

SOBRE LAS «LEYES DE DESARROLLO BASICO DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA» DE CATALUÑA Y GALICIA COMO «LEYES ORGANICAS AUTONOMICAS»

por

Carlos Sánchez-Runde Sánchez

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LAS «LEYES ORGANICAS AUTONOMICAS»: 1. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA DE UNA CATEGORÍA JURÍDICA AUTÓNOMA. 2. CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS «LEYES ORGÁNICAS AUTONÓMICAS»: CRITERIOS MATERIAL Y FORMAL. 3. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON LAS LEYES ORGÁNICAS.—III. EL PROBLEMA DE LA FORMA DE INTRODUCCION DE LAS «LEYES ORGANICAS AUTONOMICAS»: 1. NATURALEZA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO. 2. FUNDAMENTO Y ÁMBITO MATERIAL DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO. 3. LA INTRODUCCIÓN DE LAS «LEYES ORGÁNICAS AUTONÓMICAS» POR EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO. 4. VÍAS PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO. 5. JURISDICCIONABILIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO.

I. INTRODUCCION

El tema de las fuentes del Derecho viene ocupando últimamente a gran parte de los cultivadores del saber jurídico, y más concretamente a administrativistas y constitucionalistas.

No en vano la promulgación de la Constitución ha supuesto la entrada de nuevos criterios y principios que enriquecen las relaciones entre los distintos sujetos de la vida colectiva y, lo que es más importante, la llena de prometedores contenidos.

Así, la consagración del principio de competencia normativa, junto al clásico de jerarquía, nos habla de la voluntad de reconocer ámbitos de autonomía a las Comunidades Autónomas y a los entes locales dentro de sus esferas de interés.

El sistema de fuentes se convierte en fiel espejo donde se refleja la estructura de una sociedad determinada. Por eso ha podido decirse con acierto que pocas descripciones de un régimen hay técnicamente más perfectas que aquellas que pueden hacerse a través de su sistema de fuentes (1).

El objeto de este estudio será un tipo de normas introducidas por los Reglamentos de los Parlamentos de algunas Comunidades Autónomas que, avanzamos, guarda gran paralelismo con las leyes orgánicas que nuestra Constitución establece en su artículo 81. Y es que resulta cuanto menos sorprendente que hasta la fecha no se les haya dedicado prácticamente ninguna atención por parte de la doctrina.

Como veremos, se entrecruzan aquí dos tipos normativos, el de los Reglamentos parlamentarios que las crean y las propias normas que, sólo para entendernos, llamaremos «leyes orgánicas autonómicas».

Tendremos que estudiar ambos tipos para llegar, al menos, a esbozar la comprensión de un fenómeno que tiene mucho de problemático.

Aunque vamos a centrarnos en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, la situación se da también, en términos prácticamente idénticos, en el de Galicia (2).

II. LAS «LEYES ORGANICAS AUTONOMICAS»

1. REQUISITOS PARA LA EXISTENCIA DE UNA CATEGORÍA JURÍDICA AUTÓNOMA

La doctrina suele coincidir, en términos generales, a la hora de apuntar las razones en virtud de las cuales de una determinada norma

(1) GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución*, Madrid, 1980, pág. 91.

(2) Cataluña: artículos 108 y 109; Galicia: artículos 126 y 127. Esta misma técnica es utilizada por los Reglamentos de los Parlamentos de otras Comunidades Autónomas para leyes específicamente individualizadas. Así, el artículo 129 del Reglamento de las Cortes Generales de Castilla y León, para la ratificación de los convenios y acuerdos de cooperación previstos por el artículo 145.2 de la Constitución; o los artículos 145 y 158 de los Reglamentos de las Cortes de Castilla-La Mancha y Valencia, respectivamente, para la aprobación de Proposiciones y Proyectos de Ley a presentar a la Mesa del Congreso de los Diputados y para la solicitud al Gobierno del Estado de la adopción de un Proyecto de Ley de conformidad con el artículo 87.2 de la Constitución; o el artículo 124 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, para la regulación de la iniciativa popular para la presentación de Proposiciones de Ley que hayan de ser tramitadas por la Asamblea. Este estudio quiere, sin embargo, limitar su objeto a los casos más generales que se contemplan en los Reglamentos parlamentarios de Cataluña y Galicia.

puede decirse que constituye una auténtica categoría jurídica autónoma, esto es, que aparece como diferente y diferenciable en su naturaleza respecto de las demás.

GARRORENA MORALES (3) destaca las siguientes condiciones:

En primer lugar, un sujeto actor netamente diferenciado, y no sólo por estar dotado de capacidad normativa sino por su titularidad en relación con una función específica a desarrollar mediante la normación.

Se plantea así la duda de si cabe concebir al Parlamento como diferenciado cuando se le exige mayoría absoluta para la aprobación de una norma, o si sólo se trata de un simple refuerzo formal —el de la mayoría absoluta— que no opera en cuanto a tal diferenciación. Como señala ORTEGA DÍAZ-AMBRONA (4), quien también subraya este requisito, la mayoría absoluta de las Cámaras no sólo las cuantifica sino que las cualifica —al igual que sucedería, por ejemplo, en el caso de una reforma constitucional—.

También exigen ambos autores a una categoría jurídica normativa la especificidad en el procedimiento de elaboración. Y esto resulta obvio al no ser el mismo, como veremos, el procedimiento que debe seguirse para elaborar estas «leyes orgánicas autonómicas» que el del resto de las leyes autonómicas.

Finalmente, mientras GARRORENA MORALES añade que también es necesaria una función propia en que sustentar la aparición de un nuevo tipo normativo, ORTEGA DÍAZ-AMBRONA alude a la distinta forma de exteriorización en la promulgación.

Sobre lo primero aparece con claridad la función particular de estas «leyes orgánicas autonómicas»: desarrollar algunos de los puntos básicos —lo veremos con detalle— del Estatuto de Autonomía.

Por lo que hace al requisito de una distinta forma de exteriorización, tenemos nuestras dudas sobre su misma entidad. En primer lugar, no creemos que una u otra fórmula de promulgación pueda incidir decisivamente (5). Lo fundamental en este caso es la certeza de que la norma en cuestión regula efectivamente una de las materias de «desarrollo básico del Estatuto», y que su aprobación debe realizarse

(3) GARRORENA MORALES, A.: «Acerca de las leyes orgánicas y de su espúrea naturaleza jurídica», en *REP*, núm. 13, 1985, págs. 195 y sig.

