

# ALGUNES CONSIDERACIONS SOBRE LA RESERVA DE REGLAMENT EN EL DRET PARLAMENTARI DE CATALUNYA

ANTONI BAYONA I ROCAMORA

## 1. INTRODUCCIÓ

L'autonomia parlamentària, com a principi bàsic de l'organització i el funcionament de les assemblees legislatives, va necessàriament unida al procés històric de formació de la institució. El reconeixement d'un àmbit exempt a l'actuació i interferència del poder executiu és el punt de partida d'aquest principi i es planteja en el moment inicial del procés de naixement i consolidació de la institució parlamentària en l'Estat liberal, que és, alhora, el moment de la seva major debilitat pel risc d'ésser fortament condicionada per decisions alienes a la seva pròpia voluntat.

És a partir d'aquesta situació històrica quan es desenvolupa el principi d'autonomia parlamentària, que tindrà la seva traducció teòrica i pràctica en tot un seguit de tècniques que s'incorporen al Dret parlamentari, que tenen com a finalitat la determinació d'un àmbit de lliure actuació de la institució i d'unes prerrogatives especials a favor dels seus membres.

D'una manera sintètica, pot considerar-se que aquest principi es manifesta essencialment en tres aspectes. D'una banda, en el reconeixement d'una autonomia normativa, que permet a les Cambres dotar-se, en el seu més ampli sentit, d'unes normes d'organització i funcionament i d'un àmbit decisor autònom en els aspectes interns. D'altra banda, en la impossibilitat de sotmetre a control per òrgans o poders aliens les decisions adoptades, és a dir, el que s'ha anomenat com «interna corporis». I finalment, per l'atribució als membres integrants de la institució d'uns drets especials de caràcter personal (immunitat i inviolabilitat), per tal de garantir el normal i permanent funcionament de la Cambra.

En les línies que segueixen es pretén fer una reflexió, concretada a l'àmbit parlamentari català, sobre el primer dels aspectes esmentats, és a dir, el de l'autonomia normativa del Parlament de Catalunya. Les referències escasses i certament poc explícites que sobre el tema fa l'Estatut, plantegen en el nostre cas un seguit de qüestions que, segons la interpretació que s'adopti, poden condicionar fortament el manteniment del principi tradicional en el nostre marc jurídic. Per això, es pretén fer una primera aproximació sobre el tema de la reserva reglamentària i, en general, de les relacions entre Reglament i Llei, com els dos tipus de normes bàsiques que configuren el bloc del Dret parlamentari.

## 2. LA LLEI COM A FONT DEL DRET PARLAMENTARI

El Dret parlamentari, igual com succeeix en altres branques del Dret, es configura per un conjunt de normes de diversa naturalesa que abasten des de la mateixa Constitució fins als costums i convencions.

No obstant això, cal afirmar sens dubte que la font principal del Dret parlamentari ha estat i continua estant el Reglament elaborat i aprovat per la pròpia Cambra. La raó bàsica d'aquesta afirmació no és altra que el ja esmentat principi d'autonomia que, òbviament, ha de manifestar-se de manera més intensa en l'àmbit de l'autonormació.

Pot, per tant, afirmar-se que el Reglament és en principi la font principal del Dret parlamentari, tot i que aquest fet no descarta la intervenció d'altre tipus de normes, com són els propis textos constitucionals i les Lleis. En el primer cas, pel fet que les Constitucions inclouen preceptes específics sobre la matèria que tradicionalment havia estat objecte de regulació reglamentària. En el segon cas, pel fet que determinades matèries relacionades amb el funcionament, l'organització i fins i tot la composició de les Cambres són objecte cada cop més de regulació per la Llei.

Ara bé, malgrat la importància d'aquestes altres fonts, el cert és que els Reglaments parlamentaris «constitueixen el bloc més característic del Dret parlamentari» (SANTAOLALLA), posició que troba el seu reconeixement en un àmbit material de reserva que les pròpies Constitucions els reconeixen formalment.

Aquest fet suposa que el Reglament parlamentari es presenti en el sistema de les fonts com la norma que desenvolupa directament els principis constitucionals relatius a la dinàmica interna de les Cambres, aspectes que queden precisament reservats a aquesta norma per la Constitució. Això suposa l'exclusió de la intervenció de la Llei en el camp de l'organització i funcionament intern de les Cambres, que és el que constitueix el nucli essencial del Dret parlamentari, quedant limitat el seu paper a una funció complementària, que normalment actua en els supòsits que disciplinen relacions de la Cambra amb altres subjectes o òrgans externs.

