían de todo punto inviable «un Derecho constitucional organizador de la libertad» (3).

A la falta de entusiasmo —comprensible— de la mayoría de nuestros iuspublicistas, en materia que se entendía de dudosa aplicabilidad en nuestro pasado reciente, habría que añadir la propia amplitud e indefinición conceptual y de contenido de los estudios de Derecho Político en España.

Sea cual fuere la razón, el hecho constatable es que a partir de 1977 se registra un florecimiento de los estudios de Derecho Constitucional y un renovado interés por el cultivo del Derecho Parlamentario, tan escasos, por lo demás, en la producción doctrinal de nuestra historia jurídico-política reciente (4).

(1) Véase al efecto la polémica entre E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, especialmente el prólogo, págs. 19-34) y la contestación a éste de P. LUCAS VERDÚ («El Derecho constitucional como Derecho administrativo [La ideología constitucional del profesor García de Enterría]», en *Revista de Derecho Político*, núm. 13, primavera 1982, págs. 7 a 52). Véase también la recensión crítica de J. PÉREZ ROYO en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Epoca, núm. 25, enero-febrero 1982, págs. 221 a 227, a la obra citada de GARCÍA DE ENTERRÍA.

(2) *Ibidem* nota anterior.

(3) P. LUCAS VERDÚ: «El Derecho constitucional como Derecho administrativo», *op. cit.*, pág. 19.

(4) De entre ellos cabe mencionar, fundamentalmente: M. FRAGA IRIBARNE: «Los privilegios de los procuradores y el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 99, mayo-junio 1958; R. MORODO LEONCIO: «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentarios en el Derecho cons-

II. EL PRINCIPIO DE AUTONORMATIVIDAD DE LA CAMARA
Y LA NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

1. Algunos autores clásicos se complacen en recordarnos cómo «los ingleses, habituados tradicionalmente a las formas», pudieron constatar «el desorden y la falta de formas» que imperaba en la Francia de los Estados generales (5).

Es sobradamente conocido que la génesis del Derecho Parlamentario se encuentra en el peculiar proceso histórico británico y que el desarrollo de esta disciplina ha sido, fundamentalmente, la respuesta a problemas de utilidad práctica. Sólo con posterioridad ha podido plantearse la polémica sobre su posible ubicación como ciencia autónoma y su consiguiente desgaje del Derecho Constitucional.

Y si, de un lado, el Derecho Parlamentario ha sido definido como «aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas seguidas en la organización, la composición, los poderes y el funcionamiento de las asambleas políticas» (6), de otro, se ha reivindicado su autonomía científica, poniendo el acento en el reflejo que las relaciones jurídicas y las instituciones parlamentarias tienen sobre el «procedimiento», entendido este último como una de las garantías fundamentales del régimen parlamentario. Desde esta segunda acepción se define el Derecho Parlamentario como «el conjunto de normas que de cualquier manera hacen referencia al Parlamento, considerado como la representación natural de la soberanía popular, en el ámbito del régimen establecido por la Constitución y del principio de la colaboración entre los diversos poderes del Estado» (7).

De entre las fuentes del Derecho Parlamentario que usualmente se han considerado (la Constitución, la Ley, el Reglamento, las resoluciones de la Presidencia de las Cámaras, las costumbres y prácticas parlamentarias, y, para algunos, también el precedente), son, a juicio de Longi, los Reglamen-

titucional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, nueva serie, vol. IV. núm. 7, Madrid, 1960, págs. 63 a 88, y M. FRAILE CLIVILLES: *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973.

(5) CHARLES BENOIST: *Préface a «Les règlements des Assamblées législatives»*. Édition et traduction par F. Moreau et J. Delpech. Edit. Giard-Brière, París, 1906, páginas II-III, tomo primero.

(6) PRELOT: *Droit parlementaire français. Introduction*, Université de París, Institut d'Études Politiques, París, 1957-1958, pág. 7.

