

TEORIA GENERAL SOBRE LA NATURALEZA DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS*

Coro Cillán GARCIA DE ITURROSPE**

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Denominación y notas; 3. Desarrollo histórico de los reglamentos parlamentarios: Los precedentes inglés y francés; 4. Naturaleza de los reglamentos; 5. Doctrina italiana; 6. Doctrina francesa; 7. Doctrina alemana; 8. Doctrina española.

1. Introducción

A modo de introducción se puede sentar, como una afirmación general, que los Reglamentos parlamentarios constituyen instituciones-mecanismos,¹ cuya función capital dimana de su propia esencia y finalidad: la regulación de la vida entera de las Asambleas legislativas, con una múltiple variedad de funciones, que les están encomendadas entre las que en tiempo pasado destacaba la aprobación de las leyes, y, en la actualidad, el llamado poder “deliberativo” o control del Ejecutivo.

Se señalan dos acepciones del Reglamento: uno, amplio, como *modus tenendi parliamentum* o modo como un parlamento cumple las tareas que le están encomendadas: miembros participantes, órganos directivos, comisiones,

* Artículo publicado originalmente en: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Secretaría General, Serie IV: Monografías núm. 3, *Cortes Generales*, España, 21, 22 y 23 de marzo de 1984, pp. 355-400.

** Profesora de Derecho Político de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

¹ Vid. M. Prélot, *Sociologie Politique*, París, 1973, y J. Cadart, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1979.

sesiones, procedimiento; y otro, estricto, *ordo parlamenti*, como sistema más o menos completo de reglas parlamentarias debidamente codificadas. En este segundo sentido, como método y orden de trabajo de cada Cámara, en una palabra, como “ley interior de cada Asamblea”, según la califica E. Pierre.²

Observa Pérez Serrano³ que, aunque las Constituciones suelen consignar preceptos respecto al funcionamiento de la Cámara y también a todo lo que atañe a la iniciativa, tramitación y aprobación de la Ley, no siempre ocurre esto, porque, a veces, faltan preceptos, aun en las ocasiones en que el Código Político fundamental se ocupa de la materia y no expresa todo lo necesario, por lo cual es forzoso colmar las lagunas y completar la normación. Y todo ello corresponde al Reglamento de la Cámara o Reglamentos Parlamentarios.⁴ Sin embargo, en el momento presente, se advierte una tendencia, sobre todo en Francia, a reducir el campo del Reglamento, constitucionalizando una serie de materias, reguladas hasta ahora por los reglamentos de las Asambleas, como son la duración de la Presidencia de las mismas, la de la legislatura, la obligatoriedad del voto personal de los miembros del Parlamento, la limitación del número de Comisiones permanentes, la fijación del orden del día,⁵ limitaciones todas ellas que constituyen para Chantebout una forma paroxística de la Constitución francesa de 1958 en la medida que supone una tendencia a restringir la libertad al de las Asambleas en la fijación de reglas para constitucionales relativas al funcionamiento de los poderes públicos.⁶

Según Pérez Serrano, la importancia de los Reglamentos parlamentarios deriva principalmente de tres motivos: a) de su lugar preeminente en la jerarquía de las normas, porque si no son una ley formal, sirven para la tra-

² E. Pierre, *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*, París, 1902.

³ N. Pérez Serrano, *Apuntes de Derecho Político*, Madrid, s/f.

⁴ Abunda en la misma idea, O. Georg Fischbach, en su *Derecho Político General y Constitucional Comparado*, t. II, Barcelona, 1934: “Las Constituciones suelen establecer directamente los principios fundamentales, reservando su aplicación y desarrollo a los Reglamentos de las Cámaras”. En el mismo sentido, P. Vigny, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, 1952.

⁵ B. Jeanneau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, París, 1969. También M. Duverger, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1970; y G. Védel, *Institutions Politiques du Monde Contemporain*, t. II, París, 1972-1973.

⁶ B. Chantebout, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, París, 1980.

mitación y aprobación de las leyes, por lo que si en la jerarquía real de las fuentes ocupan un lugar inferior a la Constitución, de hecho son superiores al de las leyes ordinarias; b) de su perfección o deficiencias, porque de ellos depende el buen funcionamiento de los Parlamentos, el juego armónico de los poderes Ejecutivo y Legislativo e incluso la buena marcha del Régimen, y c) de haber servido de modelo a otros tipos de estatutos.⁷

Se ha convertido en una máxima de derecho parlamentario la afirmación de Barthélemy y Duez referente a que una reforma reglamentaria haría innecesaria quizás la revisión constitucional.⁸ Delpech y Moreau en una línea parecida sostienen también que las relaciones, la influencia recíproca de la Constitución y el procedimiento parlamentario, forman una materia interesante y amplia.⁹ Estas opiniones llevan a decir a Pérez Serrano en su artículo más arriba citado que cuanto más parca la Ley fundamental, más extensos y detallados han de ser los Reglamentos parlamentarios para que no queden sin normación materias de tanto empeño como el proceso legislativo, la fiscalización del Gobierno, la acusación de un Ministro, etc. Se comprende, por ello, añade a continuación, que, ante una Constitución tan escueta como la formada por las leyes francesas de 1875, asumieran rango primordial los Reglamentos de las Cámaras. En una palabra, como dice Pierre, el Reglamento influye frecuentemente mucho más que la Constitución en la marcha de los negocios públicos.

2. Denominación y notas

Por vía etimológica la denominación de Reglamento cuadra perfectamente a la colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los Parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un Parlamento (en su derivación de la palabra latina "*regula*" que a su vez emana del verbo "*rego*" en cuanto significa un hecho, el dirigir hacia un fin en contraposición a *regnare* y *dominari*). Tal denominación, calificada

⁷ Pérez Serrano, "Naturaleza Jurídica del Reglamento parlamentario", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, Madrid, 1959.

⁸ Barthélemy y Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, París, 1933. Acerca de los cambios constitucionales a través de los Reglamentos Parlamentarios, vid. J.A. Maravall, *Los Reglamentos de las Cámaras legislativas y el sistema de Comisiones*, Madrid, 1947.

⁹ Moreau y Delpech, *Le Règlement des Assemblées législatives*, París, 1906-1907.

por el órgano en el que rige, está así justificada, y acaso hasta su naturaleza, en términos sencillos sin mayores preocupaciones doctrinales.

Las resonancias administrativas del término Reglamento¹⁰ han llevado a los autores a mostrar unos sus suspicacias con su identificación con los reglamentos administrativos o la vigencial reglamentación, otros, a su repudiación para situarlos a nivel de ley (más material que formal) y unos terceros, como Fichbach, a sostener que los reglamentos de las Cámaras se limitan a normas de detalle de carácter administrativo en su mayor parte.¹¹

En Inglaterra se utiliza la palabra "Orders", en tanto que en Alemania se ha producido el término *Geschäftsordnung*, mientras que en los países latinos, como Francia, Italia, España, la expresión más generalizada es la de Reglamento parlamentario.

Si se parte ahora de su sentido intrínseco, en el Reglamento parlamentario se advierten ciertas notas más o menos peculiares.

Una nota insoslayable es su relatividad y dependencia en su esencia misma, como regla que se refiere al ordenamiento particular de las Asambleas y a su dependencia del Derecho Constitucional en la medida en que integran el Derecho Parlamentario.¹² Se trata de una relatividad manifestada en el proceso de ósmosis entre la Constitución y el Reglamento, internamente como reglamentación secundaria y externamente como ordenamiento hoy revisable por los Tribunales Constitucionales o como en Francia por el Consejo Constitucional, que en cierto modo le da rango de ley (modelo sueco-finlandés, de reglamento-ley, común a las dos Cámaras de la Dieta, completada por reglamentos privativos de una y otra), lo que produce dos tipos de Reglamentos habida cuenta de los principios de la división de poderes por un lado (creación empírica inglesa racionalizada por la doctrina francesa) y el de la autonomía corporativa (germano-francesa), que han dado lugar

¹⁰ Vid. sobre este particular, Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, con la bibliografía citada en el cap. IX, Madrid, 1974; F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, volumen I, Madrid, 1973; E. García de Enterría y R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Madrid, 1974; Védel, *Droit Administratif*, París, 1973.

¹¹ O.G. Fichbach, ob. cit.

¹² En cuanto a la relatividad de la ley, vid. Santi Romano, *Principii de Diritto Constitutionale Generale*, Milano, 1947; y sobre el *Derecho Parlamentario autónomo*, Klaus Friedrich Arndt, *Parlamentarische Geschäftsordnungsautonomie und autonomes Parlamentsrecht*, Berlín, 1968.

a Reglamentos heterónomos, externos y otorgados, como el español, de 15 de julio de 1834, emanación del Estatuto Real, y reglamentos de producción autónoma, consagración de un hecho actualmente general.

Otra nota que distingue a los Reglamentos es su relativa estabilidad, en virtud de la autonomía disfrutada por las Cámaras para la producción de ambos Reglamentos, sin que la subordinación a posiciones jurídicas jerarquizadas sea capaz de crear una movilidad vertical vinculante desde el mismo momento en que la rigidez constitucional tampoco es capaz de retener o inmovilizar sus modificaciones o cambios. Es una consecuencia clara de una autonomía sistemática o capacidad del órgano para elaborar y perseguir sus propios fines, aunque no con tanta independencia como para eludir en su autonomía, como autogénesis, influencias fácticas, como una mejora en la división del trabajo o acaeceres histórico-políticos coetáneos, que giran alrededor de su entorno, como expresión de nuevas necesidades, que más bien son adaptaciones que transformaciones radicales.

La movilidad misma del sujeto creador se proyecta en la estructura objetiva creada de tal modo que entre el Reglamento y su autor sólo resta un vínculo moral.

También es una nota que caracteriza a los Reglamentos parlamentarios su codificación generalmente recibida. Podría hablarse de una estructura sistematizada como organización de las partes funcionales del Parlamento. Se trata en el fondo de configurar los elementos y las relaciones en un conjunto coherente. Así en Alemania todas las disputas doctrinales respecto a la naturaleza del Reglamento se desarrollaron alrededor del Reglamento codificado, con un fondo procesal, de rúbricas litúrgicas, rituarías.

3. *Desarrollo histórico de los Reglamentos parlamentarios: Los precedentes inglés y francés*

El origen de los Reglamentos parlamentarios se ubica en Inglaterra y Francia. Pero mientras en Francia ese origen obedece a dos momentos histórico-políticos distintos, de tendencias y significados disímiles, en Inglaterra, su evolución política permanente los irá configurando, es decir, que en términos generales se puede afirmar, en principio, que poseen una raíz inglesa o una raíz francesa, tal como en el presente se conciben.

