

EL DERECHO PARLAMENTARIO EN LA ACTUALIDAD

*Piedad García-Escudero Márquez **

SUMARIO:

I. Introducción; II. Autonomía como disciplina; III. Los tratadistas del derecho parlamentario. El papel de sus operadores jurídicos; IV. Ampliación del ámbito del Derecho parlamentario. V. Bibliografía.

* Letrada de las Cortes Generales. Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad Complutense de Madrid.

Recibido: 20 de noviembre de 2012
Aceptado: 10 de enero de 2013

Resumen:

El estudio del Derecho parlamentario ha crecido considerablemente en las últimas décadas por varias razones, la primera debido a que con anterioridad algunos tratadistas siempre lo ubicaron dentro del Derecho constitucional, y la segunda respecto a su autonomía como disciplina, dado que se abre a cuestiones más generales y fundamentales del Derecho constitucional (autonomía parlamentaria, órganos de las cámaras, etc.), como a los aspectos concretos de su organización y funcionamiento.

Por otro lado, su estudio se ha ampliado, ya que la institución parlamentaria se ha ocupado de diversos retos con respecto a sus fuentes, sujetos, actos, funciones, control judicial, procedimientos, y a las nuevas formas de control del Gobierno.

El Derecho parlamentario abre numerosos frentes de análisis, es por ello que su estudio profesional ha ayudado considerablemente al fortalecimiento de la institución parlamentaria, del sentimiento constitucional y del Estado de Derecho.

Palabras clave: Derecho parlamentario, Derecho constitucional, cámaras, parlamento, reglamento.

Abstract:

The study of the parliamentary law has considerably grown in the last decades for various reasons. The first is due to some writers that have always located it within the Constitutional law in the past. The second regarding its autonomy as a discipline, given that it opens to general and fundamental Constitutional law issues (parliamentary autonomy, chamber organs, etc.), as well as the specific aspects of its organization and operation.

On the other hand, its study has extended, since the parliamentary institution has addressed various challenges regarding its sources, subjects, acts, functions, judicial control, procedures and to the new forms of control from the Government.

The parliamentary law opens numerous analysis fronts, therefore its professional study has considerably helped strengthening the parliamentary institution, constitutional sense and Rule of law.

Key words: Parliamentary law, constitutional law, Chambers, parliament.

I. Introducción

Cuando nos planteamos el estado actual del Derecho parlamentario, la primera reflexión que cabe hacer es constatar el desarrollo que ha experimentado el Derecho parlamentario en el último medio siglo – y si se me apura- en el último tercio - y el florecimiento de que goza su estudio.

De este florecimiento son muestra las numerosas publicaciones sobre la materia y las distintas conferencias, congresos, jornadas y seminarios que con carácter nacional e internacional se celebran continuamente, foros de debate y enriquecimiento mutuo, a la vez que de estrechamiento de contactos.

De su *desarrollo* podemos hablar desde distintos puntos de vista.

II. Autonomía como disciplina

El primero, y no el menor, pero que voy a dejar aparcado tras una breve referencia, es el académico. El Derecho parlamentario ha entrado en las universidades, donde siempre estuvo en el seno del Derecho constitucional, pero ya incluso de forma independiente, como asignatura propia que se incluye en los planes de estudio, gracias a la parcelación de las materias tradicionales y a la proliferación de asignaturas optativas, especializaciones, *masters* y títulos propios.¹

Ello no es sino una manifestación de la autonomía que ha alcanzado la disciplina, que, como ha señalado *Di Ciolo* es una autonomía científica y didáctica, pero también legislativa, dotada de un sistema de fuentes propio –sin que las normas del ordenamiento general puedan entrar a regular el Parlamento, porque ello iría en contra del principio constitucional de autonomía de las Cámaras-, con una fuente peculiar, los reglamentos parlamentarios, y caracterizada por la especial disponibilidad o

¹ A título de ejemplo, véase UBERTONE, Fermín Pedro. "El Derecho parlamentario en las Universidades argentinas". *Revista de las Cortes Generales*. nº 34, 1995. pp. 240-245. En nuestro país, podemos citar el Máster Universitario en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos que imparte el Instituto de Derecho Parlamentario y la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid desde 2009.

flexibilidad en su aplicación por sus usuarios² y por el ámbito personal limitado, afectando en principio sólo a los parlamentarios.