(7) V. LONGI: *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1982, página 6.

tos de las Asambleas la principal de todas ellas, porque éstos vienen a concretar los principios generales, directrices fundamentales y las propias limitaciones en virtud de las cuales los órganos constitucionales, y, en particular, los Parlamentos, autorreglamentan su actividad mediante normas deliberadas de una forma igualmente autónoma (8). De ahí que el Reglamento se haya definido en nuestra doctrina como «un sistema regulador de la organización, poderes y facultades de las Asambleas políticas deliberantes y representativas» (9), que suele contemplar, por lo demás, un contenido normativo diverso; o también, y en conexión con las prerrogativas de la Cámara, como «una norma del ordenamiento jurídico general del Estado, cuya elaboración está reservada a la Cámara legislativa a la que afecte, a la que se reconoce una especial subjetividad en el contexto estatal como depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y de la necesidad de defenderse del Ejecutivo» (10).

2. La Constitución, con carácter general, suele regular los principios básicos de organización y funcionamiento de los Parlamentos, cuyo poder reglamentario se debe mover, obviamente, en el marco señalado por aquélla, si bien el grado de autonomía que dicha reglamentación permite suele ser, usualmente, bastante amplio.

Nótese, por lo demás, que cuanto más parco sea el texto constitucional en el tratamiento de dichos principios básicos, con mayor detalle y amplitud podrán ser regulados y desarrollados en el propio Reglamento de la Cámara, por más que éste encuentre —como ha quedado dicho— su marco y justificación en la propia Constitución.

Importa decir aquí que la sujeción a dichos principios no impide que la elaboración, tramitación y aprobación del Reglamento —en tanto que ley interna de la Cámara— sea competencia exclusiva de la misma. Aún más, es ya una afirmación clásica que «en los regímenes democráticos representativos se admite, como un axioma, que la asamblea debe tener la autonomía del poder reglamentario», y ello tanto para establecer el Reglamento como para modificarlo a propia voluntad «por vía de *resolución unilateral*».

(8) Esta importancia del Reglamento es también resaltada por G. U. RESCIGNO, quien afirma que «sobre la base de ellos, y de la concreta y permanente actividad de las Cámaras, se ha creado una verdadera y propia rama particular del Derecho, el Derecho parlamentario» (*Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bolonia, 1980, pág. 265).

(9) R. MOROJO LEONCIO: «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho constitucional», *op. cit.*, pág. 68.

(10) O. ALZAGA VILLAAMIL: «Contribución al estudio del Derecho parlamentario», en *Revista de Derecho Público*, núm. 62, enero-febrero 1976, pág. 34.

ral» (11), pues no en vano ha podido escribirse que «la soberanía del poder legislativo en el Estado liberal tiene una expresión 'inmediata' en la potestad autorreglamentaria» (12).

Esta autorreglamentación, o mejor, este principio de autonormatividad reglamentaria es, a juicio de Pérez Serrano, «un caso de *prescripción autonómica*» (13) y ha sido definido como «la facultad de toda Asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio Reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la propia Asamblea» (14). A tal efecto es frecuente que las Constituciones establezcan una *reserva de Reglamento parlamentario* en favor del poder autónomo del Parlamento, que elimine cualquier injerencia normativa de instancias ajenas al mismo, a fin de dotar al Reglamento de auténtico carácter «constituyente» que por su misión de organizador del supremo órgano legislativo le corresponde (15).

Ahora bien, si la Constitución del Estado prevé que las Cámaras dicten sus propios Reglamentos, y ciertas normas de la misma imponen criterios concretos y limitaciones precisas a la propia organización y funcionamiento de los Parlamentos, ello quiere decir que la Constitución es fuente directa del Derecho Parlamentario. Y puesto que la Constitución, en esta materia, sólo suministra algunos principios generales y ciertas limitaciones, significa ello que ésta deja expedito el camino para que los propios Parlamentos puedan proveer al establecimiento de normas sobre la propia actividad, en materia sobre la cual la Constitución no se ha manifestado directa y expresamente. Todo ello, según Longi, da pie a considerar que «los Reglamentos internos de las Cámaras tienen un relieve constitucional» (16), o, por decirlo con palabras de un autor español, que «el principio de autonormatividad es un principio constitucional» (17).

Efectivamente, el Reglamento elaborado en virtud del principio de autonormatividad de la Cámara, supera el propio ámbito de la misma y trascien-

(11) J. BARTHELEMY y P. DUEZ: *Traite élémentaire de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1926, pág. 481.