Cabe la posibilidad de un equívoco ante el calificativo parlamentario, que puede llamar a confusión, porque no se distingue con el denominador común de parlamentario a los reglamentos de las Cámaras; también se designa del mismo modo al sistema de gobierno con predominio del parlamento. Los reglamentos, al menos, en Inglaterra, no corren parejas con la aparición del sistema parlamentario. En efecto, la fecha germinal del sistema parlamentario inglés podría situarse en 1792 con la caída de Lord North, derribado por una moción de censura de los Comunes. A partir de ese momento, al hacerse el gobierno responsable ante la Cámara de los Comunes, el sistema parlamentario se irá arraigando al compás del aumento de autoridad de la cámara sobre el Ejecutivo, es decir, cuando nace la soberanía del Parlamento y se llega a la conversión del Gabinete en un "comité de la mayoría". Su reestructuración tiene lugar cuando las relaciones entre el Parlamento y entre el Gobierno se establecen por medio de las estructuras del partido mayoritario, que imponen una identificación y un "liderazgo" del partido sobre el Parlamento, lo que ha permitido montar toda una serie de mecanismos, y principalmente, el que se refiere a la solución de las crisis ministeriales, no porque los ingleses sean sabios, como se ha dicho con bastante ingenuidad, sino porque los problemas surgidos con motivo de una crisis ministerial, se resuelven con toda naturalidad en el seno del partido.¹³

Los Reglamentos parlamentarios en el régimen británico tienen una vida muy anterior.

a) *Los Reglamentos parlamentarios ingleses: origen e integración*

No se advierte en los autores ingleses, aferrados a su clásico empirismo, la necesidad de inquirir sobre los problemas teóricos de los Reglamentos parlamentarios. Así, por ejemplo, S. Gordon da por nacido el procedimiento parlamentario como simple consecuencia de la imperiosa obligación que un conjunto de personas, sea de amigos, sea un consejo parroquial, posee para llegar a una decisión a un acuerdo al que precede la mayor parte de las veces, una discusión propia de los asuntos contenciosos. Del propio Gordon no se extrae respeto al origen de las Reglas de la Cámara, otra cosa que el que han nacido o se presumen que han nacido, como Mociones y que

¹³ Para el estudio de los acontecimientos histórico-políticos que jalonan esta solución, vid. F. Védel, *Introduction aux Etudes Politiques*, París, 1971-72.

han sido sometidas a la votación de la Cámara, que, una vez aprobadas, se convierten en normas de observancia obligatoria para los Diputados, los funcionarios y las Comisiones.¹⁴

Ilbert en su conocida obra *El Parlamento*, sigue una línea similar. Cada una de las Cámaras, expone Ilbert, ha guardado siempre con gran celo su autonomía y la facultad de regular sus propios derechos, privilegios y procedimientos. Esta es la causa, añade, del desarrollo de la Ley Parlamentaria de que habló con tanta reverencia Sir Edward Coke en el siglo XVII y que recoge los derechos y regulaciones de cada Cámara. Esta ley consiste, parcialmente, en costumbres tradicionales cuya esencia se halla en las precedentes reglamentaciones y decisiones parlamentarias y, en parte, también en leyes estatuidas por disposiciones de las Cámaras.¹⁵

Bentham las hubiera clasificado, según el parecer de Ilbert desde otro punto de vista, en leyes sustantivas de derechos y privilegios y leyes adjetivas de procedimiento. La ley sustantiva incluiría las reglas que gobiernan los derechos de cada Cámara o de los miembros de las mismas, en sus relaciones mutuas y con la Corona, con las autoridades ejecutivas y judiciales del país y con los individuos y corporaciones ajenas al Parlamento. Ilbert da un origen más concreto que Gordon sobre las reglas procedimentales parlamentarias. Existen fórmulas venerables que datan de los Platagenets. Existen prácticas muy antiguas de difícil precisión para datarlas. Hay reglas de cortesía que tienen su comienzo en el reinado de Isabel. Existen curiosas supervivencias y existe un vasto conjunto de reglas y precedentes, termina diciendo Ilbert.

No es más explícito que los anteriores Bentham¹⁶ que en su obra *Táctica de las Asambleas Legislativas*, más que penetrar en la esencia de los reglamentos hace una exposición del conjunto de reglas constitutivas de los mismos, como regulación de la vida interna de una Asamblea Política. Según Jeremías Bentham hay dos palabras clave en esta materia de los reglamentos, que son táctica y orden. Mediante la transposición del término táctica del campo militar al político, piensa que en este ámbito "táctica" puede servir para expresar el arte de conducir las operaciones de un cuerpo

¹⁴ S. Gordon, *El Parlamento británico*, Londres, 1948.

¹⁵ C. Ilbert, *El Parlamento*, Barcelona, 1930.

¹⁶ J. Bentham, *Tactiques des Assemblées Législatives*, t. I, París, 1822.

político, el arte de poner orden, que, a su vez, encierra la idea de fin. De ello, deduce que la táctica de las Asambleas Políticas es la ciencia que enseña a conducir hacia su fin la institución por medio del orden que hay que observar en sus actuaciones. El bien o el mal que puede hacer una Asamblea depende de dos causas generales: la una, es su composición, la otra, su manera de actuar a la que dedica el primer tomo de su obra arriba citada.

Es posible que el argumento de Bon Valssasina¹⁷ sobre el punto de partida de los reglamentos parlamentarios ingleses, que le sitúa apoyándose en Coke, en el orden de proceder del Parlamento como Alta Corte de Justicia, orden de proceder propio de toda jurisdicción, tenga un fundamento razonable. No hay que olvidar que la *Curia Regia*, llamada también *Concilium Regis*, ejercía funciones judiciales gubernamentales y legislativas.¹⁸ Pero tampoco hay que olvidar que la palabra parlamento (*parliamentum*) fue ya empleada en el año 1248 bajo el reinado de Enrique III, nombre con el que designó este Rey a la Asamblea de Runnemedede, que arrancó la gran carta (Carta Magna) a la realeza: *Parliamentum Runnemedede, quod fuit inter dominum Hohanem regen, patrem nostrum et barones suos Angliae*. Y el parlamento que sucede a la *Curia Regis*, fue ante todo una Corte de Justicia y el Consejo soberano de la Corona. Coke le llamó la Alta Corte del Parlamento. En la tragedia Enrique IV de Shakespeare se dice:

The King flet to London to call a present court of parliament

(El rey fue a Londres para convocar la Corte del Parlamento.)¹⁹

El Reglamento de la Cámara de los Comunes hasta 1854 descansó sobre una tradición no escrita. Los usos y costumbres, dice el Juez Gould, son arcanos, que guarda en sus registros y archivos propios. En 1854, fue impreso por orden de la Cámara el manual titulado *A Manual of rules, orders and form of proceeding of the House of Commons, relating to public business*. Este libro no contiene, sin embargo, más que la enumeración de las órdenes, que forman parte del reglamento que tiene relación con los asuntos públicos. No hay que confundirlo con el reglamento fijo (*Standing Orders*) y las *sessional orders*, reglas establecidas para la duración de una sesión.

¹⁷ M. Bon Valsassina, ob. cit.

¹⁸ M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1964.

¹⁹ V.E. Fixchel, *La Constitution d'Angleterre*, París, 1864.

May expresa en estos términos la cuestión, al mismo tiempo que formula categorías que integran los reglamentos. El procedimiento del Parlamento se regula principalmente por la costumbre antigua, o por la práctica establecida de tiempos modernos, aparte de órdenes y reglas diferentes, pero a menudo se ha declarado y explicado por ambas Cámaras la costumbre, y se han establecido nuevas reglas por resoluciones y órdenes positivas. La costumbre antigua, cuando no se declara otra cosa, se recoge de los *Journals*, de la historia y de los tratados tempranos, y de la experiencia continuada de los miembros experimentados. A menudo no está definida la práctica moderna en ninguna forma escrita; no se anota en los *Journals*; no se encuentra en los debates publicados; tampoco se conoce en forma la experiencia personal, y por la práctica diaria en el Parlamento, al efectuar sus diversas descripciones de los asuntos.²⁰

b) *Los reglamentos franceses: aparición y tendencias*

Los reglamentos parlamentarios en Francia obedecen en su implantación a la idea de orden en la marcha de las discusiones. Su consagración definitiva responde al mantenimiento de la autonomía de los cuerpos legisladores.

Ante la desorganización reinante en la Asamblea Constituyente, cuenta Dumont en el prólogo a la obra de Bentham, *Táctica de las Asambleas Legislativas*, que el Conde de Mirabeau presentó a la Comisión a la que la Asamblea Nacional había encargado la redacción de un reglamento comprobada su necesidad, una memoria que le había sido enviada desde Londres. Era una simple narración de hechos, una simple exposición de formas seguidas por el parlamento británico sobre el modo de proponer las mociones, de deliberar, de votar, de crear comisiones, etcétera. Esta memoria fue admitida en la Mesa, pero uno de los miembros, creyendo que el honor nacional quedaba herido por esta instrucción extranjera, respondió a Mirabeau: "Nosotros no queremos nada de los ingleses, no debemos imitar a nadie".

La discusión en la Asamblea Nacional, continúa Dumont, fue siempre irregular e informe. Su reglamento era defectuoso desde mil puntos de vista. Todas sus comisiones trabajaban aisladamente sobre materias que exigían el más perfecto concierto. Nunca intentó ponerse al abrigo de las sorpresas

²⁰ E. May, *Traité sur le droit parlementaire, les privilèges, les débats et les usages du Parlement*, Paris, 1909.

y de la precipitación. Parecía que esta guerra tumultuosa de mociones celaba las victorias del asalto y los golpes de mano nocturnos. La fatal noche del 4 de agosto aporta la prueba. El ascendiente anárquico de las galerías y del Palacio Real fue esmeradamente conservado para obligar a plegarse a la mayoría de la Asamblea al voto de una facción.

Entre los periódicos de aquella época, uno de los más conocidos, *Le Courier de Provence*, publicó bajo el nombre de Mirabeau, aunque no tuvo parte alguna en el asunto, que había sido el único que se había tomado la tarea de combatir los errores del régimen de Asamblea, de hacer sentir los vicios de su reglamento, y los inconvenientes que resultaban cada día por inmadurez de las decisiones, la incoherencia de los decretos, el desorden de las medidas, la rapidez en destruir antes de adoptar las medidas necesarias para sustituir lo eliminado. Estas observaciones, deducidas de los hechos, en el mismo momento en que ocurrían y frecuentemente repetidas, fueron, sin embargo, inútiles.