(4) ORTEGA DÍAZ-AMBRONA, J. A.: *Las leyes orgánicas y el sistema de las fuentes del Derecho*, discurso de ingreso en la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, La Coruña, 1980, pág. 20.

(5) La problemática de la sanción y promulgación puede verse claramente expuesta en GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1984, págs. 138 y sig.

mediante mayoría absoluta. Por otro lado, no siendo esta categoría de las «leyes orgánicas autonómicas» exclusiva de una Comunidad Autónoma, es difícil pensar en una homologación de su forma de exteriorización. Importa, insistimos, que sea diferenciable del resto de normas que el sujeto actor pueda también promulgar.

En conclusión, puede hablarse de las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, tal y como las prevén los Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña y Galicia como de auténticas y específicas categorías normativas autónomas.

2. CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LAS «LEYES ORGÁNICAS AUTONÓMICAS»: CRITERIOS MATERIAL Y FORMAL

Los criterios que tradicionalmente vienen empleándose para la identificación de una norma jurídica son el material u objetivo y el formal o procedimental.

Se ha señalado también la existencia de otros posibles criterios, cuya denominación no siempre se aclara con precisión, pero que aluden a cuestiones como el «carácter», el rango o la competencia. Creemos, sin embargo, que estos últimos, que podríamos llamar residuales, pueden ser fácilmente reconducidos al material o al formal.

Criterio material

El artículo 108 del Reglamento del Parlamento catalán enumera una serie de normas, previsto en distintos artículos del Estatuto de Autonomía, y que califica como de «desarrollo básico» del mismo Estatuto.

Tales normas se refieren a la lengua catalana, organización territorial, organización de las instituciones de autogobierno de la Generalidad, régimen local, régimen jurídico y sistema de responsabilidades de la administración autonómica y de sus funcionarios, creación de la policía autonómica, enseñanza, régimen de radiodifusión y televisión, régimen de prensa y otros medios de comunicación, procedimiento para la solicitud de transferencia o delegación de competencias del Estado a la Comunidad en relación con el artículo 150.1 de la Constitución, sistema electoral autonómico, regulación de la iniciativa legislativa popular, organización y funcionamiento del «Sindic de Greuges» (Defensor del Pueblo autonómico) y creación y funcionamiento del Consejo Consultivo de la Generalidad y de la Sindicatura de Cuentas.

Como vemos, dada la variedad temática, sería difícil encontrar un hilo conductor de las materias relacionadas.

Criterio formal

El artículo 109.1 del citado Reglamento catalán dice:

«En todo caso, la aprobación de las leyes a que se refiere el apartado 1 del artículo 108 de este Reglamento requiere el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto.»

También se especifica, respecto de la iniciativa legislativa, que

«la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces y previa iniciativa de los Grupos parlamentarios o de la quinta parte de los diputados, puede decidir que en estas materias la iniciativa sea ejercida por el conjunto de los Grupos parlamentarios» (art. 108.2).

En el caso de Cataluña, la Ley 3/82, de 25 de marzo —que es precisamente una de estas «leyes orgánicas autonómicas»—, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, establece en su artículo 32 que estas leyes no podrán ser objeto de delegación en las Comisiones legislativas permanentes, con lo que aún se acercan más a las leyes orgánicas, pues lo mismo se especifica para éstas en el artículo 75.3 de la Constitución.

Con ENTRENA CUESTA podemos decir que si la reserva de ley es una técnica de protección del Parlamento frente al Ejecutivo, que a la reserva se vinculen ciertos requisitos que la refuercen —aquí, la mayoría absoluta—, no puede entenderse sino como un medio de defensa frente a posibles abusos del mismo Parlamento, o mejor, de una posible mayoría minoritaria —permítase el contrasentido— de éste (6).

La reserva es reforzada —mayoría absoluta— y de interpretación restrictiva —por significar una excepción al sistema general de fuentes (7)—. También es característico de este tipo de reservas su carácter irretroactivo (8). Finalmente, recordar que la introduce el Reglamento de la Cámara, por lo que su rango no es ni constitucional ni autonómico.

(6) ENTRENA CUESTA, R.: *Curso de Derecho Administrativo*, I, Madrid, 1981, pág. 96.

(7) ENTRENA CUESTA, R.: *o. c.*, págs. 99-100. Esta doctrina ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional, respecto de las leyes orgánicas, en sus sentencias 5/81, de 3 de febrero (Fto. 21), y 76/83, de 5 de agosto (Fto. 2, b).

(8) Así, las sentencias del T. C. 11/81, de 8 de abril (Fto. 5); 36/82, de 16 de junio (Fto. 4), y 72/84, de 14 de junio (Fto. 5).

3. SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON LAS LEYES ORGÁNICAS

Dadas las profundas semejanzas entre las leyes orgánicas del artículo 81 de la Constitución y éstas, que, sólo para entendernos, hemos llamado «leyes orgánicas autonómicas», parece fuera de toda duda que los Reglamentos parlamentarios que las acogen se han inspirado directamente en aquéllas.

Interesa, no obstante, aunque sumarísimamente, señalar algunas diferencias.

En primer lugar, la reserva de ley orgánica viene establecida directamente por la Constitución. Sin embargo, las «leyes orgánicas autonómicas», siguiendo un paralelismo ideal, no son diseñadas por los Estatutos de Autonomía. Veremos más adelante qué consecuencias cabe derivar de esto.

Lógicamente, aunque no es posible la coincidencia en el ámbito material, sí hay que señalar cómo a ambos tipos de normas se reservan las más importantes cuestiones de la organización y relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas, respectivamente, y del estatuto jurídico de los ciudadanos.

Las diferencias meramente procedimentales son obvias, aunque sólo sea por el carácter unicameral de los Parlamentos autonómicos.

Como ya está unánimemente aceptado, tanto en el caso de las «leyes orgánicas autonómicas» como en el de las leyes orgánicas, las relaciones con el resto de normas se regirán por el principio de competencia (9); no por el de jerarquía, pues entre otras razones el sólo hecho de la mayoría absoluta no confiere un mayor rango normativo (10).

