

## NATURALEZA JURIDICA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO \*

N. PEREZ SERRANO

*SUMARIO: 1. Razón del presente estudio; 2. Importancia del Reglamento parlamentario; 3. Nombres, concepto, clases y ámbito del Reglamento parlamentario; 4. La tradición española y la reciente reforma: a) Los Reglamentos de la etapa monárquica; b) El Reglamento definitivo del periodo republicano; c) Creación de las Cortes Españolas; ch) El Reglamento provisional de 1943; d) La Novela de 1946, y e) La reforma de 1957; 5. Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario; a) «Prerrogativa» y «privilegios»; b) Diversas cuestiones: Necesidad del Reglamento parlamentario, su fisonomía, postulados iniciales, y consagración autonómica; c) Algunas opiniones; ch) El Reglamento parlamentario como un caso de «normación autónoma»; d) Una posición reciente, y e) Refutación de objeciones; 6. Peculiaridad del Reglamento parlamentario español, y 7. A modo de conclusiones; a) Necesidad de revisar el esquema clásico de poderes y funciones; b) Conveniencia de utilizar figuras menores, pero útiles; c) Retoque prudente para ensamblar instituciones, y ch) Otras consideraciones complementarias.*

### 1. Razón del presente estudio

En el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al día 28 de diciembre de 1957 (muy rico en textos de interés) se insertó el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas, que viene a sustituir al que se dictó como provisional en enero de 1943 y a recoger enseñanzas de la experiencia vivida durante los años transcurridos.

---

\* Artículo publicado originalmente en el número 105 de la *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, 1960.

Ya la circunstancia de irse procurando así el avance paulatino y sosegado de nuestras instituciones capitales induciría a estudiar las nuevas normas con simpático apremio. Pero es que, además, no abundan hoy ciertamente entre nosotros los trabajos generales sobre Derecho parlamentario,<sup>1</sup> que tanto relieve técnico encierran, y que antaño tuvieron en nuestra Patria algunos beneméritos cultivadores.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Empecemos por confesar que la delimitación de fronteras constituye siempre tarea ardua, y de ahí las discrepancias entre autores para fijar con precisión el contenido propio que legítimamente corresponde como privativo a cada disciplina, sobre todo cuando se opera por vía de segregación, pues viene como a emanciparse una rama nueva desprendiéndose del viejo tronco, que se resiste naturalmente todo lo posible a la mutilación. Siguiendo opinión de indiscutible autoridad, la de Julius Hatschek (que tanto profundizó en la materia, como revelan sus obras, especialmente *Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches*, I, Leipzig, 1915, y *Deutsches und Preussisches Staatsrecht*, II, Berlín, 1923), entendemos que el Derecho parlamentario se ocupa esencialmente de la actividad o funcionamiento de las Cámaras para mejor cumplimiento de sus tareas, pero la demarcación de éstas, así como la organización del Poder Legislativo, entran en la órbita del Derecho constitucional, que deja establecido y montado el organismo necesario a estos efectos. En tal sentido, una generalización algo apresurada permitiría decir que el Derecho parlamentario se ocupa de los «privilegios y funciones de las Asambleas» (entendido el *privilegio* a la manera inglesa tradicional de este orden, y del que luego nos ocuparemos).

Un brioso paladín del Derecho parlamentario como ciencia nueva fue el preclaro tratadista Vincenzo Miceli, que ya en el año académico de 1896-97 profesó un curso sobre esa disciplina en la Universidad de Perusa, y en 1898 pidió la creación de una cátedra para explicar dicha asignatura. A su juicio, correspondía a ésta estudiar el conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan en el interior de una Asamblea, o entre las varias que existen, o entre ellas y los demás poderes. Y estimaba que buena parte del descrédito que iba cayendo sobre las Cámaras se debía a la ignorancia que existe acerca de los principios fundamentales del Derecho parlamentario, no obstante haber ya buena cantidad de materiales acopiados para elaborarlo sistemáticamente.

De todos modos, y a fuer de imparciales, formulemos una pregunta: ¿Tendrá razón Meuccio Ruini? Nos dice que en Inglaterra se habla de «Derecho parlamentario», y que Pierre y otros autores lo aceptan para designar así las reglas y procedimientos que el Parlamento aplica; él transige, un poco a disgusto; pero apostilla en estos términos: «Cuando se quiere crear así una rama autónoma dentro del Derecho público, es mejor marchar con cautela, porque de eso ya tenemos demasiado». Cfr. su monografía *La funzione legislativa (Tecnica delle leggi e lavori parlamentari)*, Milán, 1953, p. 35.

<sup>2</sup> Han sido, y resulta lógico, altos funcionarios del Parlamento los que primordialmente han abordado estas cuestiones, que para ellos representaban menester cotidiano y motivo de ilusionada preocupación. Por eso tienen fama nombres como los de Eugéne Pierre o sir P. Courtenay Ilbert, por no citar sino los más populares. De

Por otra parte, una publicación completísima, debida a la pluma, siempre autorizada y nunca ociosa, del profesor Fraga Iribarne,<sup>8</sup> brinda reunido todo el material necesario para que, sin fatiga enojosa, pueda seguirse la evolución experimentada desde que en julio de 1942 resurgieron las Cortes Españolas.

Todo ello estimula a quien tiene vieja vinculación con estos problemas para dedicar algún espacio a tema que tanto interés debe despertar, pues aun limiándose el estudio a los aspectos rigurosamente doctrinales, a las preocupaciones que siente el teórico del Derecho, es ineludible que de ello surjan, en forma espontánea y sin propósito preconcebido, juicios de valor con repercusiones posibles en la práctica. Porque es bien sabido que nada tiene tanta eficacia pragmática como una acertada construcción teórica, y porque la contemplación desapasionada, políticamente aséptica, puede brindar sugere-

---

ahí también que escritor tan aficionado a estos temas como el mencionado Ruini (lugar citado) nos hable de una *pregevole letteratura dei clerks*, llamada así porque son funcionarios de las Cámaras quienes los cultivan (May, en Inglaterra; Pierre, en Francia; Mancini y Galeotti, en Italia, etc.).

Entre nosotros, y tan sólo por vía de ejemplo, mencionemos a don Manuel Fernández Martín, Calvo Marcos, Calvo Conejo, Casares, Jiménez Aquino, Saracibar y, en lugar descollante, Adolfo Pons Umbert.

Y no debe omitirse la serie de publicaciones realizadas por las Secretarías de nuestras Cámaras, tanto aquellas obras que son simples colecciones de textos (cual la serie llevada a cabo por el Congreso en la etapa 1906-1907), como las de mayor enjundia, y entre ellas los Dictámenes de Secretaría técnica impresos en tiempos de la República.

Cierto es, por lo demás, que no fueron únicamente funcionarios del Parlamento los que sintieron la atracción de estos problemas. Bastaría para probarlo con citar los nombres, indisolublemente unidos, de Bentham y Dumont, y con recordar los *Souvenirs sur Mirabeau* y la *Tactiques des Assemblées*, en que se mezclan ideas de uno y otro, los racionalismos teorizantes del patriarca utilitario y la ágil prosa vulgarizadora de su discípulo ginebrino. (Así lo pone de manifiesto Charles Benoist en el prefacio a la conocida obra de Moreau y Delpesch sobre *Les Règlements des Assemblées législatives*, 1908.)

<sup>8</sup> *El Reglamento de las Cortes Españolas*, Madrid, S.I.P.S., 1959. No es ésta la única obra del culto profesor sobre asuntos de entraña parlamentaria, pues merecen recordarse con el debido elogio estudios como el muy completo *La reforma del Congreso de los Estados Unidos*, 1951, o el titulado *El Congreso y la política exterior de los Estados Unidos*, 1952, y artículos tan jugosos cual el dedicado a *El Parlamento inglés visto por el conde de Gondomar a principios del siglo XVII*, 1949, o el consagrado a analizar *El control de las relaciones internacionales por el Senado norteamericano*, 1951. De todos modos, la fuente principal que vamos a utilizar es el libro mencionado en primer lugar, y a él se referirán las citas que hagamos (mientras otra cosa no se diga).

rencias inspiradas por el cariño a la institución y documentadas con el ejemplo de lo ocurrido en otros tiempos y en otros países; que la política, la política sana y noble, debe vivir siempre alerta, con ojos muy abiertos para no desdeñar ninguna realidad ventajosa o aprovechable.

Finalmente, aun advirtiéndose, por fortuna, entre nuestros juristas de Derecho público una simpática preocupación por problemas de técnica (y bien lo prueban recientes estudios de esta índole en el campo de lo político, y sobre todo de lo administrativo), es lo cierto que el sector concreto de lo parlamentario no despierta entusiasmos, pese al interés que encierran no pocas de sus instituciones. Y de ello arranca una nueva razón legitimadora del presente trabajo: abordar una cuestión nada baladí y que, sin embargo, no ha constituido materia de investigación entre nosotros.<sup>4</sup>

## 2. *Importancia del Reglamento parlamentario*

El Reglamento parlamentario constituye, sin duda, una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos, que, sintéticamente enunciados, pueden agruparse así: *a*) aun no siendo propiamente, por lo común,<sup>5</sup> una *ley formal*, sirve para la tramitación y aprobación de éstas; por lo cual ocupa *en la jerarquía real de las fuentes* un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias; *b*) de su perfección o de su deficiencia depende en gran parte que el Parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento sano o patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada o torpe regulación de tales materias en el Estatuto que rige la

---

<sup>4</sup> Espigando ideas expuestas por Marino Bon Valsassina: *Sui Regolamenti parlamentari*, Padua, 1955, podemos afirmar que corroboran el interés que positivamente reviste la figura jurídica estudiada otras consideraciones de muy vario y dispar linaje: así, de una parte, cuando los textos constitucionales exigen que el Reglamento parlamentario sea aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (como lo hace en su artículo 64 la Constitución italiana vigente), ello representa síntoma claro de la importancia que las fuerzas políticas dominantes atribuyen a la institución de que se trata; y de otro lado, si la doctrina científica ha desdeñado el tema, este vacío impone acometer la cuestión, ya que al relieve de la figura no ha correspondido en forma el estudio de sus problemas, y así lo aduce el diligente especialista.

<sup>5</sup> Formulamos una reserva no sólo porque históricamente se ha dado el supuesto, sino porque en el vigente Derecho patrio el Reglamento parlamentario reviste, como veremos, todos los caracteres de una *ley ratione formae*.

vida interna de las Asambleas; *c*) por el magno relieve que siempre ha tenido la institución parlamentaria, los preceptos del Reglamento de Cortes han influido considerablemente en la deliberación de corporaciones públicas y aun de compañías privadas, viniendo a representar algo así como prototipo o paradigma, modelo de otros reglamentos para juntas generales, por ejemplo, e incluso fuente supletoria de Derecho para llenar vacíos o lagunas de la normación de las empresas, y *d*) todavía sería posible decir que el Reglamento crea o aclimata instituciones, y añadir a todo ello alguna consideración de otro tipo, a saber: que la poca feliz calificación jurídica, por una parte, y la significación política del *Reglamento hipotecario*, por otra, comunican trascendencia peculiar y acusadísima a esta figura normativa, ya que, como veremos, el nombre consagrado entre nosotros perturba el correcto enjuiciamiento en Derecho, y es obligado, prescindiendo de la equívoca designación, penetrar en la entraña para definir exactamente naturaleza y alcance; pero, además, el ansia, lógica, aunque muchas veces recusable, de asegurarse el Ejecutivo una posición de preeminencia o influjo ha inducido en ocasiones, y *so capa* de magnificar el rango, a atribuirle nada menos que la vestidura de ley o de norma conjunta aplicable a ambos Cuerpos colegisladores, con lo cual, y bajo la apariencia de engrandecer la figura, ha venido de hecho a reducirse la privativa facultad de cada Cámara a normar automáticamente algo que tanto le interesa como la rectoría de su propio funcionamiento. Es decir, que el Reglamento parlamentario suscita al teórico del Derecho público muy serias dificultades para lograr una calificación acertada y exacta; <sup>6</sup> que de esta calificación se deducen luego no pocas consecuencias en la vida diaria de las instituciones, y que la tonalidad global de un régimen (liberal o autoritario) se aprecia muchas veces desde un principio con sólo ver cómo se otorga autonomía a la Cámaras o cómo se les impone una regla heterónoma, cuando de fijar el Estatuto interno de ellas se trata.

En comprobación de estos asertos, citemos parcamente opiniones y hechos:

---

<sup>6</sup> Como expresión de un sentir muy generalizado, transcribimos opiniones del experto Ruini (ob. cit.): «No tiene perfil jurídico bien definido el Reglamento parlamentario» (p. 141); por ello resulta figura jurídica no fácil de definir jurídicamente, aunque él por vía de aproximación nos vaya diciendo: que no basta con decir que es un Reglamento (porque éste es también figura incierta y discutida); que es conjunto de normas jurídicas (aunque Santi Romano lo ponga en duda); que no es realmente *ley* (¿sustancial?, ¿particular?); que es un acto con fuerza de ley; que resulta inferior a ésta (si bien Orlando sostuvo alguna vez lo contrario), y que se diferencia de la ley en que ésta no tiene límite a su competencia y él sí (pp. 38 y ss.).

a) Subraya Prélot <sup>7</sup> la importancia que reviste el Reglamento parlamentario. Y recordando la opinión del venerable Eugéne Pierre, hace notar que, aun cuando en apariencia no se trata más que de la ley interna de la Asamblea, o sea, conjunto de preceptos para proceder con método. . . , en realidad tiene muchas veces más influencia que la misma Constitución.<sup>8</sup> Por su cuenta, Prélot añade que el Reglamento, en cuanto Constitución interna de la Cámara respectiva, viene a ser parte esencial del Derecho constitucional, en el sentido material del término; que los debates infructuosos proceden, en la mayoría de los casos, de un mal Reglamento; que ya lo advirtieron así los testigos extranjeros de la época revolucionaria; y que algunos prohombres políticos de la III República han creído que toda la reforma del Parlamento dependía de la reforma en su Reglamento.

Barthélemy y Duez <sup>9</sup> ponen de relieve la gran importancia práctica del Reglamento, porque en él se contienen disposiciones esenciales (forma de aprobar las actas de sus miembros, modo de elaborar las leyes, régimen de las interpelaciones). Por ello estiman que una reforma reglamentaria haría innecesaria quizá la revisión constitucional. Y agregan que la prohibición, introducida en el Reglamento, de aumentar gastos o disminuir ingresos mediante enmiendas ha servido para conseguir preciosas economías. Y todo el mecanismo del sistema parlamentario depende en gran parte del Reglamento.

Invocando el artículo 64 de la vigente Constitución italiana (y sin olvidar que la Ley fundamental puede limitar la libertad de las Asambleas en este cometido), sostiene G. Balladore Pallieri <sup>10</sup> que el Parlamento goza de independencia para cuanto se refiere a la organización y desempeño de sus propias funciones. Mediante sus Reglamentos los Cuerpos colegisladores recaban el nombramiento de su Mesa, fijan el orden del día y establecen los procedimientos de votación y del Derecho disciplinario sobre sus miembros y contra terceros que perturben.

---

<sup>7</sup> *Précis de Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1949, p. 400.

<sup>8</sup> Cuando Reginald Dickinson publicó en 1882 la primera edición de su libro *Summary of the constitution and Procedure of Foreign Parliaments*, se justificaba alegando que había escrito la obra con la esperanza de que llegara un tiempo en que se reconociera que las cuestiones sobre el procedimiento parlamentario revestían *grave importancia*. Parece que al dar a luz la segunda edición en 1890, el autor se había aquietado en su preocupación, pues en aquel espacio de tiempo se había agotado la obra.

<sup>9</sup> *Traité de Droit constitutionnel*, nueva ed., Dalloz, París, 1933, p. 521.

<sup>10</sup> *Diritto Costituzionale*, 3ª ed., Milán, 1953, p. 198.

Una reflexión sagaz apunta Bon Valsassina: <sup>11</sup> la garantía de independencia que los Reglamentos de las Cámaras suponían en la etapa de la Monarquía limitada viene casi a resultar superflua cuando a virtud de la evolución seguida ha llegado el Parlamento a afirmar su supremacía frente al Ejecutivo, porque, desaparecido el antiguo dualismo, y no habiendo por qué temer a un fuerte Poder monárquico (respaldado por Ejército y burocracia) deja de constituir facultad preciosa la de autorreglamentación de los *interna corporis*. Con tanta mayor razón cuanto que las Cámaras Altas se han democratizado también, y no se requieren tampoco en este aspecto medidas cautelares recelosas con respecto al Senado.

Y, sin embargo, prosigue diciendo el mismo autor, la figura jurídica del Reglamento parlamentario autónomo continúa apareciendo como dato constante, siquiera a su juicio el fundamento real haya variado, hoy haya que buscarlo viendo en el microcosmos de cada Asamblea un reflejo del macrocosmos que representa la sociedad contemporánea: el parlamentario individual no es ya protagonista; el Reglamento es expresión de las finalidades, de las funciones impersonales y objetivas que al Parlamento corresponden.

b) De tal manera se ha creído en la eficacia que tiene una reforma del Reglamento parlamentario para sanear el trabajo de las Cortes y para asegurar un funcionamiento correcto de la institución que en nuestro país, al formarse en 1918 el Gobierno nacional presidido por don Antonio Maura, se abordó como cuestión primera y decisiva la de modificar los Reglamentos que venían aplicándose en los Cuerpos colegisladores. Y, en efecto, antes de abordar la tarea propiamente legislativa en aquella Diputación (y de ella perviven la ley de Funcionarios y no poca obra de la realizada en Fomento por el señor Cambó), se aprobó la reforma de los Reglamentos de Congreso y Senado en 14 y 16 de mayo de aquel año, dando entrada al sistema de grandes Comisiones permanentes, consagrando posibles aplicaciones de guillotina, restringiendo la iniciativa parlamentaria en lo tributario, etc. Y en Francia se ha dicho a veces que una reforma de los Reglamentos parlamentarios haría innecesario modificar la Constitución.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ob. cit., pp. 33 y ss. (La obra, muy rica en datos e información, tiene puntos de vista originales, aunque a veces la construcción se quiebre de puro sutil.)

<sup>12</sup> Fue la tesis de Poincaré en Francia, pues en su artículo «Irons nous á Versailles?», publicado en *L'illustration* del 29 de abril de 1933, sostuvo que no hacía falta reunir la Asamblea Nacional, sino que para remover las dificultades con que se tropezaba era suficiente modificar el Reglamento parlamentario. Moreau y Delpech, ob. cit.,

c) La Ley belga de 1873 sobre Compañías Anónimas disponía en su artículo 61 que cuando los estatutos no den solución para cuestiones que surjan en una junta general se aplicarán las normas del Reglamento parlamentario.<sup>13</sup>

d) En cuanto a lo primero, baste decir que el reconocimiento o no de fracciones y grupos políticos o de intereses, y aun la hegemonía de sus Comités, el sistema de Comisiones permanentes o especiales, la realidad o la anulación de la iniciativa parlamentaria, la publicidad de los debates, la reducción arbitraria del periodo legal de sesiones («semana parlamentaria»), la vulneración de criterios básicos en punto al *quórum* y la esterilidad o eficiencia del derecho de petición están entregados al criterio que prevalezca en el Reglamento de la Cámara. Y no cabiendo acción jurídica contra él, sin esfuerzo se comprende que en ocasiones pueda impunemente no sólo completar la Constitución, sino llegar incluso a derogarla. Es más, y por su jugosa permeabilidad, los Reglamentos han reconocido instituciones que el Derecho ignoraba (los partidos políticos, por ejemplo), y alguna creación suya (las grandes Comisiones) ha llegado a imprimir carácter a un régimen (el norteamericano, v. gr.).

Y, por otra parte, y a reserva de insistir luego en todo lo relativo a nomenclatura y calificación, y para aducir ahora algún ejemplo que sirva de prueba a lo dicho, recordemos estos tres datos: 1) en Francia no hubo verdadera autonomía parlamentaria en esta materia cuando prevalecieron sistemas autoritarios de Gobierno (etapas de Consulado y de Imperio); 2) algo análogo vino a ocurrir *de facto* en la era fascista, pues, como escribiera antaño Hermann Heller,<sup>14</sup> «a tenor de la Ley de 24 de diciembre de 1924, el Parla-

---

sostuvieron que a través del procedimiento parlamentario puede modificarse el sentido de una Constitución.