El que s'acaba de dir no significa tampoc que qualsevol norma que pretengui vincular a subjectes aliens hagi de quedar formulada expressament en una Llei, ja que no pot excloure's la possibilitat que ho faci el propi Reglament, com a conseqüència necessària i derivada de la pròpia regulació de la matèria parlamentària. Ara bé, cal recordar que aquest supòsit, que ens condueix directament a la problemàtica de l'eficàcia externa del Reglament, ha estat objecte d'un viu debat doctrinal, debat que en la pràctica i sobretot quan es tracta de relacions externes amb els particulars ha estat normalment resolt a favor de la Llei (per exemple la Llei Orgànica 5/1984, de 24 de maig, sobre compareixença davant les comissions d'investigacions del Congrés i del Senat). Així doncs, si bé no pot negar-se totalment la intervenció del Reglament en la normació de relacions externes a les Cambres, no sembla tampoc admissible afirmar-la en sentit absolut (VIVER) i cal reconèixer, en conseqüència, que és en aquest camp on la Llei ha d'actuar normalment com a font del Dret parlamentari.

### 3. EL PRINCIPI DE RESERVA DE LA «MATÈRIA PARLAMENTÀRIA» COM A GARANTIA DE L'AUTONOMIA REGLAMENTÀRIA

Hem fet ja referència a com el principi d'autonomia normativa es tradueix en l'existència d'un àmbit material de regulació exempt a la Llei de plena disposició per part de la pròpia Cambra a través del seu Reglament. Cal, no obstant això, precisar tot seguit com s'instrumenta tècnicament la reserva i garantia d'aquest espai d'autonormació.

Si en un moment inicial la reserva reglamentària no va ésser objecte d'un reconeixement formal i exprés, aquesta situació no succeeix en l'actualitat, per tal com són avui els mateixos textos constitucionals els que recullen aquesta situació i la consagren com a vertader principi constitucional, amb les conseqüències que d'aquest fet se'n deriven.

L'article 72.1 de la Constitució és ben explícit quan diu que les Cambres estableixen els seus propis Reglaments i sotmet llur aprovació i reforma a una votació final de totalitat per majoria absoluta. Tot un seguit d'altres preceptes constitucionals, com són per exemple el 79, 87, 89 i 111 fan també referència als Reglaments parlamentaris en aspectes essencials de la vida interna de les Cambres, com són els d'adopció d'acords, règim de sessions, la iniciativa legislativa o les proposicions de Llei.

Malgrat que la Constitució no determini explícitament l'abast de la matèria reglamentària, la declaració general de l'article 72.1, juntament amb les altres referències esmentades, fa sens dubte que pugui parlar-se del reconeixement constitucional d'una reserva reglamentària que abastaria «totes les qüestions relatives a l'organització i funcionament intern de les Cambres i no només a les previstes a la Constitució, sinó també a les que per la seva naturalesa pertanyin al seu àmbit intern» (SANTAOLALLA). Per ratificar aquesta posició és necessari també esmentar la relació que es dona entre l'article 66.2 de la Constitució, que esmenta les funcions i activitats pròpies de la Cambra, i l'article 72.1, combinació que permet assenyalar la via a través de la qual cal deduir l'àmbit material de la reserva parlamentària (PUNSET).

Establerta l'existència d'una reserva material a favor del Reglament en la Constitució, no és difícil resoldre la qüestió relativa a la garantia de la seva intangibilitat, que va forçosament unida a un criteri explicatiu de les relacions entre Reglament i Llei, en el qual no hi ha lloc a l'aplicació d'un principi jeràrquic.

En efecte, la doctrina és pràcticament unànime en reconèixer que tant les Lleis com el Reglament parlamentari resten subjectes per igual a la Constitució, sense que entre ells puguin establir-se categories o vinculacions fonamentades en l'aplicació del principi de jerarquia normativa. La reserva constitucional de la matèria reglamentària suposa una divisió d'esferes de competència (RODRÍGUEZ-ZAPATA) entre els diferents instruments normatius, d'una forma similar a la que succeeix, per exemple, entre les Lleis ordinàries i les Lleis orgàniques. Com diu MANZELLA, la Constitució amb el seu «sef-restraint» crea un espai que només correspon determinar al poder normatiu de què gaudeixen les mateixes Cambres.