III. EL PROBLEMA DE LA FORMA DE INTRODUCCION DE LAS «LEYES ORGANICAS AUTONOMICAS»

1. NATURALEZA DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Como señalan MANUEL GONZALO Y ALZAGA VILLAMIL (11), la primera gran discusión sobre la naturaleza del Reglamento parlamentario tuvo

(9) *Vid.* por todos, FERNÁNDEZ, T. R.: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.

(10) SOLÉ TURA, J., y APARICIO, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, pág. 93; MUÑOZ MACHADO, S.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, 1986, pág. 168; BASTIDA, F. J.: «La naturaleza jurídica de las leyes orgánicas», en *REDC*, núm. 2, 1981, pág. 291.

(11) ALZAGA VILLAMIL, O.: «Contribución al estudio del Derecho Parlamentario», en

lugar en Italia a fines del año 1900, con motivo de la reforma del Reglamento del Senado.

Ya entonces se dividieron los estudiosos entre los que consideraban el Reglamento como *legge interne* y los que negaban el carácter legal.

Pero antes de entrar de lleno en la polémica interesa señalar cómo la duda sobre la naturaleza problematiza el mismo tema de la denominación.

Durante el franquismo el Reglamento de las Cortes fue desarrollado de la Ley de Cortes de 1942, y en su elaboración intervino el gobierno. Posiblemente sólo en este caso pueda la denominación de «reglamento» acercarse a lo que significa en su sentido técnico-administrativo. Pero veremos al tratar del fundamento de esta potestad reglamentaria de las Cortes cuán alejados están estos planteamientos del ideal que precisamente intenta preservarse también mediante el Reglamento parlamentario: la vigencia de un régimen auténticamente parlamentario.

Prácticamente toda la doctrina ha llamado la atención sobre la cuestión terminológica. Siempre hay que advertir que mantenernos en llamar «reglamento» al parlamentario no significa confundirlo o emparentarlo con las normas que el gobierno puede elaborar en virtud del artículo 97 de la Constitución.

La de la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario es, según C. GARCÍA DE ITURROSPE (12), la cuestión más controvertida del Derecho Parlamentario. La variedad de respuestas que se ha intentado, y por tanto autores, dará buena prueba de ello.

SOLÉ TURA y MIGUEL A. APARICIO (13) han mantenido que los vaivenes doctrinales son aquí paralelos a los que se dieron ante el problema de la categorización normativa de los reglamentos de organización de la Administración. Posiblemente sea esto aceptado en cuanto a algunos aspectos de la polémica —como el de su carácter jurídico—, pero no nos ilumina sobre otros, como el de su fundamento o el carácter —homogéneo o heterogéneo— de su contenido.

Una corriente hoy prácticamente superada mantuvo que el Reglamento parlamentario carece de juridicidad. El Reglamento consistiría

Rev. Derecho Público, núm. 62, 1972, págs. 24-25; GONZALO, M.: «Derecho Político», I, UNED, págs. 293-294.

(12) GARCÍA DE ITURROSPE, C.: *Teoría general sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios*, en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 368.

(13) SOLÉ TURA, J., y APARICIO, M. A.: *o. c.*, págs. 83 y sig.

en una mera recopilación de usos, sin generalidad ni influencia en la vida exterior de las Cámaras, a respetar por los parlamentarios por una especie de «correttezza» institucional. Hoy, negando ese carácter jurídico, se encuentra BISCARETTI DI RUFFIA (14).

El primer SANTI ROMANO (15) se encuadraría también aquí, pero en 1945 rectificó diciendo que «se deben considerar como actos constitutivos de Derecho en sentido objetivo» (16).

Un paso más hacia el reconocimiento de su valor jurídico, aunque muy tímido, puede encontrarse en quienes han visto los Reglamentos como simples «acuerdos parlamentarios» —M. HAURIOU (17)—, resoluciones, convenciones..., que muchas veces encontrarían su fundamento en la «consuetudo» de la institución parlamentaria. Prácticas *per longum usum comprobatae* que sólo podrían afectar al ámbito interno de las Cámaras —regulación de los *interna corporis acta*— y que, por supuesto, no serían invocables ante los Tribunales.

En esta concepción los Reglamentos parlamentarios son las leyes internas, «è come un diritto di casa», «il diritto interno di ciascuna assemblea», aunque, en expresiones de ARANGIO-RUIZ, no sean leyes en sentido estricto, ni contengan normas jurídicas en sentido técnico (18).

Pero con ALZAGA VILLAMIL (19) podemos ver que si el Derecho de la Constitución, en la concepción de M. HAURIOU, comprende un primer conjunto de costumbres y prácticas constitucionales relativas al procedimiento parlamentario, ¿cómo explicar los sistemas continentales, donde encontramos auténticos códigos parlamentarios, sistemáticos y racionales? (20).

Claramente en la frontera se halla M. S. GIANNINI, quien aunque tampoco concede a los Reglamentos parlamentarios el ser normas jurídicas en sentido propio, reconoce que eso no significa que no tengan «validità di norme giuridiche nell'interno dei propri ordinamenti» (21).

(14) BISCARETTI DI RUFFIA, P.: *Derecho Constitucional*, Madrid, 1973, pág. 168.

(15) SANTI ROMANO: *Corso di Diritto Costituzionale*, Padova, 1939, págs. 235-236.

(16) RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho*, en I Jornadas, cit., pág. 182, citando a GALEOTTI: *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, págs. 161 y sig. Vid. también CRISAFULLI, V.: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, I, Verona, 1974, pág. 122.

(17) MAURICE HAURIOU: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Madrid, 1927, págs. 489-490.

(18) ARANGIO-RUIZ, G.: *Instituzioni di Diritto Costituzionale Italiano*, Torino, 1913, pág. 457.

(19) ALZAGA VILLAMIL, O.: o. c., pág. 26.

(20) Vid. también DAVID RUZÍE: «Le nouveau Règlement de l'Assemblée Nationale», en *Rev. de Dr. Publ. et de la Sc. Pol.*, 1959, pág. 865.