Aunque este autor no lo considera suficiente a efectos de reforzar su autonomía, la doctrina ha destacado –así, Mohroff- la fluida relación que el Derecho parlamentario mantiene con la política, hasta el punto que no serían sino dos aspectos del mismo fenómeno: el Derecho parlamentario se refiere a la actividad que desarrolla el Parlamento como órgano político, en especial a su función deliberante, con una especial conexión con el Estado de Derecho.

La conexión con el Estado de Derecho se evidencia, en primer lugar, en que en las democracias pluralistas el Derecho parlamentario se legitima en la propia Constitución, que reconoce la autonomía de las Cámaras y enuncia sus funciones. Hasta el punto que Mohroff ha afirmado que el Derecho parlamentario, por ser un producto del Estado liberal de Derecho, sólo existe en su genuina acepción en las democracias pluralistas. En todo caso, el constitucionalismo moderno recoge en el propio texto constitucional algunos de los preceptos clave de la normativa parlamentaria, cuya infracción puede dar lugar a la intervención del Tribunal Constitucional. Y a su vez, el Derecho parlamentario tiene una considerable importancia en la consolidación y desarrollo de un régimen democrático, como ordenamiento protector de la autonomía e independencia del Parlamento frente a los demás poderes del Estado. Del ordenamiento parlamentario dependerá la consolidación o degradación de las instituciones previstas en la Constitución, a las que tiene que vivificar, y conseguir que sean centros reales de decisión política.³

Su papel, pues, en las democracias pluralistas, es doble: por un lado es ordenamiento defensivo de la independencia del Parlamento frente a los demás detentadores del poder. Por otra parte, es formación de mecanismos

² DICILOLO, Vittorio, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè Editore, 1980, p. 4 y ss.

³ No podemos dejar de mencionar la relación que guarda con otra rama del Derecho constitucional, el Derecho electoral, en cuanto que ambas disciplinan los procesos políticos que concretan el dinamismo de las fuerzas políticas para acceder y funcionar en el seno de las estructuras parlamentarias, hallándose vinculadas entre sí por el concepto y función de la representación política.

de colaboración entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria, mediante una adecuada articulación de mayorías y minorías en los órganos de la Cámara, y del propio Parlamento con los demás centros institucionales de poder.⁴

En consecuencia, la inquietud doctrinal por el Derecho parlamentario, como decía Tosi, ha estado en relación directa con la influencia que el Parlamento haya tenido en la vida política. Recordemos que Miceli pidió en 1898 la creación de una cátedra de enseñanza autónoma de la asignatura, por entender que buena parte del descrédito que recaía sobre las Cámaras se debía a la ignorancia de los principios del Derecho parlamentario, a pesar de existir materiales suficientes para elaborarlos sistemáticamente.

III. Los tratadistas del Derecho parlamentario. El papel de sus operadores jurídicos

No hace falta detenernos en la pluralidad de estudios y la enumeración de los estudiosos hoy preocupados por el Derecho parlamentario. Tan sólo una observación sobre una peculiaridad de los tratadistas. En España, como en otros países, el desarrollo de este tratamiento es reciente.⁵ Sin perjuicio de importantes precedentes históricos, en su versión actual puede decirse que, tras los primeros trabajos de la época de la transición a la democracia, florece realmente tras la aprobación de la Constitución de 1978. Con toda lógica, pues la instauración de un Parlamento democrático conlleva la reflexión sobre su normativa y los problemas que plantea.

El eventual desinterés teórico y práctico por el Derecho parlamentario, de análoga o superior enjundia histórica y jurídica que el Derecho hipotecario, pero económicamente menos rentable en términos de mercado, no enerva, pese a su consideración -según Pulido- de cenicienta del Derecho constitucional, su importancia en determinados momentos

⁴ MARTÍNEZ Elípe, León. "Significación del Derecho parlamentario". *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, 1984, p. 214.

⁵ Cuenta A. Mannino en el prólogo a su reciente *Diritto parlamentare* (Giuffrè, Milán, 2010) que cuando Maranini ofreció en 1956 a Tosi la posibilidad de impartir esta disciplina en la Facultad de Ciencias Políticas de Florencia, el profesor manifestó su acuerdo, añadiendo "ma cos'è il diritto parlamentare?"

históricos.⁶ Creo que tal ha sido el caso en los años de vigencia constitucional, en que ha sido necesario construir desde cero el Derecho parlamentario en nuestro país, haciéndole ocupar el papel que le corresponde.