Amb independència de les dificultats, sempre inevitables en aquests ca-

sos, de la precisió exacta de la matèria objecte de reserva, el reconeixement constitucional del principi permet parlar sense lloc a dubtes d'autonomia del Dret parlamentari, en la mesura en què l'elaboració del Reglament constitueix la determinació bàsica del bloc del Dret parlamentari. Aquesta autonomia resulta, a més, reforçada pel procés d'elaboració i de reforma del Reglament que exclou la ingerència d'altres poders de l'Estat.

#### 4. LA «MATÈRIA PARLAMENTÀRIA» EN L'ESTATUT D'AUTONOMIA

D'acord amb el que disposa l'article 147 de la Constitució, l'Estatut d'Autonomia constitueix la norma institucional bàsica de la Comunitat Autònoma que, com a tal, és la que ha de contemplar l'organització de les institucions d'autogovern. En aquest sentit, es pot afirmar que si des de la vessant de l'ordenament jurídic general de l'Estat, els Estatuts es presenten com a Lleis orgàniques, des de la vessant estrictament interna de la Comunitat Autònoma adquireixen una posició semblant a la d'una norma constitucional particular, en la mesura en què constitueixen la norma capçalera del nou ordenament territorial (MUÑOZ MACHADO).

Des de la perspectiva que ara ens interessa, la norma estatutària adquireix també un especial relleu, ja que és la que ha de definir els trets essencials de l'organització i el funcionament de les institucions d'autogovern i, per tant, del Parlament. Fent un símil, podria dir-se que l'Estatut hauria de complir, en aquest cas, la funció de garantia de l'autonomia parlamentària que realitza la Constitució envers les Corts Generals.

Però de la lectura del text estatutari no pot extreure's, en una primera aproximació, una valoració clara sobre aquest extrem, ja que no sembla existir el reconeixement exprés d'una reserva reglamentària general i sí, per contra, la d'una reserva de Llei.

La comparació entre els articles 29 i 32 és ben il·lustrativa. Així, mentre el primer preveu la regulació del funcionament de totes les institucions de la Generalitat per Llei, el segon només es remet al Reglament en aspectes puntuals i concrets. Fins i tot, el mateix article 32 combina les referències al Reglament amb altres a la Llei en matèries més pròpies de l'àmbit intern de la Cambra, com poden ser la de l'assistència a les reunions, l'adopció d'acords o determinades iniciatives legislatives.

Del que s'acaba de dir, hom trauria, doncs, la conclusió inicial que l'Estatut no només no reconeix un àmbit general a l'autonomia normativa del Parlament, sinó que potencia fins i tot la intervenció de la Llei en un terreny que en principi no li és propi. A títol comparatiu és interessant veure en aquest sentit el que disposa l'article 28 de l'Estatut d'Autonomia d'Astúries, que recull explícitament el principi tradicional, de manera similar a com ho fa la Constitució.

La valoració que s'ha de fer del text estatutari sobre aquest extrem no pot tampoc desvincular-se d'altres elements importants del nostre marc institucional que afecten directament aquesta matèria.

Un d'ells, sens dubte l'essencial, és haver considerat la introducció en el

nostre ordenament jurídic de les anomenades Lleis institucionals bàsiques de Catalunya, com a norme de nivell quasi estatutari, que desplegarien el propi contingut orgànic de l'Estatut. Però, a diferència del que succeïa, per exemple, en el projecte d'Estatut de Núria, de la lletra de l'actual Estatut d'Autonomia no se'n desprèn el reconeixement exprés d'aquesta categoria específica de Lleis, ja que no hi ha capj referència en aquest sentit, ni tampoc es preveu que determinades decisions legislatives s'hagin d'aprovar per majories qualificades. Potser l'Estatut hauria pogut establir una categorització legal, introduint un esquema similar al de les Lleis orgàniques, però això és clar que no resulta de la seva redacció.

Si s'hagués seguit aquest criteri, s'hauria pogut produir de fet una situació similar a la que es planteja a nivell estatal, ja que les Lleis institucionals bàsiques complirien una funció de complement de l'Estatut, constituint aquest conjunt de normes el nivell equiparable al d'un bloc de constitucionalitat. Seria, doncs, en el marc i d'acord amb els principis d'aquestes normes institucionals complementàries de l'Estatut, a partir de les quals s'hauria de reconèixer i determinar l'àmbit de reserva parlamentària i de garantia material del Reglament de la Cambra.