La pretensión de Mirabeau, expuesta tan claramente por Dumont, no es la razón suprema de que se sirve Hatschek,²¹ para fundamentar la potestad reglamentaria de la Asamblea Nacional francesa, sino la teoría del poder constituyente, si bien a la larga se reconocería que fue el ejemplo inglés, el que se proyectó en la práctica con una mayor intensidad²² sobre su implantación.

Desde un ángulo racional y filosófico, uno de los puntos de arranque de la reglamentación francesa fue la teoría del Poder constituyente de Sieyès. Pérez Serrano en el artículo ya mencionado sobre *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario* y remitiendo a Bon Valsassina dice a este respecto, "que por una transposición de la doctrina sobre *le pouvoir constituant*, e incluso remontándose como elemento legitimador al 'pacto social' se estima inadmisibles desde un principio que la institución llamada a dar al país una nueva ley fundamental recibiese su reglamento de otro Poder cualquiera. Y fue tan extremosa la actitud en este sentido, que Sieyès hubiera considerado que la Asamblea se haría culpable ante la Nación, así como ante la razón misma, si se dejaba intervenir por una autoridad ajena o extraña; sería algo así como traicionar a la Nación el aceptar la validez a este propósito de una *Ordonnance* o de un *arrêt de conseil*."

²¹ J. Hatschek, *Des parlementrechts des deutschen Reiches*, Leipzig, 1915.

²² Reynaert, *Histoire de la discipline parlementaire*, París, 1894.

Este enfoque entraña, en consecuencia, un “acto-regla plurilateral”, que se engendra en la *vereinbarung* en el “contrato social”, base de la concepción de la autonomía corporativa, actualista y del *pouvoir constituant*, como concepción revolucionaria de las Asambleas, fiel reflejo de la doctrina roussoniana, puesta en boca de Sieyès y Mirabeau, cuya exigencia es un solo acto, el pacto social, el consentimiento unánime y derivación de ese pacto la ley de la mayoría de los sufragios, como alma de la asociación.

La aducida doctrina de Sieyès puede no ser bastante para tan importante justificación, que habría que complementarla con lo que dice la exposición razonada.²³ La Constitución comprende, a la vez, la formación y organización interiores de los diferentes poderes públicos, su correspondencia necesaria y su independencia recíproca. Tal es (el sentido de la palabra constitución) relativo al conjunto y a la separación de los poderes públicos.

El otro suceso que fortalece definitivamente los reglamentos parlamentarios en Francia es el de la Instauración del sistema parlamentario, el periodo de la Restauración, en el que se pone en marcha, pero con una especie de anatema contra el sufragio universal, que la Revolución de 1848 concede a Francia, esta vez de una forma irreversible, aunque con una inversión de factores. El establecimiento del sufragio universal comporta consigo una acción antiparlamentaria, que se desvanecerá con la III República, después que las condiciones de la evolución del Segundo Imperio, alrededor de 1860, creara un cierto clima de retorno hacia el sistema parlamentario.

La Monarquía de 1814 reconoce plenamente la autonomía de las cámaras para darse su propio reglamento.²⁴

Los dos acontecimientos políticos expuestos, serán los artífices del nacimiento y consagración en Francia de la autonomía del Parlamento para la regulación de su vida parlamentaria, corriente que tendrá una aceptación casi común. A su impulso quedará arrumbada la tendencia germánica, propicia a los reglamentos con rango de Ley o establecidos por un Decreto Real,

²³ *Archives parlementaires*, la. serie, t. III, París 1867 y ss.

²⁴ V.M.F.P. Lubis, *Histoire de la Restauration*, t. IV, París, 1848; M.P.B. Bastid, *Les Institutions politiques de la Monarchie parlementaire*, París, 1854; J. Barthélemy, *Le régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, 1905.

que la Asamblea francesa impugnó y rechazó desde un principio y que señalará la tendencia continental al Reglamento codificado.

Hatschek ha deducido que la actuación política que se advierte en la historia constitucional francesa respecto a los reglamentos parlamentarios, permite establecer las siguientes proposiciones:

- Toda nueva Asamblea parlamentaria que se reúne después de una legislativa o una sesión, se constituye *ex novo*.
- Pertenece a su constitución el fijarse un reglamento y la elección de una presidencia definitiva.
- Todo Reglamento establecido del acto de constitución de la Asamblea sirve solamente por el tiempo de duración de ésta y, en consecuencia, por una legislatura o sesión.²⁵

El último corolario es cierto relativamente porque no pocas veces un mismo Reglamento ha regulado la vida de más de una Asamblea, como se confirma a través de su desarrollo histórico en España o con el ejemplo del Senado norteamericano, que camina con el mismo Reglamento mediante simples modificaciones, como ocurrió con la regla 22 en 1949 y también en 1959, fecha esta última, en la que se añadió un párrafo a la regla 32:

“El Reglamento del Senado se aplicará de un Congreso a otro, a menos que se cambie de acuerdo con los procedimientos establecidos con el Reglamento.”

4. *Naturaleza de los reglamentos*

Si existe algún tema controvertido dentro del campo del Derecho parlamentario incorporado al derecho político según la tradición española, es el de la naturaleza de los Reglamentos.

La variedad de criterios es tan grande que hacen dificultosa la solución. No sin un gran esfuerzo podría intentarse una clasificación de las diversas doctrinas con perjuicio de su riqueza expositiva. Ello, no obstante, cabe

²⁵ Hatschek, *ob. cit.*

hablar de los siguientes criterios de identificación: *a)* aquel que los equipara a los Reglamentos administrativos; *b)* el que afirma que son resoluciones o acuerdos de las Cámaras; *c)* el que sostiene que son leyes materiales; *d)* el que propugna considerarlos como reglas interiores o estatutos internos del Parlamento, y *e)* el que defiende su naturaleza de reglamentos delegados.

La relación establecida es a modo de indicación y no con pretensiones exhaustivas. Únicamente se puede referir con respecto a los reglamentos parlamentarios la existencia de un rango predominante: el de la autonomía de las Cámaras,²⁶ frente al Ejecutivo, en función de su organización interna, resultante del estatuto de los parlamentarios y del señorío o dominio que las Asambleas han afirmado sobre su funcionamiento gracias a los reglamentos parlamentarios.

El estatuto de los parlamentarios concebido en su origen para asegurar una independencia contra presiones exteriores (inmidades y retribuciones), hoy responde más al propósito de resguardar la independencia de la propia institución parlamentaria (incompatibilidades).

Como es sabido, las inmidades parlamentarias, comprenden la irresponsabilidad y la inviolabilidad. Muy esquemáticamente dicho, la primera garantiza a los parlamentarios sus actuaciones en el ejercicio de las funciones, que les están encomendadas. Es una inmunidad de fondo, que impide cualquier procedimiento judicial. La segunda concierne a los actos realizados al margen de las funciones parlamentarias. Se trata de una inmunidad procesal, que impide simplemente la aplicación de procedimientos de Derecho común, sobre todo, penal, a los parlamentarios, aunque pueden dejar de disfrutar de este privilegio por acuerdo de la Cámara. Las retribuciones tienen por objeto situar a los parlamentarios al abrigo de los intentos de corrupción y permitirles que se consagren totalmente a sus funciones, y el acceso a representantes de aquellos que carecen de recursos. El Tribunal Constitucional de la R.F.A., ha resuelto que a tenor del artículo 48., III, no representa una retribución, sino tan sólo un medio para asegurar la libertad de la decisión del parlamento, tanto respecto al grupo, como al partido.

²⁶ Véase para el significado de autonomía de la Cámara, teoría en torno a ella y su crítica, T. Martines, *La natura giuridica dei reglamenti parlamentari* (estratto dal Vol. XXXVIII degli *Studia nelle scienze giuridiche et sociali* publicatto dall' Instituto di esercitazioni, presso la Facolta di Giurisprudenza dell'Universita de Pavia), Pavia, 1952.

Las incompatibilidades actúan antes y después de la elección. Antes, para impedir que un candidato pueda presionar al cuerpo electoral por razón de su cargo, y después, para evitar que se pueda influir sobre el diputado, especialmente, por parte del Ejecutivo.²⁷

No pocas, de todas estas cuestiones referentes a los diputados, así como el funcionamiento del Parlamento y la organización del trabajo en él por medio de órganos propios, regulados en las Constituciones, suelen estar pautados con mucha precisión en los reglamentos parlamentarios.

Su naturaleza, como se ha dicho más arriba, es una pura controversia. El cúmulo de teorías formuladas expuestas abstractamente, carecería de finalidad práctica si no se traen a colación con un objetivo determinado: alumbrar el problema de la naturaleza originaria de los reglamentos parlamentarios españoles como posibles opciones determinantes para el mecanismo investigador para lo cual se expondrán la doctrina italiana, francesa, alemana y española, dejando al margen las actividades, que no teorías de los reglamentos inglés y norteamericano.

5. *Doctrina italiana*

La mayor parte de los autores italianos, que han escrito sobre la naturaleza de los reglamentos parlamentarios, se mueve, en realidad, dentro del ámbito constitucional suyo propio, que les proporciona el texto constitucional vigente (el artículo 61 del Estatuto Abertino, establecía: "Tanto el Senado como la Cámara de Diputados determina por medio de su reglamento interno el modo, según el cual, han de ejercitar sus atribuciones". A su vez, el artículo 64 de la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, dispone: "Cada Cámara aprobará su propio reglamento por mayoría absoluta de sus componentes"). Resaltaremos a los autores más destacados:

a) *Carácter interno del Reglamento*

Biscaretti di Ruffia dice, que la independencia de las Cámaras está garantizada por particulares normas constitucionales y legislativas con una ex-

²⁷ Vid. para España: Bugallá, *La Inmunidad parlamentaria*. Madrid, 1912; Calvo y Conejo, *Incompatibilidades e incapacidades parlamentarias, 1810-1910*, Madrid, 1916; M. Martínez Sospedrá, *Incompatibilidades parlamentarias en España, 1810-1936*, Valencia, 1974.

presión más específica de los reglamentos parlamentarios, formulados por las asambleas en relación con el respectivo ordenamiento y funcionamiento. Tales normas reglamentarias, agrega, deben considerarse según la opinión predominante, aunque hoy criticada distintamente por diversos autores, como puramente internas, es decir, con eficacia restringida al ámbito de los mismos órganos constitucionales.²⁸

b) *El Reglamento, derecho parlamentario*

Mortati sostiene que al igual que todo órgano jurídico, la Cámara está dotada del poder de dictar la norma necesaria para su propio ordenamiento interno. El carácter constitucional con que la Cámara está revestida, mientras, de una parte, le confiere a su autonomía una mayor amplitud que la propia de todo órgano estatal (se hace referencia a la autonomía constitucional para designar la índole particular de la misma), de otra parte, le establece unos límites dimanantes de la propia constitución con el fin de adjudicar a ciertos principios organizadores, considerados fundamentales, carácter de estabilidad.