<sup>13</sup> R. Müller Erzbach: *Deutsches Handelsrecht*, 2ª, 3ª ed., Tubinga, 1928, p. 279.

<sup>14</sup> *Europa y el fascismo*, trad. española, Madrid, 1931, p. 124. «El Parlamento —sigue diciendo— es, por tanto, una simple máquina sancionadora, obligada a aprobar el Presupuesto y sin facultad para rechazar una proposición de Mussolini.»

Un tratadista italiano con muy seria preparación en Derecho parlamentario, el ya citado profesor Vincenzo Miceli, en sus *Principii di Diritto costituzionale*, 2ª ed., Milán, 1913, p. 767, señalaba ya la importancia que por ello tiene la fijación del orden del día para la marcha de los trabajos, y con invocación de E. Pierre añadía que pocos actos influyen de manera tan directa en la vitalidad interna de las Cámaras y en su prestigio externo. Ahora bien, en aras de la obligada sinceridad, es forzoso



mento (italiano) no puede presentar ninguna proposición de ley contra la voluntad del dictador, ni ejercer un control o crítica que pueda molestarle, porque en ambas Cámaras la inclusión de cualquier proyecto en orden del día está sujeta a la aprobación del dictador», y 3) el viraje que en la Francia de la V República estamos presenciando ha marcado en seguida análogos derroteros, pues la Constitución de octubre último ha sentido como una de sus preocupaciones la de rebajar la categoría de las instituciones parlamentarias, sobrado arrogantes y prepotentes, ya para volver a nivelar órganos supremos que deben moverse en plano igual, ya para frenar demasías de la práctica abusiva, y conseguir así un mejor funcionamiento de las Asambleas y una cierta estabilidad gubernamental. Pues bien: entre otros remedios a tal efecto ideados pueden citarse éstos: *a*) control de la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios (art. 61), y *b*) fijación por el Gobierno del orden del día para los trabajos de cada Cuerpo colegislador (art. 48). Por ello cuando discurre sobre estos temas nos dice Jean Chatelain <sup>15</sup> que las Asambleas legislativas conservan fundamentalmente en la nueva Constitución su Estatuto en cuanto Cuerpos, pues si bien se han debilitado algunas de sus prerrogativas, esa alteración no atenta a su libre actividad. Para corroborarlo aduce que las Cámaras siguen facultadas en cuanto a la aprobación de su Reglamento interior, «que es un elemento importante del régimen político». Mas a renglón seguido tiene que reconocer una novedad nada desdeñable, a saber: que en lo sucesivo esos Reglamentos han de someterse al Consejo Constitucional, que está encargado de apreciar su conformidad con la Ley fundamental. Y aun cuando afirma que ello no puede chocar, ya que el Parlamento tiene también que respetar la Constitución, confiesa a la postre que ese mecanismo priva a las Cámaras de interpretar el texto constitucional en aquello que las concierne.

---

proclamar que la realidad, maestra suprema en el pragmático terreno de la política, pone de relieve que el Gobierno venía de hecho influyendo considerablemente en la fijación del orden del día. Y no es que ello ocurriera en ambientes de tono autoritario como el de la era fascista en Italia. Lo mismo sucedía a la postre en la parlamentaria Inglaterra, porque la confianza otorgada por la mayoría de la Cámara baja al Ministerio se traducía en una dominación de la Asamblea por el *Premier*, dándose el fenómeno, a primera vista un tanto paradójico, de que dependiendo de los Comunes la existencia del Gobierno, fuese éste quien rigiera por completo la vida, actuación y funcionamiento de aquéllos. (Cfr. García Pelayo: *Derecho constitucional comparado*, 1ª ed., pp. 225, 229, etc.)

<sup>15</sup> *La Nouvelle Constitution et le régime politique de la France*, París, 1959, p. 82.

### 3. *Nombres, concepto, clases y ámbito del Reglamento parlamentario*

Para debida puntualización de conceptos, pues nada perjudica tanto como la imprecisión o la terminología confusa, interesa mucho, antes de abordar el problema capital propuesto, examinar qué nombres se han dado a esta figura jurídica, cuál sea su concepto tradicionalmente recibido, qué modalidades principales suele adoptar y qué esfera de acción le corresponde lógicamente en buena sistemática:

a) Así, precisando pulcramente y desde un principio qué entendemos por «Reglamento parlamentario», bueno será eliminar expresiones similares que inducen a confusión. Más amplio, pero inexacto, resulta equiparar aquel vocablo con... la *reglamentación* general o conjunto de normas (constitucionales, legislativas, consuetudinarias, etc.) que organizan el trabajo de la Cámara, aunque algún autor llame a esto *Regolamento parlamentare... in sensu lato*.<sup>16</sup> Y si esa noción peca por su amplitud desahogada, tampoco vale mezclar con otras figuras de rango distinto e inferior, como lo serían el Reglamento de las Dependencias, clásico entre nosotros, o el Reglamento de Contabilidad en Francia (obra más bien de los cuestores) o los acuerdos que adopten la Mesa, la Presidencia, las grandes Comisiones, etc., aunque se recopilen formando un volumen.<sup>17</sup>

Por lo demás, el nombre, que tanta importancia tiene siempre, puede entorpecer en nuestro caso la clara visión de la entraña jurídica. Si en Inglaterra, con su habitual empirismo, se habla de *Orders*, lo cual no prejuzga nada, y en Alemania se ha acuñado la expresión de *Geschäftsordnung*, que es también de tipo inocuo, no sucede igual con el término *Reglamento*, clásico a este respecto en los países latinos. Porque puede el Parlamento regir su vida interna mediante unas órdenes más o menos permanentes,<sup>18</sup> o por un Ordenamiento para el despacho de los asuntos, y eso no «cataloga» en el casillero jurídico

---

<sup>16</sup> Bon Valsassina, ob. cit., p. 7.

<sup>17</sup> En la vida parlamentaria española, y sobre todo en el lenguaje burocrático, se emplea a veces la expresión *Derecho reglamentario* para designar el conjunto de disposiciones, preceptos y acuerdos a que una Cámara se atiene en su funcionamiento y vida interior. Esa rotulación, tan generosamente comprensiva, abarca desde el Reglamento propiamente dicho hasta los precedentes establecidos; pero fuera del ámbito reducido en que suele usarse, no resulta clara ni, por tanto, aconsejable.

<sup>18</sup> En la técnica parlamentaria inglesa se distinguen las *Standing Orders*, que tienen perduración, pues rigen hasta que se derogan, y las *Sessional Orders*, que duran una

la índole de tales preceptos; mas cuando se dice que las Cámaras se acomodan al «Reglamento parlamentario», los equívocos son fáciles, y las desviaciones resultan explicables.

En efecto, la palabra «Reglamento» evoca cierta actuación del Poder Ejecutivo, pues es el Gobierno quien suele dictarlos, y por ello en la clasificación de los normas jurídicas (materiales) el Reglamento aparece entre los preceptos o fuentes de origen administrativo.

Ahora bien: en cuanto enfoquemos así la cuestión, estamos orientándonos por mal camino, pues la primera característica del Reglamento parlamentario consiste, precisamente, en ser obra exclusiva, privativa, de la sudad jurídica de cada Asamblea, e incluso, con mayor rigor, de cada Diputación, es decir, en constituir norma autónoma de la Cámara, que sólo de ella depende en principio.

De ahí que, aun teniendo necesidad de respetar (para no crear mayores equívocos) la expresión consagrada como clásica en los países latinos, formulemos desde ahora la oportuna salvedad, para que conste cómo el nombre no hace a la cosa.

b) Un tratadista ya clásico en cierto modo, León Duguit,<sup>19</sup> al desarrollar la teoría que pudiéramos llamar tradicional en esta materia, nos dice que el Reglamento es un conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y el método de trabajo en cada Cámara: viene a ser, en algún sentido, la ley interna de cada Asamblea. Conserva vigor aún después de haberse extinguido la Diputación, pues los Cuerpos colegisladores se reservan siempre el derecho de modificar su Reglamento. No siendo éste una verdadera ley, sino una serie de resoluciones, adquiere vigencia en cuanto es aprobado por la

---

Diputación, como su propio nombre indica, e incluso podía haber otras *Orders* de duración indeterminada. En el fondo, se trata siempre de recopilación de normas sueltas creadas día a día, condensando prácticas establecidas, y vienen a ser «costumbres-leyes», según apunta Miceli en sus *Principii di Diritto parlamentare*, Milán, 1910, pp. 11 y ss.

Por lo demás, el propio Bon Valsassina, ob. cit., p. 26, nos dice con exactitud, aunque en términos rebuscados, que la evolución espontánea y adogmática del sistema parlamentario británico, en su esfuerzo por atender las exigencias empíricas, se adelantó, una vez más, a aquellas construcciones políticas abstractas y racionales dictadas luego para responder a las complejas principiologías ideológicas del constitucionalismo liberal...

<sup>19</sup> *Traité de Droit constitutionnel*, 2ª ed., tomo IV, París, 1924, pp. 270 y ss.

Cámara, sin necesidad de que medien promulgación ni publicación.<sup>20</sup> Mas no se aplica sino a los miembros de las Asambleas cuando actúan con tal carácter,<sup>21</sup> ya que sus reglas no salen «del interior del aparato parlamentario» (en frase de Laband); y por supuesto vinculan a la Cámara misma en cuanto Cuerpo, pues si éste posee facultad para modificar el texto, ha de acatarlo mientras se halle en vigor. Todo ello responde, según algunos, a una idea básica: que una Cámara legislativa es una Corporación autónoma, con amplios poderes concedidos al efecto por el Estado, y aunque el ilustre y llorado maestro de Burdeos consigne alguna reserva en este punto, reconoce<sup>22</sup> que esta concepción cuadra bien con múltiples disposiciones del Derecho parlamentario moderno y da una solución elegante a los problemas que surgen por virtud de la fuerza obligatoria de los Reglamentos de las Cámaras.

c) Las modalidades principales son dos, a saber: la anglosajona y la continental. En el mundo de lengua inglesa, tan refractario por temperamento a cuanto implique codificación sistemática y razonada, existen recopilaciones de usos y prácticas que se publican periódicamente, y que hasta llevan incorporados, a veces, otros textos, cual sucede en Norteamérica con el *Manual* de Jefferson.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Su rango inferior a la ley constituyente y aun a las meras leyes ordinarias impide (en pura doctrina) que sus preceptos vayan contra lo dispuesto en tales normas. Pero de hecho no habría manera de combatir la extralimitación en forma eficaz. (Duguit, loc. cit., p. 273.)

La novísima Constitución francesa, intentando evitar este mal, con respecto a la Ley fundamental, al menos, previene en su artículo 61 que el Consejo constitucional habrá de pronunciarse sobre la conformidad de los Reglamentos parlamentarios con la Constitución antes de que se apliquen.

En Alemania, y teniendo en cuenta que el artículo 93, I, 2, de la Ley fundamental de Bonn habla genéricamente de *Bundesrecht*, en el cual puede considerarse comprendido el Reglamento parlamentario, no han faltado opiniones favorables a su posible revisión por el Tribunal constitucional de la Federación (*cf.* Bon Valsassina, ob. cit., p. 167).

En cambio, durante la vigencia de la Constitución francesa de 1946 no se hubiera podido mantener análogo criterio, ya que el artículo 91 (tan desdichado) de aquel Código político hablaba concretamente de *loi*, y ello excluía la extensión analógica a otras figuras normativas que no revistiesen forma de ley.

<sup>21</sup> Luego formularemos las oportunas salvedades a este respecto, pues los problemas que se plantean, sobre todo en materia disciplinaria, tienen considerable trascendencia y han originado no pocas cuestiones.

<sup>22</sup> Ob. cit., p. 276.

<sup>23</sup> Al modo como nuestra Cámara popular publicaba (y repartía) el *Manual para uso de los señores diputados*, que englobaba Constitución, Leyes Electorales y demás

En el continente se trata de verdaderos Códigos parlamentarios, que se elaboran con preocupaciones de sistema, se aprueban con cierta vocación de perpetuidad, llevan la articulación correlativa que es característica en toda auténtica codificación, y se publican de una vez, aun cuando sean condensación de experiencias acumuladas durante muchos años y vayan incorporando, en las sucesivas ediciones, las notas aclaratorias y sobre todo los precedentes sentados por la Cámara al discutir problemas planteados y dar solución a cuestiones controvertidas.<sup>24</sup>

---

complementarias y los Reglamentos de ambos Cuerpos Colegisladores, era clásico en la Cámara de Representantes norteamericana imprimir *Constitution, Jefferson's Manual and Rules of the House of Representatives of the United States, with a Digest of the practice* (cuidando de la edición el *Clerk at the Speaker's Table*).

<sup>24</sup> No faltaría base para sugerir otras clasificaciones de los Reglamentos parlamentarios atendiendo a motivaciones distintas. Así, por ejemplo, podrían distinguirse, en razón a su volumen, en *breves y extensos*; también, por su presunta duración, en *provisionales y definitivos*; finalmente, cabría diferenciar Reglamentos «presidencialistas» (*passez le moi*) y Reglamentos... «democráticos». Fue frecuente entre nosotros que el Reglamento parlamentario atribuyese papel relevante al Presidente de la Cámara, y aun cuando no siempre se mantuvo esa tónica, en las Cortes Españolas renacidas se acusa visiblemente tal tendencia. Basta con recordar el repertorio de atribuciones presidenciales que compila Gascón Hernández («Caracteres y funciones de la Presidencia de las Cortes Españolas», en esta *Revista de Estudios Políticos*, números 19 y 20), para comprender que la Presidencia constituye eje de toda la vida parlamentaria. Ahora bien, cuando eso ocurre, el Parlamento viene a ser lo que la Presidencia quiera; capacidad, fervor y entusiasmo en la Presidencia se traducirán en gloria de la institución; pero la posible atonía y tibieza de aquélla engendrarán el desmedro del Parlamento. Sólo cuando ocupe el puesto, con la vocación de perennidad que suele producirse, una egregia figura, orador de los que ya por desgracia no se oyen, *político* veterano en el noble sentido del vocablo y varón de austeridad probada, cabe presagiar una vida parlamentaria fecunda.

Muy agudamente razona Bon Valsassina (ob. cit., p. 88) sobre la evolución que la presidencia ha experimentado en las Asambleas políticas contemporáneas. En un primer periodo se la considera órgano de relación entre Cámara y Ejecutivo, pues actúa como delegada, representante de éste en cuanto a la orientación política. Pero en una segunda etapa se rompe todo vínculo con el Ejecutivo, y es la Asamblea, plenamente autónoma, la que reivindica como atribución fundamental el derecho a realizar directamente la elección de su propia Mesa. Es más, todavía en esta segunda dirección se observan dos fases: en la inicial, el Presidente no se desvincula de la mayoría, de cuya significación política es expresión inmediata; mas lo actual consiste en que el Presidente represente a toda la Asamblea y no a un grupo parlamentario especial, siendo así portavoz de mayoría y minorías.

La práctica inglesa, siempre tan certeramente inspirada, habla por eso de la imparcialidad cuasi-religiosa del *Speaker* (Ruini: *La funzione*, etcétera, p. 117), siquiera por el respeto supersticioso a la tradición que es característico de aquel pueblo, se siga

Sin propósito de calar intempestivamente en problemas de fondo, a este doble y dispar sistema de normación cabría aplicar *servata distantia* cuanto la doctrina general tiene dicho respecto a ventajas e inconvenientes de cada uno de esos procedimientos que tanto influyen en la flexibilidad o rigidez, y en la imprecisión o claridad del texto regulador.

d) En buenos principios, el ámbito del Reglamento parlamentario y el de la Constitución (y acaso de sus leyes complementarias) se hallan en razón inversa. 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 o presupuestario, la fiscalización del Gobierno, la acusación de un ministro, etc. Se comprende por ello que ante una Constitución tan escueta como la formada por las Leyes francesas de 1875 asumieran rango primordial los Reglamentos de las Cámaras. Pero, en todo caso, aun disponiendo el país de una Constitución amplia y dilatada, los preceptos del Reglamento parlamentario no pierden interés, pues aparte de que también sobre ellos se proyecta entonecs la misma proyección detallista, siempre hay temas que sólo la norma interior de la Asamblea puede abordar derechamente.<sup>25</sup>

Cabría decir que hay periodos de normación sintética, y etapas de amplia regulación casuística de principios y pormenores, y la tendencia dominante en cada ocasión se manifiesta lo mismo en la legislación que en la reglamentación subsiguiente. Pero, además por la propia naturaleza de las cosas, y puesto que el mundo político también siente, como el jurídico, aquel clásico «horror al vacío» de que los físicos hablaron, se explica la propensión de sus Cámaras a expandir con su normación autónoma (irrefrenable en general y no controlable jurisdiccionalmente casi nunca) la esfera natural en que su actuación resulta legítima. Todo Poder autónomo, y aun los subordinados a

---

recabando la conformidad (nunca negada) de la Corona para que el elegido de los Comunes se convierta en *Speaker confirmed*.

La influencia, imponderable de un Presidente con autoridad y *savoir faire*, queda de manifiesto al recordar cómo Dupin pudo en Francia encauzar los debates de Asamblea tan difícil como la de 1848 (la primera europea elegida por sufragio universal), superando las tempestades surgidas en el seno de la increíble intemperancia mostrada por la Montaña jacobina (*cf.* Bon Valsassina, ob. cit., 194, núm. 29).

<sup>25</sup> Por eso decían Moreau y Delpech, ob. cit., que «les rapports, l'influence réciproque de la Constitution et de la procédure parlementaire forment un intéressant et vaste sujet...».

veces, tienden a ejercitar al *máximum* sus facultades, incluso con extralimitación bien intencionada en ocasiones, y en la vida administrativa no ha sido infrecuente el caso de Reglamentos que contradecían la Ley de cuya aplicación estaban encargados.

Ahora bien, es evidente que la fisonomía especial conferida en cada país a las Cámaras según el respectivo momento político se fragua en los textos constitucionales, y en balde intentaría el Parlamento subvertir esta situación mediante habilidades o ardidés en la reglamentación. Así, v. gr., si la Ley fundamental reconoce a las Cámaras la tarea de examen y aprobación de actas en las elecciones de sus miembros, podrá el Reglamento organizar de un modo o de otro la composición de la Comisión de Actas y el trámite para discusión y votación de sus dictámenes; pero si esa tarea se encomienda al Poder Judicial (como en Inglaterra o en la Ley electoral española de 1907), o se le asigna al Consejo Constitucional (cual sucede en la novísima Constitución francesa), será estéril cualquier intento parlamentario de retener para la Asamblea una potestad que ya no le corresponde.

#### 4. *La tradición española y la reciente reforma*

Los Reglamentos parlamentarios respondieron siempre entre nosotros al tipo latino. Así, desde los albores de la vida constitucional, desde que las antiguas Cortes reviven, transformadas, en la etapa gaditana, han sido verdaderos Códigos, siquiera viniese variando algo su tonalidad intrínseca a compás del signo político de los tiempos.<sup>26</sup> Pero era característica esa estructura externa o formal. Como lo era también la afirmación de autonomía a favor de cada Cámara. Por eso, para situar en su lugar la última modificación, y a fin de que podamos sentar la doctrina general sobre «diagnóstico jurídico» de esta figura nada fácil, consignaremos unas parvas consideraciones, fijándonos sobre todo en el «procedimiento de reforma», que es acaso lo más orientador.

---

<sup>26</sup> Pueden consultarse sus textos, a partir de 1810 y 1813, en la colección titulada *Constituciones y Reglamentos*, editada por la Secretaría del Congreso, y que lleva un prólogo del antiguo Oficial Mayor de la Cámara, don Antonio Gamoneda y García del Valle. Únicamente se insertan los Reglamentos del Congreso, pero los del Senado guardaron cierto paralelismo desde que el régimen bicameral se implanta con el Estatuto real, aunque no dejaba de haber ciertas variantes de interés (como el trámite de urgencia, por ejemplo).