(21) MASSIMO S. GIANNINI: *Lezioni di Diritto Amministrativo*, I, Milano, 1950, páginas 61-62.

BON VALSASSINA estableció una distinción llamada a tener cierto eco. Señaló que los Reglamentos parlamentarios, bajo una misma rúbrica, contienen en realidad dos tipos de normas. Aquellas que incluso teniendo carácter jurídico no inciden en las esferas de intereses ajenos a la Cámara, y por otro lado, aquellas que afectan a terceros y se hallan, por tanto, en inferioridad jerárquica respecto de la ley. Las primeras —normas internas— se fundamentarían en la autonomía del Parlamento, mientras que la potestad reglamentaria externa respondería a una particular atribución de competencia basada en la posición constitucional de la Cámara (22).

Si esto fuera cierto habría que renunciar a hallar una naturaleza para el Reglamento parlamentario. En su interior convivirían normas de distinta naturaleza.

Pero creemos que no es ése el camino.

No sólo nos encontramos ante una unidad formal que cobija y engloba las distintas disposiciones normativas, como dice AGUSTÍN DE ASÍS (23), citando a PRISCO; tampoco es que sea hoy simplemente trasnochado negar juridicidad a las normas internas, como no se les niega a los reglamentos organizativos de la Administración (24); es que, como recuerda ANDREA MANZELLA, las Constituciones, como viene siendo norma habitual, opten por autolimitarse para que el Parlamento, al elaborar su Reglamento, pueda moverse con más libertad significa, además, conferir a la norma reglamentaria una «relevancia externa objetiva» que viene así a integrarse, por la llamada que le hace la Constitución, en el sistema general de fuentes del Derecho (25).

Otros autores han hablado de la naturaleza reglamentaria del Reglamento de las Cámaras, no ignorando, por supuesto, las diferencias entre el típico reglamento administrativo y el que nos ocupa.

BALLADORE PALLIERI lo define como reglamento de ejecución (26).

(22) M. BON VALSASSINA: *Sui Regolamenti Parlamentari*, Padova, 1955, págs. 66 y 79-108.

(23) AGUSTÍN DE ASÍS: *Influencia de los vicios in procedendo sobre la eficacia de las leyes*, en I Jornadas, cit., pág. 198, nota 16.

(24) SALVATORE PRISCO: «Sui Regolamenti parlamentari come atti aventi forza di legge», en *RTDP*, XXX, 1980, pág. 415.

(25) ANDREA MANZELLA: *Diritto parlamentare e regolamenti delle Camere nel quadro costituzionale*, en I Jornadas, cit., págs. 27-28. Un ejemplo de la trascendencia de las normas reglamentarias lo encontramos en el caso «Banca Catalana», donde el fuero del Presidente de la Generalidad de Cataluña vino determinado por la Disposición Transitoria 5.ª del Reglamento del Parlamento catalán. *Vid.*, no obstante, la crítica de F. SANTOALLA a la inclusión de esta disposición en el Reglamento en el comentario bibliográfico a la obra de SOLÉ TURA y M. A. APARICIO, cit., en *RCG*, núm. 6, 1985.

(26) Así, la disposición disciplinaria que consiente la exclusión temporal de un parlamentario de los trabajos de la Asamblea se consideraría como ejecutiva de la norma

BON, afinando más, explica que el reglamento en general puede emanar de distintos órganos, y sólo el administrativo emana directamente del gobierno. El Reglamento parlamentario sería, pues, exteriorización del poder de ordenanza del Parlamento (27).

A nuestro entender, hablar así de la naturaleza reglamentaria no es decir gran cosa. Desde luego no cabe identificar el parlamentario con el reglamento de la Administración. Y estos autores lo admiten. Pero luego no explican más sobre la eficacia, el valor jurídico, su justiciabilidad... Las ideas recogidas se nos revelan como meras soluciones semánticas, con una trascendencia evanescente.

Mejor apoyatura, aparte el aval de los prestigiosos nombres que la han seguido, tiene la tesis de que nos encontramos ante un caso de normación autónoma o estatutaria (28).

Admitido el carácter jurídico del reglamento se circunscribirá luego su efectividad a los miembros de la Asamblea que lo elabora (29).

Se llega lógicamente a decir que los Reglamentos parlamentarios «tendent à revêtir une nature juridique ambiguë» (30). Y J. RIVERO, aunque les reconoce valor jurídico, no puede menos que añadir que «en virtud de su función, de su campo de actuación y del poder del que emanan estas normas están separadas “par une différence de nature” de las reglas constitutivas del ordenamiento jurídico general, situándose en otro plano» (31).

Vamos a ver por qué no nos convence, pese a todo, esta posición.

Como explica ALZAGA VILLAMIL (32), se está partiendo de una concepción medieval del Derecho Público. ALTHUSIUS veía el Parlamento como una persona independiente frente al Estado. Se utiliza, pues, un

general por la que todos los miembros de una Cámara deben participar en sus labores. Pero como explica BON VALSASSINA, —o. c., pág. 77—, sólo un concepto demasiado amplio de «ejecución» puede justificar tal posición. BALLADORE PALLIERI: *Diritto Costituzionale*, 1941, págs. 134 y sig.

(27) BON VALSASSINA, o. c., pág. 74.

(28) LABAND, MAGNAN DE BORNIER, BOURDEAU, SEYDEL, MAYER, MEYER, FRIEDRICH, KIPP, WOFF, GALEOTTI y, entre nosotros, PÉREZ SERRANO, MARAVALL y, recientemente, SANTAOLALLA. El estudio de estas posiciones puede verse en los trabajos citados de O. ALZAGA, SOLÉ TURA-APARICIO, GARCÍA DE ITURROSPE, o J. CANO BUESO: «El principio de autonomatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *REP*, núm. 40, 1984, o F. SANTAOLALLA: *Derecho Parlamentario*, Madrid, 1984.

(29) Así, el Tribunal Constitucional alemán, en su Sentencia de la Sala 2.^a, de 6 de marzo de 1952, Fto. III, recogida en *BJC*, núm. 30, Madrid, 1983.

(30) AMSELEK, citado por P. AVRIL: «Droit Parlementaire et Droit Constitutionnel sous la Ve. République», en *Rv. Dr. Pub. et de la Sc. Pol.*, 1984, pág. 575.