Los reglamentos conceptualmente contienen verdaderas normas jurídicas, que se imponen a los miembros de la Cámara de la cual emanan. Algunas de sus disposiciones son directamente ejecutivas de la norma constitucional, que reenvía de modo expreso al reglamento. Otras son expresión de la autonomía propia de la Cámara y se apoyan sobre un fundamento no distinto de aquel sobre el que se basa la potestad reglamentaria de todo cuerpo o instituto que no encuentra regulada la modalidad relativa a su organización y acción, y que puede, por lo tanto, determinarla de un modo más o menos intenso según su específica finalidad y el vínculo particular de su subordinación con aquellos que entra a formar parte o asume una especial relación. Los reglamentos, junto con la costumbre y las normas de corrección, constituyen el "derecho parlamentario".²⁹

c) *El Reglamento, como norma interna del Parlamento*

Prieto Virga empieza por recoger la pluralidad de criterios sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, que los considera bien como

²⁸ P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional*, Madrid, 1965.

²⁹ G. Mortati, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1958.

simples reglamentos administrativos,³⁰ que los equipara a las convenciones constitucionales o normas de corrección, cuya violación sería anticonstitucional —problema de su control—, pero no antijurídica,³¹ bien como reglamentos jurídicos en su sentido material,³² sin posibilidad por lo tanto, como reglamentos, de derogar la Constitución y las demás leyes ordinarias,³³ para exponer a continuación su propio criterio consistente en que, en virtud del poder autónomo, reconocido a la Cámara y limitado a su organización y funcionamiento, se han de considerar como reglas interiores.³⁴

d) *El Reglamento, complejo de normas autónomas de las cámaras*

Otra opinión destacada es la de Martines que define a los reglamentos parlamentarios, como un complejo de normas que cada una de las Cámaras aprueba con plena independencia de cualquier otro órgano del Estado y con el que regula el procedimiento para el desarrollo de sus funciones, su organización interna y sus relaciones con los miembros del Gobierno, o con los extraños a la Cámara, admitidos en el local de la Asamblea legislativa, bien para asistir a sus sesiones, bien para realzar su misión o para colaborar en la Cámara a la explicación de alguna de sus funciones.

Estima después, que el reglamento parlamentario comprende tres grupos de normas: un primero, formado por aquellas normas emanadas en base a la potestad reglamentaria, fundada en alguna disposición constitucional (normas ejecutivas); un segundo, formado por normas emanadas de la Cámara, en virtud de su potestad de supremacía especial (normas de supremacía es-

³⁰ Niegan su carácter de norma jurídica, Hatschek, *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, t. I, Berlín, Leipzig, 1915.

³¹ Zonabini, *Le norme interne*, in Riv. Dir. Pubbl., 1915.

³² Craushaar, *Die Behandlung von Reichsratsersprüchen in Reichstag und Geschäftsordnungsrecht*, in Arch. öff. Recht, 1926; Perels, *Das autonome Reichtagsrecht*, Berlín, 1903; Haagen, *Die Rechtsnatur, des parlamentarischen Geschäftsordnung mit besonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnungen des Preussischen Landtags und des Reichstags*, Diss. Breslau, 1929.

³³ Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen u. Leipzig, 1911-1914; Consentino, *Diritto parlamentare e regolamenti*, in Pol. Part., 1951, *Idem.*, *Note sui principi della procedura parlamentare*, in Studi sulla cost., II; Tosi, *Le modificazioni tacite della costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959.

³⁴ P. Virga, *Diritto Costituzionale*, Milán, 1965.

pecial), y, finalmente, un tercero, constituido por normas fundadas, en general, en la potestad que toda Corporación posee para organizarse, y, en particular, en virtud de la independencia de cualquier otro órgano o poder del Estado, característica de la Cámara (normas de organización).

Establecida esta distinción, considera su naturaleza jurídica de la siguiente forma: las normas de ejecución, materialmente constitucionales, o meramente ejecutivas, poseen naturaleza de norma jurídica, en cuanto son típicamente institucionales, las normas de supremacía especial, que comprenden las normas disciplinarias y las normas de disciplina interna, poseen una cualificación expresa según pertenezcan a su grupo o a otro. Las primeras las considera como normas jurídicas, por el carácter de exterioridad que encierran entendidas como intersubjetividad, puesto que influyen en el ejercicio de derechos públicos subjetivos; las segundas, se consideran normas internas porque les falta el carácter de exterioridad que es consustancial con el concepto de norma jurídica; las normas de organización en sentido estricto se clasifican como normas internas porque carecen del carácter de institucionalidad en cuanto no forman parte constitutiva del ordenamiento general del Estado, si bien, las segundas, por su nota de intersubjetividad y las terceras por la de institucionalidad, no dejarían de tener naturaleza jurídica.³⁵

e) *El Reglamento, como disposición reguladora de las cámaras y de sus miembros*

Bon Valsassina después de examinar las correlaciones entre reglamentos parlamentarios y ley, entre reglamento parlamentario y norma autónoma, entre los reglamentos parlamentarios y los reglamentos del poder ejecutivo, así como la configuración autonómica de la potestad reglamentaria y la cuasi-autonómica, termina por sentar, que, con base en el poder que concurre en las Cámaras para lograr su finalidad institucional a través de un ordenamiento, plenamente distinguible del general del Estado se individualizan dos principales grupos de normas. El primero, formado por disposiciones por medio de las cuales el colegio se organiza; el segundo, por aquellas que en virtud de relación de supremacía especial, regulan la conducta de los sujetos

³⁵ E. Martínez, ob. cit.

que forman parte de la organización o con la que entran en una relación particular.³⁶

f) *Triple aspecto del reglamento*

Santi Romano advierte diversos caracteres en estos Reglamentos que a las Cámaras compete establecer, mientras algunas de las disposiciones las compara con las normas internas, otras, las califica de normas jurídicas generales y, en fin, conceptúa a un tercer grupo como reglas convencionales.³⁷

g) *El reglamento como delegación*

Ranelletti, Mohroff y Sofia defienden la doctrina de la delegación con algunas variedades.³⁸ Para Ranelletti, los reglamentos parlamentarios serían reglamentos delegados, con delegación de facultad reglamentaria, es decir, de potestad legislativa en sentido material, mientras que Mohroff dice que los reglamentos de la Cámara contienen entre otras clases de normas, además, una norma delegada; y Sofia, que la Constitución contiene una delegación para formular reglamentos parlamentarios. La teoría de la delegación quizá sea la menos sostenible por los requisitos que necesita reunir, que en las normas constitucionales autorizantes no se contemplan.

6. *Doctrina francesa*

En la doctrina francesa predomina la nota general y casi unánime de no considerar leyes a los reglamentos parlamentarios.

Entre los autores franceses se pueden citar, como más representativos, a los que a continuación se relacionan junto con su doctrina correspondiente.

³⁶ Von Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, 1955. Para otras precisiones sobre sus teorías, vid. Pérez Serrano, en artículo citado en *Revista de Estudios Políticos*.

³⁷ Santi Romano, ob. cit.

³⁸ Ranelletti, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Milán, 1949; y la consuetudine como fonte de Diritto Pubblico Interno, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1913; Mohroff, *Diritto e procedura Parlamentaria*, Roma, 1948; Sofia, *La potesta reglamentare dello Stato*, Palermo, 1930.

a) *El Reglamento, conjunto de acuerdos parlamentarios*

En opinión de M. Hauriou los reglamentos de las Cámaras no son leyes, porque cada Cámara se vota únicamente el suyo; pero pertenecen, según él, a los acuerdos parlamentarios, simples prácticas, cuya ejecución procura cada Cámara respecto de sus miembros por sus propios medios, sin apelar al Juez, que no es competente para entender de ellos. Ahora bien, añade Hauriou, los reglamentos de las Cámaras son textos constitucionales de la mayor importancia, aunque de la categoría de las simples prácticas.³⁹

b) *El Reglamento, estatuto interno de las cámaras*

Carré de Malberg considera que los reglamentos de las Cámaras no revisten el carácter de leyes; obra de cada una de las asambleas, que son siempre y, respectivamente, dueñas de sí mismas, el Reglamento no constituye para ellas más que un estatuto interno.⁴⁰

c) *El Reglamento, como resolución de cada cámara*

Para Duguit, el Reglamento de la Cámara es, en cierto modo, la ley interna de cada Cámara, pero no concebido como Ley en su sentido estricto, sino tan sólo como resoluciones, esto es, como disposiciones votadas por una sola Cámara, que se aplican y adquieren carácter obligatorio desde el momento en que han sido votadas sin necesidad de promulgación y publicación. Del hecho de que el reglamento no es una ley, sino solamente una resolución adoptada por una de las Cámaras, se infiere para Duguit, que no puede contener disposición alguna que sea contraria a la ley constitucional, sino ni siquiera a una ley ordinaria.⁴¹

d) *Aspectos formal y material de los reglamentos*

Prélot distingue dos aspectos en los reglamentos parlamentarios: uno, material; el otro, formal. Materialmente, dice Prélot, el reglamento determina la organización interna de cada Cámara y fija las reglas del procedimiento

³⁹ M. Hauriou, *Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1927.

⁴⁰ Carré de Malberg, *Contribution a la Théorie Générale de l'Etat*, t. I, París, 1920.