### a) *Los reglamentos de la etapa monárquica*

El Reglamento del Congreso de los Diputados, que venía arrastrando desde 1847 y cuya última versión es de 1918, ordenaba en su artículo 225 que la proposición de reformas de sus disposiciones seguiría los trámites de una proposición de ley. Y como ellos venían normados en el título IX, haciendo la oportuna aplicación de los artículos correspondientes, el cauce sería éste: formulación como un proyecto de ley; firma por sus autores (que no podrían ser más de siete); presentación al presidente de la Cámara; pase a las Secciones para que autorizaran o no su lectura, bastando con que lo consintiera una sola de ellas; apoyo por uno de los firmantes y toma en consideración y pase a la Comisión permanente respectiva (arts. 85 a 93). No parece que fuera necesaria la prevención del artículo 120 para las iniciativas que implicasen aumento de gastos o disminución de ingresos y que habían de recibir la conformidad del Gobierno.

Pero lo que interesa subrayar es que existía de hecho una equiparación con las proposiciones de ley, aunque ello se hiciera como un remedio de fortuna o como utilización *conunoditatis causa* de un procedimiento adecuado para el caso, sin que hubiera de desembocar en texto legal.

Por lo demás, el Reglamento del Senado (texto de 1918, artículo 232) se pronunciaba en los mismos términos.

### b) *El Reglamento definitivo del periodo republicano*

El Reglamento del Congreso de los Diputados aprobado en 29 de noviembre de 1934, quizá el más completo de los que ha habido entre nosotros,<sup>27</sup> consagra su último artículo, el 136, a la reforma del propio texto. Con arreglo a su preceptiva, los trámites eran éstos: proposición que contase con 10 firmas como *mínimum* y 20 como *máximum*; lectura en sesión pública, impresión y reparto; toma en consideración, previo apoyo por uno de los

---

<sup>27</sup> Cfr. el muy interesante y documentado estudio de Vicente Herrero: «Sobre el nuevo Reglamento de las Cortes», inserto en *Revista de Derecho Público*, tomo IV (1935), pp. 109 y ss., y 129 y ss. El autor subraya «su considerable extensión», pero ello era una consecuencia de la serie de leyes complementarias dictadas para cumplimiento de la Constitución de 1931, cuyas innovaciones (Presidente del Tribunal Supremo, responsabilidad del Jefe del Estado, Tribunal de garantías constitucionales, etc.), exigían normación adecuada para funcionamiento del nuevo y complejo mecanismo.



autores y dos turnos posibles en cada sentido, y mediante voto favorable de 100 diputados; pase a una Comisión compuesta por 21 miembros y designada como las grandes de carácter permanente; por último, aplicación de las normas reglamentarias en materia de proyectos de ley para todo lo referente a dictamen, votos particulares, enmiendas y votación.

### c) *Creación de las Cortes Españolas*

La Ley de 17 de julio de 1942 creó las Cortes Españolas, queriendo buscar un instrumento de colaboración eficaz para la Jefatura del Estado en la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general y establecer a su vez un principio de autolimitación para una institucionalización más sistemática del Poder. Así nacieron, o renacieron,<sup>28</sup> las Cortes, como «órgano superior de participación del pueblo español en las tareas del Estado» (art. 1º), porque se entendió que convenía «el contraste de pareceres», «la audiencia de aspiraciones, la crítica fundamentada y solvente» y «la intervención de la técnica legislativa»; todo ello para contribuir a la vitalidad, justicia y perfeccionamiento del Derecho positivo de la Revolución y de la nueva Economía española, según reza el razonado texto de la exposición de motivos.

La conveniencia de ampliar los núcleos representados fue la causa principal que determinó la publicación de otra ley, la dictada por la Jefatura del Estado (sin intervención de las Cortes), la cual lleva fecha 9 de marzo de

---

<sup>28</sup> Terminaba la parte expositiva diciendo: «Las Cortes que ahora se crean, tanto por su nombre cuanto por su composición y atribuciones, vendrán a reanudar gloriosas tradiciones españolas». Como se ve, no se trataba de inventar, de descubrir o instituir *ex novo* algo que antes no hubiera existido, sino de revivir institución venerable que ya actuó muy meritoriamente en nuestra Edad Media.

Y es de notar que cuando nuestros ingenuos doceañistas reorganizan la estructura política del país acuden a procedimiento idéntico o similar, como revela el discurso preliminar de la Constitución de Cádiz, sin que pueda siquiera descartarse, en una y otra ocasión, la realidad de que la intención restauradora se viera influida por novedades que había impuesto el inexorable fluir de los tiempos.

Por lo demás, un escritor liberal de antaño, don Ramón de Salas, en sus notables *Lecciones de Derecho público constitucional para las escuelas de España*, Madrid, 1821, tomo II, p. 14, miraba con poca simpatía el nombre de Cortes, conservado «sin duda por respeto a la antigüedad», pero inadecuado ya. Bien es verdad que el buen Salas sufría a veces de cierto astigmatismo, pues en otro lugar (tomo I, p. XXXIX) nos habla de Fernando VII aludiendo al «carácter blando y flexible del Monarca...» (II).

1946, y modifica la composición de la Cámara, aunque de paso se introdujera algún retoque en otras materias, como la muy vidriosa de los decretos-leyes (reforma del art. 13 del texto inicial).

La dificultad innegable de lograr una estructura adecuada cuando se organiza un Parlamento no fundado en base geográfica, sino corporativa, obliga en buena tesis a modificaciones sucesivas para perfeccionar el sistema a fin de precisar, con la mayor perfección posible, quiénes tienen derecho a participar y cuál es la proporción justa que a cada sector corresponda dentro del cuadro general.<sup>29</sup>

Ahora bien: elevada la Ley de Cortes al rango de Ley fundamental de la nación, a virtud de la Ley de 26 de julio de 1947, artículo 10, es notorio que se han dificultado las ulteriores modificaciones, pues la mencionada Ley de 1947 (Ley de Sucesión) ha introducido en nuestro Derecho un principio de constitucionalismo rígido, aunque la forma como se tramitó después la Ley sobre Principios Fundamentales del Movimiento abra la puerta a la discusión en el orden técnico, cuyas preocupaciones pierden valor ante la realidad de las facultades constituyentes reservadas a la Jefatura del Estado.

En todo caso, y a los fines del presente estudio, la composición del Parlamento es cuestión ajena, pues el Derecho parlamentario, según queda

---

<sup>29</sup> Tema muy propicio a las comparaciones, para inducir una axiología cambiante, según épocas, sería el relativo a esta difícil «dosificación» de intereses espirituales y materiales en la formación del conjunto. Si evocamos la Constitución de 1876, cuyo Senado tuvo cierto simpático tinte algo corporativo, y contrastamos con lo actual, en seguida brotarán muy sugestivas reflexiones. Y por lo pronto, estas dos: allí la aristocracia tenía puestos reservados *iure proprio*, y ahora es la organización sindical quien ocupa un tercio de los puestos; antaño (Constitución, ets. 20 y 22, y Ley de 8 de febrero de 1877) entre los 360 senadores había uno por cada una de las Reales Academias, que a la sazón eran seis (es decir, una proporción de 1.66 por 100); hogaño (Ley de Cortes, art. 2º, g) hay tan sólo tres representantes del Instituto de España, formado ahora por ocho Academias (proporción del 0.52 por 100, teniendo en cuenta que hay 570 procuradores, y a lo sumo del 1.05 si añadimos los tres representantes del Consejo Superior de Investigaciones Científicas). Pero... los números, aun siendo exactos y formales, resultan a veces complacientes para demostrar cualquier tesis previa.

Por lo demás, y a manera de sugerencia, recordemos que Fraga, obra citada, pp. 29 y ss., discutiendo sobre el tema, indica la conveniencia de dar representación propia a los consumidores, al público en general, precisamente porque quiere que las Cortes ocupen en nuestra vida nacional un lugar importante y siempre creciente (p. 4).

dicho, arranca precisamente de una situación legal ya establecida. Bastará, para propósitos complementarios, recordar que las Cortes se inspiran en un principio de representación orgánica, a diferencia de lo que venía ocurriendo desde 1812.<sup>30</sup> Y que revisten el carácter de un Cuerpo continuo que en el fondo carece de verdaderas *Legislaturas* y aun, acaso, de *Diputaciones*.<sup>31</sup>

#### ch) *El Reglamento provisional de 1943*

La disposición adicional primera de la Ley de 17 de julio de 1942 consignaba literalmente: «Las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento». Ninguna modificación introdujo a este respecto la Ley de 9 de marzo de 1946. En su consecuencia, el texto refundido de la Ley de Cortes se mantuvo en esos términos.

---

<sup>30</sup> Fraga, ob. cit., p. 12. No se nos oculta que la base representativa va íntimamente ligada a cuestiones capitales, desde la relativa a legitimación hasta la que enjuicia la independencia; mas creemos que no es ocasión de plantear colateralmente aspectos cruciales de la organización del Parlamento para discutir, como con su proverbial agudeza lo ha hecho Gascón Hernández (loc. cit.), si se está en presencia de un Parlamento genuino o de figura intermedia entre eso y una simple Asamblea consultiva.

Por lo demás, y aun no siendo tema que estrictamente corresponda al Derecho parlamentario, también Sánchez Agesta, Xifrá y otros autores han discutido la cuestión para dilucidar si se trata de un Cuerpo consultivo o de un Parlamento. El último de los autores citados configura nuestras Cortes como Asamblea de naturaleza representativa, legislativa y deliberante.

<sup>31</sup> Aunque no se renuncie sin cierta pena a nomenclatura tradicional y consagrada, es de justicia reconocer que la expresión «Legislatura» venía a ser de lo más equívoco y perturbador. Entre nosotros significaba cada uno de los periodos en que internamente se dividía una Diputación (caracterizándose a veces por la aprobación de un presupuesto, y en todo caso, formalmente, por el oportuno Decreto). Equivalía, pues, a la *Session* francesa (diferente a la *Séance*); pero con ese mismo nombre se designaba a los Parlamentos de los Estados norteamericanos, y en Francia, Italia, etc., se llamaba «Legislatura» a lo que nosotros llamamos «Diputación». Bien suprimido está, por tanto, el desgraciado vocablo, siquiera por un arrastre de inercia se siga utilizando entre nosotros. Finalmente, las ventajas prácticas de la división en legislatura, tomadas de la vida inglesa y consistentes en la renovación de Mesa, extinción de proyectos en el trámite en que se hallaran, etcétera, habían dejado de existir prácticamente incluso en el país de origen.

En otro aspecto no se crea que con esta solución se han convertido nuestras Cortes, a diferencia de lo que hoy es normal, en órgano permanente y de funcionamiento continuo, como las Asambleas revolucionarias francesas, pues su misma manera de actuar impide esa funesta consecuencia.

Y fue una Ley de la Jefatura del Estado, la que lleva la fecha de 5 de enero de 1943, la que formuló el Reglamento provisional de las Cortes Españolas, explicando en su breve exposición de motivos que estaba próxima la reunión de las Cortes y que se hacía preciso publicar texto que regulase su funcionamiento; pero añadiendo literalmente: «sin perjuicio de las facultades que a las mismas (es decir, a las Cortes) otorga la primera disposición adicional de la ley antes citada».<sup>32</sup> La parte dispositiva consagraba, en artículo único, la aprobación de dicho Reglamento, que se insertaba a continuación. Y no autorizaba el texto en cuestión más que la firma del Jefe del Estado, con arreglo a la práctica establecida, que no exige refrendo en estos casos.

#### d) *La Novela de 1946*

Aplicado ese Reglamento durante varias legislaturas (*sit venia verbo*), y constituyendo nota característica de todo el Derecho parlamentario la fluidez flexible, la constante acomodación ágil para atemperarse siempre a las nuevas necesidades, hubo de procederse a una breve reforma que se hizo en 17 de julio de 1946, y tuvo su centro de gravedad en el tema de la fiscalización. En síntesis, se admitió la posibilidad de que los procuradores dirigiesen por escrito ruegos y preguntas a los ministros sobre las materias de su respectiva competencia. La intención fue, sin duda, excelente; pero la instrumentación resultó muy desgraciada, tanto por haberse insertado esa facultad en el artículo 6º, que se refería a la inviolabilidad, como

---

<sup>32</sup> Resulta aleccionador un precedente no lejano, pues en cierto modo revela cómo prevalecen soluciones similares cuando son análogos los problemas, aunque varíe el signo del respectivo régimen político; por Decreto de 11 de julio de 1931 se aprobó el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes republicanas, aun cuando ello se hacía salvo acuerdo en contrario de dichas Cortes y hasta tanto que ellas aprobaran su Reglamento definitivo (que no se precipitaron ciertamente en tramitar, ya que el Reglamento ordinario normal se aprobó tan sólo el 29 de noviembre de 1934); lo cual implica que un texto *provisional* de urgencia y para función tan excelsa, pero tan transitoria, como la de un Parlamento constituyente, se convirtió en norma incomprensiblemente *duradera* y aplicable incluso al Parlamento ordinario.

Desde otro ángulo visual, digamos, una vez por todas, que la contraposición entre lo «provisional» y lo «definitivo» resulta siempre algo relativa, y con mayor motivo en la esfera de los Reglamentos, sobre todo de los parlamentarios.

«Un Reglamento no es nunca definitivo; el Reglamento es fruto de una experiencia...» Así dijo, con perfecta razón, el señor Presidente de las Cortes Españolas en su importante discurso del 21 de diciembre de 1957.

porque el Gobierno quedaba en libertad completa de contestar o no, de hacerlo en forma oral o escrita, de realizarlo personalmente o por un representante, etc. Por ello dice con perfecta razón el profesor Fraga <sup>33</sup> que el «sistema demostró su escasísima vitalidad, y era éste uno de los puntos en que existía unánime reconocimiento de la necesidad de una reforma».

Y, en efecto, ésta hubo de llevarse a cabo con toda amplitud, como seguidamente veremos y según resulta de una confrontación de textos; pero antes de abordar su estudio interesa, a los fines del presente trabajo, puntualizar extremos de trámite que ayudan a definir, en cuanto a esta incidencia, la naturaleza jurídica de la norma reglamentaria interna. Y a tal propósito basta con indicar que la modificación introducida, más bien retoque ortopédico frustrado, revistió la forma de una ley cuyo artículo único ordenaba introducir en el Reglamento provisional las adiciones que se estimaron pertinentes en el artículo 6º (los ruegos y preguntas de que ya se ha hablado), en el artículo 30 (enmiendas sin firmas suficientes) y en el artículo 41 (defensa conjunta de enmiendas), dar nueva redacción al artículo 48 (retirada de proyectos por el Gobierno), y cambiar el artículo 56 (relativo a la manera de celebrarse las sesiones plenarias).

Y es de consignar que todo ello revistió forma de ley, dada en El Pardo a 17 de julio de 1946; que la disposición va autorizada con la firma del Jefe del Estado, y que su publicación se realizó en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al día 18 de julio de 1946.

Con esto podemos entrar ya en el momento actual; mas antes de hacerlo concretamente cumplámos un deber de justicia: elogiar la labor preparatoria llevada a cabo mediante el anteproyecto que había elaborado el Instituto de Estudios Políticos, siquiera no fuese ese texto el que luego hubiera de someterse a la deliberación y acuerdo de las Cortes.<sup>34</sup>

#### e) *La reforma de 1957*

Sin recrearnos morosa y morbosamente en detalles de tramitación, creemos que será útil una breve síntesis y que los datos esenciales pueden resumirse

---

<sup>33</sup> Ob. cit., p. 222.

<sup>34</sup> El anteproyecto figura como apéndice 5º de la obra del señor Fraga y representa una aportación valiosa, pues su estructura, su técnica, su orientación y sus soluciones merecen, en general, juicio muy favorable.

en estas etapas: 1ª Anuncio del propósito, que fue expuesto por el ministro subsecretario de la Presidencia al pronunciar ante el Pleno de la Asamblea, en sesión de 15 de julio de 1957, el discurso en que sostuvo la conveniencia de estudiar un nuevo Reglamento.<sup>35</sup> 2ª Informe recaído sobre el particular en el Consejo de Ministros celebrado el 13 de septiembre siguiente en el Pazo de Meirás, pues así consta en la pertinente nota oficiosa o referencia de dicha reunión. 3ª Publicación del proyecto (cuyo autor no consta) en el *Boletín Oficial de las Cortes* del día 11 de noviembre de aquel año.<sup>36</sup> 4ª Estudio por una Comisión especial, integrada por la Mesa y los presidentes de todas las Comisiones, la cual examinó las 30 enmiendas presentadas durante los 15 días prevenidos<sup>37</sup> y emitió su dictamen, inserto

---

<sup>35</sup> Muy explícito, el señor Ministro-Subsecretario de la Presidencia dijo en 15 de julio de 1957 ante el Pleno de las Cortes: «Me complace en anunciaros que, atendiendo a los deseos manifestados en diversas ocasiones por diferentes procuradores, *el Gobierno someterá a vuestro estudio y conformidad* un nuevo Reglamento de funcionamiento de estas Cortes, con el que, haciendo las modificaciones precisas en el actualmente en vigor, se consiga hacer más fácil su acción, y aún más fácil y fecundo su diálogo con el Gobierno» (las cursivas son nuestras).

Como se ve, hubo «deseos» de varios procuradores, pero iniciativa y redacción del Gobierno, según se deduce de este discurso.

<sup>36</sup> La palabra tan autorizada del señor Presidente de las Cortes Españolas proporciona alguna luz en esta ocasión. Cuando en 11 de noviembre de 1957 se publica el «proyecto inicial» de la reforma, nada se dice respecto a quién sea su autor, pero se consignan ciertos datos de interés: que el proyecto permitirá una «colaboración ordenada»; que la materia «es siempre compleja»; que afecta mucho a la naturaleza y funcionamiento de las mismas Cortes; que por ello se abre el plazo habitual para presentar enmiendas, y que el texto articulado que se ofrece «orienta y delimita las amplitudes de la reforma que se trata de acometer». Más todavía: se dice que la Comisión ha acordado abrir el acostumbrado plazo de quince días «antes de emitir el dictamen que en su oportunidad y *previo acuerdo con el Gobierno* —según ordenación expresa de la primera de las disposiciones adicionales de su ley de creación— ha de ser sometido a la aprobación del Pleno...». La frase que dejamos en cursivas parece señalar la seriación de los trámites.

<sup>37</sup> Las enmiendas, de muy diferente tonalidad y relieve, fueron presentadas como primeros firmantes por los procuradores en Cortes siguientes: señor Hernández Navarro, 7; señor Gómez de Aranda, 5; señor Mateu de Ros, 3; señor Jordana Fuentes, 3; señor García Sáez, 2; señor Aniceto Galán, 2, y señores Díaz Llanos, F. Alvarez, García Ribes, Pro, Rodríguez Valcárcel, Roldán, Ruiz Salas y Sastre, una cada uno (y también se estudió alguna semi-enmienda que no reunía las firmas necesarias).

El número de firmantes de las enmiendas resultó, naturalmente, algo variable; pero no fue infrecuente el caso de que fuesen más de veinte los autores. Los temas principales abordados fueron éstos: privilegios individuales de los parlamentarios (inviolabilidad, inmunidad y, por extensión, régimen de incompatibilidades); esfera de la ley; mayor in-

en el *Boletín Oficial de las Cortes* número 576, del 11 de diciembre de 1957. 5ª Aprobación por la Asamblea (con tres votos adversos) en sesión plenaria celebrada el 21 de dicho mes, previos discursos de sumo interés (señores Díaz-Ambrona y presidente de las Cortes), a que después aludiremos. Y 6ª Publicación del texto en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al 28 del citado mes de diciembre, con fórmula que exige detenida consideración.

En efecto, dicho *Boletín* inserta en lugar preferente, dentro de la sección I, consagrada a «Disposiciones generales» y bajo la rúbrica «Jefatura del Estado», el nuevo Reglamento de las Cortes Españolas, que termina consignando la fecha en esta forma literal: «Dada en el Palacio de El Pardo, a 26 de diciembre de 1957», a lo cual sigue la firma del Jefe del Estado, sin refrendo ministerial, que tampoco llevan las diversas leyes sobre concesión de suplementos de créditos o créditos extraordinarios y sobre otras materias que a continuación figuran en la misma sección I.