Ara bé, amb independència que la simple previsió estatutària d'unes normes de desenvolupament institucional no suposaria, per si sola, una garantia del reconeixement d'una reserva parlamentària —perquè, a diferència de la Constitució o el propi Estatut, quedaria indeterminat el seu contingut material, i la seva possibilitat de reforma sempre quedaria subjecta a una majoria menys rígida que la de reforma constitucional o estatutària—, han de constatar-se en el nostre cas les dificultats tècniques perquè pugui afirmar-se l'existència de Lleis d'aquesta naturalesa o categoria.

Perquè pogués existir aquest tipus especial de Lleis —encertadament anomenades Lleis orgàniques atípiques (BASSOLS)—, hagués estat necessari, al nostre entendre, llur previsió expressa en el text estatutari. Si l'Estatut no preveu res al respecte, no hi ha altra solució que la d'aplicar el principi general que totes les Lleis que configuren l'ordenament jurídic català han d'ésser idèntiques, tant pel que fa als àmbits materials de possible regulació, com als requisits finals exigibles per a la seva aprovació. La previsió en un text legal, no estatutari, d'una reserva material i d'un quòrum reforçat per a l'aprovació de determinades Lleis no sembla admissible. En primer lloc, perquè el principi democràtic és el de la majoria simple, amb la qual cosa qualsevol excepció que se'n faci hauria de ser excepcional i precisament prevista a nivell constitucional o estatutari (T. R. FERNÁNDEZ i Sentència del Tribunal Constitucional de 13 de febrer de 1981). I en segon lloc, perquè una eventual previsió en un text legal ordinari no vinculària mai al propi legislador, el qual quedaria sempre lliure d'ignorar la previsió legal, ja que a ell pertany en tot moment la lliure determinació del contingut de les Lleis.

Val a dir, no obstant això, que en el cas concret que ara estudiem, potser podria considerar-se l'existència d'una previsió estatutària favorable a aquest tipus de llei, a l'empara del que estableix l'article 32.5, que genèricament preveu la possibilitat que el Reglament de les Cambres o altres Lleis exigeixin quòdums qualificats per a l'adopció de determinats acords parlamentaris.

Malgrat tot, i per les raons acabades d'exposar, la interpretació que s'ha de fer d'aquests preceptes no podria passar, al nostre entendre, per un plantejament absolutament ampli que equivaldria a limitar el normal funcionament de les institucions i, més en concret, el propi exercici de la potestat legislativa. En aquest sentit, l'abast d'aplicació de l'article 32.5 hauria de quedar limitat a la pròpia aprovació i reforma del Reglament i als acords no legislatius del Parlament que, per la seva naturalesa, necessitin votacions especials, com és, per exemple, el cas de la interposició de recurs d'inconstitucionalitat, de la moció de censura o de nomenaments institucionals, sense que pugui estendre's, per tant, a un poder tan intens i excepcional com seria el de delimitar i codicionar l'exercici de la mateixa potestat legislativa de la Cambra.

Les reflexions que s'acaben de fer ens han de servir ara per analitzar el procés que s'ha seguit a Catalunya.

En primer lloc, va ser el mateix Reglament del Parlament el que provisionalment va introduir la categoria de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, en els arts. 108 i 109. Amb aquesta solució, s'atribuïa al Reglament una funció difícilment justificable d'acord amb la seva naturalesa jurídica —en sentit contrari es manifesta MÍAZ, que considera possible aquesta actuació, enquadrant-la en l'àmbit de la reserva reglamentària relativa a l'exercici per les Cambres de la funció legislativa—. En realitat, el Reglament complia en aquest cas una funció més pròpia d'una declaració constitucional o estatutària.

En segon lloc, l'aprovació de la Llei 3/1983, de 23 de març, del Parlament, President i Consell Executiu de la Generalitat, elaborada com a norma de desenvolupament bàsic de l'Estatut, i dictada a l'empara de les previsions reglamentàries esmentades, que confirma de forma definitiva, en el seu article 33, l'existència de la categoria especial de lleis de desenvolupament bàsic.