⁴¹ L. Duguit, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, 1921.

parlamentario; formalmente es una resolución, es decir, una moción votada por una sola de las dos Cámaras y no promulgada. El Reglamento parlamentario es una obra de la Cámara a la que rige. Ni el Gobierno ni la otra Cámara intervienen en la discusión o votación. El Reglamento parlamentario es la constitución de la Asamblea interesada, y forma de este modo una parte esencial del Derecho constitucional en el sentido material del término.⁴²

e) *Duverger: su coincidencia con Duguit*

Duverger denomina “resoluciones” a los acuerdos por los que cada asamblea establece su reglamento inicial o lo modifica ulteriormente.⁴³

f) *Negación del aspecto formal y material de Ley de los Reglamentos*

Pierre Vigny, aunque tratadista belga, puede incluirse sin mayor extorsión dentro del grupo francés. Vigny parte de la Constitución a la que considera como la ley que da las reglas fundamentales relativas al funcionamiento de las Cámaras, aunque todas estas reglas no adquieren vida y eficacia en tanto no se completen e interpreten por reglamentos detallados, siendo los que dan al régimen político su verdadera fisonomía. Y, agrega más tarde, que podría afirmarse que los reglamentos parlamentarios no son leyes ordinarias en el sentido formal de la palabra, por no poseer el carácter general de aplicación a todos los ciudadanos; no son tampoco leyes materiales, porque están aprobadas por una sola Cámara.⁴⁴

7. *Doctrina alemana*

Al estructurar el pensamiento político italiano sobre los Reglamentos parlamentarios, se hizo alusión por vía de simple referencia a doctrinarios alemanes, que sustentaban teorías en las que también coincidían autores italianos, formando escuelas afines. Tales citaciones, sin embargo, eran simplemente enunciativas. La doctrina alemana por su riqueza y variedad, exige una exposición más concreta y específica.

⁴² M. Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, París, 1957.

⁴³ M. Duverger, ob. cit.

⁴⁴ P. Vigny, *Droit Constitutionnel*, Bruxelles, 1952.

La contienda calificadora del Reglamento parlamentario alcanzó en Alemania su punto culminante hacia finales de la época del Kaiser, que detallan con amplitud, entre otros, Hatschek, Jellinek, Perels y Kulisch, aunque tuvo también cierta importancia esta discusión en tiempos de la Constitución de Weimar, como lo prueban Hatscher-Kurzig, Kurt Hagen o Breiholdt.

Ultimamente la discusión científica se ha ido extinguiendo bajo la influencia de la que ha venido en llamarse opinión dominante, aceptada con unanimidad, si bien hay que aducir frente a esta unanimidad algunas discusiones que no han conducido a un nuevo examen fundamental del problema ni a una orientación diferente en la praxis de los Estados.

a) *El Reglamento como estatuto autónomo*

La opinión dominante consistió en otorgar al Reglamento codificado la naturaleza jurídica de Estatuto autónomo. Esta tesis se debe principalmente a Laband para quien el Reglamento del Reichstag se encontraba sometido a la fijación estatutaria de donde deducía que la aprobación del Reichstag era el trámite decisor, al mismo tiempo que afirmaba que el Reglamento sólo obligaba a los miembros del Reichstag y a las relaciones entre ellos, lo que daba origen a un derecho estatutario.⁴⁵

En la misma dirección Georg Meyer habla de “fijación autonómica, así como de normas autonómicas”.⁴⁶

Kurt Perels, uno de los mejores conocedores del derecho parlamentario alemán, por cuanto a la naturaleza jurídica del Reglamento se refiere, consideró también a éste, como una disposición autónoma, establecida para completar la Constitución, entendiéndolo por autonomía la capacidad de establecer dentro de la ley, en el ámbito de la propia soberanía, unos derechos objetivos vinculantes, que ante la ley se sitúan como Estatuto.⁴⁷

Hacia el final de la época de Weimar, Perels mantuvo su criterio sobre el Reglamento codificado, al calificarlo como “derecho autónomo” que, por

⁴⁵ P. Laband, *das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1911-1914.

⁴⁶ G. Meyer en: Meyer/Anschütz, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, München, Leipzig, 1919.

⁴⁷ Kurt Perels, *Das Autonome Reichstagsrecht*, Berlín, 1903.

un lado, completa la constitución del Reich, entendiendo por autonomía la competencia, que asiste a un portador oficial para dentro de la ley fijar derechos vinculantes en sentido objetivo con el fin de ejercer la propia soberanía. De este modo expresó la entonces llamada opinión dominante.⁴⁸

También algunas sentencias de los Tribunales alemanes han sostenido la teoría del Estatuto autónomo o opinión dominante. Así, el Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana en sentencia de 6 de marzo de 1952 parte de esta teoría del Estatuto autónomo sin entrar en otras consideraciones. A su vez, el Tribunal Constitucional de Baviera en su decisión del 30 de noviembre de 1955 aborda a fondo la cuestión y llega al resultado de que al modo de ser del Reglamento codificado la calificación que mejor le cuadra es la de que se trata de un Estatuto autónomo.

Hay que reconocer, sin embargo, que no han dejado de existir objeciones contra la opinión dominante entre las que destaca, la que sostiene que la autonomía entendida como capacidad para regirse a sí mismo, sólo puede corresponder a asociaciones dotadas de personalidad jurídica propia y no al Parlamento, ya que éste es sólo un órgano de la persona jurídica, que es el Estado, y como tal órgano, no dotado de esa personalidad.⁴⁹

Enfrentándose con esta objeción, algunos partidarios de la opinión dominante, creen hallar una solución, arguyendo que el Reglamento codificado es un Estatuto cuasi autónomo, establecido sobre la base de una autonomía no plena, y puesto que tampoco reconocen al Parlamento personalidad jurídica propia, partiendo del supuesto de la facultad del mismo régimen autónomo, admiten que también puede ejercerse por entes no dotados de

⁴⁸ Kurt Perels, *Geschäftsgang und Geschäftsformen* (Orange Verhandlungsordnung-Hausordnung) In: *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*. Hrsg. von Gerbard Anschütz und Richard Toma, Bd, 1, Tübingen, 1930; F. Stter-Slomlo, *Deutsches Reichsund Landess taatsrecht*, Bd, 1, Berlín-Leipzig, 1924; Hans Kelsen, *Allgemeine Staatslehre*, Berlín, 1925; Reinhart Vogler, *Die Ordnungsgewalt der deutschen Parlamente*, Hamburg, 1925.

⁴⁹ G. Anschütz, *Deutsches Staatsrecht*, In: *Enzyklopädie der Rechtswissenschaft...* Bd. u München, Leipzig, Berlín, 1914; G.A. Walz, *Staatsrecht in: Das gesante deutsche Recht in systematischer Darstellung*. Higs. von Rudolf Stammier. Bd. t. II, Berlín, 1942; H.P. Schmid, *Parlamentarische Disziplin. Eine rechts vergleichende Studie*. In: *Archiv des öffentlichen Rechts*. Bd. 32, Berlín, 1914; H. Brentano di Remezzo, *Die Rechtstellung des Parlaments prääsidenten nach Deutschem Verfassungs und Geschäftsordnungsrecht* Diss, Gieben, 1930.

personalidad jurídica,⁵⁰ argumento que ha sido calificado de “puramente racional”, por deducirse de la construcción que afirma que mediante la organización jurídica y, sobre todo, mediante la Constitución, los entes organizados pueden aparecer dotados de derechos propios de distinta índole sin que haga falta que se les dote de capacidad jurídica en el sentido amplio, que generalmente es propio de las personas jurídicas, como lo ha demostrado de un modo categórico Bachof.⁵¹

b) *El reglamento como Rechtsverordnung*

La teoría relativa a calificar al Reglamento codificado como Rechtsverordnung, es decir, como ordenanza jurídica, se debe esencialmente a Jellinek y Anschutz a los que se han unido Ernts Walz y Eduard Hubrich.⁵²

Jellinek formuló que las disposiciones, que se refieren a votaciones, participación en las sesiones, designación del Presidente, nombramiento de Comisiones. . . son parte integrante de las normas pertenecientes a la organización estatal. Tienen exactamente el mismo carácter que las normas rectoras de los procesos judiciales. Su infracción no sería, por lo tanto, una mera infracción de un derecho subjetivo, sino infracción de una norma de derecho, infracción contra el Estado en su ordenamiento y no simplemente una infracción contra el individuo. Añade Jellinek que los Reglamentos contienen normas con ulteriores precisiones sobre organización de las Cámaras y reguladoras del ejercicio de las competencias estatales, por lo que vienen a ser parte integrante del ordenamiento jurídico mismo, completando las normas de la Constitución y de las leyes, por lo que, como todas las ordenanzas de carácter general, que no llegan al rango de leyes, caen bajo el concepto de ordenanza (*Verordnung*). Por todo ello, califica al Reglamento codificado de ordenanza jurídica (*Rechtsverordnung*). Jellinek completa estas ideas, aduciendo que a una parte de las disposiciones del Reglamento codificado le falta generalmente el carácter jurídico, como son el orden de los oradores, el levanta-

⁵⁰ Nuevamente ha aludido a este aspecto. Theodor-Maunz Gunter Dünig, Grundgesetz. Kommentar. München, Berlín, 1964.

⁵¹ Vid. Otto Bachof, *Teilrechtsfähige Verbändedes öffentlichen Rechts*, in: Archiv des öffentlichen Rechts Bd. 83, 1958.

⁵² G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tubingen, 1905; G. Anschutz in: Meyer/Anschütz, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts*, 1919; E. Walz, *Das Staatsrecht des Grossherzogtums, Baden*, 1909.

tar la mano en las votaciones, etc., por lo que no tienen por objeto limitar relaciones recíprocas, sino sólo proveer el procedimiento más conveniente a los asuntos parlamentarios, de donde resulta su carácter de ordenanzas administrativas (*Vervaltungsverordnung*), parecidas a las del Reglamento de las autoridades administrativas, que no necesitan su promulgación. Tampoco producen Derecho estatutario (*Estatutariches Recht*) entre los miembros del Parlamento, ya que las Cámaras no son Corporaciones. Según esto, en el Reglamento parlamentario coexisten disposiciones jurídicas y prescripciones de tipo administrativo.⁵³

Giese en su comentario a la Ley Fundamental estuvo próximo al criterio de Jellinek, puesto que para él, el Reglamento codificado venía a ser una mezcla de ordenanzas jurídicas y administrativas,⁵⁴ pero este criterio se abandona por Egor Schanck en favor de la opinión dominante.⁵⁵

Contra la doctrina sustentada por Jellinek se han aportado múltiples argumentos con distintas variantes entre los que se pueden destacar: que el círculo al que se refiere la calificación del Reglamento, como ordenanza jurídica, queda limitado a los miembros del Parlamento, mientras que es de esencia de la ordenanza jurídica el producir efectos más allá del círculo interno. Así, por ejemplo, con base en este argumento Hatschek, a quien luego han seguido otros, dice que sólo se puede hablar de ordenanzas jurídicas (*Rechtsverordnung*), cuando a una organización del Estado se le otorga la facultad de abordar esferas jurídicas de la Constitución, que no le competen (*Gesetzlichen Verfassungschranken*), resultando que con las disposiciones del Reglamento se busca todo lo contrario: impedir que la Corporación parlamentaria invada las esferas jurídicas de los individuos.⁵⁶

Kurt Perels, por su parte, observa que la consideración del Reglamento como ordenanza (en parte jurídica y en parte administrativa) naufraga totalmente, porque el Reglamento en su esencia es una autovinculación (*Selbstbindung*) frente a las minorías parlamentarias, sin que tampoco tenga por objeto una determinación de esferas jurídicas ajenas.