A vista de pájaro podríamos sintetizar las principales materias abordadas por la reciente reforma mencionando los temas planteados y la solución recaída. Preocuparon sobre todo las siguientes cuestiones: privilegios individuales de los parlamentarios, mejorando la regulación de la inviolabilidad, manteniendo sin modificación la inmunidad (hoy tan en revisión), y dejando cierta flexibilidad en la retribución; prudente limitación en cuanto al aventurado mecanismo de la expulsión por indignidad; tarea específica propia de la Comisión Permanente, para no cargar tanto la función presidencial; funcionamiento de las Comisiones legislativas, para reconocerles mayor autonomía; requisitos de las enmiendas, con el fin de facilitar su presentación; ampliar las posibilidades de la iniciativa parlamentaria, poco brillante ciertamente; algún retoque, no demasiado innovador ni grave, para la improbable hipótesis de no aprobarse a tiempo los Presupuestos; publicidad de debates y de textos, con sentido propicio a una mayor generosidad en este orden;

---

tervención de la Comisión permanente; asistencia a las Comisiones de las altas autoridades y jerarquías; libertad de aquéllas para elegir a su Presidente; sistema de funcionamiento en ponencias, presentación de enmiendas y derecho de las Comisiones para formular proposiciones de ley; régimen de discusión; ruegos, preguntas e interpelaciones, y conveniencia o no de regular lo referente a peticiones.

Debe añadirse que el sentido general de las enmiendas era de índole constructiva y generosa, y que algunos señores procuradores realizaron con este motivo labor muy provechosa, aunque no siempre les acompañara el éxito.

examen de los decretos-leyes en que la reforma de 1946 implicó retroceso, con el fin de procurar ahora un control más intenso y eficaz, y, sobre todo, ámbito de la fiscalización parlamentaria para dar entrada no sólo a los ruegos y preguntas ya admitidos desde 1946, sino incluso a una cierta moderada modalidad de interpelaciones.

Por lo demás, sigue en cierta indefinición la materia, tan importante, de la sanción de leyes aprobadas, cuya regulación resulta algo incompleta, como acertadamente sostiene el profesor Fraga,<sup>88</sup> y acaso no hubiera estado de más, a nuestro juicio, detallar con rigor lo relativo a interpretación y posible reforma ulterior del Reglamento, fijando con el debido pormenor todos los trámites, hoy en cierta tiniebla.

## 5. *Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario*

### a) «Prerrogativa» y «privilegio»

En la práctica inglesa, que es fundamental en esta materia, solían contra-ponerse «prerrogativa» y «privilegio» para referirse, respectivamente, a ciertas facultades de la Corona y del Parlamento. De este modo se concretaba, al propio tiempo que la potestad en sí, el órgano llamado en cada caso a ejercitarla, como correspondía a una época en que la mecánica política giraba en torno a un eje cuyos polos formaban el rey y las Cámaras. Y aun cuando el término «prerrogativa» implique indefinición hartamente conocida, y la voz «privilegio» resume cierto malsano carácter de favorecimiento injusto, ambas expresiones conservan un valor específico, en cuanto que la primera sugiere inmediatamente la idea mayestática, y la segunda evoca derechos parlamentarios, por lo cual, y con las reservas apuntadas, resulta lícito y hasta provechoso su empleo.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> En su tantas veces citada obra, p. 203, nos dice: «el problema de la sanción está relativamente poco claro en nuestra legislación». Por nuestra parte, notamos que los Decretos llevan refrendo y las leyes no, lo cual implica cierta novedad, pues en la práctica establecida no había diferencia de trato a este respecto.

<sup>89</sup> La teoría inglesa de los privilegios parlamentarios puede estudiarse en los tratados clásicos de aquel país; así, por ejemplo, en sir Thomas Erskine May: *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and usage of Parliament* (lib. I, cap. III, en la ed. 9ª, Londres, 1883), o en sir William R. Anson: *The Law and Custom of the Constitution* (part. I, Parliament, secci. IV del cap. V, en la ed. de Oxford, 1886). Y la doctrina



La esencia de los «privilegios parlamentarios» consiste en constituir garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros Poderes que vinieren a perturbar su funcionamiento. No se trata, pues, de una *lex privata* que autorice excepcionalmente a persona o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley; se trata de una normación especial impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines. Porque ni el rango que al Parlamento corresponde ni la alteza de la misión que al organismo se asigna permiten someter a la Cámara ni a sus individuos al trato general que el Derecho dispensa a centros subordinados o a particulares no llamados a tareas tan cualificadas.

En lo dicho va implícita la clasificación que de tales privilegios puede hacerse: unos tienen carácter *colectivo*, porque pertenecen a la Asamblea y procuran garantizar su vida como Cuerpo; otros son *individuales*, porque, aun correspondiendo en principio a la Cámara y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan en favor de los parlamentarios, si bien nunca deben entrañar ventaja personal, sino protección objetiva, porque no en cuanto ciudadanos, sino en cuanto legisladores, se les reconocen y han de ejercitarse. Si la Cámara, por ejemplo, tiene derecho a elaborar su propio Reglamento, ello constituirá un privilegio colectivo, porque es la Asamblea, y no cada senador o cada diputado, quien goza de titularidad; si los miembros del Parlamento cobran dietas, será cada senador o cada diputado quien en concreto disfrute de la ventaja económica que la retribución supone. La nota distintiva se hallará, por tanto, en esta circunstancia; que el respectivo privilegio trascienda o no a la órbita o al estatuto personal de los parlamentarios *uti singuli*.

Esto sentado, podemos hacer ya una primera afirmación: el Reglamento parlamentario aparece a la cabeza del catálogo de «privilegios» y reviste naturaleza de «privilegio colectivo» (aunque sea base luego de muchos pri-

---

perdura en autores modernos, como A. Lawrence Lowell: *The Gov. of England*, vol. I, Nueva York, 1914, cap. 7.

En cambio, los tratadistas italianos hablaban a veces de «prerrogativas parlamentarias»; así lo hace, v. gr., Contuzzi: *Trattato di Diritto Costituzionale*, Turín, 1895, lib. V, cap. VI.

Y entre nosotros se han englobado en ocasiones bajo rúbrica poco afortunada, como puede verse en el discurso del conde de Tejada de Valdosa titulado *De la índole y extensión de las inmunidades parlamentarias*, Madrid, 1894.

vilegios individuales); y aun cabría añadir que, por su contenido y fisonomía, presenta un indudable carácter «normativo».

En efecto, en un análisis severo de los actos jurídicos, como el que vigorosamente llevó a cabo Gastón Jèze,<sup>40</sup> resulta notorio que no estamos en presencia de un acto creador de situación jurídica individual, ni de un acto-condición, ni de un acto jurisdiccional; en su virtud, y por exclusión, nos hallamos ante un acto-regla, ante un acto creador de situación jurídica general. Y si pasamos del aspecto negativo al positivo, también se ve claro que en el Reglamento parlamentario se dan los requisitos y caracteres de los «actos legislativos» pues aquél organiza, origina una situación jurídica general, impersonal y objetiva; establece una regla de Derecho, una norma jurídica. Y en la bien conocida tesis del ilustre administrativo francés no importa el sujeto, la persona que realice el acto, ni la forma en que lo efectúe, como tampoco ha de atenderse al nombre que se emplee; basta con encontrar como propósito perseguido en Derecho el de crear una situación jurídica impersonal, general.

Ahora bien: en cuanto se rompe la unidad estructural del Reglamento parlamentario y se pretende realizar en sus preceptos una separación entre «esfera interna» y «esfera externa», ese claro carácter normativo se discute y aun se niega. Por eso veremos luego, al exponer y refutar alguna posición moderna, todos los peligros de semejante desviación.

b) *Diversas cuestiones: Necesidad del Reglamento parlamentario; su fisonomía; postulados iniciales, y consagración autonómica*

El funcionamiento de las Cámaras, dada la misión trascendental que a éstas se encomienda, aconseja que sea la propia Constitución quien fije algunas directrices orientadoras en esta esfera; y así lo entendieron los primeros textos constitucionales franceses, y volvieron a hacerlo algunas Constituciones de posguerra, acaso para reaccionar contra abusos observados en la vida parlamentaria. Pero por mucho espacio que a la materia consagre la Ley fundamental, resulta necesario que venga después un Reglamento a pormenorizar, a normar en detalle la vida interna de la institución. Y ello, principalmente, por dos motivos de raíz distinta, pero que coinciden en el resultado.

---

<sup>40</sup> *Vid.* su espléndida obra *Les principes généraux du Droit Administratif (passim)*.

Por una parte, no es propio de la Constitución fijar reglas minuciosas para todos y cada uno de los trámites que han de seguirse, ni acaso conviene que lo haga, pues las enseñanzas de la experiencia cotidiana pueden aconsejar reformas que permitan mayor agilidad o que impliquen perfeccionamiento técnico, o que sometan a severa disciplina a los parlamentarios que no cumplan bien con su misión. Y mientras que el Reglamento parlamentario puede modificarse sin demasiado estrago ni dificultad, cualquiera revisión del texto constitucional (y más si es de tipo rígido) abre un periodo de agitación y desasosiego, que debe evitarse en lo posible, incluso para mantener la fe en el Código político, cuya majestad se robustece con la perduración y se resquebraja con el retoque periódico o frecuente.

Pero es que, además, si se estima que en el Estado ha de haber una institución de altísimo rango, de estirpe cuasisoberana, a la que se confíen en definitiva funciones tan supremas como la de dictar las leyes, autorizar ingresos y gastos y trazar directrices para la orientación política del país, es forzoso rodearla de máximo prestigio, asegurar su absoluta independencia, impedir que posibles injerencias de otras Magistraturas la cohiban o presionen hasta torcer su auténtica voluntad. Por ello, y sin evocar por ahora la división de Poderes, se ha procurado tradicionalmente que el Parlamento, y mejor aún cada Cámara, sea dueña de sus propios destinos, disponiendo de su palacio y servicios, administrando libremente sus fondos y, sobre todo, dictando su propia norma o Reglamento.

En la vida inglesa fue relativamente fácil conseguirlo; en ascenso constante y no interrumpido la institución parlamentaria, estimulada casi su potencia (como Maitland recuerda), cuando monarcas al estilo de Enrique VIII acrecientan las facultades de las Cámaras para usarlas él sinuosamente, y sobre todo arraigada la idea de que ambas Asambleas tenían el carácter de Tribunales (los Comunes en cuanto *court of record*, por lo menos) y definían, por tanto, el Derecho, todo ello, así como la celosa defensa de sus atribuciones, denunciando y sancionando cualquiera «violación de privilegios», contribuyó a que el Parlamento construyera, como dogma casi, la tesis de su potestad autonómica para regular la propia actividad, a lo cual contribuyó también la estructura tenue, empírica, de las *Orders* que al efecto se iban acordando.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> *Vid.* asimismo el desarrollo de la tesis en el propio Bon Valsassina, ob. cit., pp. 16 y ss.

Por el contrario, la Francia racionalista de la Revolución, y en especial su más destacado portavoz, el famoso abate Siéyès, llega a solución idéntica, aunque partiendo de punto de arranque hartamente diferente. En efecto, por una transposición de la doctrina sobre el *pouvoir constituant*, e incluso remontrándose 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 extrema la actitud en este sentido que Siéyès 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 du conseil*. Y la teoría francesa, apoyada también por Mirabeau, quedó consolidada y logró tan excelente fortuna que vino a representar la expresión ideológica de la conciencia liberal de Europa.<sup>42</sup>

Por eso ha podido Hatschek resumir los postulados del constitucionalismo continental en la materia sentando estos tres principios:

- 1) Una Asamblea parlamentaria que se reúne después de cerrada Diputación o Legislatura de Parlamento anterior se constituye *ex novo*;
- 2) Al constituirse está facultada para fijar su Reglamento y para elegir quien la haya de presidir, y
- 3) El Reglamento no tiene, por tanto, vigor más que durante la Diputación o Legislatura para la cual se aprobara.<sup>43</sup>

Ello viene a corroborar algo ya expuesto, a saber: la significación política atribuida a este género de regulaciones. Cuando se tiene poca fe en el Parlamento o se abriga más temor que confianza con respecto a su actuación no se deja en libertad a cada Cuerpo colegislador para que acuerde su ley interna, sino que se reserva este cometido a una verdadera ley formal, o se arroga esa función el propio Poder Ejecutivo (según revelan las experiencias de los dos Imperios franceses o nuestra Ley de 17 de julio de 1857, art. 28). En cambio, si se profesa afecto y respeto a la institución parlamentaria, se reconoce a cada Cámara la facultad de regular su vida interna, garantía

---

<sup>42</sup> *Vid.* asimismo el desarrollo de la tesis en el propio Bon Valsassina, *ob. cit.*, pp. 16 y ss.

<sup>43</sup> *Das Parlamentsrecht*, p. 48.

o «privilegio» que constituye la mejor defensa para la independencia semi-soberana del organismo, librándole de interferencias peligrosas por parte de los demás poderes o instituciones.<sup>44</sup>

En panorama escueto podemos decir que así lo proclama la tradición inglesa, lo consigna expresamente la Constitución norteamericana (art. 1º, sección V, 2); lo daban por supuesto la Ley francesa de 16 de julio de 1875 (art. 5º), y en cierto modo la Constitución suiza (art. 86) y la rusa (art. 44); lo establecían taxativamente el Estatuto italiano (art. 61) y la vigente Constitución portuguesa (art. 86), y lo ordenaba la Constitución de Weimar (art. 26). La Ley fundamental española de 1931 mantuvo análogo criterio en su artículo 57 (véanse, empero, los artículos 62, 64, 83 y 118).

En las más recientes Constituciones europeas se reafirma el principio autonómico tradicional. Así, en Italia, el artículo 64 faculta a cada una de las Cámaras para darse su propio Reglamento, siquiera exija para ello que lo apruebe la mayoría absoluta de sus componentes.<sup>45</sup>

Y según el artículo 40, 1, de la Ley fundamental de Bonn, la Dieta federal dicta su propio Reglamento. Lo mismo establece el artículo 52, 3, para el Consejo federal.<sup>46</sup>

Ahora bien: el último viraje político francés aporta alguna novedad. Por lo pronto, en ningún artículo del largo texto aprobado en 1958 se consagra

---

<sup>44</sup> De este modo se rodea a la institución de una aureola de prestigio y se la permite vivir en clima de confianza tranquilizadora: su palacio no depende más que de la autoridad de su Mesa, sin que allí tengan acceso ni la autoridad gubernativa ni la judicial; el local disfruta, pues, de inmunidad, de extraterritorialidad en algún sentido, e incluso se castigan como delito las reuniones que se intenten en sus alrededores (arts. 149 y ss. de nuestro Código penal); la Mesa ejercita amplio y omnímodo poder de gobierno interior y de policía, dispone de fuerza propia y puede reclamar cooperación militar; la Cámara vota y administra su presupuesto, gozando de libertad plena y no fiscalizada (porque de lo contrario estaría a merced del Ejecutivo, que la podría sitiar por hambre); finalmente, cada Cuerpo colegislador ordena método y días para sus trabajos y defiende a sus miembros mediante los privilegios de inviolabilidad, inmunidad, fuero, etcétera.

<sup>45</sup> Es de notar que el propio artículo consigna prevenciones de sumo interés para la vida de las Asambleas, pues ordena la publicidad de las sesiones como sistema normal de funcionamiento y exige quórum de presencia y de votación para los acuerdos. La materia de incompatibilidades es rozada en el artículo 66, y la de dietas, en el 69.

<sup>46</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Berlín, 1950.

la autonormación. En cambio, abundan los preceptos constitucionales que se refieren a materias habitualmente deferidas al Reglamento;<sup>47</sup> finalmente, el artículo 61 somete profilácticamente los Reglamentos parlamentarios al examen de constitucionalidad por el Consejo Constitucional.<sup>48</sup>

c) *Algunas opiniones*

Ahora bien: admitida por obra de la tradición o por precepto constitucional, o por imperativo de autonomía, la facultad que a cada Cámara corresponde para regir su vida interior, ¿cómo catalogar jurídicamente la figura excepcional y singularísima del cuerpo de disposiciones así aprobado?

Ante todo consignemos lealmente lo espinoso del trance, porque ello explica las discrepancias de criterio. Cuando G. Codacci-Pisanelli estudia las «figuras anómalas», en su noble intento de distinguir objeto, sujeto, forma y eficacia de los actos, señala el carácter singular de los Reglamentos parlamentarios. Los considera «interesante ejemplo de figura híbrida porque se trata del ejercicio de la función legislativa y se realizan por un órgano legislador, pero... con la forma y la eficacia de los actos administrativos». A la postre viene a anclar el concepto en el amplio cuadro de la autonomía.<sup>49</sup>

Siempre en la misma ruta, ateniéndonos a la entraña de esos preceptos y sin reiterar lo ya expuesto, diremos que ese acto, jurídicamente contemplado reviste el carácter de una *lex* en sentido material; pero no es menos evidente que no tiene categoría de ley *formal*, porque no la aprueban ambas Cámaras, sino cada una, ni pasa a la sanción del monarca, ni se le puede oponer veto presidencial, ni suele ser objeto de promulgación y publicación en el periódico oficial.

---

<sup>47</sup> Así, v. gr., el artículo 27, que prohíbe el mandato imperativo, exige el voto personalmente emitido y sólo autoriza una delegación por modo excepcional; el 25, que alude a las dietas; el 33, que prescribe la publicidad de las sesiones, y, sobre todo, el 43, que sólo tolera seis grandes Comisiones permanentes, como *máximum*.

<sup>48</sup> Ciertamente que el mismo trato reciben a veces las leyes; pero los supuestos son muy distintos y el emparejamiento de Ley y Reglamento que en este caso se realiza no obedece ciertamente al deseo de magnificar y ensalzar la relevancia jurídica de los Reglamentos parlamentarios, sino al ingénito recelo o aversión hacia esas normas.

<sup>49</sup> *Analisi delle funzioni sovrane*, Milán, 1946, pp. 113 y 120.

Aun en el caso de que el país tenga una sola Cámara, siempre subsisten con respecto a la auténtica *lex*, entendida *ratione formae*, la no-sanción, el no-veto, la no-promulgación y la no-publicación en el periódico oficial.

La dificultad de clasificación se agrava, según dijimos, cuando se le llama Reglamento, lo cual evoca ámbito *administrativo* y presupone ley anterior, a cuyo desenvolvimiento se consagra. Y todavía se complica más el problema porque es autor de esos Reglamentos un Cuerpo colegislador, es decir, un órgano cuasisoberano, porque los Reglamentos gozan prácticamente de inmenso valor,<sup>50</sup> y porque incluso suele prescribirse que su reforma seguirá los trámites de una proposición de ley (ya hemos citado ejemplos de ello). Estamos, por tanto, en presencia de un *acto normativo, que no es acto legislativo propiamente dicho*, y que tampoco puede relegarse a la esfera de lo administrativo, ni menos aún a la de lo jurisdiccional.

Laband sostuvo que el Reglamento legislativo debía considerarse como una manifestación de Derecho estatutario, que vincula jurídicamente a los miembros de la Asamblea; contra lo cual se ha objetado por algunos que la Cámara no tiene el carácter de Corporación.<sup>51</sup>

Otro grupo de escritores, con Mohl a la cabeza (y nombres tan preclaros como el de J. Jellinek), defendió la tesis de que el Reglamento parlamentario es un caso del poder de Ordenanza, ya jurídica, ya administrativa (en el sentido germánico de estos términos); pero no siempre se ve clara su relación con la ley que ha de desarrollar, o con la autorización que en ocasiones le da eficacia. Por eso, y porque no estamos en presencia de un caso de delegación hecha por el Código político, pues no tiene el carácter transitorio que al fenómeno acompaña, resulta forzoso admitir que la Cámara, al aprobar su Reglamento, actúa *iure proprio*, pone en juego el primero de sus privilegios colectivos.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Posada llegó a decir que el Reglamento parlamentario es... «verdadera prolongación de la Constitución», en su estudio *La crisis del Estado y el Derecho político*, p. 179.