(31) J. RIVERO: *Les mesures d'ordre intérieur administratif*, 1934, pág. 380, cit. también por AVRIL.

(32) O. ALZAGA VILLAMIL: o. c., págs. 24-34.

concepto demasiado amplio de autonomía: la autonomía es potestad conferida a un sujeto no soberano. Las Cámaras forman parte del Estado, pero no son una corporación o un ente con personalidad jurídica. Como dice MARTÍNEZ ELIPE (33), el Parlamento es un poder, el que otorga la personalidad a los demás entes. Por ello, la facultad de auto-normarse, concluye ALZAGA, es de distinta naturaleza de la de los entes con personalidad jurídica otorgada por el Parlamento (34).

Hablar entonces de un supuesto de «normación autónoma» o «cuasi-autonomía» es sólo una solución verbal, que no apunta al fondo del problema (35).

Podemos, finalmente, concluir que a la luz de los datos que ofrece el mismo ordenamiento constitucional (art. 72), el Reglamento parlamentario es una auténtica norma jurídica con valor y fuerza de ley, cuyos preceptos tienen verdadera relevancia y efectividad externas, y plenamente justiciable por el Tribunal Constitucional. Este, en su Auto de 21 de marzo de 1983, equipara implícitamente las normas reglamentarias y las normas con valor de ley, al decir:

«En el presente recurso (de amparo) ... se impugna directamente la norma (se refiere a las normas supletorias del Reglamento que puede dictar el Presidente del Senado con arreglo al artículo 37.8 de su Reglamento), y es obvio que este Tribunal no ha consagrado la existencia de un recurso directo contra leyes o normas con valor de ley» (Fto. Jco. 3).

2. FUNDAMENTO Y ÁMBITO MATERIAL DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

La mayoría de la doctrina coincide en destacar como fundamento de la potestad reglamentaria de las Cámaras la vela y salvaguarda de su propia independencia. El hecho de otorgarse una Asamblea su propio reglamento expresa su autogobierno.

Es cierto que el solo hecho de garantizar la plenitud de expresión de la voluntad de la Cámara a través de su Reglamento no conjura sin más todos los posibles peligros contra su independencia. Junto a esa potestad reglamentaria es necesaria una adecuada dialéctica entre los distintos poderes del Estado.

(33) L. MARTÍNEZ ELIPE: *Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario*, en I Jornadas, cit.

(34) Sobre el debate acerca de la conveniencia de otorgar —reconocer, según algunos— personalidad jurídica al Parlamento, vid. L. PAREJO ALFONSO: *El concepto del Derecho Administrativo*, Caracas, 1984, págs. 152 y sig.

(35) En este sentido, G. CODACCI-PISANELLI: *Analisi delle funzione sovrane*, Milano, 1946, pág. 120; por ejemplo, habla de la potestad reglamentaria como expresión de la autonomía de la Cámara constitutiva del ejercicio de una actividad sustancialmente legislativa pero sin simultaneidad ni cooperación de la otra Cámara.

Lo que sucede es que parte de las relaciones de la Cámara con otros sujetos —lo veremos al tratar el contenido concreto del Reglamento— se articula, precisamente, a través del Reglamento. En ese sentido habrá que seguir manteniendo que el Reglamento sirve a esa finalidad de garantizar la independencia del Parlamento.

En definición de RAÚL MORODO (36), la potestad reglamentaria de las Cámaras se concibe como la «facultad de toda Asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio reglamento interno, mediante una resolución aprobada por la misma Asamblea. Autonormación, autonormatividad y autonomía reglamentaria son expresiones coincidentes: indican un mismo contenido».

Podemos decir, concretando más, con AGUSTÍN DE ASÍS (37), que la protección que el Reglamento confiere a la independencia de las Cámaras se produce frente a otros poderes a través de la reserva al reglamento de la materia parlamentaria —luego veremos esto con detalle—; frente a la otra Cámara por la vía de negarle cualquier participación en la iniciativa, elaboración y adopción del Reglamento de la otra; y frente a la misma Cámara, como vimos al entrar en el significado de que la reserva sólo pueda actualizarse mediante mayoría absoluta.

Sobre el contenido reservado al Reglamento parlamentario cabe hacer una primera observación de la mano de PÉREZ SERRANO: el ámbito del Reglamento y el de la Constitución se hallan en razón inversa; cuanto más especifique la Constitución menos detallará el Reglamento, y viceversa (38).

Seguidamente hace PÉREZ SERRANO dos observaciones *de Constitutione ferenda*. En primer lugar, que no es propio de las Constituciones entrar en cuestiones de detalle, salvo que tengan especial trascendencia. Eso tendría el inconveniente de la especial rigidez constitucional en caso de que se pretendiera modificar. En segundo lugar, es bueno que las Cámaras gocen de la mayor autonomía posible para fijar su modelo de funcionamiento.

Respecto del contenido de la reserva podemos decir que debe ceñirse a las funciones y actividades, así como a la organización propia, que el artículo 66.2 de la Constitución encomienda a las Cortes:

(36) R. MORODO LEONCIO: «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional», en *Rev. Fdad. Der. Univ. de Madrid*, núm. 7, 1960, pág. 69.

(37) AGUSTÍN DE ASÍS: *o. c.*, págs. 207-208.

(38) N. PÉREZ SERRANO: «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», en *REP*, núm. 105, 1959, pág. 113.

«Las Cortes generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución.»

Y como señalan PUNSET BLANCO y XIFRA HERAS (39), el contenido de ese artículo 66.2 se desarrolla parcialmente en la Constitución por otros preceptos:

- Relativos a la organización interna de las Cámaras (arts. 72, 75.1, 78).
- Relativos al funcionamiento de las Cámaras (arts. 67.3, 73, 79, 80).
- Relativos al estatuto de sus miembros (arts. 67.1 y 2, 70, 71).
- Relativos al control del Gobierno (arts. 76, 77.2, 108 a 114).

En resumen, y tal y como ha dicho el Tribunal Constitucional en su sentencia 101/83, de 18 de noviembre, el contenido propio de las normas contenidas en los Reglamentos parlamentarios será la regulación de la propia organización y funcionamiento de la Cámara.