(12) J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Barcelona, 1980, pág. 236.

(13) N. PÉREZ SERRANO: *La Constitución Española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932, pág. 229.

(14) R. MORODO LEONCIO: *Op. cit.*, pág. 69.

(15) Véase J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El Régimen constitucional español*, tomo II, Labor, Barcelona, 1982, pág. 75. En el mismo sentido, véase J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Op. cit.*, pág. 237.

(16) V. LONGI: *Op. cit.*, pág. 7.

(17) R. MORODO LEONCIO: *Op. cit.*, pág. 70.

de a todo el orden constitucional (18), y ello porque aquél no se limita a regular la organización y funcionamiento interno de la Asamblea, sino que contribuye a disciplinar las relaciones entre el poder ejecutivo y el Parlamento.

Desde esta perspectiva, el Reglamento no sólo es una construcción técnico-normativa, sino que representa una opción política concreta en el diseño constitucional de los poderes del Estado, y, en consecuencia, en el propio juego de las instituciones. Por ello se ha dicho que «la totalidad global de un régimen (liberal o autoritario), se aprecia muchas veces, desde un principio, con solo ver cómo se otorga autonomía a las Cámaras, o cómo se les impone una regla heterónoma, cuando de fijar el Estatuto de ellas se trata» (19). De ahí, que la tradición liberal haya reconocido en los Reglamentos «el gran dispositivo jurídico para garantizar la autonomía funcional del Parlamento, lo que es tanto como decir su autogobierno» (20). Y es que la autonomía funcional en que se concreta el principio de autogobierno interno de la Cámara, y que plasma en el texto reglamentario, no sólo alude al orden y a la propia gestión de sus asuntos internos, sino incluso a la protección del trabajo parlamentario frente a injerencias exteriores, tanto del Gobierno como de cualquier otro centro de poder, incluido el propio electorado (21).

La importancia efectiva de este principio y del instrumento reglamentario emanado en virtud de su actuación fueron los que impulsaron a Barthélemy a postular la reforma del Reglamento de la Cámara como medida de utilidad superior a la revisión de la propia Constitución (22).

3. No es fácil dar cumplida respuesta a la interrogante doctrinal surgida acerca de cuál sea la naturaleza jurídica de esta peculiar figura, ciertamente adornada con perfiles especiales.

Un breve repaso histórico, en Derecho Comparado, a la doctrina europea básica sobre esa controvertida figura no arroja, desde luego, un balance esclarecedor.

Así, un autor como Laband postulaba la consideración del Reglamento

(18) Véase J. A. GONZÁLEZ CASANOVA: *Op. cit.*, pág. 23^o.

(19) N. PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, mayo-junio 1959, pág. 104.

(20) O. ALZAGA VILLAAMIL: *La Constitución Española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, pág. 500.

(21) Véase K. LOEWENSTEIN: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, páginas 242-243.

(22) J. BARTHÉLEMY y P. DUEZ: *Op. cit.*, págs. 450-451.

como manifestación de un *derecho estatutario*, equivalente al que se desenvuelve dentro de las Corporaciones y vinculante, consecuentemente, en vía jurídica solo para los propios miembros de las Cámaras, para cuyos componentes tiene la fuerza obligatoria de un estatuto. El Reglamento no sería, desde luego, una ley por no haber sido aprobada por ambas Cámaras y vincularía desde el momento de su aprobación, sin necesidad de ulterior promulgación ni publicación. Al no ser tampoco un acto administrativo, el Reglamento no puede ser recurrido en vía contencioso-administrativa, sin que, por lo demás, pueda contener normas contrarias a la Constitución, ni a una ley, aunque sea ordinaria (23).

En parecidos términos se desenvuelve la doctrina clásica francesa. Así, L. Duguit considera el Reglamento como un derecho incontestable de la Cámara, sin intervenciones ajenas, que tiene vocación de continuidad sobre la legislatura que lo ha votado y sobre la vida legal de cada Asamblea. Para dicho autor «los reglamentos de las Cámaras no son leyes, sino tan sólo *resoluciones*; esto es, disposiciones votadas por una sola Cámara» (24), que pueden imponerse no sólo a los miembros de la propia Asamblea, en cuanto tales sujetos individuales, sino también a toda la Cámara considerada colectivamente. La propuesta de Duguit podrá así considerarse como la de reconocer en cada Cámara «a una Corporación autónoma investida por el Estado de amplias atribuciones, incluso de una plena potestad reglamentaria», postura por la que se ha inclinado en algún momento el propio Consejo de Estado francés (25).