<sup>51</sup> En tal sentido, y aparte de lo que se dirá luego al exponer la tesis de Santi Romano, Hans Helfritz, sostiene que el Reglamento parlamentario no es ni ley ni ordenanza, sino una *cuasi-normación autónoma*. Y añade que no es plenamente un caso de «prescripción autonómica» porque el Parlamento no es una institución organizada con verdadera personalidad en Derecho (vid. su *Allgemeines Staatsrecht*, 5ª ed., 1949, p. 160).

<sup>52</sup> Cfr., por lo demás, la monografía siempre joven de Heinrich Triepel: *Delegation und Mandat im öffentlichen Recht*, Stuttgart-Berlín, 1942.

Por la especial autoridad de sus defensores interesa enunciar, siquiera sea sumariamente, las doctrinas de algunos tratadistas. Así, por ejemplo, parlamentarista muy cualificado, como lo fue Julius Hatschek,<sup>53</sup> sostuvo que se trata de una suma de resoluciones de la Cámara que no tienen por sí valor jurídico, sino que constituyen meras *reglas convencionales*, es decir, normas de aplicación fáctica, pudiendo mantenerse en cien casos y no aplicarse en el siguiente. Vienen esas reglas a formar una especie de estadio anterior al Derecho propiamente dicho, porque no están aún incluidas entre las fuentes oficiales de éste; y, además, no miran al futuro, sino que son justificación *a posteriori* de una cierta conducta concreta que se ha venido observando, pues se basan en una práctica *per longum usum comprobata*.

Ahora bien: a esta teoría cabe oponer no pocas objeciones: lo fáctico, aun en la posición kelseniana más severa, constituye el grado mínimo de cumplimiento indispensable para que la norma merezca este nombre; pero el orden jurídico tiene una Estática y una Dinámica que no se avienen con la subversión desobediente; sea cual fuere el origen del precepto, y sin excluir el caso de un tránsito de fuentes, en que lo consuetudinario se convierte en ley, la norma se dicta siempre para el porvenir; finalmente, incluso la vida inglesa, tan empírica, se atiene al culto del precedente (*stare decisis*), así en lo judicial como en lo parlamentario, y cualquier transgresión implica mecanismo revolucionario recusable.<sup>54</sup>

Finalmente, coinciden muy serios tratadistas en considerar que los Reglamentos parlamentarios no pasan de ser «resoluciones», actos unilaterales que vinculan a la Cámara y a sus miembros. Tal resulta, por ejemplo, la

---

<sup>53</sup> Vid. su obra capital *Das Parlamentsrecht*, pp. 25 y ss., donde desarrolla su teoría, muy inspirada en la vida jurídica inglesa, que él dominaba, y formula la tesis de lo que llama *Organisationsparallelismus* (aplicación analógica de normas a otros órdenes u órganos similares).

<sup>54</sup> Por su parte, Miceli (*Principii di Dir. Parl.*, cit., p. 8), discurriendo sobre las fuentes del Derecho parlamentario, subraya la importancia de usos y costumbres y estima que la ley queda muy por debajo, acaso porque aquéllas forman el Derecho efectivo, seguido realmente en la práctica; quizá también porque su mismo origen ignoto y misterioso contribuye a rodearlas de un halo de prestigio, y en todo caso nos recuerda cómo en Inglaterra (y singularmente en la Cámara de los Lores) existen garantías especiales para frustrar cualquier intento que condujera a un cambio repentino e impremeditado de las *Orders* tradicionales.



opinión de Barthélemy-Duez,<sup>55</sup> para quienes el citado Reglamento es una resolución o un conjunto de resoluciones que adopta cada Cámara libremente, dentro de los límites marcados por la Ley o la Constitución. Constituye regla jurídicamente obligatoria que la Cámara puede modificar, pero que la vincula mientras tanto. Es una regla permanente que sobrevive a las Diputaciones mientras no se la reforma. Es una regla interior y no puede invocarse ante los Tribunales.

Otro jurista francés contemporáneo, Marcel Prélot,<sup>56</sup> expone muy atinadas ideas sobre la naturaleza e importancia del Reglamento parlamentario. En el aspecto material, el Reglamento determina la organización interna de la Cámara y fija las normas del procedimiento parlamentario; en el aspecto formal constituye una resolución, esto es, una moción aprobada por una sola de las dos Cámaras y que no es objeto de promulgación. En su virtud, el Reglamento de cada Asamblea es obra suya propia, pues ni el Gobierno ni el otro Cuerpo colegislador intervienen en su discusión ni en la aprobación del texto.

Y a soluciones en algún sentido análogas había llegado el insigne Hauriou<sup>57</sup> al decir que los Reglamentos parlamentarios no eran leyes, sino resoluciones del Cuerpo colegislador respectivo, que mediante ellas queda vinculado, obligando asimismo a sus componentes.

Puede que a esta construcción, que no cala demasiado hondo, hayan contribuido factores a que ya se ha hecho alusión, como los siguientes: el hecho de que el Reglamento no obligue más que a la Cámara que lo vota, por lo cual tiene carácter de «acuerdo», a diferencia de la ley, obra de ambos Cuerpos, aunque el desnivel se esfume en regímenes unicamerales; y también, y muy principalmente, la circunstancia de que en principio el Reglamento no dura más que una Diputación, pues la Cámara nueva no queda obligada a aceptar el anterior, antes bien puede aprobar otro distinto, aunque lo corriente sea lo contrario, con presunción de validez indefinida hasta que se modifique, e incluso con disposiciones sobre constitución interina, actas, etc., que sólo tienen sentido con respecto a Cámaras futuras, no precisamente a la que lo vota.

---

<sup>55</sup> *Traité*, cit., pp. 522 y ss.

<sup>56</sup> *Précis de Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 1949, p. 400.

<sup>57</sup> *Précis de Droit constitutionnel*, 2ª ed., París, 1929, pp. 498 y ss.

A este propósito no estará de más recordar que fue a modo de corolario de la teoría radical del *pouvoir constituant*, con influjo inicial de Mirabeau y de las Asambleas revolucionarias francesas, y apoyo posterior de la doctrina germánica (Roeme, Seydel, Bornhak, Laband, Perels, Hatschek, etc.), como vino la tesis de que el Reglamento parlamentario sólo conserva vigor mientras dura la Diputación que lo aprobó, pues cualquier Asamblea legislativa de nueva elección nace exenta y libre de todo vínculo jurídico anterior que la obligue y con facultades para acordar su propia normación.

Y, sin embargo, la realidad es muy otra. No sólo en Inglaterra perviven ciertas *Orders*, y no sólo por acuerdo expreso un nuevo Parlamento ha aceptado muchas veces la vigencia del Reglamento precedente, sino que se ha difundido la ficción de que las normas anteriores venían recibidas o seguían en vigencia a virtud de una especie de consentimiento tácito, y Hatschek, invocando las consabidas «reglas convencionales», ha construido la figura de una *Normenanastase* a modo de reviviscencia del texto antecedente.<sup>58</sup>

Todo ello, por otra parte, suscita la eterna cuestión de que la Cámara necesita tener un Reglamento a que sujetarse incluso para aprobar un nuevo texto si así le interesa. Bon Valsassina (ob. cit., p. 130, nota 11) escribe lo siguiente: «La competencia privativa de las Cámaras para dictar su propio Reglamento suele inspirar una práctica con arreglo a la cual aun la propuesta de modificación debe salir de su seno, o por lo menos de la Comisión correspondiente, absteniéndose el Gobierno de toda iniciativa a este respecto, porque iría contra el principio de la independencia parlamentaria». Pero después de sentar esta premisa, y de apoyarla con la opinión de Haagen y con ejemplos de Alemania, añade: «Es evidente, sin embargo, que al instaurarse *ex novo* un régimen representativo, como sucedió en Piamonte el año 1848, resulta indispensable la iniciativa gubernativa, y en tal caso la Asamblea de nueva formación podrá conservar, modificar o rechazar el texto que provisionalmente le propuso el Poder Ejecutivo, si bien no podrá llevarlo a cabo sino después de haberse constituido y de haber adoptado resolución acerca del particular aplicando ese mismo texto».

Es decir, ante el inevitable círculo vicioso, un remedio de fortuna: utilizar el texto heterónimo como camino para poder elaborar el autónomo.

---

<sup>58</sup> *Das Parlamentsrecht*, loc. cit. últimamente.

ch) *El Reglamento parlamentario como un caso de «normación autónoma»*

A través de la exposición que venimos haciendo se ha visto cómo el Reglamento parlamentario queda incluido en el grupo de los «privilegios colectivos» de cada Cámara; cómo su trayectoria histórica y su moderna concepción general se basan en «facultad autonómica» del respectivo Cuerpo colegislador; pero también se ha visto que, por la misma dificultad intrínseca del empeño, las opiniones se multiplican en cuanto se trata de concretar la verdadera naturaleza jurídica de la normación que él contiene. A lo sumo hay conformidad para negarle el carácter de *lex formalis*, mas en seguida, y al llegar a las afirmaciones, unos se inclinan por no ver sino «reglas convencionales», de base fáctica casi, y otros prefieren atenerse a la idea de que el Reglamento constituye simple «resolución», mero «acuerdo», o cuando más un conjunto de tales decisiones.

Queriendo buscar construcción más sólida, entendemos que el Reglamento parlamentario representa una manifestación ciertamente señera y elevada de un fenómeno jurídico hartamente difundido hoy: el de la «normación autónoma», el de la llamada por el maestro De Diego «prescripción autonómica de la ley».<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Remontándonos a tiempos pretéritos se facilita la visión del caso. Cuando aún no se había perfilado el concepto de soberanía existían, desde luego, corporaciones o instituciones que venían actuando con independencia, sin hallarse sometidas a ningún poder superior que las mediatizara; tal era, v. gr., el caso de las *civitates superiores non recognoscentes*, hartamente conocido, y con proyecciones, más o menos privilegiarias, hasta tiempos no muy lejanos. Pues bien, esa realidad reaparece en cierto modo dentro del panorama jurídico-político actual; lo mismo los Cuerpos colegisladores que algunas entidades territoriales, e incluso ciertas instituciones especiales, tienen reconocida una órbita de acción o de competencia en que se mueven con libertad, en que trazan su propia conducta, a condición de no rebasar los linderos señalados, pero siempre con discrecionalidad tan grande que prácticamente no tropiezan con obstáculo o tope que limite sus posibilidades de decisión. Motivo determinante de esa situación puede ser el respeto a un privilegio histórico, pero suele serlo más bien la necesidad de garantizar así el cumplido funcionamiento de la entidad sin temor a agresiones de otros sectores, o también la conveniencia de descargar al Poder central de obligaciones excesivas atribuyendo titularidad propia en ellas al núcleo colegial que mejor conoce los problemas y más rápida y acertadamente puede hacerles frente. En último término, la existencia de un fin importante y la concesión de atribuciones para atenderlo viene a ser la causa legitimadora.

En nuestra vida jurídica reciente cabe citar dos leyes de interés a este propósito, a saber: 1) la de 26 de diciembre de 1958 sobre régimen jurídico de entidades estatales

Recordemos ante todo y sucintamente con vista de textos generales y no discutidos en qué consiste ésta. Karl Friedrichs<sup>60</sup> expone que el Derecho escrito puede exteriorizarse en una de estas cuatro formas: leyes, ordenanzas, estatutos y contratos (§ 25). Y seguidamente, y con referencia a la tercera de esas manifestaciones, pasa a definir el concepto de la «autonomía» (§ 27). Consiste ésta en la potestad correspondiente a instituciones que no son Estado<sup>61</sup> de expedir reglas con valor jurídico. Suelen aparecer en forma de reglamentos o estatutos, y a ellas pueden equipararse ciertas costumbres de ámbito territorial. La autonomía se refiere a los asuntos propios de la Corporación y a la relación mantenida con sus miembros, aunque también puede extenderse a las relaciones de éstos entre sí. Finalmente, y por vía de ejemplo, menciona como casos de normación autónoma los de las familias nobiliarias, las provincias, etc., incluyendo hasta las asociaciones profesionales e instituciones aseguradoras. En cambio, estima que las entidades puramente privadas no gozan de autonomía, siquiera el Tribunal Supremo haya ensanchado a veces el concepto para dar entrada a la normación general en punto a condiciones para la estipulación de seguros. Por lo demás, las Iglesias que sean Corporaciones de Derecho público disfrutarán de potestad autonómica.

En el conocido *Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts*, debido a Ennecerus, Kipp y Wolff (edic. 1928, t. I, vol. I), se aborda en varios lugares el tema de la autonomía. Ya en el § 29, al explicar cómo se origina el Derecho, se expone la diferencia entre el estatal, manifestado esencialmente en cuanto ley, y el Derecho autonómico, que es el creado por comunidades organizadas, pero distintas del Estado, y que éste admite como vinculante. Y después, en el § 40, se define la autonomía como facultad que corresponde a instituciones no estatales para dictar normas jurídicas. Por tanto, la normación autonómica constituye, como la legislativa, una forma de fijar

---

autónomas, y 2) la de 30 de julio de 1959, que crea la Gerencia de Urbanización como organismo autónomo adscrito al Ministerio de la Vivienda. En vista de ello, ¿resulta lícito desconocer la autonomía de una Cámara legislativa?

Por lo demás, no vemos dificultad para que la autonomía opere en Derecho privado y en Derecho público. Lo mismo ha venido ocurriendo con otros conceptos comunes, cual el de representación, por ejemplo, hasta las teorías modernas de Leibholz y Schmitt.

<sup>60</sup> *Der Allgemeine Teil des Rechts*, Berlín y Leipzig, 1927. Vid. Elías de Tejada: «Autonomía», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, tomo 3º, especialmente apartado II, B).

<sup>61</sup> Por eso excluye las normas dictadas por los países alemanes (*Länder*), ya que sigue considerando a éstos como Estados.

expresamente normas de Derecho, y suele llamarse «estatutaria». Las Corporaciones, especialmente las uniones dotadas de capacidad jurídica, pueden así ordenar mediante estatutos sus asuntos propios, aunque con ello no se cree Derecho objetivo, sino tan sólo relaciones jurídicas, que hacen referencia inmediata a la propia Corporación y a sus componentes. Ahora bien: el mismo texto reconoce a continuación, con honrada sinceridad (véase la nota 8), que esta última opinión es muy discutida, citando entre los autores que no la comparten a figuras tan egregias como las de Unger, Planck y Crome.

Pues bien: así enunciado el concepto, podemos ya intentar su aplicación. Cada Cámara es un órgano del Estado, pero no es el Estado mismo. En razón a circunstancias históricas, y por virtud de la posición conquistada, cada Cuerpo colegislador tiene a su cargo tareas tan fundamentales como la legislación, la hacienda y la dirección política del país, ya que el Parlamento asume la figura de representación nacional, es un órgano eminentemente representativo. Y precisamente por la magnitud y alteza de la función encomendada, y porque las enseñanzas del pasado advierten de los peligros que extrañas injerencias podrían traer consigo, se ha de rodear a esa institución y a las Asambleas que la integran de un conjunto de garantías, de «privilegios», que aseguren su libertad de acción en la órbita que se les ha asignado. Y el primero acaso de esos «privilegios», la condición elemental de que ha de partirse es... reconocer la suidad jurídica que a estos órganos corresponde, en forma privativa, para normar su propia actuación, dentro siempre del Estado y ateniéndose a su Ley fundamental, pero evitando agresiones de otros poderes que vendrían a traducirse en capitidismación de facultades. La potestad de autorreglamentación viene establecida como un presupuesto lógico; es manifestación primaria e ineludible de la fisonomía que revisten esos relevantes órganos representativos, y remedio profiláctico frente a intervenciones extrañas que les impedirían cumplir con libertad el cometido altísimo que tienen a su cargo.

Precisamente fundado en esas consideraciones, tratadista tan reputado como Georges Burdeau,<sup>62</sup> invocando viejas opiniones,<sup>63</sup> subraya acertada-

---

<sup>62</sup> *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, 7ª ed., París, 1957, p. 396.

<sup>63</sup> La de Bonnard, en su ya clásico estudio sobre *Les réglemens des Assemblées législatives de la France depuis 1789*, publicado en 1926, y la conocida tesis de Rivero: *Les mesures d'ordre intérieur*, París, 1924.

mente la necesidad de que el Parlamento no se vea capitisdisminuido en la aprobación de su Reglamento: «es muy importante —escribe— que cada una de las Cámaras sea dueña de su Reglamento, porque si éste le viniera impuesto por el Poder Ejecutivo, como ocurrió bajo el Consulado y el Imperio, perdería su libertad de deliberación».

Y seguidamente acentúa también otra nota que coadyuva la misma finalidad, pues pone de relieve que las Asambleas fijan soberanamente los créditos necesarios para su funcionamiento, que se insertan, sin más, en el Presupuesto general del Estado.

Por ello también cuando un viraje político altera la situación ello repercute inmediatamente en la autonomía parlamentaria. Así, v. gr., Chatelain <sup>64</sup> admite que la novísima Constitución francesa ha introducido serias modificaciones en punto a la organización del trabajo parlamentario. En tal sentido señala que las Cámaras no serán ya dueñas de fijar por sí su orden del día ni podrán tampoco crear a su arbitrio aquellos órganos de labor que son las Comisiones Permanentes. Y asimismo acepta otra realidad: que los Cuerpos colegisladores perderán la autonomía financiera total de que venían disfrutando, pues eran libres para aprobar y para ejecutar su propio presupuesto, y ahora existirá la intervención que en la materia corresponde al Tribunal de Cuentas.

Por la propia esencia de las cosas, y más en el mundo pragmático de lo político, cada Cámara tiene algo así como un derecho nato a dictar su propia ley de funcionamiento, pues de lo contrario carecería de medios idóneos para que su voluntad produjera los debidos efectos. Y cuando el moderno Derecho ha venido con generosidad reconociendo fenómenos cual la descentralización por servicios, y atribuyendo personalidad y patrimonialidad a organismos de rango comparativamente subalterno, difícilmente cabe negar a instituciones semisoberanas lo que sin reparo se otorga a cualquiera confederación hidrográfica o a centros de previsión nacional, o a institutos que fomentan la industria del país. Un imperativo de intrínseca justicia y una motivación práctica de suprema conveniencia obligan así a reconocer en la Constitución (aunque la raíz objetiva sea anterior) que cada Cuerpo colegislador disfruta de ese ámbito jurídico peculiar, en cierto modo exento, a virtud del cual puede responder de la realización de su cometido.

---

<sup>64</sup> Ob. cit., p. 83.

La pluma prestigiosa de Santi Romano<sup>65</sup> reconoce que las Cámaras, por su carácter de institución constitucional, tienen plena independencia en el ejercicio de todas sus atribuciones con respecto a cualquiera otra institución o autoridad (p. 229). Y añade que esa independencia se traduce positivamente en lo que se llama «su autonomía», que implica una serie de poderes, prerrogativas e inmunidades que conciernen a muchos momentos de su organización y de su funcionamiento, así como a la posición individual de sus miembros; integrando las normas jurídicas que rigen en la materia algunas reglas convencionales dirigidas a asegurar el respeto, la dignidad y el prestigio de las instituciones parlamentarias. Más aún, una manifestación muy general de esa autonomía consiste en la facultad que poseen las Cámaras de determinar mediante Reglamentos internos el modo de realizar sus funciones dentro de los límites que esos poderes especiales tienen señalados con respecto a sus componentes, a sus servicios y aun a las personas extrañas que entren en relación con la Asamblea (p. 230). La consecuencia es que esos Reglamentos no puedan derogar las leyes generales, aunque contengan su interpretación; todo ello a diferencia de la jurisprudencia, usos y costumbres de la propia Cámara, que, cuando se apartan del Reglamento, tienen el carácter de normas jurídicas generales o de reglas convencionales (p. 231).