⁵³ G. Jellinek, ob. cit.

⁵⁴ F. Giese, *Grundgesetz Für die Bundesrepublik Deutschelan*, Frankfurt, 1955.

⁵⁵ Giese/Schanck, *Grundgesetc*, ob. cit., Frankfurt, 1965.

⁵⁶ J. Hatscheg, ob. cit.

Otros argumentos a los que se ha recurrido para negar al Reglamento el carácter de ordenanza jurídica han sido: el de su validez posterior o no a la elección de un nuevo Parlamento, y la carencia del requisito de la promulgación.

c) *El Reglamento como conjunto de resoluciones del Parlamento*

Un punto de vista distinto al de los anteriores es el sostenido por Hatschek, quien ve en el Reglamento codificado una suma o conjunto de resoluciones del Parlamento, que en sí y por sí mismas carecen de fuerza jurídica y que sólo representan reglas convencionales, o sea, que en cien casos son observadas y en otros cien no, según que al Parlamento le parezcan convenientes y adecuadas... Tal Reglamento o una parte del mismo no es por sí mismo ninguna norma jurídica y sería erróneo creer que de suyo tenga vigencia en la Cámara, en la que sólo vale aquél, cuando ha sido aprobado por una larga costumbre (*per longum usum comprobata*).

Hatschek insiste en la idea consuetudinaria con nuevas matizaciones. En las reglas convencionales, dice, no se trata de normas jurídicas, sino de normas que tienen vigencia a causa de su facticidad empírica (*empirische Factizät*), o sea, a causa de su ejercicio y uso real, las cuales representan una fase anterior al Derecho (*em Vorstadium des Rechts*) en el proceso de origen y brote de éste.

La tesis de Hatschek no ha dejado de tener sus detractores desde diversos puntos de vista. La principal objeción, que se le formula, se origina desde los destinatarios del Reglamento. El Parlamento, como autor de las disposiciones contenidas en el Reglamento codificado, que quiera hacer cumplir, se dice, dispone de medios suficientes para imponer la disciplina parlamentaria y aquí es donde quiebra la teoría de las reglas convencionales, puesto que las medidas derivadas del poder disciplinario del Parlamento no pueden entenderse sólo como sanciones de índole convencional, sino que se consideran como resoluciones coercitivas de naturaleza jurídica, que aparece en que tienen por objeto privar temporalmente del ejercicio del derecho fundado en la Constitución (*die Aulübung des Verfassungs Krätzgen Rechts*), participar en los trabajos del Parlamento, lo que desnaturaliza a tales resoluciones coercitivas como emanación de reglas convencionales, en tanto en cuanto que hay que admitir su carácter jurídico respecto a sus destinatarios, aspecto pasado por

alto por Hatschek, si bien desde el punto de vista de Hatschek siempre se podría decir que en las prescripciones jurídicamente imponibles (*bei den rechtlichen durchsetzbaren Vorschriften*) se trata precisamente de normas que han sido aprobadas como disposiciones jurídicas en virtud de un uso prolongado, criterio de dudosa aplicación en el caso que se trate de normas aprobadas por primera vez por el Parlamento y aplicadas seguidamente.⁵⁷

d) *El Reglamento, facultad del poder legislativo*

Sin la pretensión de formular una nueva teoría sobre su naturaleza jurídica, se ha hecho, asimismo, referencia en Alemania a considerar el Reglamento codificado como “facultad del poder legislativo”.⁵⁸ Se está en esta línea cuando se sitúa la esencia del Reglamento codificado en que éste es una “ley no necesitada de promulgación”.⁵⁹

Reifenberg observa a este respecto que no es admisible pretender que el Reglamento obliga a los miembros del Parlamento con efectos jurídicos semejantes a los de una ley, más aún, cuando la calificación de ley debe quedar reservada a las normas jurídicas vinculantes (*rechtsverbindlichen Anordnungen*), que surgen a la luz por la “vía legislativa” (*and dem Wege der Gesetzgebung*) y cumplen los requisitos que las prescripciones normativas generales exigen para que se produzca la ley.⁶⁰

e) *El Reglamento, convenio establecedor de Derecho*

Otra de las direcciones que se pueden señalar es aquella que considera al Reglamento codificado como un convenio establecedor de Derecho (*rechtsetzende Vereinbarung*).⁶¹

⁵⁷ J. Hatschek, ob. cit.

⁵⁸ F. Von Martitz, *Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Leipzig, 1868.

⁵⁹ Jürgen von Heyden, *Graf von Carlton, Die parlamentarische Polizeigewalt in Preussischen Landtag und im Reichstag*, Dissertation, Greifswald, 1913.

⁶⁰ G.A. Reifenberg, *Die Bundesverfassungsorgane und ihre Geschäftsordnungen*, Dissertation Göttingen, 1958.

⁶¹ H.F. Schmid, *Parlamentarische Disciplin*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vd. 32, 1914.

En la tratadística clásica de las fuentes del Derecho, esta figura podría ser como una especial categoría, si ofreciese realmente características propias para ello, ya se entendiese como “conjunción de muchas voluntades en una disposición de contenido jurídico”,⁶² ya como situada o bien dentro del ámbito de alguna de las fuentes clásicas de Derecho o bien fuera,⁶³ ya se considerase que todo acuerdo de varias personas organizadas en colegio se calificase como convenio,⁶⁴ ya se estableciese (ateniéndose al principio de que la colectividad fija el derecho objetivo) que el convenio de la pluralidad debe estimarse como convenio de la totalidad⁶⁵ porque entendida la figura del Reglamento como un convenio establecedor de Derecho, de alguna de las formas indicadas, habría lugar para él en cualquiera de los procesos originativos jurídicos, emanantes de las fuentes del Derecho; pero se crearía entonces un nuevo concepto que abarcaría todas las fuentes del Derecho, que descansan en un acuerdo unánime o mayoritario de personas intervinientes en la fijación del Reglamento jurídico, con lo que se habría excluido el sacar de la clasificación interna dentro de la categoría de “convenio establecedor de Derecho” otras consecuencias en el marco de la doctrina sobre fuentes del Derecho. Pero, según Wolff, la terminología “convenio establecedor de Derecho” debe reservarse a aquellos entes en los que sus propios miembros mediante su voluntad concurrente o conjunta establecen Derecho, sin que éstos, respecto al reglamento jurídico que dictan, se hallen en modo alguno organizados o coordinados jurídicamente (*ohne dass sie... rechtlich organisiert oder koordiniert sind*),⁶⁶ fenómeno totalmente contrario en cuanto al Parlamento, al actuar como órgano colegial ya organizado o coordinado, en la adopción por acuerdo de su Reglamento con lo que la figura del Reglamento, como convenio establecedor del Derecho desaparece.⁶⁷

⁶² Son las palabras con que formula esta teoría Kari, Binding, *Die Gründrug des Norddeutschen Bundes*, Leipzig, 1888, y también él mismo en *Die “Vereinbarung” en Karl Binding, Zum Werden und Leben der Staaten Zehn Staatsrechtliche Abhandlungen*, München, Leipzig, 1920.

⁶³ K. Binding, *ob. cit.*

⁶⁴ H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, Leipzig, 1899.

⁶⁵ *Id.* Triepel, *ob. cit.*

⁶⁶ Hans J. Wolff, *Verwaltungsrecht I*, München, 1965.

⁶⁷ E. Hubrich, *das Demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches*, Greifswald, 1921.

f) *El Reglamento, producto jurídico "sui generis"*

Las dificultades para determinar la naturaleza jurídica del Reglamento codificado han llevado en Alemania a que aquél se haya calificado como "producto jurídico *sui generis*" (*Rechts gebilde sui generis*).⁶⁸

Todos los representantes de esta teoría opinan que el Reglamento codificado contiene disposiciones de carácter normativo jurídico (*Vorschriften mit Rechtssttzcharacter*) de categoría inferior a la Constitución y a las leyes. Algunos concretan que no se trata de un derecho corporativo, estatutario (*Körperschaftliches, staatariches... Recht*) sino de derecho estatal (*staatliches Recht*).⁶⁹

A esta calificación se le pone como apostilla, que ofrecería una nueva categoría en la Tradadística clásica de las fuentes jurídicas, lo que podría permitirse, si una calificación del Reglamento codificado dentro del marco resultara imposible, cosa que no sucede.

g) *El Reglamento concebido como disposición interna*

También se da finalmente la concepción que estima que el Reglamento contiene disposiciones internas sin carácter de norma jurídica. El Reglamento no es, añade esta teoría, ni ordenamiento jurídico ni descansa sobre una autonomía correspondiente al Parlamento, sino sobre la facultad de toda colectividad (*Versammlung*) para regular su propia actividad y con ello el proceder de sus miembros, que están ligados al Reglamento "en cuanto que la observancia de tales reglas es de suyo el requisito para el reconocimiento de sus miembros".

⁶⁸ G.A. Walz, *Staatsecht*, In: *Das gesamte deutsche Recht in systematischer Darstellung*, Vol. 2, 11, Berlín, 1931; K. Haagen, *Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschäftsordnung mit lesonderer Berücksichtigung der Geschäftsordnungen des Preussischen Landtags und des Reichstags*. Diss, Breslau, 1929; Max. E.F. Kühnemann, *Die Aenderung der Geschäftsordnung des Reichstages vom Rechtsstandpunkte*, In: *Reich und Lander*, Jg. 5, 1931; W. Klinkhammer, *Die Aenderungen der Geschäftsordnung für den Reichstags vom 31. März 1931 in inhrer rechtlichen Bedeutung*, Dissertation, Marburg, 1936; M.R. Bernau, *Die Verfassungrechtliche Bedeutung von Geschäftsordnungen oberster Staarsorgane*, diss, Göttingen, 1954.

⁶⁹ K. Haagen, ob. cit., Hühnemann, ob. cit.