En línea con esta posición doctrinal Magnan de Bornier ha calificado también a los Reglamentos como *resoluciones* fundamentadas en la autonomía de la Cámara, a modo de expresión corporativa de la voluntad de la Asamblea, cuyas manifestaciones serían incontrolables en aplicación estricta del principio de la separación de poderes (26). Esta *resolución* en que plasmaría el Reglamento, no sería, pues, ni ley formal, ni material, ni reglamento en sentido administrativo, pero poseería, en cambio, carácter estatutario y pleno vigor jurídico en su propio ámbito, imponiéndose hacia fuera por vías políticas. El Reglamento, así, no sería fiscalizable ante ninguna instan-

(23) Véase P. LABAND: *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, V. Giard-E. Brière Libraires-Editeurs, París, 1900, págs. 514 y sigs.

(24) L. DUGUIT: *Manual de Derecho Constitucional*, traducción de José G. Acuña, segunda edición española, Librería Beltrán, Madrid, 1926, págs. 395-396.

(25) J. A. MARAVALL: *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de comisiones*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1947, pág. 34.

(26) Véase MAGNAN DE BORNIER: *Les résolutions des Chambres*, Revue de Droit Public, 1952, págs. 495 y sigs.

cia judicial y la autonomía de la Cámara para dictarlo emanaría «de que la Cámara forma parte de los poderes constituidos en los cuales reside la soberanía» (27).

Para M. Hauriou los reglamentos parlamentarios no serían leyes, en virtud de que cada Cámara vota sólo el suyo propio. La categoría que les correspondería sería la de «*acuerdos* parlamentarios, simples *prácticas* cuya ejecución procura cada Cámara, respecto de sus miembros, por sus propios medios, y sin apelar al juez, que no es competente» (28).

Barthelemy y Duez los califican, por su contenido, como «actos de naturaleza legislativa», si bien «subordinado a ley» en cuanto a su jerarquía normativa, pues formalmente el Reglamento no sería «más que una *resolución*, la manifestación de voluntad de una sola Cámara, mientras que la ley es la manifestación de voluntad concordante de dos Cámaras» (29).

Y finalmente E. Pierre, tras estimar que el Reglamento de la Cámara no es, aparentemente, más que la ley interior de las Asambleas, lo ha considerado como «una recopilación de *prescripciones* destinadas a ejecutar con método una reunión donde se encuentran y se chocan muchas aspiraciones contradictorias». Tras calificar al Reglamento como de «instrumento temible en las manos de los partidos», concluye afirmando que dicho instrumento «tiene a menudo más influencia que la Constitución misma sobre la marcha de los asuntos públicos» (30).

Otra corriente doctrinal encabezada por Mohl y J. Jellinek le atribuiría el carácter de *decreto* basado en una previa autorización constitucional, a semejanza de las «Ordenanzas de ejecución» propias de la técnica alemana, y susceptibles, por sí solas, de crear derecho (31).

Para S. Romano los Reglamentos «constituyen siempre actos del Estado, que, sin embargo, derivan no de la potestad general de este último, sino de los poderes especiales ejercitados por las Cámaras hacia sus comisiones, sus miembros y las personas con quienes ellos mantienen particulares relaciones» (32). Para este autor, los Reglamentos parlamentarios no forman parte

(27) Citado en J. A. MARAVALL: *Op. cit.*, págs. 34-35.

(28) M. HAURIOU: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Ed. Reus, Madrid, 1927, pág. 489.

(29) J. BARTHELEMY y P. DUEZ: *Op. cit.*, pág. 482.

(30) E. PIERRE: *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*. Librairies Réunies. Imprimeur de la Chambre des Députés. 6.^a Edit. Supplément 5.^a Edit., 1924, página 490.