En cuanto a los juristas que de él se ocupan, el Derecho parlamentario concita un desigual interés entre las diversas clases jurídicas, por su carácter en parte esotérico, ajeno a los intereses de los abogados en ejercicio y periférico para las abstractas consideraciones generales de los cultivadores teóricos de la disciplina constitucional, de forma que suele quedar, como decía hace tiempo el Profesor Lucas Verdú, para los aplicadores y cultivadores habituales, los letrados parlamentarios (sus operadores jurídicos). Hoy, por fortuna, esto no es totalmente cierto, puesto que el Parlamento también suscita el interés de la academia. No obstante, es lógico destacar, como lo hacía Nicolás Pérez Serrano,⁷ que han sido altos funcionarios del Parlamento los que primordialmente han abordado estas cuestiones, que para ellos representan menester cotidiano y motivo de ilusionada preocupación. Por eso, tienen fama nombres como los de Eugène Pierre, Sir P. Courtenay Ilbert y por eso también ha hablado Ruini de una *pregevole letteratura dei clerks*, llamada así porque son funcionarios de las Cámaras quienes los cultivan (May, Pierre, Manzini e Galeotti). Aunque no han sido únicamente los funcionarios de las Cámaras los primeros atraídos por estos problemas: hay otros autores, como Bentham y Dumont, por ejemplo, o el propio Ruini.

Los trabajos que aportan estos nuevos tratadistas no sólo versan sobre los reglamentos y su aplicación (escasamente conocida, pese a la importancia que han desarrollado determinadas interpretaciones de aquéllos o el desuso en que han caído distintos preceptos), sino también sobre las prácticas nacidas al margen de los mismos (los usos parlamentarios, cuya importancia como fuente del Derecho ha destacado el Tribunal Constitucional Español), sobre la doctrina y la jurisprudencia.

⁶ PULIDO Quecedo, Manuel. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*. n° 16/2000.

⁷ PÉREZ Serrano, Nicolás. "Naturaleza del Reglamento Parlamentario". *Revista de Estudios Políticos*, n° 105, 1959.

La visión del Parlamento desde su interior (que ha dado lugar, entre nosotros, a obras como las de Martínez Marina o Fernández Martín, y en otros Parlamentos, a monumentales tratados como los ya citados de Eugène Pierre o Erskine May) puede enriquecer, si se alcanza en una mínima parte el objetivo perseguido, otras visiones académicas, pues cuando se trata del Derecho parlamentario, se ha dicho que el discurso académico, buscando la formalización, corre el riesgo de alejarse de la realidad.

Citaré, en relación con lo que la actividad profesional puede aportar, un párrafo del profesor García de Enterría: "*la meditación científica sobre el Derecho no es una operación abstracta y puramente culturalista que no tenga que ver con la vida real del Derecho (como la Astronomía no influye para nada en la vida real de los astros), sino que es ella misma un trozo de esta vida real del Derecho*". En este sentido, se ha dicho en un manual francés de Derecho parlamentario,⁸ que la comprensión del Derecho parlamentario requiere penetrar en el mundo cerrado de las Asambleas. En ellas se hace realidad la afirmación del Profesor Pérez Calvo, de que la operatividad de la Constitución queda patente en que los procesos políticos se producen realmente de acuerdo con las reglas constitucionales.⁹

Decía José María García Escudero, ilustre letrado de las Cortes, en 1978, en la presentación de una conferencia de F. Rubio Llorente (entonces Secretario General del Congreso de los Diputados) sobre las relaciones entre el Gobierno y las Cortes: "*El Derecho constitucional se concentra y exprime como su quintaesencia en el Derecho parlamentario, propio del campo por excelencia de la convivencia política, en el que las formas constitucionales tienen que perder su posible rigidez para convertirse en fluidas formas de vida*".¹⁰

⁸ LAPORTE, Jean y TULARD, Marie Jose, *Le droit parlementaire*, PUF, París, 1986, p. 3.

⁹ PÉREZ Calvo, Alberto. "*Reflexiones generales en torno al Derecho Constitucional*". *Huarte de San Juan*, nº 1, 1994, p. 73.

¹⁰ En "*Constitución, Economía y Regiones (III)*". Ibérico Europea de Ediciones, Madrid, 1978, p. 52.

La actividad de los letrados de las Cortes y otros funcionarios similares contiene una doble vertiente, relevante desde la perspectiva de la disciplina que nos ocupa; de una parte, el ejercicio práctico de esta rama del Derecho en la actuación diaria de un órgano constitucional, mediante el asesoramiento prestado a las distintas articulaciones orgánicas que lo integran. De otra parte, la frecuente necesidad de solventar los problemas concretos que se plantean en la vida de las Cámaras supone una importante labor de estudio e investigación, que se plasma en informes y dictámenes, en los que la teoría es esencial para llegar a las conclusiones sobre la realidad. Me vienen a la memoria a este respecto las palabras de Goethe: "*Gris es toda teoría y verde el árbol dorado de la vida*". Esta relación entre Derecho y realidad fue analizada en forma de falsa polémica epistolar por los profesores Alejandro Nieto y T.R. Fernández en la obra publicada bajo el título "*El derecho y el revés*".