La colectividad misma queda obligada moralmente por cuanto que sin suficiente fundamento, agrega, no puede apartarse de lo que ella dictó como bueno. Pero no se halla jurídicamente ligada, como si de disposiciones vinculantes o de normas jurídicas autónomas se tratara, sino que más bien en cada caso tal regulación puede quebrantarse por un acuerdo colectivo, igual al acuerdo que lo implantó.

Este es también el caso, dice Otto Mayer, cuando el propio Reglamento exige la unanimidad colectiva para apartarse del mismo o señala la oposición de una minoría determinada como impedimento absoluto para su observancia.⁷⁰

A esta concepción se le ha objetado por numerosos autores como *Hatschek*, *Stier-Somlo*, *von Brentano di Tremezzo*, *Bernau*, *Reifenberg*, que no es concreta en su interpretación de la naturaleza del Reglamento parlamentario, porque ¿dónde en el mundo una disposición administrativa necesita de una expresa autorización legislativa?, debiendo considerarse como tal la referencia al Reglamento que suele contenerse en la Constitución, ciertamente por la razón de que la esfera jurídica del Estado, ejercida por sus órganos parlamentarios, no resulta limitada por la de otros sujetos de Derecho, si bien el pronunciamiento de la Constitución respecto de la autonomía reguladora parlamentaria, como garantía de la independencia del Parlamento, encierra pleno sentido para el caso de que, al ser calificado el Reglamento codificado, como Reglamento administrativo (*Verwaltungsverordnung*), no se le reconociese a la Cámara facultad para dictarlo.

8. *Doctrina española*

Los reglamentos parlamentarios no han constituido una materia que haya llamado excesivamente la atención de los tratadistas españoles de Derecho Político en cuanto a desentrañar su posible naturaleza.

⁷⁰ Ollo Mayer *Das Staatsrechts des Königreichs Sachsen*, Tübingen, 1909; M. Kulisch, *Die rechtliche Stellung der beiden Häuser des österreichischen Reichsrates zur Geschäftsordnung*. In: *Staatrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband*, Bd. 1, Tübingen, 1908.

a) *El Reglamento, ley en sentido material*

Pérez Serrano, expone que se trata de una ley en sentido material, por no ser menos evidente que no tiene categoría de ley formal, ya que el Reglamento no lo aprueban ambas Cámaras, sino cada una, ni pasa a la sanción del Monarca, ni se le puede poner veto presidencial, ni es objeto de promulgación y publicación en el periódico oficial. La dificultad de la clasificación, alude Pérez Serrano, se agrava, porque suele en la técnica llamársele Reglamento, lo cual evoca ámbito administrativo, y presupone ley anterior a cuyo desenvolvimiento se consagra. Y, todavía, continúa este tratadista, se complica más el problema, porque es autor de esos reglamentos un Cuerpo colegislador, es decir, un órgano cuasi-soberano, porque gozan prácticamente de un inmenso valor sus reglas y porque incluso suele prescribirse que su reforma seguirá los trámites de una proposición de Ley. Estamos, por tanto, termina diciendo Pérez Serrano, en presencia de un acto normativo, que no es acto legislativo propiamente dicho y que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo y menos aún a lo jurisdiccional.⁷¹

Por lo expresado, se deduce que para Pérez Serrano la noción más próxima al Reglamento es su equiparación a la Ley material, de no fácil atribución al Reglamento, si se aplican los propios parámetros del autor referentes al aspecto material y formal de la Ley.⁷²

Al margen de esta más o menos adecuada equiparación, su posición con respecto al Reglamento es la de una definición más descriptiva que esencial, es decir, no se trata en la generalidad con que quiere abarcar el Reglamento, de una definición esencial, sino descriptiva.

b) *El Reglamento, como ley*

Maravall, al referirse a los Reglamentos de las Cámaras, más bien plantea un problema de *iure condendo* que de *iure condito*.

⁷¹ N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, 1976.

⁷² Una interesante exposición de este punto puede verse en Federico de Castro y Bravo, *Derecho Civil de España*, t. I, Madrid, 1949.

Después de exponer los diversos criterios reinantes, viene a decir que “no basta con exigir una ley formal, sino que es necesario algo más. . . Es necesario que en esas formalidades de la ley tengan su momento de intervención decisiva otros órganos, y eminentemente uno de ellos, el Gobierno, que además de tener sobre sí el deber constitucional de velar por sus atribuciones, es el inmediato y directo responsable de la gestión de los asuntos públicos, cuya marcha y cuya resolución tan gravemente puede ser afectada por las prescripciones reglamentarias. No sólo, pues, hay que sustraer a la pretendida autonomía estatutaria de las Cámaras el Reglamento para darle entrada en el campo de la ley formal, sino que el procedimiento legislativo por medio del cual se llegue a aquélla, ha de recoger la necesaria participación del gobierno que dirige la vida política del país”.⁷³

Maravall se presenta, en consecuencia, como partidario de la adopción de la forma de ley para el Reglamento, con lo que quedaría resuelto el problema de su naturaleza; pero tal criterio no soluciona la que tengan, como corolario de su nacimiento, debido a la autonomía de que gozan las Cámaras para dictar el Reglamento.

c) *El Reglamento, como acuerdo*

Lo que es indudable, es que, cuando el Reglamento adopta la forma de Ley, como dice Fraga Iribarne, en relación con el Reglamento de 1957, al cual en principio llama Acuerdo, entonces es una “norma auténtica”, obligatoria para la Cámara, en cuanto tal y para cada uno de sus miembros y que su rango de ley formal le da un alcance general, sólo limitado por la esfera de su aplicación efectiva.⁷⁴

d) *El Reglamento: Acto normativo*

Xifra Heras afirma rotundamente que el punto de partida se encuentra en un acto normativo, por engendrar una situación general, personal y objetiva.

⁷³ J.A. Maravall, ob. cit.

⁷⁴ M. Fraga Iribarne, “Los privilegios de los Procuradores y el nuevo reglamento de las Cortes Españolas”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1958.

Sus normas, según el autor que se acaba de citar, son verdaderos preceptos jurídicos, que reúnen todas las propiedades de ley concebida en su significación material.⁷⁵

Después de las numerosas teorías expuestas, no parece aceptable esta teoría tan absoluta a no ser que se nieguen los elementos más simples que la norma jurídica entraña, es decir, en primer lugar, que los reglamentos parlamentarios poseen naturaleza normativa, es dar una extensión desmesurada al concepto de norma, puesto que existen otras normas religiosas, morales, etc., en la vida social, que en su sentido estricto, no son exactamente normas jurídicas si bien ampliamente consideradas, gozan de esta denominación de normas; en segundo lugar, aunque se transfunda a los reglamentos parlamentarios la significación de ley material,⁷⁶ no es fácil comprender, aun supuesto el significado más sencillo de ley material, aunque se trata de un criterio generalizado, cómo lograr esta categoría si no reciben la intervención del Poder Ejecutivo en forma de sanción. Además, su falta de generalidad es ostensible y patente; el carácter personal se puede predicar de todas si se olvida el aspecto restringido y especial de los destinatarios. Como *regula agendi*, los reglamentos parlamentarios abarcan una conducta social humana mínima y no van dirigidos a los súbditos, sino a unos ciudadanos privilegiados por esos mismos reglamentos.

En sustancia, es todo lo que se puede decir de la doctrina española. Lo que es evidente, que cuando los reglamentos no tienen una unidad de origen, caen en una casuística, que exige el examen individualizado de cada uno de ellos para determinar su naturaleza, método que se impone en el análisis de los reglamentos españoles por sus diferentes formas de haberse producido.

e) *Naturaleza de los reglamentos parlamentarios españoles*

Si se dejan de lado los que fueron modificados, los reglamentos parlamentarios españoles se pueden reducir a los que se reclaman en la siguiente sinopsis:

⁷⁵ Xifra Heras, *Derecho Constitucional*, t. II. Barcelona, 1962.

⁷⁶ Id. R. de Ruggiero, *Instituciones de Derecho Civil*, Madrid, 1929; A. Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, 1935.

Obra del Poder Constituyente	{	El de 1810
		El interino de 1854
Establecidos por el Poder Ejecutivo	{	El de 1834
		El interino de 1931
Obra de la autonomía de las Cortes	{	El de 1813
		El de 1821
		El de 1838
		El de 1847
		El de 1934
		El de 1982

Como lo demuestra la propia fuente de donde emanan, su naturaleza es diferente, no siendo posible someterlos a un único tratamiento.

Las constituciones españolas fueron liberales en cuanto a la concesión de la autonomía a las Cámaras. La mayor parte de aquéllas contuvieron un explícito reconocimiento de esta autonomía.

Este reconocimiento casi uniforme, no ha sido óbice para que los reglamentos parlamentarios españoles no hayan sido todos una obra exclusiva de las Cortes en virtud del mandato constitucional, que conduce a establecer las pertinentes clasificaciones según su fuente para inquirir sobre su posible naturaleza.

En un primer grupo se pueden incluir los reglamentos de 24 de noviembre de 1810, el reglamento interino de 1º de diciembre de 1854 y el también reglamento interino de 5 de agosto de 1873, obra de Cortes Constituyentes, alejadas de todo orden constitucional.

Es difícil encontrar la solución justificativa del poder de una Asamblea Constituyente para establecer su propia organización.

Podrían utilizarse diversas vías para alcanzar el fin perseguido, como sería el de considerar a la Asamblea constituyente como una Corporación *a se state*, como una emanación del poder del Estado, puesto que éste de algún modo está constituido, cuando la Asamblea constituyente inicia su labor o

como parte de la estructura fundamental de la que va a votar el Estado. Pero son soluciones tan generales y, al mismo tiempo, tan inexpresivas y fáciles, que carecen de valor.

Es obvio que los reglamentos parlamentarios obedecen a una necesidad sentida por cualquier agrupación. La necesidad induce a formular las reglas organizadoras del grupo: ahora bien, no justifica de dónde les viene la autoridad para ello, que solamente cabe resolver mediante una teoría audaz del poder constituyente originario.

La doctrina clásica ha rodeado al Poder constituyente originario de numerosas notas con las que se le da por justificado. La doctrina positivista, acorde con su forma de pensar, se ha desinteresado de su análisis, al no quedar encuadrado dentro de un orden jurídico y ser solamente un puro hecho, cualquiera que sea la forma en que se ejercite. Para el positivismo, por consiguiente, pertenece al campo de la sociología, de la filosofía o de la historia y, en consecuencia, escapa, totalmente del examen jurídico.