(31) Véase J. A. MARAVALL: *Op. cit.*, pág. 36.

(32) S. ROMANO: *Corso di Diritto Costituzionale*, terza edizione, CEDAM, Padova, 1931, págs. 239-240.

del sistema general del Derecho del Estado, al que nada añaden ni del que nada derogan. Estos poderes particulares de las Cámaras, a modo de derechos de supremacía especial, los fundamenta S. Romano en que el Estado y, en concreto, algunos entes públicos, conservan determinados derechos residuales que, sin formar parte del concepto de soberanía ni extenderse a la relación general de ciudadanía, afectan, en particular, a súbditos colocados en una especial relación de sujeción, que comporta el sometimiento a una determinada disciplina organizativa, la cual se manifiesta en la relación de la Cámara con sus miembros, su personal y cuantos entren en contacto con su actividad. En este sentido los Reglamentos no contendrían sino *disposiciones de pura organización o de supremacía* —a las que hemos aludido—, y en tanto que «emanados en virtud de derechos que no son de soberanía, no tienen la fuerza de producir los efectos propios de ésta» (33).

Para Micelli y, sobre todo, para Hatschek, en fin, se trataría de simples reglas convencionales a modo de *resoluciones* de la Cámara, prescripciones basadas en su facticidad empírica antes que normas jurídicas propiamente dichas, y cuya validez en derecho sería inferior a la práctica o uso. En tanto que *suma de resoluciones*, no cabe atribuirle el valor de codificación ni el carácter de fuente del Derecho Parlamentario (como lo serían la Constitución, la Ley o la práctica), pues su propia existencia y eficacia dependerían del uso parlamentario (34).

4. Sin pretensión de abordar aquí los aspectos positivos y negativos que las posiciones expuestas comportan, sí queremos señalar, al menos, el indudable éxito con que la doctrina del Derecho estatutario ha sido acogida —a los efectos de nuestro estudio— en el constitucionalismo posterior a la primera guerra mundial. Esta posición doctrinal, como se ha dicho, basa su argumentación en que el Reglamento parlamentario es un estatuto de las Cámaras y éstas una institución análoga a la Corporación, de donde cabe deducir la facultad que tienen de dotarse de su propio orden jurídico interno.

Sin embargo, al margen de la ligereza que supone la equiparación entre Asamblea legislativa y Corporación, la postura doctrinal expuesta presupone que la incidencia de las normas reglamentarias se reduce al interior de la propia organización parlamentaria, lo que supone negar palmariamente la trascendencia que las prescripciones reglamentarias tienen sobre la vida exterior de la Cámara. Este último e importante argumento, que ha

(33) S. ROMANO: *Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentare*, Archivio Giuridico, 1905, 3.^a serie, vol. 4.^o, págs. 3 y sigs.

(34) Véase J. A. MARAVALL: *Op. cit.*, pág. 40.

servido para combatir el principio de autonormación parlamentaria, ha sido utilizado por regímenes políticos con vocación autoritaria, a los fines de controlar la actividad de las Cámaras (35).

El hecho cierto es que la doctrina dominante de la segunda posguerra hasta nuestros días, sigue manteniendo posiciones controvertidas sobre el tema en cuestión.

En Francia, por ejemplo, M. Prelot estima que el Reglamento «formalmente, es una *resolución*, es decir, una moción votada por una sola de las Cámaras y no promulgada» (36). Además, con posterioridad a 1958, los Reglamentos de las Asambleas parlamentarias, antes de cobrar vigencia, deben ser sometidos al Consejo Constitucional, el cual se pronunciará acerca de su conformidad con la Constitución.