Y en otro lugar (p. 283) el propio esclarecido autor nos enseña que los Reglamentos representan la categoría más vasta y general de las normas jurídicas que no son leyes formales constituyen manifestación típica de las autonomías particulares, esto es, potestad de autodictarse un ordenamiento jurídico que el Estado atribuye a algunas instituciones, entes públicos con personalidad propia, y que tienen en particular esa potestad reglamentaria: 1) Las cámaras parlamentarias, pues, determinan con sus Reglamentos internos la manera de efectuar sus funciones...

A su vez, otro preclaro tratadista contemporáneo, Biscaretti di Ruffia,<sup>66</sup> aun admitiendo que las Cámaras no tienen una verdadera personalidad jurídica (salvo en Inglaterra) cree que se manifiestan como órganos constitucionales del Estado, dotados de particular autonomía que viene tutelada ya por auténticas reglas jurídicas, ya por numerosas reglas de corrección constitucional, y que se concreta mediante la expedición de Reglamentos internos

---

<sup>65</sup> En sus *Principii di Diritto costituzionale generale*, 2ª ed., Milán, 1946.

<sup>66</sup> *Lo Stato democratico moderno*, 1946, p. 267.

específicos de organización que deben considerarse actos normativos del Estado, siquiera su eficacia quede estrictamente limitada al ámbito de la respectiva Asamblea.

Finalmente, y siempre en el mismo sentido, Galeotti <sup>67</sup> empieza por aceptar la personalidad del Estado, pero penetrando en el interior de éste se fija en la variedad de órganos y dependencias que hacen posible su funcionamiento y quiere precisar cuáles de entre ellas, con base en su peculiar competencia, son susceptibles de convertirse en origen de actividades constitucionalmente irregulares; y con vista de ello llega a la conclusión de que para entender adecuadamente tales fenómenos difícilmente puede prescindirse de la idea de que hay una subjetividad interna de ciertos órganos o dependencias del Estado, como lo han admitido, entre otros, De Valles, Esposito, Crisafulli, Foderaro y Morati.

Como consecuencia de todo ello, y atendiendo a la realidad, vemos por doquiera en la práctica que cada Cámara tiene un nombre, un edificio, un patrimonio, un estatuto; en suma, una personalidad que no se confunde con la que pueda tener el otro Cuerpo colegislador, y menos con la Administración o con Corporaciones locales, siquiera las Asambleas legislativas se inserten en el cuadro general de la estructura del Estado, como se insertan asimismo los Ministerios o los organismos jurisdiccionales.

Por ello, la Cámara tiene plantillas de funcionarios que están a su servicio y que no son empleados gubernativos; y celebra a diario contratos con plenitud de capacidad, ya para adquirir mobiliario y enseres, ya para editar sus publicaciones, ya para montar y hacer que funcionen sus servicios, etc. Incluso una celosa gestión de sus caudales puede permitirle formar patrimonio propio, tesoro del que ulteriormente disponga con libertad para los fines que a bien tenga.

Y en virtud de esa conceptualización jurídica, los Cuerpos colegisladores redactan y aprueban su propio Reglamento, que en el orden jurídico reviste los rasgos de una «normación autónoma» perfectamente clara y legítima. Creemos, pues, que no hay obstáculo fundamental en conceptualizar el Reglamento como un fenómeno de *prescripción autonómica*, y que esta configuración explica con perfecta *elegantia iuris* las aplicaciones correctas, aunque

---

<sup>67</sup> *La garanzia costituzionale*, p. 120.



no las aberraciones morbosas de su ámbito y efectos. De lo contrario, ¿qué título de obligar poseen esas reglas convencionales? ¿Qué garantía entrañan si en cualquier momento y sin trámite adecuado pueden ser violadas por una veleidad de la Cámara? Y, sobre todo, aun siendo reglas convencionales, ¿por qué las dicta la Cámara y cómo se construye jurídicamente su figura? Esta, lógicamente, debe ser inferior no sólo a la Constitución, sino a las leyes ordinarias, como obra que es de una Cámara sola y con duración precaria. Y, sin embargo, la realidad es que tiene fuerza superior a la ley, hasta el punto de que ésta se tramita con arreglo a lo que él mismo establece de antemano al efecto.

#### d) *Una posición reciente*

Fuera insincero callar que contra esta posición se han suscitado últimamente objeciones de cierto peso: en monografía ya citada varias veces, Marino Bon Valsassina ha intentado una construcción nueva utilizando para ello bibliografía abundante y revelando gran dominio de problemas actuales y de la más moderna doctrina germánica, francesa e italiana.

En capítulos sucesivos va examinando y criticando las principales teorías hasta ahora expuestas, ya que «en sus intentos repetidos y en general poco fructíferos de resolver los problemas referentes a esa anómala fuente de Derecho (el Reglamento parlamentario) nos ofrecen un abundante catálogo al identificarla con una u otra de las categorías de dominio común» (p. 33). Por eso dedica muy jugosas páginas, que pasamos a extractar, a rechazar erróneas asimilaciones.

Ante todo, el Reglamento parlamentario no es una verdadera ley capaz de conferir facultades ni de crear obligaciones, aunque otra cosa se dijera a veces, abusando de la imprecisa significación del vocablo «ley» (pp. 34 y ss.).<sup>68</sup> Menos aún puede ser considerado como una «ley delegada», porque no implica delegación una norma atributiva de competencia; porque no se dan aquellas notas de transitoriedad y precariedad que a la delegación sue-

---

<sup>68</sup> Y también por la superstición de la ley, que fue tan característica del racionalismo revolucionario francés. La reacción luego advertida parece borrarse de nuevo en nuestros días, que propenden, en la prisa de la época actual, a crear una nueva idolatría legalista y probablemente peligrosa; pero no es ocasión la presente para desarrollar el tema.

len acompañar; porque tampoco se ve la falta de novedad que a las leyes delegadas corresponde, y porque el supuesto delegante no puede recuperar y ejercer por sí las facultades cedidas (pp. 38 y ss.).

Mas tampoco cabe pensar en la normación autónoma, pese a haberlo sostenido eminentes tratadistas alemanes (Meyer, Laband, Perels, Mayer-Anschütz, Seydel, Stier-Somlo, etc.) y haberlo recogido luego la doctrina latina (con figuras como Duguit, De Bornier, Arangio-Ruiz y Codacci-Pisanelli). Y aun cuando en nuestros días reproduce esa tesis Sica, apreciando que existen los dos elementos esenciales, a saber: libertad de ejercicio y delimitación jurídica del fin, es lo cierto que se emplea un concepto genérico y atécnico de la autonomía, y de poco puede servir una mera etiqueta verbal, que no distingue entre entes públicos y órganos del Estado ni señala la diferencia entre los órganos que concurren a constituir el Estado y las entidades que a éste se contraponen, entrando con él en relaciones intersubjetivas y formando instituciones *per se*, derivadas y particulares. En definitiva, pues, y aun aceptando que la autonomía combine el elemento de legislación con la eficacia formal del acto administrativo, y que el elemento subjetivo encarne en órganos del Estado o en entes públicos dotados de la peculiaridad de la institución, es evidente que, al actuar con vestidura personal distinta de la de órganos estatales, hay un despliegue de poderes no soberanos que no arrancan del ordenamiento general, cosa contraria a la esencia de las normas autónomas, cuyo título de validez se inserta por definición en el citado ordenamiento (pp. 43 y ss.).

Con mayor motivo ha de rechazarse el criterio de la cuasiautonomía, simple juego de palabras. Ciertamente que históricamente las Asambleas representativas eran admitidas como titulares de derechos propios, pues sin haber nacido aún la teoría de la personalidad del Estado, las Cámaras venían a ser sujetos de Derecho independientes, enfrentados con el príncipe, por ejemplo. Ciertamente que por ello subsiste alguna analogía entre Parlamento y Corporación autónoma, y que sobre esa base queda equiparado el Reglamento de aquél a las normas estatutarias. Pero la misma expresión usada («cuasiautonomía») revela que estamos en presencia de una autonomía espuria, pues lo que crea es... Derecho estatal, a diferencia de la «pura», que corresponde a entes públicos no estatales aptos para crear Derecho propio (pp. 43 y ss.).

Por último, el Reglamento parlamentario no es un equivalente de las reglas de corrección y buen trato. Según Santi Romano, esa *correttezza*

significa moral política, equidad, buena fe, diligencia y valor en la vida pública, uso adecuado de poderes discrecionales, empeño de honor entre partidos, educación cívica, deferencia mutua, respeto, cortesía, ceremonial, convencionalismo. . . , etc. Los Reglamentos, empero, son Derecho; no se agotan en una serie de resoluciones correctas, no son simples usos condensados. A lo sumo habrá aquel común espíritu funcional que la práctica italiana llama con el nombre grato de «galateo parlamentare», pero de ahí no cabe pasar (pp. 53 y ss.).

Ahora bien: refutadas las teorías principales formuladas, pasa nuestro autor a esbozar la suya, que es original, aunque acaso algo compleja,<sup>69</sup> quizá porque intenta ensamblar dos posiciones que no acaban de admitir soldadura autógena. En efecto, Bon Valsassina ensalza primeramente la construcción de Romano (que califica de «opinión dominante») sobre la naturaleza de *norma interna* que al Reglamento parlamentario corresponde, pero en seguida acude a combinarla con aquel dualismo irreductible que ya Jellinek hubo de advertir en tales Códigos, y entonces ve en las disposiciones de ámbito externo algo así como un Reglamento en sentido técnico, aunque no emane del Gobierno, sino de un poder político autorizado expresamente por la Constitución. En síntesis, pues, se inclina a aceptar que se trata de un Reglamento de Derecho, porque implica manifestación inmediata de soberanía y porque se trata de norma inferior a la ley.

Aclarando un poco más los conceptos, diremos que los actos internos no producen efectos sino en el ámbito jurídico de la propia organización y no se proyectan, al menos directamente, en la esfera de los terceros. La categoría de actos internos que principalmente ha atraído a la doctrina es la de las *normas internas*, cuyas dos notas esenciales son éstas: no pertenecer al ordenamiento general del Estado y no afectar a terceros extraños. Y si bien Donati se ha fijado en el elemento finalista, Romano insiste en que el Reglamento parlamentario no contiene verdaderas normas jurídicas, porque éstas presuponen un poder soberano que las dicte, y los referidos Reglamentos se fundan en la supremacía especial de la Cámara, regulan relaciones

---

<sup>69</sup> Ciertos libros me recuerdan lo que ocurría con unos célebres «apuntes» que hube de estudiar al comienzo de mi carrera. Su benemérito autor exponía con tan honrada claridad las teorías heterodoxas, que todos las entendíamos sin dificultad; pero al desarrollar luego la teoría ortodoxa, acaso por humildad excesiva, quizá por entusiasmo exagerado, el resultado era desgraciadamente todo lo contrario.

internas de un órgano estatal y no entran propiamente en el sistema del Derecho objetivo.

No todo, sin embargo, son actos internos en los Reglamentos parlamentarios. La manera de contar el quórum, o la tramitación de un proyecto, o la votación de un texto entran desde luego en esa categoría. Mas junto a ello se dan en la vida parlamentaria no pocas normas que rebasan tal esfera: pensemos en el examen de las actas protestadas, en el régimen de las peticiones, en el arduo tema de las sanciones disciplinarias e incluso en los procesos penales que a veces se sustancian en las Cámaras Altas. En todos estos casos hay ya algo de índole intersubjetiva; son disposiciones de alcance general y externo las que se aplican, y en ocasiones (en Norteamérica, por ejemplo) han cambiado el sistema de gobierno.

A fin de dejar dilucidada en definitiva la cuestión, nuestro preclaro autor sienta una premisa fundamental; para entender cualquier problema de Derecho parlamentario ha de partirse de la idea de que subsisten unos intereses especiales propios del Parlamento, y que el ordenamiento jurídico estima contrapuestos a los del Gobierno, la Justicia y la Administración, aunque sigan siendo intereses del Estado (p. 85). Para comprobarlo basta con recordar ejemplos tomados de la realidad: los Tribunales absuelven de delitos denunciados en una elección y, sin embargo, la Cámara anula el acta correspondiente; la Jurisdicción sigue proceso contra un parlamentario, mas la Asamblea, para no verse privada de su concurso, deniega el suplicatorio; cada Cuerpo colegislador aprueba su presupuesto, pero ni el otro Cuerpo lo examina ni nadie lo fiscaliza, etc. En suma, perduran hoy intereses estatales cuya mejor garantía estriba en que sea el Parlamento quien se cuide de su defensa, y de ahí su independencia o exención (que poco afortunadamente se califica de «autonomía»). De esta suerte, las Cámaras viven en un ambiente de garantías constituido por cierto conjunto de privilegios que forman el complejo unitario y orgánico de sus reglas e instituciones. Y como en ese núcleo figura la facultad de autoconstituirse mediante su normación interna, llegamos a la conclusión de que las Cámaras obtienen un ordenamiento particular plenamente distinto del general del Estado, subordinado a éste y cuya juridicidad no cabe negar (p. 93).

Cuestión delicada es la de concretar en qué relación quedan las normas internas con el ordenamiento general, a fin de puntualizar si aquéllas pierden su naturaleza originaria para convertirse en normas jurídicas estatales. La realidad es que no se opera un reenvío *recepticio*, sino simplemente un

reenvío *formal*, y que mediante ello lo que carecía de fuerza normativa en el ámbito del ordenamiento reenviante (pues era mera hipótesis de hecho), adquiere nuevo significado, y al surgir el caso brotan consecuencias jurídicas acordes con el propósito de quien dictó la norma interna, aunque nuevas en otro sentido para el reenviante.

Finalmente, la delicada cuestión de establecer el fundamento jurídico de las normas externas incluidas en el Reglamento parlamentario se resuelve recordando que la actividad de las Cámaras queda subordinada a la Constitución y a las leyes, pero que la institución parlamentaria no actúa *ejecutando*, sino observando una regla instrumental sobre la producción del Derecho, y puede así crear válidamente disposiciones jurídicas materiales que le son autónomas, siquiera deriven a la postre de la voluntad extraña que atribuyó esa competencia (pp. 99 y ss.).

#### e) *Refutación de objeciones*

El meticoloso estudio realizado por Bon Valsassina representa un esfuerzo altamente meritorio y digno de aplauso fervoroso; mas a la postre desemboca en una solución que, lejos de sosegar nuestras preocupaciones, viene a aumentarlas considerablemente. Buscábamos cauce jurídico para debido encuadramiento de una figura normativa de no fácil catalogación, y al final de la pesquisa nos encontramos con que, a fuerza de distinguir y de subdistinguir, la unidad conceptual se rompe y en lugar de buscar fórmula satisfactoria para legitimar el Código único hemos de hallar doble solución según la naturaleza intrínseca de sus reglas, y, lo que es más grave, se necesita construir mecanismo alquitarado que permita reconducir a la vieja unidad orgánica los dos sectores que en cierto modo resultan antitéticos y contrapuestos por su origen, naturaleza y destinatarios. Y todo ello sorprende con mayor motivo cuando vemos que el autor abomina de la *Begriffsjurisprudenz* y quiere no separarse de la Historia para llegar a lo jurídico, o cuando acude amorosamente una vez y otra a la doctrina expansiva de Romano, o cuando en varias ocasiones reconoce que el Parlamento es órgano colegial de todo el pueblo y que en el fondo se trata de defender juntamente al Parlamento y al Estado.

Sintetizando al máximo podríamos decir que las objeciones de Bon Valsassina se reducen a dos, a saber: 1<sup>ª</sup> El Reglamento parlamentario no re-

presenta conjunto orgánico de preceptos uniformes y homogéneos, sino que dentro de él hay algo así como dos capas, una que se destina a los propios miembros y regula lo que llamaríamos con Gneist los *interna corporis*, y otra que afecta a sujetos extraños no miembros de la institución; y 2ª La referencia al concepto de «autonomía» o de «cuasi-autonomía» resulta inaceptable por la vaguedad e imprecisión de este fenómeno y la diversidad de criterios sobre ello en el orden jurídico, por lo cual nunca puede constituir fundamento que justifique la pretendida normación autónoma parlamentaria. A ambas objeciones cabe responder con la obligada mesura y con la brevedad que el espacio impone.

En cuanto a lo primero, convengamos en una cosa: sometido a ese proceso electrolítico cualquiera de los Códigos que hoy existen sería fácil asimismo articular esa estratificación y, por tanto, poner en cuestión el valor jurídico de las reglas destinadas a los *interna* y a los *externa corporis*.<sup>70</sup> Cuando una Constitución se ocupa de los extranjeros y no sólo de los nacionales o ciudadanos; cuando un código mercantil afecta a relaciones en que uno de los sujetos no es comerciante; cuando una ley de régimen local contiene disposiciones sobre los que no son vecinos ni domiciliados, etc., ¿no estamos en presencia de situaciones que rebasan la órbita estricta de aquellos *interna corporis* a que debe reducirse en principio, según parece, la facultad de normación *jurídica* autorizada? Y lo mismo ocurre con las hipótesis, más

---

<sup>70</sup> La conexión inescindible entre los *interna* y los *externa corporis* se revela en cuanto profundicemos un poco. Pertenece, desde luego, a aquella primera esfera el privilegio de la inviolabilidad parlamentaria. Ahora bien, supongamos que un diputado, al interpelar al Gobierno, censura, zahiere y acaso ofende a un particular que no es miembro de la Cámara. El *Diario Oficial de Sesiones* recoge el discurso y la prensa diaria lo reproduce. ¿Cabe negar que el particular maltratado podría en cualquiera otro caso pedir reparación, demandar judicialmente o querellarse, etc., y que, sin embargo, aquí, y por la naturaleza del privilegio no puede hacer más que resignarse dolorido?

Otro ejemplo, pero de signo contrario. Los ministros, aun no siendo parlamentarios, pueden asistir a las Cámaras (salvo en Inglaterra) y tienen derecho a hacer uso de la palabra siempre que la pidan. Esto corresponde en algún sentido a los *externa corporis*, pues el ministro no es ni senador ni diputado. Ahora bien, usando al máximo de ese derecho, o abusando del mismo, el ministro puede entorpecer la discusión, embrollar y aun esterilizar el debate; obstruccionar, en síntesis. Y si el presidente, saliendo al paso de tales demasías, pretende llamarle a la cuestión, y con mayor motivo si frente a la contumacia intenta imponerle la más mínima sanción disciplinaria, el interesado se revolverá airado y negará potestad a la Presidencia. En caso de allanarse cobardemente ésta, ¿no corre peligro la buena marcha de los trabajos, no se perturban profundamente los *interna corporis*?

cercanas al caso, de unas ordenanzas municipales, o de un estatuto de compañía anónima, o de una reglamentación de cooperativa agrícola... Por ese procedimiento acabaríamos deshaciendo tales cuerpos legales, destruyendo su unidad, su economía esencial, su inspiración única y constante, que fue motor de toda la regulación establecida. Y, a la postre, ¿cuál sería la ventaja obtenida en Derecho?

En cuanto al segundo extremo, ¡qué pocas veces podemos emplear en nuestras disciplinas un concepto diáfano, un vocablo unívoco, una expresión que no se preste a la anfibia! Sin apartarnos del propio autor a cuya fina construcción nos venimos oponiendo, hay también otras nociones que él mismo censura como equívocas, aun siendo fundamentales y de muy general aplicación. Valgan, por vía de ejemplo, dos: la Constitución y la Ley. Hablando de aquélla, y cuando discute si los Reglamentos parlamentarios contienen Derecho que materialmente sea constitucional, admite desde luego la tesis, pero añade que lo mismo sucede con cualquier fuente de Derecho que ayude a determinar... *«il contenuto concreto di quella tormentata nozione dommatica che è la costituzione in senso sostanziale»* (p. 42); con lo cual quedamos en plena y angustiada preocupación ante ese concepto torturante de Constitución sustancial. Y páginas antes (34 y ss.), al ocuparse de los Reglamentos parlamentarios en relación con la ley, nos advierte *«... quanto sia polisenso il vocablo 'legge', entro e fuori dei confini della giurisprudenza...»*. Y entonces ya entramos en perplejidad agobiante, porque, con los ejemplos que el docto escritor cita, acabamos por convencernos de que decir «ley» es decir muy poca y muy oscura cosa, lo que aconsejaría prescindir de esa locución (sin la cual no podríamos movernos en nuestro oficio de... *legistas*).