La teoría revolucionaria francesa del Poder constituyente en que todavía se milita, procede de la doctrina de Montesquieu sobre la separación de poderes, que se olvidó de la relación entre los poderes separados y el poder unitario del Estado. La falta de esta relación a conexión en la doctrina de Montesquieu, condujo forzosa y necesariamente a la teoría del Poder constituyente, porque una tal separación era inexplicable sin apelar a un poder inicial y superior, como fuente común y única de todos los poderes constituidos. De donde se deriva que hace falta, lógicamente, una autoridad primitiva superior que, aunque no sea el titular común de los tres poderes, se sitúe por encima de sus distintos titulares y establezca entre ellos la división de competencias. La teoría sobre la separación del Poder constituyente tiene este lugar de origen: si el acto constitucional tiende a la división y a la distinción de poderes, dijo Sieyès, no es menos manifiesto en él la unidad del poder. Todos los poderes constituidos, por tanto, emanan de un poder superior y único, lo que explica esta declaración de Sieyès: toda Constitución supone ante todo un Poder constituyente.

En estos términos no es dado hablar de Poder constituyente, sino de una función constituyente, o más exactamente, de una función de revisión, porque cualquiera que sea el estado de la situación política, una nueva constitución es la revisión de la situación anterior, que es lo que, en definitiva, llevó a cabo la Asamblea constituyente francesa o las Cortes de Cádiz.

El Poder constituyente en un significado estricto, no es otra cosa que el aspecto bajo el cual se manifiesta el poder político, cuando se organiza. El Poder constituyente no es por naturaleza diferente del poder político visto desde un prisma organizador del que son titulares los gobernantes, a la vez, titulares del Poder constituyente. Porque el Poder no existe sólo en sí mismo considerado. Alguien lo posee o ejerce. Un poder no se concibe sin poseedor. Esto, que podría llamarse el poder-función, deriva del control social, uno de cuyos aspectos es la detentación. (En cierto modo coincidente con este criterio, J.A. García Trevijano, *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I. Madrid, 1968.)

La cualidad de ser los detentadores del poder máximo en un grupo social los gobernantes, se la reservan en toda ocasión y circunstancia, ya que sin ella no serían los verdaderos gobernantes y como tales políticamente realizan todo, como es el dar una nueva constitución al Estado y si quien puede hacer lo más, puede hacer lo menos, lógicamente, disfrutan de la facultad de organizar ese poder que detentan, ese poder del que son titulares para conducir a término la labor constitucional emprendida.

Componen un segundo grupo los Reglamentos de 15 de julio de 1834 y 11 de julio de 1931, que aseveran en cierto modo el fenómeno de la tenencia del poder por los gobernantes, sobre todo, el Reglamento Provisional de la Segunda República Española. Ambos reglamentos se establecieron por la vía de la categoría denominada Decretos Legislativos, que, participando de la naturaleza de los Reglamentos del Ejecutivo, poseen rango de ley. Su inclusión es clara en el ámbito de los Decreto-Leyes con los que los conoce el Derecho administrativo actual, y con una cierta tradición en el Derecho constitucional europeo. El primero es la reproducción de la forma legislativa usual a comienzos del siglo XIX. El título con que se encabeza es suficientemente expresivo: "Real Decreto que contiene los Reglamentos para el Régimen y Gobierno de los Estamentos de Próceres y Procuradores del Reino". El texto de su promulgación es el mismo del Estatuto Real con dos variantes: difieren las motivaciones, que suscitan ambos Reales Decretos y se da una pequeña variante en la fórmula, debido, sin duda alguna, a los destinatarios de la norma, que confirma las consideraciones establecidas al principio del capítulo.

Los destinatarios del Estatuto Real son los españoles, los del Reglamento, los Próceres y Procuradores. El Real Decreto del Estatuto dispone: "He venido en mandar en nombre de mi excelsa hija doña Isabel II, y después

de haber oído el dictamen del Consejo de Gobierno y del de Ministros, que se cumpla, guarde y observe, promulgándose con la solemnidad debida, el precedente Estatuto Real para la convocación de las cortes generales del Reino. Tendréislo entendido y dispondréis lo necesario para su cumplimiento. En Aranjuez, a 10 de abril de 1834. A don Francisco Martínez de la Rosa, Presidente del Consejo de Ministros”; en tanto que la fórmula del Reglamento dice: “He venido en decretar, en nombre de mi muy amada hija doña Isabel II, y después de oído el dictamen del Consejo del gobierno y del de Ministros, que se guarden y observen todas y cada una de las disposiciones siguientes: ...Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario a su puntual cumplimiento. San Ildefonso, a 15 de julio de 1834. A don Francisco Martínez de la Rosa, Presidente del Consejo de Ministros”.

El caso de este reglamento parlamentario es el de una norma material, más que formal.

Otro supuesto de intervención absoluta del Poder Ejecutivo, en el ejercicio del poder político, como pura situación de hecho, es el Reglamento provisional de las Constituyentes, promulgado el 11 de julio de 1931 con jerarquía de ley y basado en las razones que se exponen en su preámbulo:

“Encarnando las Cortes constituyentes la expresión más pura y directa de la soberanía nacional, a ellas toca sin limitación ni cortapisa, dar nueva estructura al Estado, empezando por trazar la norma interna a que la propia Asamblea ha de ajustarse en su funcionamiento, pues incumbiéndole función tan augusta como la de decretar la ley fundamental futura, no cabe negarle el derecho a organizar su régimen interior.”

Pero si esto es evidente, y el Gobierno lo reconoce y acata, desde luego no lo es menos que la índole misma del Reglamento de la Cámara, presupone la existencia y vigor de unos preceptos en el momento en que la Asamblea no cuenta con facilidades para redactarlos ni discutirlos.

Por ello, y en su deseo de brindar remedio adecuado para que las Cortes puedan desde el principio caminar desembarazadamente y con rapidez hacia la misión capital que les está encomendada, ha creído el Gobierno que debía preparar, con los oportunos asesoramientos, un proyecto articulado del Reglamento provisional, a fin de que la Cámara, con ahorro de tiempo y de esfuerzo, la aplicara inmediatamente si nada hallaba en él, contrario a su convicción.

Fundado en estas consideraciones, el Gobierno provisional de la República decreta lo siguiente:

“Artículo único. Salvo acuerdo en contrario de las Cortes Constituyentes, y hasta tanto que ellas aprueben su Reglamento definitivo, se aplicará el provisional que a continuación se inserta.

Dado en Madrid, a 11 de julio de 1931. Niceto Alcalá-Zamora y Torres.”

Las razones propuestas para esta intromisión del Ejecutivo en una función, considerada como una de las más propias del Legislativo, no son convincentes a la vista de otros casos, que portaban circunstancias similares. Tal fue la situación de las Constituyentes de Cádiz, que se elaboraron su reglamento o las de la primera República que se sirvieron del de 1847 con las modificaciones pertinentes a las necesidades del momento.

Los dos últimos ejemplos traídos a colación ponen de manifiesto, que no es dable adoptar una teoría única y exclusiva con respecto a su naturaleza jurídica y a su fundamento.

Dos reglamentos, que por llamarse Decretos de Cortes, necesitan que se vierta sobre ellos una aclaración, son los de 4 de septiembre de 1813 y 29 de junio de 1821, con el que el Congreso en las sesiones ordinarias de 1820 y 1821 reformó y adicionó considerablemente el primero. De la concordancia del preámbulo con la forma de adoptar la Cámara sus resoluciones, se obtienen consecuencias de indudable interés para más de una doctrina construida sobre una base meramente teórica.

Las aprobaciones o resoluciones de las Cortes en ambos Reglamentos, se denominan Decretos (artículos 108 y siguientes del Reglamento de 4 de septiembre de 1813 y 127 y siguientes del 29 de junio de 1821), cuya fórmula es distinta en función de la diferente situación política.

Si los decretos de las Cortes tenían el carácter de Ley, se preceptuaba que se extendieran en la forma siguiente para ser presentados a la sanción real: “Las Cortes después de haber observado todas las formalidades prescritas por la Constitución han decretado lo siguiente... lo cual presentan las Cortes a S.M. para que tenga a bien de dar su sanción”.

En los decretos sobre aquellos asuntos en que a propuesta del Rey recayese la aprobación de las Cortes, se dispuso el uso de esta fórmula: “Las Cortes, habiendo examinado la propuesta de S.M., sobre... han aprobado”. Y el Rey ordenaba la publicación bajo la fórmula: “N. por la gracia

de Dios, y por la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que la presente vieron y entendieron, sabed: Que habiendo Nos propuesto a las Cortes..., las Cortes lo han aprobado y por tanto, mandamos...”.

En los decretos que diesen las Cortes sobre aquellos asuntos en que no se requería la propuesta del Rey, ni su sanción, como en la dotación de la Casa Real, la asignación de alimentos a la Reina Madre, etc., se ordenó la utilización de esta otra fórmula: “Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado...”.

De acuerdo con este formulismo, los preámbulos de los dos reglamentos se redactaron con arreglo a lo dispuesto para aquellos asuntos que no necesitaran la sanción real o no fueran de proposición del Monarca.

Ausente el Rey, al aprobarse el Reglamento de 4 de septiembre de 1813, su promulgación y publicación se formuló en los siguientes términos:

“Las Cortes generales y extraordinarias, en conformidad a los artículos 122, 127 y 210 de la Constitución Política de la Monarquía, han decretado el siguiente Reglamento para el gobierno interior de las Cortes... Lo tendrá entendido la Regencia del Reino para su cumplimiento y lo hará imprimir, publicar y circular. Dado en Cádiz, a 4 de septiembre de 1813.”

Enmarcado el de 29 de junio de 1821, en el trienio constitucional (1820-1823), y con el Rey como un órgano constitucional, el preámbulo decía: “Don Fernando VII, por la gracia de Dios y de la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, a todos los que la presente vieron y entendieron, sabed: Que las Cortes han decretado lo siguiente: Las Cortes, usando de la facultad que se les concede por la Constitución, han decretado el siguiente reglamento para su gobierno interior”.

La denominación de Decretos, en el caso, no tiene equiparación posible con los emanados del Poder Ejecutivo. Se trata únicamente de una fórmula convenida.

En consecuencia, aquellos Reglamentos, cuya naturaleza no participa del carácter de ley material, o no tienen su origen en el Poder constituyente, podrían enmarcarse dentro del campo de su concepción como estatuto autónomo, como resolución del Parlamento o como disposición autónoma autorizada por la Constitución y aprobada para complementarla.