

Rosa Velázquez Álvarez ★

Marco Marco, Joaquín J.
El reglamento parlamentario en el sistema
español de fuentes del Derecho
Valencia, 2000

El número 1 de la colección «Temas de las Cortes Valencianas» es una publicación acorde con los objetivos fijados por la Mesa de esta Cámara el 27 de enero de 2000. Tal resolución dispone la edición anual de dos trabajos de investigación sobre el Derecho Parlamentario u otras actividades desarrolladas por el Parlamento autonómico valenciano. Prologado por la Presidenta de dicha Asamblea, en tanto que inicio de la colección, y por el profesor MARTÍNEZ SOSPEDRA, como director de la tesis doctoral que es base de la publicación, este trabajo trata un tema clásico de esta rama del Derecho: la colocación de la principal fuente de este sector del ordenamiento (el reglamento parlamentario) en la ordenación del conjunto del sistema. A esta obra siguen *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes*, de Mariano GARCÍA PECHUÁN, Valencia, 2001, y *La responsabilidad política en los sistemas democráticos*, de J. M. DÍAZ MARTÍN, Valencia, 2002, encontrándose ya los números 4 y 5 de la colección en fase de preparación.

Una extensión contenida para un estudio denso que recorre los hitos más relevantes de la historia parlamentaria española con referencias a la doctrina comparada. La estructura en seis capítulos expone el recorrido lógico de la investigación: partiendo del concepto de autonomía arriba el autor a un capítulo final que, según sus propias palabras «no pretende otra cosa que dar una respuesta definitiva al complejo estudio del reglamento parlamentario»¹. Para ello ha atravesado una serie de imprescindibles etapas intermedias: concepto y garantías del reglamento parlamentario, su naturaleza jurídica y control de constitucionalidad (ya sea como objeto o funcionando como parámetro de tal operación).

Frente al estancamiento que con respecto a esta temática justamente señala el director de la tesis doctoral, bajo la veste de prologuista², el autor aborda

* Profesora Ayudante del Área de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid.

¹ P. 163.

² P. 18.

sin rémoras el estudio partiendo de una decidida defensa de los conceptos clave: la autonomía parlamentaria, su específica faceta de «autonormatividad» y el producto de tales prerrogativas, el reglamento parlamentario como norma constitucionalmente amparada por una reserva.

Un punto de partida metodológico ha de considerarse la defensa de la autonomía científica del Derecho Parlamentario que, en varias ocasiones y ya desde la primera nota en la página 31, resulta base de las argumentaciones del autor; por otro lado, tal aproximación es la más coherente con las tesis defendidas sobre el concepto y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario.

Al centrar el estudio en una de las manifestaciones de la autonomía parlamentaria, precisamente la que un sector doctrinal ha dado en llamar «autonormatividad», MARCO retoma todos los pasos de la historia constitucional parlamentaria española de los siglos XIX y XX, prescindiendo del Estatuto de Bayona, pues no es, a su entender, sino «una carta otorgada por un monarca extranjero»³. En dicha tarea enlaza los textos normativos parlamentarios y sus principales rasgos con los textos constitucionales vigentes en el momento correspondiente. Hay que añadir que a tal recapitulación se suma el loable análisis también de aquellos proyectos —ya legislativos, ya reglamentarios, ya constitucionales— que no fructificaron y que, en la mayor parte de los casos, incluían restricciones notables a la autonomía parlamentaria en sus diversas manifestaciones y, en especial, en su faceta de producción normativa. Esta reconstrucción histórica llega a las vicisitudes más cercanas del sistema político español de modo que MARCO MARCO enjuicia también la normativa vigente durante el régimen franquista con respecto al remedo de Parlamento que entonces funcionaba. Llama la atención que el autor, aun cuando señala con precisión las particularidades de la normativa aplicable a la institución pseudo-parlamentaria y la vigencia de un principio de colaboración en lugar de la potestad de autonormación, no haga referencia a la inevitable relevancia que las características del régimen político necesariamente implicaban para el funcionamiento y la consideración que pudiera entonces pero, singularmente, que pueda hoy tenerse de tal institución. El autor se manifiesta favorable a la concepción que en la actualidad ha desarrollado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al considerar inescindiblemente ligadas las prerrogativas parlamentarias (individuales, pero también colectivas, como la autonormatividad) a la finalidad constitucionalmente fijada; la finalidad de representación de la voluntad popular que —en el marco de las distintas funciones— confiere *centralidad* a la institución parlamentaria en el ordenamiento jurídico constitucional vigente. Esta conceptualización finalista de las prerrogativas no puede dejar de revelarse como clave de análisis de precedentes escenarios jurídico-políticos. En concreto, ¿es posible leer desde las coordenadas de la autonomía parlamentaria (concepto enunciado históricamente, como bien recoge el autor en sus páginas, en defensa de la institución representativa) un sistema que funcionaba de acuerdo al principio