La oportunidad de asistir a las reuniones de la respectiva Mesa y Junta de Portavoces, así como de asesorar al Pleno de las Cámaras, proporciona una información de primera mano sobre la normativa y prácticas parlamentarias (pues en estos órganos se acuñan las normas internas y los usos cuya trascendencia nomotética reconoce el Tribunal Constitucional en la STC 149/1990), así como de las cuestiones que plantea su relación con los otros órganos del Estado que componen el entramado constitucional. No en vano afirma también el Tribunal Constitucional en las sentencias 206/1992 y 177/2000 el carácter consustancial al régimen parlamentario de los usos parlamentarios y, por ende, al Estado de Derecho, así como su condición de importante instrumento normativo dentro del ámbito de la organización y funcionamiento de las Cámaras.

No es casual, pues, que los tratados parlamentarios clásicos hayan salido de la pluma de autores vinculados política o funcionalmente con las Asambleas: el *Manual of parliamentary practice* (1801), de Thomas Jefferson, Presidente del Senado de Estados Unidos; el *Traité de Droit politique et parlementaire* (1893), de Eugène Pierre, Secretario General de la Cámara de Diputados francesa y el *Teatrise on the law, procedures*

and usage of Parliaments (1844) de Erskine May, Clerk de la House of Commons.

No quiere esto decir que pueda olvidarse la teoría al cultivar el Derecho parlamentario. Lo adecuado es una síntesis entre el dominio de la praxis parlamentaria y la fundamentación teórica. El título de la obra de Erskine May o del libro de Di Ciolo, "*Il diritto parlamentare nella teoria e la pratica*" así lo muestran. Restringir el estudio a las facetas prácticas y procedimentales será muy útil y, por supuesto, su estudio es imprescindible, pero –como afirma Lucas Verdú– lo mutila y a la postre lo desdignifica.¹¹

IV Ampliación del ámbito del Derecho parlamentario

Dejo esta cuestión sobre los tratadistas sólo apuntada, porque me parece de mayor interés centrarme en el contenido de ese Derecho parlamentario que se imparte y estudia, de lo que hoy se entiende por Derecho parlamentario, faceta en la que se manifiesta de forma más clara el desarrollo de la disciplina.

Volviendo, pues, a los contenidos o al objeto del Derecho parlamentario actual: como ordenamiento jurídico autónomo, o microordenamiento dentro del consuetudinario, ha superado con mucho sus límites tradicionales, ceñidos a lo que se describía como la organización y el funcionamiento de las Cámaras. En efecto, hoy día el Derecho parlamentario se abre tanto a las cuestiones más genéricas y fundamentadoras del Derecho Constitucional (autonomía parlamentaria, órganos de las Cámaras), como a los aspectos concretos de su organización y funcionamiento que constituían su contenido tradicional en las obras de Erskine May o de Eugène Pierre. Ello nos permite corroborar la frase de este último, según el cual sobre la base del Derecho electoral y parlamentario se fundamenta el resto del Derecho constitucional.

¹¹ LUCAS Verdú, Pablo. "*El Derecho parlamentario en el marco del Derecho político*". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 72, 1986-87, p. 371: el Parlamento es una institución capital en un régimen democrático. Su concepto, estructura y funciones resultarían vaciadas si se ignoran los datos complementarios, a veces decisivos, de índole histórico-ideológica, política y valorativa.

Pero además, los retos que se le plantean a la institución parlamentaria, de los que me he ocupado en otro lugar,¹² han hallado reflejo también en una ampliación del ámbito del Derecho parlamentario, de la que voy a ocuparme a continuación.

1. Ampliación, en primer lugar, en cuanto a las **fuentes**, que no se circunscriben ya a la Constitución y los reglamentos de las Cámaras, fuentes básicas y fundamentales pero no únicas, pues deben ser objeto de estudio también las normas de interpretación y suplencia que desarrollan los reglamentos,¹³ las leyes que –cada vez con mayor naturalidad- encomiendan funciones al Parlamento, los usos y prácticas parlamentarias y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional resultante de distintas vías procedimentales: recursos de inconstitucionalidad de las leyes y recursos de amparo en defensa de los derechos fundamentales, principalmente de los diputados.