En Italia, junto a la opinión manifestada por Biscaretti di Ruffia en el sentido de que los *Reglamentos internos de organización* «deben considerarse actos normativos del Estado, en cuanto provistos de una eficacia estrictamente limitada al ámbito de la respectiva Cámara» (37), cierto sector de la doctrina ha intentado sistematizar las disposiciones contenidas en el Reglamento parlamentario, habiéndose podido distinguir entre auténticas normas de *ejecución* de la Constitución, entre normas de *organización strictu sensu* y disposiciones de *policía interna*. En esta tripartición, sólo estas últimas deberían considerarse normas internas, siendo las otras dos categorías normas constitutivas del ordenamiento jurídico general del Estado (38). La más moderna y prestigiosa doctrina italiana coincide hoy en que los Reglamentos de la Cámara son, de una parte, ejecutivos de normas constitucionales —a las que desarrollan, interpretan y especifican sin poderlas contradecir—, y, de otra, legislativos de sus propias normas de organización, como expresión directa del poder de autonomía de la Cámara interesada (39). De ahí que, como dice Barile, si «se entiende normalmente

(35) En España, durante el régimen franquista, no existió la autonomía reglamentaria de las Cortes, pues éstas debían aprobar su Reglamento «de acuerdo» con el Gobierno. Véase M. FRALLE CLIVILLES: *Comentario al Reglamento de las Cortes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1973, págs. 25 y sigs.

(36) M. PRELOT: *Précis de Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1950, pág. 400.

(37) BISCARETTI DI RUFFIA: *Lo Stato Democratico Moderno nella dottrina e nella legislazione costituzionale*, Giuffrè, Milán, 1946, pág. 267.

(38) Véase P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*, traducción de P. Lucas Verdú, Tecnos Madrid, 1973, pág. 363, en nota 107. En contra, la opinión del propio BISCARETTI, que considera los Reglamentos como normas «puramente internas... con eficacia reducida al ámbito de los mismos órganos constitucionales», *op. cit.*, páginas 362-363.

(39) Véase G. U. RESCIGNO: *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bolonia, 1980,

que la Constitución ha introducido una *reserva de reglamento parlamentario* que impide la emanación de leyes ordinarias en la misma materia... solo leyes constitucionales pueden imponer modificaciones de los reglamentos de las Cámaras» (40). Y esta misma posición es compartida por Mortati para quien los Reglamentos de la Cámara responden a un poder de autoorganización, en virtud de una *reserva* constitucional y albergan en su contenido «verdaderas normas jurídicas, que sólo impropriadamente podrían llamarse normas internas porque gran parte de la materia que forma el contenido (como la relativa al procedimiento de formación de las leyes) tiene relevancia directa hacia el exterior, y, como tal, podrá ser fiscalizable en vía jurisdiccional» (41).

A la vista de lo antes dicho, y considerando, sobre todo, la distinta variedad de normas contenidas en el Reglamento parlamentario, no parecen hoy sostenibles —en opinión de Longi— aquellas viejas teorías por ejemplo, la de S. Romano) según las cuales, bajo ningún concepto, los Reglamentos podían alcanzar el valor de norma jurídica sustancial. La realidad es que contienen normas jurídicas de diversa importancia y variada naturaleza jurídica, todas ellas fundamentales para el normal desarrollo de las funciones asignadas por la Constitución a la Cámara, y que tienen su explicación en el propio proceso histórico de formación de la institución parlamentaria (42).

5. Llegados a este punto de la exposición, parece oportuno intentar fijar posiciones sobre la figura objeto de nuestro análisis, empezando por considerar si el término Reglamento es un simple *nomen iuris* o responde a una auténtica realidad institucional. Y ello porque la categoría «Reglamento» evoca de inmediato un ámbito exclusivamente administrativo y la presunción de una ley anterior, a la cual se pretende dar cumplido desarrollo. Conviene, entonces, precisar que la norma a la que aludimos, aunque con similar término, es bien distinta, en contenido y naturaleza, de los «reglamentos administrativos», pues mientras éstos son dictados por el Ejecutivo a virtud de la propia potestad reglamentaria de la Administración, el «Reglamento parlamentario» emana del Poder Legislativo como consecuencia

página 265. Y en el mismo sentido, P. BARILE: *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padua, 1978, pág. 155, y C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, CEDAM, Padua, 1975, tomo I, pág. 505.

(40) P. BARILE: *Istituzioni di diritto pubblico*, op. cit., pág. 155.

(41) C. MORTATI: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, op. cit., págs. 504-505.

(42) Véase V. LONGI: *Op. cit.*, págs. 10-11.

de la capacidad autonormadora que le viene atribuida a la Cámara por la propia Constitución.