³ P. 39.

autocrático y que desde luego negaba cualquier atisbo de libre participación ciudadana en el poder?

En orden a la regulación constitucional de la autonomía parlamentaria el autor, tras enumerar y estudiar los preceptos constitucionales que enuncian la vigencia del principio, concluye sorprendentemente que no tienen sino un valor «meramente declarativo»⁴. Argumenta al respecto MARCO MARCO que la potestad «para otorgarse sus propios Reglamentos (...) el poder de normación (...) es previo y esta plenamente legitimado a lo largo de la historia»⁵.

Una de las evidentes virtudes del trabajo de MARCO MARCO es sin duda la labor de comparación entre los Parlamentos autonómicos que le ha permitido realizar una ajustada panorámica de la situación en el conjunto del Estado. Señala MARCO MARCO que el reconocimiento estatutario de la potestad reglamentaria autónoma de las Asambleas legislativas autonómicas es la regla, adornada de alguna vistosa excepción, y que, en definitiva la tendencia ha sido la emulación del sistema estatal, si bien se haya atemperado en los últimos tiempos.

El concepto y características del reglamento parlamentario expuestos por el autor responden a una visión ortodoxa de la norma reglamentaria y ampliamente representada en doctrina, como atestiguan las ricas indicaciones bibliográficas citadas. Uno de los elementos tradicionalmente discutidos de esta caracterización es la existencia o no de una reserva de reglamento en el texto constitucional; MARCO sostiene que la misma existe, pero «no es exactamente igual a la reserva de ley»⁶, pues el reglamento parlamentario se delimita negativamente con arreglo a un criterio material de modo que éste fija el límite máximo del alcance de la regulación en sede de reglamento parlamentario. El fundamento de tal potestad es, para el autor como para la doctrina tradicional, la independencia del Parlamento sin que se someta a escrutinio tal axioma y la exigencia de la mayoría reforzada para la aprobación y modificación de la norma es considerada como un indicio de la voluntad constituyente de fijación de la reserva reglamentaria. Esta concepción es extrapolada a las asambleas de las Comunidades Autónomas aun cuando se reconoce que hay especialidades, pero rechazando la doctrina de la radical divergencia entre esta norma en el Parlamento nacional y en los autonómicos⁷. La reserva a favor del reglamento parlamentario debe ser considerada preferente, a juicio del autor, haciendo retroceder a otras normas —especialmente a la Ley— en la medida en que se dilucide la adecuada regulación de materias consideradas como reservas implícitas. MARCO MARCO sistematiza el objeto de las normas reglamentarias (lo que parece con-

⁴ P. 56.

⁵ *Ibidem*. Resulta interesante que se traiga a colación como respaldo la alusión a la autonomía parlamentaria a lo largo de la historia constitucional, pues cabría leer esos mismos datos como los intentos de defensa de una prerrogativa siempre amenazada y prueba de ello sería su consagración en los textos constitucionales como garantía —quizá ilusoria— de su vigencia.

⁶ P. 72.

⁷ *Vid.* pp. 74 y ss.

siderar su contenido necesario) y constata la tendencia a no respetar esta reserva de modo que es frecuente la intervención de la Ley, especialmente en lo referido a las comisiones de investigación. Quizá sea precisamente esta práctica la que pueda dañar más la argumentación del autor. MARCO MARCO cita varias veces esta tendencia a la «desreglamentación de la materia parlamentaria»⁸.