Si pasamos brevemente revista a algunas de estas fuentes:

- A) En la *Constitución*, además de normas que regulan los órganos que encarnan los poderes del Estado y las relaciones entre ellos, y en concreto las funciones de las Cámaras, encontramos cierto número de reglas sobre su organización y funcionamiento, con un detalle que en la Constitución española se ha tachado de excesivamente reglamentista, tal vez por desconfianza del constituyente hacia el desarrollo posterior. Valgan como ejemplo la consagración del principio de publicidad de las sesiones plenarias o la regulación de la forma de adopción de los acuerdos.
- B) En cuanto al *reglamento*, se ha dicho que es la alternativa a la demagogia y anarquía parlamentarias.¹⁴ Posee un gran significado político, por cuanto con estas normas se trata de asegurar el adecuado

¹² GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria". *Cuadernos de Derecho Público*. nº 18, 2003.

¹³ Véase GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. "Estudio preliminar" a la edición de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado". Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 1998, p. 39 y ss.

¹⁴ MARTÍNEZ Elipe, León. "Significación del Derecho parlamentario". p. 215, op. Cit., nota 4.

funcionamiento del Parlamento y, en consecuencia, de un régimen democrático, de ahí que la primera preocupación científica por el Derecho parlamentario fuera el estudio de las técnicas de procedimiento, al estilo de Bentham.

Pero no basta con que se regule el procedimiento para la elaboración de las leyes, sino que el reglamento ha de contemplar en general la forma de adopción de decisiones políticas -que es en realidad lo que define a los órganos parlamentarios- con amplitud y flexibilidad para permitir la negociación y la participación de todas las fuerzas políticas representadas con la deliberación y publicidad que son consustanciales a la institución parlamentaria.

No olvidemos que existe una reserva de reglamento que afecta a las materias parlamentarias, y que esta norma tiene rango y fuerza de ley, aunque en Italia algunos autores le nieguen tal carácter pese a ser fuente primaria, directamente incardinada en la Constitución, y norma interpuesta a tener en cuenta por el juez constitucional al emitir un juicio de constitucionalidad sobre el procedimiento de formación de las leyes.

- C) Junto al reglamento, se multiplican las *normas de interpretación* y suplencia del mismo, las cuales, en palabras del Tribunal Constitucional español, tratan de integrar y completar la insuficiencia del Reglamento, mediante nuevas reglas que, sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, se integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio reglamento.

Si tradicionalmente en todos los Parlamentos el Presidente tenía cierta capacidad interpretativa o complementaria, más recientemente esta facultad aparece recogida en los reglamentos de forma explícita, con lo que vienen a constituir una fuente inmediata específica del

ordenamiento parlamentario.¹⁵ Ello supone, en función de los términos en que se le atribuya la competencia para dictar estas normas, un reforzamiento de la figura de la presidencia.

Ha de llamarse la atención sobre la importancia que ha cobrado en la época actual esta fuente normativa, a la que se añaden los acuerdos de los órganos directivos, Mesa y Junta de Portavoces, sobre todo allí donde –como en las Cortes Generales– los Reglamentos datan de hace veinticinco años y no parece próxima su reforma. Con estas normas y acuerdos se produce una adaptación a las circunstancias políticas, a la vez que se solucionan cuestiones que no pudieron ser previstas por aquéllos.

- D) Las *normas de régimen interior*, y entre ellas, el Estatuto del Personal de las Cámaras han cobrado también importancia como fuentes del llamado Derecho parlamentario administrativo. Así el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es una norma jurídica de carácter primario a la que la Constitución española reserva un ámbito, aunque no esté vinculado con la materia parlamentaria propiamente dicha.¹⁶
- E) Hemos destacado también la importancia que las *leyes* empiezan a cobrar como fuente del Derecho parlamentario.

Las leyes que desarrollan los derechos fundamentales y libertades públicas –en España, las *leyes orgánicas*–, que definen el status del ciudadano, no pueden ser violadas por el ordenamiento al construir el estatuto del parlamentario. En su aplicación, la doctrina de los *interna corporis acta*, que excluye del control jurisdiccional los

¹⁵ FRAILE Clivillés, Manuel. "El Parlamento y el Derecho". *Revista de las Cortes Generales*, nº 20, 1990, p. 77.