Es evidente que, en puridad de principios, no parece fácil encontrar motivos suficientes para negarle al Reglamento parlamentario su carácter de norma jurídica, pues confluyen en el mismo los requisitos de *auctoritas*, *ratio* y *effectus*, que son notas usualmente predicables por la doctrina de toda norma jurídica positiva. Sin embargo, no es posible ignorar que, a tenor de una cierta ortodoxia en el tratamiento de la teoría general del Derecho, es posible detectar tres órdenes de problemas que inclinan a considerar «la supuesta bastardía conceptual del reglamento parlamentario»: 1.º El discutido carácter jurídico de las normas de organización. 2.º La rigidez formalista del enunciado de las fuentes del Derecho y del principio de la jerarquía normativa. Y 3.º El principio de generalidad de la ley, motor y base del racionalismo codificador, y hoy cuestionado y en crisis (43).

En consecuencia, y a efectos de su caracterización, debemos considerar que aunque se trata de una *lex* en sentido material, no nos encontramos ante una ley en sentido formal, pues aún emanado del Poder Legislativo, el Reglamento no es aprobado por ambas Cámaras (en los sistemas bicamerales), ni sometido a sanción del Jefe del Estado, ni promulgado, ni obligatoriamente publicado en el periódico oficial, motivos por los cuales le ha sido atribuido el carácter de acto normativo pero no legislativo en sentido estricto, tampoco administrativo, ni mucho menos jurisdiccional (44).

En la teoría tradicional, tanto los que consideraban el Reglamento resolución de la Cámara, como aquellos que lo calificaban supuesto de normación autónoma, tenían en común la negativa a considerar los Reglamentos parlamentarios como normas jurídicas sustanciales, postura hoy superada en virtud de la diversidad de normas contenidas en dicha reglamentación, y cuyo distinto alcance no es posible desconocer. Y ello porque en el texto reglamentario es posible detectar, como señala Longi, cuanto menos, la siguiente variedad de disposiciones jurídicas (45):

a) Normas que constituyen una repetición formal de disposiciones constitucionales, que existen y se aplican con independencia del Reglamento interno.

(43) Véase C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ: «Los Reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico», en *Revista de Derecho Político UNED*, núm. 9, primavera de 1981, Madrid, pág. 166.

(44) Véase N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 773.

(45) Véase V. LONGI: *Op. cit.*, págs. 9-10.

b) Normas de interpretación y desarrollo de los principios constitucionales en materia de estructura y funcionamiento de las Cámaras.

c) Normas «nuevas» que disciplinan instituciones jurídicas no previstas por la norma superior, y que son reguladas por el Reglamento en virtud de la propia libertad organizativa del Parlamento.

d) Normas reglamentarias que regulan aspectos de determinadas instituciones previstas en la Constitución, que, sin embargo, tienen subordinada su existencia a la emanación de otra norma jurídica (que suele ser una ley).

A la vista de esta diversidad de normas jurídicas, no es posible, técnicamente, atribuir una naturaleza jurídica específica al Reglamento de la Cámara. Todo lo más cabe afirmar que «no tratándose de una ley en sentido formal, se trata de un producto normativo del poder legislativo que contiene normas jurídicas sustantivas y relevantes en el exterior de las Cámaras, y cuyo origen se encuentra en la Constitución, a la que está, por tanto, vinculado y subordinado» (46).

En cuanto a su catalogación en la jerarquía de las fuentes del Derecho, para Sánchez Agesta «los Reglamentos de las Cámaras quedan fuera de esta jerarquía y están sujetos a la Constitución como ley especial» (47). Es cierto que han sido considerados, en ocasiones, como —formalmente— de rango inferior a la ley, cuando es la verdad que en la práctica su posición es superior, pues las leyes se tramitan, precisamente, de acuerdo con lo previsto en los Reglamentos (48). Por ello se ha entendido en la actualidad que su fuerza normativa es equivalente a la de la ley, sólo que «ambas normas tienen diferentes ámbitos de efectividad», por lo que «la ubicación del Reglamento no puede verificarse en términos de jerarquía, sino de competencia» (49). De ahí que Rescigno, al compartir esta misma posición, pueda concluir que los Reglamentos parlamentarios «están inmediatamente subordinados a la Constitución (y a las leyes constitucionales) y a ningún otro acto y a este respecto están colocados en el mismo plano que las leyes; pero ni las leyes pueden en ningún caso disciplinar la materia propia de los reglamentos parlamentarios, ni los reglamentos parlamentarios pueden... dis-

(46) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *El Régimen constitucional español*, op. cit., pág. 76.