3. LA INTRODUCCIÓN DE LAS «LEYES ORGÁNICAS AUTONÓMICAS» POR EL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Hemos analizado, bien que brevemente, los temas de la naturaleza, fundamento y ámbito material de los Reglamentos parlamentarios para poder entender el problema de la vía que se ha seguido para la introducción de las llamadas «leyes orgánicas autonómicas».

Pues resulta sorprendente que sea a través de estos Reglamentos por donde se ha arbitrado un mecanismo de reserva reforzada.

Si, como hemos visto, la función de los Reglamentos parlamentarios consiste en garantizar el armónico desenvolvimiento de las tareas parlamentarias (40), resulta difícil de explicar que tal función comprenda a su vez la de definir el ámbito mismo del poder legislativo de las Asambleas y modular sus límites.

El reparto de la competencia legislativa viene diseñado, como no podía ser menos, por prescripciones del máximo nivel cualitativo. De

(39) R. PUNSET BLANCO: «Los Reglamentos de las Cortes Generales», en *Rev. Der. Púb.*, núm. 87, 1982, pág. 336; J. XIFRA HERAS: *Temas de Derecho Constitucional Español*, Barcelona, 1986, pág. 132.

(40) Es gráfica y expresiva la definición de BON VALSASSINA: o. c., págs. 5-6: «Il Regolamento è precisamente l'alternativa all'anarchia parlamentare, all'ostruzionismo paralizzatore delle minoranze ovvero alla sopraffazione liberticida delle maggioranze».

ahí que se opere a través de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

No se ve claro cómo puede una Cámara perfilar estos extremos mediante una norma prácticamente adjetiva y procedimental, cual es su Reglamento de organización y funcionamiento. Ni la naturaleza del Reglamento es proporcionada a la importancia del tema, ni entre las materias a esta norma reservada se encuentra ésta, que alude directamente, insistimos, a la propia configuración de la potestad legislativa.

A nuestro entender el Reglamento parlamentario no es competente para introducir este nuevo tipo normativo de las «leyes orgánicas autonómicas». Tal introducción sólo podría haberse realizado por la Constitución o los Estatutos de Autonomía.

Si las fuerzas políticas que elaboraron el Reglamento hubieran querido rodear la normación de determinadas materias —posiblemente las más importantes— de especiales requisitos reforzados, con el objeto de exigir para su desarrollo un nivel de consenso que en el momento de elaboración del Estatuto quizá no pudieron o no estuvieron en condiciones de lograr, deberían haber establecido la reserva en el Estatuto mismo. Acudir para ello al Reglamento parlamentario nos parece ilegítimo. Es poca la cobertura que el Reglamento ofrece para una cuestión tan relevante, cual es la esencia misma del poder legislativo.

No se trata de que el Reglamento parlamentario no pueda exigir para la realización de determinados actos unos requisitos especiales, como el de la mayoría absoluta. La Constitución lo permite expresamente para la elección de determinadas personas para ciertos cargos a determinar por los Reglamentos (art. 79.2), o implícitamente al prescribir que será necesaria la mayoría absoluta de la Cámara de que se trate para la modificación de su propio Reglamento (art. 72 in fine).

Lo que claramente no encuentra justificación es que una decisión del máximo relieve constitucional sea arbitrada por un instrumento de carácter tan poco adecuado como el Reglamento.

En Italia, a propósito de las semejanzas y diferencias entre el Reglamento de las Cámaras y el de la Corte Constitucional, se ha elaborado una teoría sobre la cual podría preguntarse si no cabría su aplicación al caso que estamos analizando.

Si en Italia es la Constitución la que garantiza la potestad de las Cámaras para darse su propio Reglamento, la potestad de autoorganización no se atribuye a la Corte Constitucional por la Constitución, sino por la legislación ordinaria.

Por eso la doctrina mayoritaria (41), buscando un fundamento constitucional a la autonomía de la Corte, ha atribuido a la disposición legal que reconoce tal potestad un carácter meramente declarativo. En la Constitución habría que buscar, pues, un implícito reconocimiento de esa autonomía que la ley ordinaria no viene sino a hacer aflorar.

¿Se podrá aplicar un razonamiento semejante al caso de la introducción de las «leyes orgánicas autonómicas» por los Reglamentos parlamentarios? Pensamos sinceramente que no.

En Italia puede llegarse a esa conclusión que señalábamos porque parece ciertamente acorde con el espíritu de la Constitución la voluntad de venir a garantizar al máximo la independencia de la Corte y a facilitar lo mejor posible el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, no vemos en qué precepto constitucional puede basarse una facultad del Reglamento para limitar la potestad legislativa de la Asamblea, pues tal limitación, repetimos, sólo puede obrarla la Constitución o el Estatuto de Autonomía. El Reglamento que tal hace se vuelve incompetente por no ceñirse a la regulación de las materias a él encomendadas.

4. VÍAS PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO

¿Qué sucede entonces con las «leyes orgánicas autonómicas» si, como hemos visto, han sido introducidas por un instrumento incompetente para ello?

Lo que sí está claro es que mientras el parecer mayoritario de la Asamblea sea el de respetar estas disposiciones del Reglamento y actuar conforme a ellas, no habrá ningún problema en que se decida aprobar el desarrollo normativo de las materias reservadas mediante mayoría absoluta.

Pero si por parte de un sector del Parlamento se estuviera en condiciones de aprobar una de estas leyes por mayoría simple, en contra, pues, de las exigencias del Reglamento, no creemos que pudiera hacerse ningún reproche. A lo ilegítimo nadie debe sentirse vinculado, y mucho menos el mismo Parlamento.

Cierto que la vía para solucionar el problema puede ser la de instar del Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que imponen la mayoría absoluta. Y cierto también que ésta sería la forma de actuación más ortodoxa. Pero cabe que no con-

(41) *Vid.* VEZIO CRISAFULLI: *o. c.*, pág. 124.

venga que la normación a elaborar se vea expuesta para su entrada en vigor a una espera tan larga como la que puede producirse a la vista del tiempo que en ocasiones tarda en resolver el Tribunal (42).

Esto no quiere decir, por supuesto, que ambas vías de actuación sean incompatibles. Al contrario, resultaría sospechoso que el Parlamento violara «normas» ilegítimas de su Reglamento y no instara, al mismo tiempo, la declaración de su inconstitucionalidad.