¹⁶ Sobre la materia reservada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales, véase mi comentario al "Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal", en los *Comentarios a la Constitución española de 1978* dirigidos por ALZAGA Villaamil, Oscar, tomo VI, Edersa, Madrid, 1998, p. 426 y ss. Sobre el rango de la norma reguladora del personal de los Parlamentos autonómicos, puede verse la STC 183/2012.

actos del Parlamento, sólo es aplicable cuando no exista lesión de tales derechos y libertades.

También las *leyes ordinarias* son relevantes para el Derecho parlamentario en la medida en que han entrado a regular cuestiones que se venían considerando incluidas en el ámbito reservado a la autonomía parlamentaria: creación de comisiones, por ejemplo. Otras atribuyen nuevos cometidos a las Cámaras, como la recepción de determinados informes, el control de órganos o la intervención en el nombramiento de autoridades.

- F) En cuanto a las fuentes no escritas, en particular los *usos*,¹⁷ no ocupan ya –o no deben ocupar– el puesto principal que Miceli les atribuía entre las diversas normas ordenadoras de la actividad de las asambleas. No obstante, dado que –como afirmaba Benjamín Constant– no es posible reducir a lo regulado por escrito todas las relaciones entre los hombres, proliferan en todos los parlamentos prácticas que rigen las relaciones con el Gobierno, algunos instrumentos de control (como las preguntas al Presidente del Gobierno en España) o que atenúan el rigor de disposiciones constitucionales, por ejemplo en materia de plazos (el cómputo del previsto en el artículo 86 de la Constitución española para la convalidación de los decretos-leyes), e incluso llegan a ir *contra constitutionem* en algún caso (delegación de voto en ciertos períodos de las Cámaras francesas). En estos usos se muestra quizá la parte irreductiblemente política de la institución parlamentaria.

Como variante de los usos (estos caracterizados por su reiteración), tenemos el llamado *precedente*, cuya fuerza no es exclusiva de los parlamentos anglosajones. Como dice Fraile, en el Parlamento todo constituye precedente: incluso cuando se declara que un acuerdo no constituye precedente, lo que se expresa es que se produce para

¹⁷ Para P. Avril constituyen un sector importante de la vida cotidiana de las asambleas que escapa al control de constitucionalidad y que se sitúa en el plano de la legalidad interior autónoma ("Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Ve République", *"Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger"*, n° 3, 1984, p. 579).

regular una circunstancia extraordinaria, no debiendo aplicarse a las ordinarias.¹⁸

Algunos usos se convierten en *costumbres*, dotadas de *opinio iuris sive necessitatis*, que Manzella clasifica en interpretativas, omisivas y permisivas, y que pueden ser precursoras de normas reglamentarias. Los usos dotan de flexibilidad a la maquinaria parlamentaria, puede decirse que la engrasan. Sabemos que ayudan, en mayor medida aún que las resoluciones, a permitir la adaptación de los reglamentos a las circunstancias cambiantes, como también a dejar obsoletas ciertas normas, de ahí su fuerza como fuente.

2. En segundo lugar, la ampliación que examinamos afecta a los **sujetos** del Derecho parlamentario, tradicionalmente limitados a órganos y autoridades públicas, así como a los miembros de las Cámaras, y en el que comienzan a penetrar los particulares y los grupos de interés, la opinión pública, a través de las audiencias, del derecho de petición ante las Cámaras, o de la iniciativa legislativa. El contacto con la sociedad se convierte en uno de los objetivos básicos de las actuaciones parlamentarias, que empiezan a otorgar mayor importancia a la faceta del Parlamento como órgano de representación frente a la de órgano del Estado, y comienza a ser una realidad la participación de aquella con la intervención de expertos y grupos de interés en el procedimiento legislativo¹⁹ o en las comisiones de estudio. No olvidemos tampoco que a veces los partidos políticos quieren imponer su presencia por encima de sus trasuntos los grupos parlamentarios.
3. Ampliación, en tercer lugar, en cuanto a los **actos y funciones** parlamentarias contemplados, que trascienden la división clásica

¹⁸ FRAILE Clivillés, Manuel. "El Parlamento y el Derecho". p. 69, *Op cit*, nota 15.

¹⁹ Para TERRÓN Montero, Javier. ("La crisis de un paradigma dominante: nuevas perspectivas del derecho parlamentario", *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, n° 7, 1999, p. 240), la inclusión en el procedimiento legislativo de la perspectiva negocial requiere la apertura de algún cauce que permita una mayor aproximación a los intereses afectados por la legislación y establecer condiciones favorables a la negociación en el seno mismo del Parlamento.

entre actos parlamentarios y administrativos por el incremento de las funciones atribuidas al Parlamento por las leyes, desde los *hearings* de candidatos a ser nombrados por el Gobierno para distintos cargos hasta los informes varios que deben ser rendidos al Parlamento por organismos y entidades.