(47) L. SÁNCHEZ AGESTA: «La jerarquía normativa en la Constitución de 1978», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, tomo III, pág. 1908.

(48) Véase N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho Político*, op. cit., pág. 773.

(49) J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: *Op. cit.*, pág. 76.

ciplinar materias fuera de las relativas a la organización y a la actividad interna de cada una de las Cámaras» (50).

De esta afirmación se derivan, cuanto menos, dos cuestiones importantes: En primer lugar, que en virtud de la *reserva competencial* que la Constitución otorga al Reglamento, sería inconstitucional la eventualidad de que una ley ordinaria contuviese normas sobre materias atribuidas por aquélla a éste. Y en segundo lugar, que las leyes que regulasen materias reservadas al Reglamento podrían ser derogadas por este último. Y todo ello entendido en el sentido de que no se prohíbe terminantemente a la ley contener normas de Derecho Parlamentario sustancial (tal como ocurre, por ejemplo, con la ley electoral), sino sólo en cuanto invadan el campo de la *materia reglamentaria*, que es materia reservada (51).

En resumidas cuentas, y como escribe Predieri refiriéndose a la Constitución española vigente, «las normas de los reglamentos parlamentarios no son superiores a las de la ley ordinaria (ni siquiera por el hecho de ser aprobados por una mayoría distinta) ni a las de la ley orgánica, ni tampoco inferiores a ambos tipos de ley, sino que tienen fuerza de ley incluso a los efectos del artículo 161, apartado I, a» (52), lo que no es más que una constatación evidente de la inserción del Reglamento parlamentario en el ordenamiento jurídico del Estado. Y ello porque no es hoy admisible la posición teórica que mantiene la inimpugnabilidad de dichos Reglamentos, pues al albergar éstos normas sustantivas que trascienden a la vida de la propia Cámara, se ven incursos en los mismos controles de constitucionalidad que son aplicables al resto de la producción normativa del Poder Legislativo, que es, justamente, la posición adoptada recientemente por el ordenamiento jurídico español (53).

Al apreciar la importancia para la fluidez de la vida política de un buen texto reglamentario, estamos reivindicando la autonomía y la importancia del Derecho Parlamentario, olvidado, por lo demás, en los planes de estudio de las Facultades de Derecho en España. Trascender del tratamiento de los aspectos puramente prácticos a elaboraciones dotadas de pretensión cien-

(50) G. U. RESCIGNO: *Op. cit.*, pág. 265.

(51) Véase F. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 763.

(52) A. PREDIERI: *Las fuentes del Derecho en la Constitución española*, en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, pág. 215.

(53) Véase el artículo 27.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, al disponer que los Reglamentos de las Cámaras son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad.

tífica —como lo hace Longi—, es uno de los grandes retos que tenemos por delante en nuestro país. En esta dirección, voces autorizadas, por ejemplo, la de M. Ramírez, al enjuiciar la enseñanza de nuestra disciplina en un futuro plan de estudios de la Licenciatura de Derecho, ha considerado al Derecho Parlamentario como una de las «ramas con entidad suficiente para merecer un tratamiento individualizado» (54).

(54) M. RAMÍREZ JIMÉNEZ: «La enseñanza de Ciencia Política y Derecho Constitucional: Apuntes para un nuevo plan de estudios de la carrera de Derecho», Primeras Jornadas sobre la Enseñanza del Derecho, Granada, 8-10 de mayo de 1982, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, 1982, págs. 169-177.

Figure 1.10: The normal distribution

The normal distribution is a continuous probability distribution that is symmetric and bell-shaped. It is characterized by its mean, μ , and its standard deviation, σ . The mean is the center of the distribution, and the standard deviation measures the spread of the data. The normal distribution is often used to model real-world phenomena, such as the heights of people or the weights of objects. The normal distribution is also the foundation of many statistical tests, such as the t-test and the z-test.