Todo ello revela que a fuerza de ahondar porfiadamente y de no renunciar a disección minuciosa de pequeños plexos puede llegarse a una conclusión paradójica, pues queriendo captar la realidad genuina y completa, obtenemos como resultado una figura nada orgánica, algo aberrante y que recuerda, con la subsiguiente falta de viabilidad, las imágenes literarias de la sirena mitológica o del centauro poético. En efecto, el Reglamento encierra, bajo la engañosa coherencia de su unidad aparental, dos series o grupos de normas que se refieren a destinatarios distintos, responden a finalidades divergentes y tienen su fundamento en orígenes dispares, por donde a la postre nos vemos en presencia de una adición arbitraria y recusable de elementos heterogéneos que se resisten en buena lógica a todo intento de suma.

Además, si vamos renunciando a conceptos admitidos o a expresiones consagradas (y con las cuales todos nos entendemos) y queremos inventar nuevo vocabulario jurídico de tipo purísimo, exento de neblinas circundantes y nítido en sus perfiles y contornos, corremos el riesgo de crear una jerga, un esperanto bien intencionado, pero que no servirá ciertamente para facilitar el diálogo; antes al contrario, engendrará sensible confusión hasta que llegue a conocerse, difundirse y aceptarse (si es que a tanto alcanza la buena fortuna).

Por otra parte, no deja de resultar un tanto extraño que se invoque la teoría de Romano para angostar la esfera de lo jurídico, cuando precisamente el brioso empuje de su doctrina marcha en el sentido de ensanchar esa misma área, negando con ello cierta posición, muy difundida, que reservaba para el Estado el monopolio de la «juridificación».<sup>71</sup>

En efecto, el ilustre administrativo italiano vino sosteniendo (sobre todo a partir de su notable obra *L'Ordinamento giuridico*) que el Derecho no es un producto exclusivamente estatal, sino más bien un fenómeno que se da en todas las organizaciones sociales, cada una de las cuales constituye un centro creador de normas jurídicas (*ubi societas, ibi ius*). Toda institución, en cuanto implique organización social estable e individualizada, tiene su Derecho propio y particular; por donde resulta que, junto al Derecho del Estado, existen otros, como el canónico, etc. Y de ahí que no sea el Estado la

---

<sup>71</sup> La sugestiva teoría expuesta por Santi Romano tuvo tan extraordinaria repercusión que, a partir de aquel momento, la doctrina italiana giró en torno a esa concepción, ya para ensalzarla, ya para combatirla. Un resumen de posiciones a este respecto puede verse en Sergio Panunzio: *Stato e Diritto (L'unità dello Stato e la pluralità degli ordinamenti giuridici)*, Módena, 1931, p. 22, nota 2. Mas es de notar que el propio Panunzio, que ya era un sindicalista convertido («partido da Sorel, io arrivato a Mussolini», dice honradamente en la p. 16), no deja de recoger algún eco de aquella voz autorizada, aunque la modulación se opere a través de una técnica fascista, pues la conclusión consiste en reconocer la pluralidad jurídica, pero en reafirmar a la vez la unidad política, ya que dicha unidad exige la unidad de soberanía, que sólo se da en el Estado, tanto más fuerte y más real cuanto más compleja resulte la variedad interna y trabada de instituciones ricas y vigorosas (y *servata distantia*, no estaría muy alejada alguna sugestiva posición del más agudo filósofo del Derecho en la propia Italia). Y otro tratadista, Alessandro Groppali, entiende que si bien en la base de una institución cualquiera se dan, contemporáneamente con su misma constitución, los complejos de normas que regulan, por lo menos, su organización (pues al nacer el ente se establecen también las normas que regulan su estructura y sus actividades fundamentales), sin intervención del Estado no hay Derecho, porque sólo así se convierten en conceptos jurídicos los sociales (*vid. su Dottrina dello Stato*, Milán, 1945, pp. 136 y ss.).



fuente única de Derecho posible, puesto que cualquier grupo social está en situación de elaborar otro Derecho.

Ello arranca de esta base: que el *prius* estriba en la organización social, y que las normas jurídicas, en cuanto manifestación secundaria y derivada, constituyen el *posterius*. Ahora bien: surgen en seguida situaciones de hiato jurídico, porque todo el Derecho ha de formar un solo Ordenamiento regulador de nuestra conducta social para la convivencia y la justicia, y porque no vale admitir Derecho de primera y segunda categoría, ni un *ius nobile* junto a un *ius rusticum* o *plebeium*. Por ello tampoco faltaron en Italia discrepancias.

Una idea, desdeñada por Bon Valsassina, puede guiarnos con rumbo seguro: la idea de «fin», que a él le parece meramente reveladora, pero no decisiva. En efecto, toda institución viene a justificarse por el propósito, sano y lícito, que la inspira; y esa consideración teleológica vale para demarcar luego el ámbito de los medios indispensables, y legítimos por tanto, que han de garantizársele para su funcionamiento. Si además, y evocando posición filosófica harto conocida entre nosotros, recordamos que el hombre viene inserto en un clima («yo soy yo y mi circunstancia»), podremos ya marchar desembarazadamente.

En efecto, dentro del Estado (cuya personalidad aceptamos sin reparo) existen órganos, modulados como verdaderas instituciones a veces. El Ordenamiento general reconoce y asigna competencias para que ninguna función importante quede ni desatendida ni disputada. Organos son la Jurisdicción, el Gobierno, las Cámaras legislativas. Y entre esos órganos se dan momentos de colaboración; mas pueden surgir también fricciones. No cabe negar esa realidad, ni atrincherarse en la tesis de que una Asamblea carece de personalidad jurídica, cuando a diario vemos, por ejemplo, que un Ministerio cede terrenos a otro Departamento. Más aún, cada organismo, al asegurar su propia vida y actuación, está dirigiéndose en algún sentido a la colectividad, no sólo a sus propios subordinados. Si se quiere que las Cámaras desempeñen sin trabas ni injerencias sus funciones, y la altísima importancia de éstas exige garantía de suidad jurídica, eliminación *a priori* de injerencias o coacciones, no hay otra solución que reconocerles ámbito propio de autonormación y autogobierno, aunque ello parezca rebasar en ocasiones el recinto de los *interna corporis*, pues de lo contrario se frustraría el objetivo tan afanosamente perseguido. Es más, esos *externa corporis* están

condicionados a lo entrañable, interno y sustancial que ha de salvarse a todo trance; en primer término, porque sólo son afectados cuando se actúa en locales de la Cámara o en los trabajos peculiares de ella; y en segundo lugar, porque de nada serviría, v. gr., haber consagrado el inevitable poder disciplinario si éste se había de detener ante los extraños, autorizando desmanes de visitantes o de ministros no parlamentarios que hicieran imposible el buen despacho de los asuntos.<sup>72</sup>

En conclusión, si no es potestad privativa de la comunidad estatal la creación de reglas de Derecho; si cualquiera individualidad estable y organizada está autorizada para crear sus propias reglas, que son Derecho también; y si el Parlamento, en concreto cada Cuerpo colegislador, tiene categoría de órgano estatal de altísimo relieve, obligado a defender su propia actuación, siempre dentro del Estado, pero ante el temor de agresión por otros órganos, ¿cabe negar *autonomía* a una Cámara legislativa cuando sin dificultad se le reconoce a tantos otros complejos institucionales de rango inferior, e incluso la moderna vida administrativa está llena de descentralizaciones por servicios, con sus notas subsiguientes de personificación y patrimonialización para estos efectos? El Reglamento parlamentario, pues, representa norma autónoma. Y ello en cuanto a la totalidad de sus preceptos.

---

<sup>72</sup> La cuestión que surge inmediatamente cuando el Reglamento reviste tan sólo el carácter de norma interna es ésta: ¿Puede tener fuerza vinculante para quienes no sean miembros de la Cámara o personas que en ella hayan de actuar? A ello ha de contestarse afirmativamente. Y ello por dos razones, a saber: porque si la Asamblea ha necesitado dictar esos preceptos para su funcionamiento, a tal criterio han de someterse (aun no siendo personal parlamentario *sensu stricto*) quienes acudan a sus locales, presenten una petición, asistan a una tribuna, etc.; y, además, porque si la norma fue aprobada por quien podía hacerlo, y así se da por supuesto, obliga a cuantos intervengan en la vida de la institución, como obligan las Ordenanzas municipales a todos los habitantes del término o el Estatuto de una Sociedad Anónima a cuantos con ella traben relación.

Y ello se advierte más diáfamanente cuando las Cámaras, como sucede en Inglaterra, tienen carácter de Tribunales, incluso con cárcel propia. En las *Standing orders of the House of Commons* venía figurando (núm. 103) entre las facultades del *Serjeant-at-arms* la de detener a las personas ajenas a la Asamblea que penetrasen en lugares indebidos o no observasen la conducta adecuada. Y disposiciones algo similares constan en la regla V de la Cámara de Representantes norteamericana. (*Cfr. I Regolamenti Parlamentari*, con prefacio de M. Ruini, Milán, 1953.)

Pensemos, por lo demás, en los privilegios diplomáticos, desde pasaporte y valija hasta extraterritorialidad. De no ser por la inmensa trascendencia que reviste la representación de un Estado extranjero, ¿podrían tolerarse esas situaciones? Y, sin embargo, la alteza del fin justifica la existencia de los medios y su alcance *erga omnes*.

## 6. Peculiaridad del Reglamento parlamentario español

La doctrina que se deja expuesta no se podría aplicar al Reglamento actual de las Cortes Españolas. Según voz de máxima autoridad, que la experiencia corrobora, nuestro país se halla en un proceso no interrumpido de institucionalización política; nuestra Constitución se encuentra *in fieri*. De ahí que con referencia a cualquiera de sus estructuras concretas sólo quepan dos cosas, a saber: señalar la inspiración a que responde y estudiar el problema en los términos específicos que se derivan de su etapa de organización. En cuanto a lo primero, los pasos ya dados y los propósitos enunciados con reiteración hacen ver que nuestro régimen rechaza la idea, seductora por lo fácil, pero recusable por su ineficacia, de copiar modelos exóticos que acaso en su nación de origen fueron fecundos y aquí pueden resultar inoperantes por falta de arraigo; se aspira a modelar figuras extraídas de nuestra propia cantera y que, atemperadas al tiempo en que nos movemos, logre no perder solera sin oler tampoco a ranciedad; se desearía, por así decirlo, una «tradición actualizada».<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> De sobra se comprende que en el mundo político, y después de tantos siglos de experiencias acumuladas, el prurito de originalidad puede reputarse presuntuoso o baldío. Y, sin embargo, el ansia es noble y rima perfectamente con el afán natural de hacerse un traje a medida, en vez de surtirse en un gran almacén lleno de vestidos «de confección». Aparte de que cada una de las soluciones ya ensayadas en otros países o en otros climas nació también como obra original y la matriz de la Historia no se ha secado para estos menesteres. Lo importante es, y ningún movimiento nacionalista puede olvidarlo, que cada pueblo tiene su fisonomía entrañable y radical, y que el progreso consiste en no traicionarla, pero tampoco dejarla congelada; por tanto, hay que calar hondo en el subsuelo de la propia Historia y luego situarse en el momento actual; que la verdadera tradición no estriba en repetir ahora lo que antaño hicieron los Reyes Católicos, sino en pensar qué hubieran hecho Sus Altezas de encontrarse en la presente circunstancia.

Manifestaciones de originalidad bien acusada tiene no sólo el reclutamiento de las Cortes, sino alguna institución reciente, como el Consejo del Reino, cuyas funciones pueden, sin embargo, y dada su composición, dificultar de hecho el funcionamiento en algún caso, como veremos.

Por lo demás, y dando ejemplo de lo que acaba de decirse, es de justicia recordar un pequeño y no remoto precedente. El anteproyecto de Constitución elaborado entre nosotros en 1929, y que es por tantos conceptos interesante (aunque no lo hayamos estudiado con el cariño o la atención que su texto merecía), sugirió ya la conveniencia de crear un Consejo del Reino para asesoramiento del Poder moderador en el ejercicio de ciertas prerrogativas (art. 44 y Ley orgánica de la institución). Por cierto que ello no tuvo público propicio, pudiendo citarse el juicio muy desfavorable que formuló Muñoz Casillas: *Los sistemas presidenciales*, Madrid, 1929, pp. 164 y ss., acaso

Por eso desde 1942 se inicia la etapa de nuevo funcionamiento de las Cortes Españolas, gloriosas en la Edad Media, decadentes hasta la desaparición virtual durante la Casa de Austria y primera centuria de la de Borbón, restablecidas con vestidura moderna a principios del siglo XIX y que con avatares diversos desde entonces, e incluso con peligrosas exageraciones y desvaríos en la época de la II República vuelven a surgir como órgano de magno relieve para acometer las altísimas misiones que se les asignan. Ya su misma composición revela originalidad innegable, aun cuando ello no implique haberse logrado la perfección absoluta, y el deseo de mejora constante ha motivado los retoques a que en su lugar oportuno hicimos alusión. Pues bien: en esas condiciones, y para obrar con la apetecible cautela, resultaba prudente guiar los primeros años de actuación parlamentaria, colaborando Cortes y Gobierno en la elaboración del Reglamento que hubiera de seguirse. Y de ahí la fórmula, repetida desde la disposición adicional primera de la Ley de 1942, según la cual «las Cortes, de acuerdo con el Gobierno, redactarán su Reglamento», fórmula de cierto sabor doctrinario que recuerda los preámbulos de nuestras Constituciones de 1845 y 1876.

Como consecuencia de todo ello, y ateniéndonos al momento presente, hay que distinguir, para cumplido enjuiciamiento, estos tres aspectos: fondo, trámite y forma final.

Por lo que respecta al fondo, nuestro Reglamento parlamentario representa una normación, es un acto-regla, un conjunto orgánico de disposiciones vinculantes que se articula, siguiendo el estilo continental y la costumbre patria, con la estructura de un Código, pero que es obra de colaboración.

Ahora bien: toda esa cooperación de elementos parlamentarios y gubernativos revela un acto complejo, lo cual exige examen cuidadoso de estos problemas: 1º, quiénes colaboran en su realización; 2º, en qué orden interviene para ello, y 3º, qué facultades posee cada uno de esos factores.

---

porque no veía con simpatía su composición ni sus atribuciones; cosa explicable dado que el autor prefería un auténtico Senado con todas sus consecuencias.

En distinto aspecto, originalidad ofrecen (al menos, relativa) otras dos cuestiones que hoy preocupan con razón a los estudiosos de Derecho público: la pulcra demarcación de esferas entre Ley y Reglamento, para asignar a cada una de estas figuras su órbita propia y legítima de acción, y el derecho de las Comisiones parlamentarias no sólo a dar dictamen, sino a aprobar por sí los proyectos sometidos a su conocimiento, sin ulterior intervención de la Asamblea plenaria; pero la importancia de estas cuestiones aconseja reservar su examen para momento ulterior.

Y se comprende fácilmente: el acto no logra plenitud ni tiene eficacia hasta que cada uno de los elementos que operan ha realizado lo que le incumbía, en el tiempo, en la forma y con las facultades a que le autorizaba su respectiva titularidad.

Y, por otra parte, no es lo mismo (y el ejemplo de cómo se tramita una ley viene a probarlo) que la iniciativa corresponda a uno o a otro, y que la aprobación final, sanción, etc., incumba a éste o aquél. La experiencia enseña v. gr., que las atribuciones financieras de las Cámaras Altas quedan muy mermadas por el mero hecho de que los proyectos tengan que presentarse primero a la Cámara popular (el mal se agrava porque, habiendo fecha tope para la aprobación senatorial, falta incluso tiempo material para discutir con amplitud y serenidad). Y en punto a la sanción, sacramento último en los regímenes monárquicos, su mismo valor supremo, pues todo lo anterior no pasa de ser una propuesta, dificulta la libertad de ejercicio por parte del príncipe, que no suele atreverse a frustrar la promulgación cuando ya ha recaído la aprobación de ambos Cuerpos colegisladores, y ello, en buena doctrina, puede interpretarse como una conformidad prestada por la nación. Esto explicaría por qué el veto absoluto, o mejor dicho, la no-sanción, haya desaparecido en Inglaterra (por no usarse desde tiempos de la reina Ana), si no fuera otra la causa más próxima, a saber: que la progresiva introducción del régimen parlamentario ha permitido al Gobierno cruzarse en el camino de un proyecto de ley, y contando por definición con la mayoría de la Cámara popular se evita así la violencia que luego podría representar una negativa del príncipe ante una ley que habían aprobado ambos Cuerpos colegisladores. Lo comprueba, *a sensu contrario*, dicho sea de paso, el mantenimiento del veto suspensivo, pero vigoroso, en los países de sistema presidencialista donde Gobierno y Parlamento se mueven con disociación perniciosa.

Por lo demás, debemos confesar que no siempre captamos con la precisión deseada los perfiles nítidos del sistema establecido. Resulta claro que no estamos en presencia de una genuina normación autónoma. Resulta evidente que para la elaboración del Reglamento parlamentario han de concurrir y colaborar dos órganos: las Cortes y el Gobierno. Pero ya todo lo demás queda un tanto en indefinición. De atenernos a la dicción literal, y parece lo más correcto, entendemos que el sujeto protagonista debe ser la Asamblea, y que necesitará contar con el Gobierno para que éste dé conformidad, pues a aquélla corresponde «redactar», y la única limitación que se le impone es que vaya «de acuerdo» con el Gobierno.

Nada de ello es insólito ni nuevo. Así, en el terreno del Derecho público como en la esfera del Derecho privado encontramos casos en que la magnitud misma del acuerdo votado o la trascendencia del negocio jurídico convenido aconsejan la intervención ulterior aprobatoria y tuitiva de alguna autoridad que, prestando asentimiento *a posteriori*, venga a completar el conjunto de requisitos legalmente previstos como necesarios, dejando así perfecto el acto de que se trata.

Finalmente, y en cuanto al tema de *forma*, una nota que también es de realidad perfecta: el Reglamento parlamentario español recibe, como dejamos dicho, el trato de una ley en cuanto a firma por el Jefe del Estado e inserción en el periódico oficial. Y, sin embargo, también en esto hay alguna observación que formular. En efecto, como anota Fraga, no se incluye la fórmula habitual, que normalmente dice: «En virtud, y de conformidad con la propuesta elaborada por las Cortes Españolas, *Dispongo...*»; sino que se transcribe pura y simplemente el texto del Reglamento, consignándose a continuación la data y firma por el Jefe del Estado; por tanto, hay un matiz diferencial con respecto a las leyes ordinarias.

Item más: según el mismo autor, no habría un acto de verdadera «sanción», sino una publicación más bien, pues logrado el acuerdo de principio con el Gobierno, «se trata de un texto autónomo de las Cortes...». De buen grado reconocemos la autoridad del docto profesor, mas en este caso hemos de rendirnos a la mayor autoridad del presidente de las Cortes, vocero lógico de los privilegios de éstas, y la opinión por él formulada en la sesión del 21 de diciembre de 1957 se resume en estos conceptos: «*no por acuerdo de Gobierno, sino de acuerdo con el Gobierno*»; y «una vez obtenido (ese acuerdo) satisfactoriamente, espera ahora vuestra confirmación antes de la *sanción* por el Jefe del Estado». En conclusión, pues, nos acercamos mucho a la figura de una «ley», aunque existan leves variantes de matiz en las fórmulas (*iniciativa interna*, asenso ulterior del Gobierno, sanción por la Jefatura del Estado en términos especiales y publicación en el *B.O.* de la nación).

Y de ello deriva una consecuencia algo insospechada: la colaboración gubernativa, que aminora la autonomía parlamentaria del Reglamento, sirve a la postre para dar mayor relieve a éste, aclarando su jerarquía en el catálogo de las fuentes del Derecho. Porque una cosa es que el Reglamento parlamentario resulte obra de colaboración entre Cortes y Gobierno, y otra muy distinta que luego, al publicarse, revista la forma de ley. Lo primero afecta a su producción, al *iter* que ha de seguirse para que el acto complejo

se realice y quede perfecto; lo otro afecta al lugar que el Reglamento parlamentario ha de ocupar en la jerarquía de las fuentes. Y cabe que en el primero de esos aspectos el Reglamento aparezca como en inferioridad, pues no nace automáticamente por decisión privativa de la Cámara, y eso le resta valor; pero en el aspecto segundo parece evidente que el Reglamento así publicado no queda por debajo de la ley ordinaria, sino al mismo nivel de ella, y en tal sentido su relieve aumenta.