La ampliación deriva también del incremento de la intervención parlamentaria en múltiples **nuevas acciones del Estado**. Valga como ejemplo la participación en la designación de miembros y en el control de los nuevos entes reguladores, las llamadas Administraciones independientes. Luego, a medida que se incrementan las funciones del Parlamento, se va ensanchando el ámbito del Derecho parlamentario.

4. Se ha incrementado, por otra parte, el **control judicial** de los actos del Parlamento, básicamente por la jurisdicción constitucional, pero no sólo respetando el principio de la autonomía de las Cámaras, se persigue la adecuación de su actuación al ordenamiento jurídico, precisamente al Derecho constitucional y parlamentario, de acuerdo con la sumisión de los poderes públicos a las normas que rige en un Estado de Derecho.
5. Ampliación en cuanto a los **procedimientos** estudiados, que se multiplican a la vez que lo hacen los tipos de leyes (orgánicas, de presupuestos), las distintas formas de control del gobierno, o que se requiere responder a distintas situaciones de aceleración en las actuaciones parlamentarias (procedimientos abreviados y de urgencia).
6. Mención especial merecen las **nuevas formas de control** del Gobierno (debates de política general, reprobaciones de ministros, preguntas de especial actualidad, control de la ejecución del presupuesto) y el aumento de volumen de otras ya existentes, como las preguntas escritas, que requieren el estudio de su justificación y eficacia. El control efectivo se ha convertido en un objeto de estudio importante en la bibliografía más reciente, que busca nuevas fórmulas -dada la ineficacia de las tradicionales allí donde existe una identidad

entre gobierno y mayoría parlamentaria- que permitan dotar a la minoría de medios suficientes para su ejercicio, necesario en una democracia pluralista. En caso contrario, lo que se produce es la judicialización de la política con su consecuencia inevitable, según Terrón, que es la politización de la justicia.²⁰ Garrorena plantea aquí los cinco puntos del control: renovación del sujeto del control, que debe ser la minoría; de las técnicas del control, facilitando su acceso a estas minorías; del ámbito objeto del control, extendiéndolo a aspectos hasta ahora ajenos al escrutinio parlamentario; del tiempo y la oportunidad parlamentaria, favoreciendo un mayor acercamiento entre la actualidad de los asuntos y su debate en sede parlamentaria; y la proximidad social del control, reforzando la comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos, individualmente o agrupados en organizaciones.²¹

7. La ampliación, en fin, del objeto del Derecho parlamentario procede de **nuevas preocupaciones**, como la relativa a la calidad de la ley, que otorga relevancia al estudio de la técnica y la evaluación legislativas,²² en un mundo de legislación motorizada y de reformas incesantes de la legislación en búsqueda de su eficacia. En su tratamiento, por fuerza multidisciplinar, se mezclan distintas ciencias que han de coordinar sus esfuerzos, desde la ciencia política hasta la lingüística. Con la creación de las oficinas de evaluación legislativa también se hace patente una extensión de las funciones del Parlamento más allá de sus límites tradicionales.
8. Si las ampliaciones citadas responden en su mayor parte a un aumento de la actividad parlamentaria, ha de pensarse que ello conlleva, como consecuencia, una mayor complicación de la **organización de las Cámaras**: la proliferación de órganos, no sólo en cada categoría

²⁰ *Idem.*

²¹ GARRORENA Morales, Angel. "Algunas sugerencias para renovar la función de control". En: FRANCESC Pau y Vall, coord. Parlamento y control del Gobierno, 1998, p. 425 y ss.

²² Véase GARCÍA-ESCUDERO Márquez, Piedad. "Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?". Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2010, y "Manual de Técnica legislativa". Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

–el aumento en el número de las comisiones suele considerarse excesivo en todos los Parlamentos-,²³ sino apareciendo otras nuevas, como las subcomisiones y otros órganos de trabajo o las novedosas Agencias y Oficinas: de evaluación legislativa, de ejecución presupuestaria...²⁴ Si el Parlamento se ha caracterizado siempre por ser un órgano policéntrico, en expresión de Manzella, estaríamos ahora en un proceso de racionalización parlamentaria orientada a potenciar la eficacia de las Cámaras a través, entre otras cosas, de la creación de órganos de trabajo y de la descentralización del mismo, que encuentra reflejo en las normas reglamentarias.