Y esto nos adentra en el tema del control de los Reglamentos por el Tribunal Constitucional.

5. JURISDICCIONABILIDAD DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

No hay ninguna duda acerca de la absoluta primacía jerárquica de la Constitución sobre el resto de normas del ordenamiento. La Constitución es la piedra angular de nuestro Estado de Derecho y el fundamento de la democracia y la convivencia de todos los españoles en justicia y libertad.

Resulta obvio, por tanto, afirmar la superioridad de la Constitución sobre el Reglamento parlamentario.

El objeto de este epígrafe será analizar los mecanismos capaces de garantizar tal superioridad.

No obstante la indiscutida supremacía de la Constitución, tradicionalmente se registra una tendencia en virtud de la cual los Tribunales constitucionales se han mostrado reacios a entrar en el enjuiciamiento de los Reglamentos parlamentarios, por considerarlos fruto de unos a modo de «residuos de soberanía», de poder constituyente, a cuyo servicio y no como guardián debe estar un Tribunal Constitucional.

Pero cuando se entiende el Reglamento parlamentario como poder constituido y no como encarnación de la soberanía popular, esta restricción del Tribunal Constitucional deja de tener sentido.

Así, el primer paso lo dio la Constitución francesa del 58, cuando en su artículo 61 exige la previa conformidad del Reglamento parlamen-

(42) Semejante solución propugnábamos en nuestra Memoria de Licenciatura sobre «Las leyes orgánicas» para afirmar la plena legitimidad del legislador ordinario para modificar o derogar los preceptos «ordinarios» incrustados en una ley orgánica —el tema de las materias conexas—. Tal solución encontraba respaldo en el valor de la presunción *iuris tantum* —que el Tribunal Constitucional puede destruir— de actuación de los poderes que tienen una determinada potestad conforme al ordenamiento constitucional en el ejercicio de la misma (sentencia del T. C. 66/85, de 23 de mayo, Fto. 3). E insistimos, la potestad legislativa plena del Parlamento de una Comunidad Autónoma no creemos que pueda verse limitada por el Reglamento parlamentario. Lo que la Constitución y el Estatuto de Autonomía conceden el Reglamento no puede quitarlo.

tario y de las leyes orgánicas a la Constitución, conformidad que debe ser sopesada por el Consejo Constitucional para su entrada en vigor (43).

En consecuencia, con esto nuestro ordenamiento recoge la posibilidad del control de los Reglamentos parlamentarios por el «intérprete supremo de la Constitución».

Sin embargo, el tema no fue resuelto con la contundencia que requería por el mismo texto constitucional. El artículo 161 de la Constitución habla, al fijar aquello sobre lo que es competente el Alto Tribunal, para lo que nos interesa, del recurso de inconstitucionalidad «contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley».

Inmediatamente surgió la polémica sobre si esas «leyes y disposiciones normativas» incluían los Reglamentos parlamentarios.

La discusión hoy pierde sentido al haber definido la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional a los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales (art. 27.2.d) y a los de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 27.2.f) entre las normas susceptibles de declaración de inconstitucionalidad.

La cuestión entonces es analizar las vías para hacer posible el control del Tribunal. Un control que, lógicamente, alcanza a las prescripciones que la Constitución establece especialmente para estos Reglamentos y a todo lo contenido en general en los mismos que de alguna manera haya sido definido por la Norma Fundamental.

Está fuera de toda duda que ese control puede canalizarse a través del planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad, y de acuerdo con el artículo 32.1 de la LOTC, están legitimados para ello el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados y cincuenta senadores. Con PUNSET BLANCO (44) pensamos que también estarán legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas cuando alguna disposición del Reglamento pueda afectar a su ámbito de competencia (art. 32.2 de la LOTC).

No es pacífico el tema de si cabrá la cuestión de inconstitucionalidad en esta materia.

(43) Se ha dicho que esa declaración de conformidad con la Constitución produce el efecto de integrar a los Reglamentos parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad (P. AVRIL: *o. c.*, pág. 577). No obstante, una resolución del Consejo Constitucional, de 27 de julio de 1978, dejó claro que el Reglamento no podía incluirse en el bloque de la constitucionalidad al no tener en sí mismo valor constitucional (*Vid. B/C*, núm. 30, 1983, Comentario de D. LÓPEZ GARRIDO a la Resolución de 17, 18 y 24 de junio de 1959).

(44) R. PUNSET BLANCO: «El control jurisdiccional del Estatuto y actos parlamentarios», en *RCG*, núm. 5, 1985, pág. 87.

Por la negativa se inclinan PUNSET BLANCO y SANTAOLALLA LÓPEZ (45), mientras que SOLÉ TURA, M. A. APARICIO y XIFRA HERAS lo admiten (46).

En nuestra opinión, con los últimos autores citados, sí cabe la cuestión de inconstitucionalidad como forma de control de la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios.

En primer lugar, las posiciones de PUNSET y SANTAOLALLA se basan en consideraciones muy discutibles sobre la naturaleza y eficacia de los Reglamentos, tales como que no constituyen auténtico derecho objetivo generador de derechos e intereses legítimos aducibles por los particulares, o que contienen normas sólo y exclusivamente atinentes a la vida interna de las Cámaras.

Lo que pasa es que no se puede partir de estas generalizaciones. Si fuera cierto que no cabe que un fallo judicial pueda depender de la validez constitucional del contenido de un Reglamento parlamentario, nunca se planteará el supuesto. Pero no puede ponerse una barrera teórica a la posibilidad. Las puertas deben quedar abiertas para no incurrir, caso contrario, en la eventualidad de una negación de acceso a la justicia, cuya interdicción consagra el artículo 24 de la Constitución.

Por otro lado, como señalan los ya citados SOLÉ TURA y M. A. APARICIO, la LOTC recoge la posibilidad del control de los Reglamentos en el Capítulo Primero del Título II, cuyas disposiciones son aplicables tanto al recurso directo como a la cuestión de inconstitucionalidad.

A similar conclusión podemos llegar respecto al recurso de amparo.