## 7. *A modo de conclusiones*

El carácter fundamentalmente doctrinal, teórico y técnico de las presentes páginas no autoriza para consignar verdaderas conclusiones que aspiren a inmediatas soluciones prácticas: ni siquiera resultaría lícito aventurar opiniones con respecto al problema en abstracto; menos había de serlo el enjuiciamiento de un sistema específico y concreto; y aún más recusable sería osar la sugerencia de posibles modificaciones aconsejables. Y, sin embargo, tan natural parece todo ello que acaso resulta exigible, por lo cual formularemos algunas parcas reflexiones finales, referidas en primer término al panorama universal del mundo circundante, tan necesitado de honda reforma en sus instituciones capitales, y en segundo lugar, a la situación del Parlamento, ya en general, ya con referencia a las Cortes Españolas.

### a) *Necesidad de revisar el esquema clásico de poderes y funciones*

El cambio radical que el mundo ha experimentado en los últimos tiempos obliga a plantear, de nuevo, cuestiones que ya parecían resueltas para siempre. El aumento de población, el auge de necesidades, la elevación del tenor de vida, el ritmo veloz de los acontecimientos, el ansia de mayor holgura, exigen aprovechamiento al máximo de los recursos poderosos que nos ofrece constantemente el progreso de la técnica. Y lo mismo que no cabe renunciar a la electricidad, ni al motor de explosión, ni a los medios de comunicación inalámbrica, tampoco cabe aferrarse a lo antiguo y renunciar a una modernización de instituciones y a un reajuste de mecanismos que permita adecuarnos a nuestra época.

El clásico esquema de poderes y funciones en el Estado necesita una profunda revisión. Ni el Parlamento ha de seguir como estuvo ni la Administración y los Tribunales pueden continuar con su estructura y *tempo* tradicionales. De ahí la insistencia con que se habla unas veces de «crisis», otras

veces de «reforma», no pocas de «racionalización», siquiera esta taumaturgia haya perdido adeptos en fuerza de exagerar el remedio.

En marcha por doquiera la reforma administrativa, y apenas sugerida la que afecta a la Jurisdicción, es forzoso reconocer que en cuanto al Legislativo, o por mejor decir, al Parlamento, se viven multiplicando los intentos, pero en muchas ocasiones fracasan por timidez, por apego al molde consagrado y también (sería insincero ocultarlo) por malsanos estímulos de política mezquina.

Por lo pronto, creemos que en grandes líneas sería conveniente orientar la tarea con arreglo a estas directrices: *a)* revisar a fondo las tareas que le incumben, descargándole de muchas que ya no tienen rango primario; *b)* mantener e incluso acrecentar las de índole fundamental e intransferible; *c)* organizar con planta nueva y espíritu animoso el reclutamiento de los parlamentarios; *d)* dar agilidad, competencia y tono a los órganos internos de las Cámaras y mayor flexibilidad y rapidez a la tramitación de los asuntos;<sup>74</sup> *e)* procurar que el Parlamento legisle lo indispensable, autorice los

---

<sup>74</sup> Según Xifrá Heras y otros: *Regímenes políticos contemporáneos (Curso de formación política)*, Bosch, Barcelona, 1958, p. 341, el nuevo Reglamento parlamentario español «infunde al funcionamiento de las Cortes una orientación acorde con las nuevas necesidades y la experiencia adquirida, consolidando muy especialmente los principios de *publicidad y diálogo*».

Ello autoriza para meditar en un problema grave: el relativo al *mínimum de publicidad indispensable*. La publicidad es... de máxima importancia. No en balde Schmitt, en su *Verfassungslehre (passim)* subrayó la enorme significación que ella tiene en el juego de los dos grandes principios formativos de identidad y representación. Por su parte, Ruini (obra citada, p. 125) nos recuerda que el Parlamento presupone «hablar», y que la discusión *è il fulcro e l'espressione tipica* de los trabajos parlamentarios (ob. cit., p. 115).

En consecuencia, todo cuanto tienda a asegurar un *mínimum de debate público razonable y correcto* constituye elemento indispensable para eficacia de la institución; y si, por el contrario, se rehúye o evita esa discusión con publicidad, se atenta contra la existencia del sistema. No quiere ello decir que se consientan desmanes verbales ni abusos de la palabra; antes al contrario, un Reglamento previsor y una Presidencia con autoridad han de impedir a todo trance esos extravíos que tanto estrago han causado. Mas no se olvide que el Parlamento pierde significación y acaba por pasar inadvertido, cuando trabaja con el silencio y la quietud que acompañan al trámite y despacho de los expedientes gubernativos en un Ministerio laborioso.

Cuenta Ch. Seignobos (*Histoire politique de l'Europe contemporaine*, 6<sup>o</sup> ed., París, 1921; pp. 669 y ss.) que el Pontífice Pío IX cuidó personalmente del procedimiento según el cual había de funcionar el Concilio del Vaticano reunido el 8 de diciembre



gastos e ingresos con severidad, fiscalice correctamente y marque pautas al Gobierno, pero sin arrogarse la labor de gobernar por sí, ni menos la de impedir que gobierne el Ministerio.

b) *Conveniencia de utilizar figuras menores, pero útiles*

Hay en el funcionamiento de las Cámaras, cuando a diario vive uno de sus tareas, algunas actuaciones o figuras que de hecho operan y que implican una labor útil, pero que se resisten a pulcra catalogación en el casillero jurídico tradicionalmente admitido. La borrosidad de contornos no permite inserción pura y simple en ninguna de las categorías formales perfiladas y nítidas; la realidad, empero, impide negarles existencia e incluso pragmáticamente hay que pensar en que de hecho puedan rendir provecho, y merecen por tanto sobrevivir. Prescindiendo de las modalidades múltiples que pueden

---

de 1869. Los proyectos se redactaban por las Comisiones que al efecto había designado, no correspondiendo iniciativa más que a Su Santidad. La primera discusión se realizaba en *Congregación general* presidida por un cardenal nombrado por el Papa y que era el único autorizado para conceder la palabra. Si el proyecto no quedaba aprobado por unanimidad pasaba a una *Diputación* compuesta de veinticuatro miembros elegidos por sufragio secreto, que discutía el caso y presentaba luego dictamen impreso. Se sometía éste entonces a la *Congregación general*, donde, cada miembro votaba oralmente: *placet* (sí), *non placet* (no) o *placet juxta modum* (sí con enmiendas). El idioma usado era el latín y las sesiones eran secretas, pues las de carácter no secreto eran ceremonias de publicación. Y es de notar que las primeras manifestaciones de protesta se formularon precisamente contra la reglamentación que al Concilio se había impuesto (así, el obispo croata Strossmayer en diciembre de 1869, y después algunos prelados alemanes y austriacos en enero siguiente).

Pues bien, unas Cortes no pueden aspirar a ser un Concilio, pero tampoco se le deben parecer en su funcionamiento, lo cual no quiere ciertamente abogar por el charlatanismo perturbador y desbordante. El propio Ruini (*La funzione*, etc., p. 124) se duele de que en su país no exista limitación respecto a los discursos en las Cámaras: «hablamos más —escribe— que en los Parlamentos balcánicos y sudamericanos»; y censurando alguna oración ministerial que duró cuatro horas, agrega que ello no constituye primacía gloriosa, antes bien contribuye a desacreditar la institución. Por vía de consuelo cabría citar algún conocido episodio de Estados Unidos: el caso del senador La Follette, que combatiendo un proyecto habló en una ocasión durante dieciocho horas y veintitrés minutos, o la habilidad del senador Tillmann recitando durante horas interminables textos poéticos de Byron o bien composiciones suyas propias, «which were not masterpieces» (García-Pelayo: *Derecho constitucional comparado*, 1ª ed., Madrid, 1950, p. 317). Pero, conengamos en ello, tales prácticas desprestigian a las Cámaras. Y no nos hacemos la ilusión de que pudiera servir de freno la televisión, como candorosamente apunta el mismo Ruini (ob. cit., p. 130).

presentar las proposiciones no de ley (y que tanto juego dan en la discusión política, sobre todo en Parlamentos de tipo borrascoso), existían en nuestro Derecho parlamentario las comunicaciones del Gobierno que exigían conformidad o no repulsa de las Cámaras (consultadas por separado), el trámite de que «quedaran tres días sobre la Mesa», al cabo de los cuales se entendían aprobadas (concesiones administrativas de cierta índole), o bien la posibilidad de envío a Comisión para dictamen y discusión ulterior, etc. Por otra parte, ¿no tuvieron realidad en nuestras Cortes del pasado siglo los llamados «Decretos de Cortes», y no recuerda todo esto, *mutatis mutandis*, el mecanismo anglosajón de los *private bills*?

Pues bien: estos mecanismos, poco clamorosos, pueden brindar solución no pocas veces, dentro de su modestia de rasgos, evitando que se confundan la anécdota y la categoría, o, lo que es peor, el problema y la pamplina.

### c) *Retoque prudente para ensamblar instituciones*

Contemplando en panorama sintético el actual régimen español, pudiera advertirse acaso algo así como un afán de procurar unidad o establecer conexión. Aleccionados por la dura enseñanza de las divisiones peligrosas, y huyendo de cantonalismos centrífugos, se enlazan jerarquías gubernativas y del Movimiento, se asocian los factores de producción en unión orgánica y trabada, se integran las Cortes con representaciones de cuantos sectores pesan en el país, quedan en una mano las Jefaturas de Estado y Gobierno (aunque previsoramente permita su separación futura la Ley sobre Régimen Jurídico de la Administración) y se hace que encarnen en una misma persona las presidencias de tres organismos tan importantes como el posible Consejo de Regencia, las Cortes Españolas y el Consejo del Reino, según puede comprobarse en el articulado de la Ley de Sucesión.

Ahora bien: aunque ese noble propósito sirve para evitar fricciones, no cabe desconocer que la «unión personal» así establecida puede crear situaciones de dificultad para el sujeto titular de las dos funciones asignadas a los órganos en cuyo nombre actúa. Documentemos la hipótesis con un ejemplo concreto. Según el artículo 5º de la citada Ley de Sucesión, «el Jefe del Estado oirá preceptivamente al Consejo del Reino en los casos siguientes: *Primero*. Devolución a las Cortes para nuevo estudio de una ley por ellas elaborada». Y lo ratifica literalmente en su artículo 15 el Reglamento de dicho Consejo, que fue aprobado por Decreto de 30 de diciembre de 1948.

El caso puede plantearse y no ser sencillo. La facultad atribuida al Jefe del Estado es perfectamente legítima y correcta y está admitida (incluso con mayor amplitud) en otros países, consagrándola expresamente en nuestro Derecho la Ley de Cortes en su artículo 17 (aparte de mencionarse en otros preceptos que al Jefe del Estado le corresponde la «sanción» o la «aprobación» de las leyes, según respectivamente consignan los artículos 1º y 16).

Ahora bien: ¿cómo se moverá con libertad para opinar el Consejo del Reino si lo preside el presidente de las Cortes y de sus doce vocales casi todos han de formar parte de éstas? Tanto al Consejo como a las Cortes se ha querido llevar a las más altas representaciones y jerarquías, pero de este modo hay unos cuantos cargos que resultan «órganos *potenciados*» (sea dicho con fórmula de Jellinek), y en ocasiones se concibe la falta de sintonía posible entre los dos cometidos asignados.

#### ch) *Otras consideraciones complementarias*

1. *Fe en el Parlamento.*—Seguimos creyendo que no puede concebirse un régimen político de prestancia moderna si no figura en él, ocupando lugar destacadísimo, una representación nacional que sea reflejo lo más fiel posible de la realidad genuina del país, y que con tal título intervenga decisivamente en la tarea normativa, en la fijación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos, y en la discreta orientación política de la vida nacional, trazando directrices y fiscalizando la obra del Gobierno.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> En su libro *Bernard Shaw*, Londres, 1926, p. 32, dijo G.K. Chesterton que el Parlamento inglés era una máquina de altísimo rendimiento encaminada a evitar los conflictos políticos. Y este juicio, que avaló en cierto modo Carl Schmitt en su monografía *Die getstesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus* (Munich y Leipzig, 1926), encierra un importante punto de vista, a saber: que en el mundo parlamentario las discrepancias políticas se resuelven de un modo racional, mediante una discusión franca y razonada (Peter Richard Rohden: *Parteiwesen und Führerproblem im modernen Frankreich*, *Zeits. f. d. ges. Staatswissenschaft*, tomo 84, p. 449).

Algo habría que objetar hoy porque la universalización del sufragio, el pluripartidismo estimulado por la representación proporcional y la tiranía insoportable de las fracciones políticas sobre sus miembros han convertido en mito el viejo tópico de que la discusión engendra luz. Ahora manda el partido, con su dogmatismo intransigente que esteriliza la discusión, viene a decir Bon Valsassina (ob. cit., p. 29), y es triste reconocer que la razón está de su parte.

Una acertada composición del Parlamento, una revisión concienzuda de los cometidos esenciales que deben seguirle correspondiendo, y una reglamentación interior eficiente y ágil pueden devolver a la institución el prestigio que por desgracia ha ido perdiendo, y despertar nuevo fervor como el que antaño suscitara.

2. *Excesos y defectos.*—Si en forma simplista reducimos todo el quehacer del Parlamento a dos grandes esferas, a saber, la normativa y la política (pues en ésta cabe la presupuestaria en algún aspecto), tendremos que advertir una realidad ambiente, por muchos sensiblemente deplorada, y es ésta: que los Parlamentos han descuidado la primera y han abusado de la segunda. No se han preocupado tanto de dictar las pocas leyes buenas que fueran necesarias como de hostigar a los ministros, provocar crisis casi insolubles y entorpecer la marcha del país arrogándose la misión de gobernar por sí, que nunca les incumbe.

La reacción se advierte y puede ser tan extremosa y censurable como antes lo fuera la acción en sentido contrario. Proliferan las figuras aberrantes de legislación gubernativa y se propende a sofrenar la fiscalización por el Parlamento hasta convertirlo en Cámara de registro, llamada tan sólo a homologar actos ministeriales previos, sin poder apenas residenciar a los que gobiernan, ni menos fijarles unas líneas capitales de conducta.

3. *La función instrumental del Reglamento.*—Trazados por el Derecho constitucional la estructura del Parlamento y el cometido a éste asignado, la cumplida realización de cuanto ello entraña corresponde al Reglamento parlamentario. De ahí que la naturaleza jurídica de esta singularísima norma, su elaboración e interpretación y su importancia, en definitiva, dependan del juicio que el propio Parlamento haya merecido por su conducta. Un régimen autoritario no podrá fácilmente abdicar de facultades que un sistema liberal o democrático entregaría sin reparo a las Cámaras.<sup>76</sup> *A sensu contrario*, un

---

<sup>76</sup> Es de obligada probidad recordar que el anteproyecto de Constitución elaborado en 1929 no era ciertamente, ni podría serlo, un texto de carácter demagógico; pero en su prudente y delicada redacción se reconocía la autonomía parlamentaria, diciendo el artículo 61 que «las Cortes elaborarán el Reglamento para su régimen interior, ajustado a las bases que la Constitución y la Ley orgánica del Poder Legislativo establezcan», y al propio tiempo se las autorizaba para el examen de actas y calidades de sus individuos y para el nombramiento de su Mesa.

En cambio, el artículo 66, II, prohibía que los ministros fuesen a la vez diputados, aunque les facultaba para asistir a la Cámara y a sus sesiones, personalmente o por delegado, y les concedía voz en todo caso.

criterio de ideología avanzada no transigirá con que se cercenen derechos y privilegios legítimamente predicables de la institución parlamentaria. Y en todo ello influye poderosamente también, como es lógico, la idiosincrasia temperamental de Corporación y miembros; que no es lo mismo una Asamblea de pluripartidismos políticos que una Cámara nacida de un Estado de monopartido; ni necesitan igual trato un Parlamento díscolo, hostil y alborotador e ingobernable que unas Cortes mesuradas, conscientes, respetuosas y activas.<sup>77</sup>

4. *Nada de taumaturgia.*—La superstición de la ley, con un innegable fondo de optimismo racionalista, trasciende al Reglamento parlamentario y no conviene fiar demasiado de su *vis medicatrix*. Un Reglamento malo perturba profundamente; un Reglamento bueno ayuda muchísimo; mas de ahí no cabe honestamente pasar. Y la cuestión reviste suma trascendencia por sus repercusiones nacionales.

Aduzcamos en apoyo de todo ello algunas opiniones de valor. Así, por ejemplo, el sagaz M. Ruini termina su notable monografía sobre *La funzione legislativa (Tecnica delle leggi e lavori parlamentari)* formulando unas atinadas conclusiones, entre las cuales merecen ser destacadas éstas: que las leyes deben estar técnicamente bien hechas, cuidando pulcramente de su preparación y del trámite ulterior; que necesitan hoy especial atención los problemas derivados de la legislación delegada y de los decretos-leyes; que constituye novedad italiana la atribución a las Comisiones de la facultad de aprobar ciertos proyectos de ley (?); que también interesa dar disciplina adecuada a la fiscalización por el Parlamento; y que revisten la mayor importancia tanto una reforma de los Reglamentos de las Cámaras como la corrección de abusos denunciados por la práctica y la introducción de fórmulas para acuerdos que faciliten la realización de las tareas asignadas al Parlamento. Pero, al propio tiempo, dicho autor, citando frase de Churchill, nos recuerda que «si nosotros fabricamos las Cámaras, son ellas quienes nos fabrican a nosotros», y de ahí la trascendencia que asumen las Asambleas en cuanto que crean nuestras normas de conducta y de vida, y así influyen en nuestras mismas costumbres.

Otro simpático especialista del mismo origen, el veterano Vincenzo Miceli, advertía ya en 1910 que si bien de los Reglamentos parlamentarios depende

---

<sup>77</sup> «... ni puede ser tampoco lo mismo el Reglamento de una Asamblea corporativa como la nuestra, que el de un Parlamento partidista, convulso, amenazado constantemente de una posible disolución» (palabras de don Esteban Bilbao en la sesión de 21 de diciembre de 1957).

en gran parte el buen funcionamiento de las Cámaras en los Estados representativos, «*i Regolamenti non possono infondere, a quelle Assemblee le virtù che esse non hanno*». Palabras sabias que podemos hacer nuestras, ya que en esto, como en todo, el factor humano es lo esencial y decisivo a la postre.

Añadamos para terminar otras reflexiones de fuente muy autorizada. El ilustre Joseph Barthélemy, que no era sólo un teórico del Derecho constitucional,<sup>78</sup> sino que intervino activamente en la política de su país (y al final con sensible desgracia), cerraba su densa obra *Essai sur le travail parlementaire et le système des Commissions* (París, 1934) con estas sensatas observaciones: «Haced una Constitución redactada bajo la presidencia de Minos por Solón y Licurgo. Pues bien: si los hombres no son buenos, no marchará nada; no hay mecanismo que pueda sustituir a lo que Montesquieu, en su lenguaje trasnochado, llamaba *la vertu*. No hay Carta política que dispense a los hombres de ser justos y correctos, ni que los haga felices y tranquilos a pesar de sus locuras».

Y, *servata distantia*, diremos nosotros, lo mismo ocurre con un Reglamento parlamentario que con una Constitución. No el texto muerto de la norma, sino la realidad viva de la conducta, es lo que decide, en definitiva. Pero el texto puede servir mucho; y si abre nuevas perspectivas fecundas, como la reforma española hace, y no hay motivo razonable para desconfiar de los que vayan a aplicarlo, existe base fundada para abrir el corazón a la esperanza en bien de la institución parlamentaria.

---

<sup>78</sup> Al hacer Marcel Prélot la recensión de algunas obras anteriores de Barthélemy, subrayó el dato interesante de que éste era el único profesor francés que «había pasado por el laboratorio parlamentario».