9. A esta mayor complejidad orgánica y funcional ha sido necesario responder con un incremento de la **Administración parlamentaria**, con nuevas tareas, nuevas categorías y nueva normativa, que también constituye el objeto del Derecho parlamentario.²⁵ Como acertadamente describe Fraile, el Parlamento anda, como un carro, sobre dos ruedas. La primera y fundamental, desde el punto de vista constitucional, integrada por los miembros de la Cámara; la segunda, integrada por los empleados y funcionarios de la misma es tan importante que se ha llegado a decir que el momento de máximo esplendor del Parlamento británico coincide con el período, a fines del siglo XVIII, en que el número de funcionarios era equivalente al de los dependientes de la Corona, es decir, de la Administración,²⁶ cosa impensable hoy en día.

El panorama expuesto puede decirse que no es negativo. A un Parlamento expansivo, por muy en crisis que esté, responde un

²³ Puede verse al respecto GARCÍA-ESCUDERO Márquez, Piedad. *"Las Comisiones permanentes legislativas en el sistema de comisiones de las Cortes generales"*. Madrid, Senado, 2006, p. 56 y ss.

²⁴ Por Ley 37/2010, de 15 de noviembre, se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, adscrita orgánicamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

²⁵ Sobre los retos internos y externos que se plantean a la Administración parlamentaria en el momento actual puede consultarse GARCÍA-ESCUDERO Márquez, Piedad. *"Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria"*, *Asamblea*, núm. 10, junio 2004.

²⁶ FRAILE Clivillés, Manuel. *"El Parlamento y el Derecho"*. pp. 81-82, *Op. Cit.*, nota 15.

Derecho parlamentario en expansión, que abre numerosos frentes de estudio y análisis reflejados en la creciente bibliografía sobre la disciplina. Desde el librito –pequeño de tamaño pero grande en significado- titulado *Derecho parlamentario español*, publicado por Fernando Santaolalla en Editora Nacional en 1984, han transcurrido más de veinticinco años fructíferos para el estudio del Derecho parlamentario en monografías, artículos de revista y comentarios a la Constitución, y no sólo en publicaciones: cursos, seminarios y jornadas atestiguan la buena salud de que goza hoy el Derecho parlamentario en todos los países, como decía al principio. Quienes desarrollamos labores profesionales en el Parlamento lo hemos visto crecer en estos años y hemos tomado parte activa en su desarrollo, contribuyendo así al fortalecimiento de la institución parlamentaria, del sentimiento constitucional y del Estado de Derecho, como sé que continuaremos haciendo.

Bibliografía:

DI CIOLO, Vittorio, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè Editore, 1980.

GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. "*Estudio preliminar*" a la edición de los *Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 1998.

GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. "*Las Comisiones permanentes legislativas en el sistema de comisiones de las Cortes generales*". Madrid, Senado, 2006.

GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. "*Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*". Civitas-Aranzadi, Cizur Menor, 2010, y "*Manual de Técnica legislativa*", Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

GARRORENA Morales, Angel. "*Algunas sugerencias para renovar la función de control*". En: FRANCESC Pau y Vall, coord. *Parlamento y control del Gobierno*, 1998.

LAPORTE, Jean y TULARD, Marie Jose, *Le droit parlementaire*, PUF, París, 1986.

Hemerográficas

GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. *"Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria"*. *Cuadernos de Derecho Público*. n° 18, 2003.

GARCÍA-ESCUADERO Márquez, Piedad. *"Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria"*. *Asamblea*, núm. 10, junio 2004.

FRAILE Clivillés, Manuel. *"El Parlamento y el Derecho"*. *Revista de las Cortes Generales*, n° 20, 1990.

LUCAS Verdú, Pablo. *"El Derecho parlamentario en el marco del Derecho político"*. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n° 72, 1986-87.

MARTÍNEZ Elipe, León. *"Significación del Derecho parlamentario"*. *Revista de las Cortes Generales*, n° 8, 1984.

PÉREZ Calvo, Alberto. *"Reflexiones generales en torno al Derecho Constitucional"*. *Huarte de San Juan*, n° 1, 1994.

PÉREZ Serrano, Nicolás. *"Naturaleza del Reglamento Parlamentario"*. *Revista de Estudios Políticos*, n° 105, 1959

PULIDO Quecedo, Manuel, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n° 16/2000.

UBERTONE, Fermín Pedro. *"El Derecho parlamentario en las Universidades argentinas"*. *Revista de las Cortes Generales*. n° 34, 1995.