El capítulo tercero contiene una profunda reflexión sobre la naturaleza jurídica que deba atribuirse al reglamento parlamentario, dando por obsoletas justamente las disquisiciones decimonónicas sobre si era posible considerar norma o no, o calificar como norma interna (con eficacia exclusivamente *ad intra*) la normativa parlamentaria. En esta reconstrucción del panorama doctrinal se encuentra una apretada síntesis también de la literatura comparada. Se discuten distintas propuestas doctrinales sobre la naturaleza del reglamento parlamentario para ir desechando una tras otra: como regla convencional, como norma de ejecución de la Constitución, con naturaleza múltiple, como norma jurídica especial, como derecho corporativo estatutario, como Ley material. Esta última viene pormenorizadamente analizada de modo que se ponen en evidencia algunas inconsistencias y se concluye que es víctima de un error al deducir que toda norma que desarrolla el texto constitucional (con inmediatez) constituye Ley material. Se opone MARCO MARCO a una visión fragmentaria del texto reglamentario y defiende la homogeneidad de naturaleza de todas sus disposiciones.

La innovación de este trabajo surge al calificar la norma reglamentaria como de *naturaleza protocolaria* partiendo de que se trata de una norma jurídica (especial) que forma parte del ordenamiento jurídico general, con fuerza y rango de Ley. Su carácter protocolario supone que se configura como una suerte de «certificado de autenticidad» (*pròtokollon*) de modo que garantiza la validez de los actos realizados de acuerdo con sus disposiciones. El autor advierte que esta caracterización «no debe ser entendida mas allá de un simple intento innovador que en alguna medida rompiera con los moldes establecidos, pero que no por ello [va] a cambiar la denominación de la figura (...) pues lo importante son las características (...) para su correcta ubicación en el sistema de fuentes»⁹. Cabría señalar que muchas de esas características, al margen de cuál sea el criterio de la doctrina, han sido sancionadas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional cuyas sentencias han ido arrojando luz sobre esta problemática como demuestra el autor citando a menudo tales pronunciamientos.

En este último sentido se enlaza con los dos capítulos sucesivos que tratan del papel desempeñado por el reglamento parlamentario en el ejercicio

⁸ Dedicándole un apartado en la p. 78 a partir de la cual se extiende en retratar el panorama de legislación ordinaria (y orgánica) que regula materia parlamentaria; en ocasiones el uso de la ley es probablemente obligado. Marco Marco distingue en este fenómeno de «desreglamentación» dos modalidades: la ya citada y una segunda representada por la creciente actividad de producción normativa llevada a cabo por las presidencias de las Cámaras parlamentarias. El autor sostiene firmemente que «ante esta situación se debe luchar por evitar la desreglamentación que cada vez afecta en mayor medida a nuestro Derecho Parlamentario» (p. 84).

⁹ P. 114.

del control de constitucionalidad del ordenamiento, ya sea como objeto del mismo en virtud de las disposiciones de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, ya sea como parámetro en virtud del criterio sentado por el juez constitucional. En este último supuesto se trae a colación la conocida construcción de la doctrina italiana sobre las «normas interpuestas»¹⁰ afirmando que puede verse una aproximación de este tenor en la STC 38/99; es evidente que estas reflexiones llevan a la consideración de la cuestión de si el reglamento forma o no parte del bloque de constitucionalidad, concluyendo MARCO MARCO que tal inclusión se deriva implícitamente de la jurisprudencia constitucional. El autor analiza detalladamente la polémica de si la valencia del reglamento parlamentario ha de ser diversa en función de cuál sea el procedimiento de control de constitucionalidad (cuestión o recurso), afirmando que en ambos casos la totalidad del texto reglamentario integra un supuesto de «norma interpuesta».

Tras referirse debidamente al concepto de fuente del Derecho, MARCO MARCO examina las dificultades, bien conocidas por la doctrina, en orden a situar esta norma en el esquema del sistema de fuentes. Este trabajo descarta la hipótesis de plantear las relaciones entre ley y reglamento en virtud del principio de jerarquía exclusivamente, considerando que el principio de competencia es mas adecuado para regir este complejo entramado de relaciones, desechando asimismo el criterio de especialidad y el de procedimiento.

¹⁰ Introducida por C. Lavagna, puede leerse en varias de sus obras, entre otras *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, habiendo sido aceptada por la doctrina mayoritaria en Italia designando aquellas normas cuyo rango las sitúa en un lugar intermedio entre la Constitución y la Ley.