Distinta es la cuestión de si puede el Tribunal Constitucional actuar como garante no ya de la Constitución, sino del propio Reglamento, frente a las posibles violaciones del Parlamento y, en concreto, con ocasión de la elaboración de las leyes.

Tiene este punto gran importancia porque está en juego el correcto equilibrio que debe darse entre la independencia de las Cámaras y la tarea fiscalizadora del Tribunal Constitucional como garante último de la integridad del orden constitucional.

Eso es lo que venía a pedir CARLO ESPOSITO en su trabajo-comentario a la importantísima Sentencia de 9 de marzo de 1959, de la Corte Constitucional italiana, criticando la discrecionalidad del juzgador para apreciar caso por caso los vicios en el proceso de legisferación. Sucede, no obstante, que no es fácil, como veremos, dar *a priori* una lista de vicios y su relevancia y consecuencias. Por eso costaría

(45) R. PUNSET BLANCO: *o. c.*, pág. 86; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *o. c.*, págs. 27 y sig.

(46) J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO: *o. c.*, pág. 97; J. XIFRA HERAS: *o. c.*, pág. 130.

mucho llevar a la práctica la sugerencia de este autor en orden a que el legislador colme esta laguna (47).

Esta línea de la jurisprudencia italiana constitucional se confirma con la Sentencia de 29 de marzo de 1984, lo que hace difícilmente imaginable la posibilidad de un paso atrás en la enjuiciabilidad de los *interna corporis* con trascendencia constitucional que ha sentado la Corte italiana (48).

AGUSTÍN DE ASÍS es de los que más ha trabajado entre nosotros este asunto (49). Es necesario partir de algo evidente. La tarea del Tribunal Constitucional se dirige a velar por la aplicación de la Constitución, actuando contra aquello que, en última instancia, la vulnera. De ahí el imperativo de limitar este control sobre los *interna corporis* a aquellas presuntas violaciones del Reglamento que supongan lo que P. VIRGA ha llamado «violación mediata de la Constitución» (50).

Tales vicios serán, pues, los que se refieran a:

1. Incumplimiento de las mayorías directa o indirectamente establecidas por la Constitución para la validez de los acuerdos (art. 79).
2. Incumplimiento de las formalidades que tipifican una especial categoría normativa (como podría ser la apreciación de la necesidad de que se dicte la ley armonizadora del art. 150.3 de la Constitución).
3. Incumplimiento de normas procedimentales esenciales, como la tramitación por ambas Cámaras (51).

Cualquier irregularidad no dará lugar, pues, al pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La irregularidad, en primer lugar, deberá vulnerar la Constitución. Pero además, para que la irregularidad sea relevante y pueda llevar, pues, a la nulidad de lo actuado con base en ella, habrá que atender a otros criterios. Así, habrá que tener en cuenta el criterio de economía procesal y de conservación de actuaciones que no interfieran en el resultado final del acto (52).

Vamos a ver cómo se refleja esto en la práctica, aún poco abundante, de nuestro Tribunal Constitucional.

(47) C. ESPOSITO: «La Corte Costituzionale in Parlamento», en *Giurisprudenza Costituzionale*, 1959, pág. 634.

(48) Vid. M. RAVERAIRA: «Le norme dei Regolamenti parlamentare come "oggetto" e come "parametro" nel giudizio di legittimità costituzionale», en *G. C.*, 1984, pág. 1853.

(49) AGUSTÍN DE ASÍS: *o. c.*, pág. 233-234. Sobre este tema, al que prácticamente sólo aludimos aquí, puede verse también el trabajo de I. TORRES MUÑOZ: «El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana», en *REDC*, núm. 17, 1986.

(50) P. VIRGA: «Sindacato sugli interna corporis e poteri di indagine della Corte Costituzionale», en *GC*, 1959, cit., por A. DE ASÍS: *o. c.*, pág. 211.

(51) AGUSTÍN DE ASÍS: *o. c.*, págs. 233-234.

(52) En este sentido también A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho Constitucional*, I, Madrid, 1986, págs. 98-99.

La Sentencia 101/83, de 18 de noviembre, resuelve sobre el recurso de amparo presentado por dos diputados contra el requisito de juramento o promesa de acatamiento a la Constitución establecido por el Reglamento del Congreso en su artículo 20.1.3.º. Los recurrentes alegaban que no corresponde al Reglamento establecer *ex novo* otros requisitos sobre los ya estipulados por la Constitución para obtener la condición de diputado y, a su juicio, tal hacía el citado artículo en relación con el del acatamiento a la Constitución.

La Sentencia aclaraba que lo que hizo el Reglamento fue exigir algo que ya estaba implícito en el texto constitucional, por lo que no procedía el amparo solicitado (Fto. Jco. 3). *A sensu contrario* queda claro que habría sido posible el amparo si el Reglamento hubiera actuado en contra de la Constitución. Esta doctrina, también referida al mismo requisito, se reiteraba en la Sentencia 122/83, de 16 de diciembre.

La Sentencia 89/84, de 28 de septiembre, con ocasión de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 4/83, del Estatuto de Autonomía para Castilla-León, presentado por 54 senadores, entra en el análisis mismo de la actuación del Congreso para ver si se han vulnerado preceptos de su Reglamento, concluyendo negativamente para los recurrentes.

Finalmente, el Auto 183/84, de 21 de marzo, de inadmisión del recurso de amparo presentado por un senador contra las normas dictadas por el Presidente del Senado para la ordenación del debate de la LODE, tras recordar que es característica propia de los *interna corporis* la independencia, señala que esas decisiones «no están exentas del control jurisdiccional», aunque «sólo quedan sujetas a este control cuando afecta a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad».

No habría, pues, impedimento para que el Tribunal Constitucional entrara a conocer sobre el buen o mal hacer del Parlamento de una Comunidad Autónoma que hubiera pasado por alto el requisito de la mayoría absoluta exigido para las normas de «desarrollo básico del Estatuto de Autonomía» por considerarlo inconstitucional. Especialmente si recordamos el «carácter constitucional» de aquellas normaciones que vengan a incidir directamente sobre el ejercicio por las Cámaras legislativas de su potestad normativa.

Si lo inconstitucional fuera en realidad este comportamiento, siempre quedaría la posibilidad de que el Tribunal Constitucional restaurara lo mal hecho.