Però, amb independència de la valoració que mereix la introducció d'aquesta categoria de lleis, el que és important de retenir és que la figura jurídica de les lleis de desenvolupament bàsic, lluny de contribuir a una major garantia d'un àmbit de reserva reglamentària, contribueix de fet a limitar altres possibilitats d'interpretació que podien formular-se a partir del propi Estatut i a complicar extraordinàriament el nostre marc jurídic. La regulació que es fa en l'esmentada Llei no pot considerar-se com una regulació del mateix valor que l'Estatut, sinó com una llei ordinària. Això suposa que tota la intencionalitat de precisar un complement estatutari del règim relatiu a l'organització i funcionament del Parlament, amb un pretès caràcter reforçat enfront de la resta de la producció legislativa, no té un recolzament jurídic absolut, amb la qual cosa el que es fa en realitat és propiciar la intervenció de la llei en l'àmbit propi de les matèries parlamentàries, com veurem en l'apartat següent.

La introducció de la categoria de les lleis de desenvolupament bàsic no suposa, per tant, per llur manca d'encaix en el marc estatutari, la solució de les preteses insuficiències de l'Estatut en aquest camp. Com ja s'ha dit abans, sembla que sobre el paper l'Estatut atribueix una funció important a la llei en la regulació del que tradicionalment constitueix la matèria parlamentària, en un sentit no massa diferent a la tècnica de remissió que utilitza en aquest tema la Constitució francesa de 1958 a favor de les lleis orgàniques. Les conseqüències que d'això se'n deriven són òbvies. La «reserva legislativa» limita l'autonomia

reglamentària de la Cambra i permet la ingerència, a través del procés legislatiu normal, d'altres òrgans, i especialment del Govern, en la regulació de la «matèria parlamentària» i, d'altra banda, no es consagra una garantia efectiva per a la modificació del contingut d'aquesta regulació.

Aquestes conclusions —certament negatives des del punt de vista del principi d'autonomia reglamentària— només podrien contrarrestar-se amb una interpretació que considerés l'existència «implícita» en l'Estatut d'una reserva a favor del Reglament. I aquesta tesi podria mantenir-se en el fet que l'article 32 de l'Estatut contempla l'existència d'aquesta norma, tot i que només l'esmenti en relació amb determinats aspectes que constitueixen la matèria parlamentària. Ara bé, la circumstància que només s'esmentin a l'Estatut alguns d'aquests aspectes no pot considerar-se determinant per excolure els altres, entre altres coses perquè avui el concepte de Reglament parlamentari té un significat de contingut molt concret, equiparable al mateix concepte de «reserva parlamentària».

És cert que quedarien com a possible obstacle les referències legislatives aparentment àmplies que es contemplen en el propi Estatut. Però aquestes referències haurien d'ésser interpretades en un sentit més limitat al que en principi sembla, per tal com la reserva de llei de l'article 29 és una reserva formulada en termes generals per a totes les institucions de la Generalitat. Així, doncs, de la reserva de llei caldria deduir la garantia que el desplegament institucional es fes precisament a partir d'aquest tipus de norma, que és evidentment l'adequada en el cas del President i del Consell Executiu de la Generalitat, però que hauria de relativitzar-se en el cas del Parlament per la concurrència del principi d'autonomia parlamentària, amb la qual cosa la reserva de llei hauria d'actuar només en els aspectes de relacions de la Cambra amb els altres òrgans institucionals.

## 5. LA «MATÈRIA PARLAMENTÀRIA» EN L'ACTUAL MARC INSTITUCIONAL

La figura de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut i més concretament l'elaboració de la Llei del Parlament, President i Consell Executiu de la Generalitat, condiona, però, la possibilitat de fer una interpretació com la que s'acaba de suggerir.

La filosofia que inspira aquestes lleis és la de constituir el desplegament dels principis estatutaris sobre les institucions d'auotgovern de la Generalitat, constituint d'alguna manera una espècie de Constitució interna de Catalunya, juntament amb l'Estatut. El seu contingut posa de relleu aquest fet i, en el cas de la Llei esmentada, és significatiu especialment l'article 8, que pretén garantir l'autonomia organitzativa i l'existència d'una reserva reglamentària. D'aquesta forma, sembla que el legislador ha optat per regular a nivell de llei aquells aspectes de la institució parlamentària i de les seves relacions amb altres òrgans, que són els propis d'una regulació de nivell constitucional, optant a continuació per reconèixer un àmbit d'autonomia de manera que correspondrà només al Reglament la regulació de tots els altres aspectes relatius a l'organització i el funcionament de la Cambra.

Com ja s'ha dit, si l'Estatut hagués previst l'existència de les lleis de desenvolupament bàsic, la solució adoptada per la Llei del Parlament, President i Consell Executiu de la Generalitat seria adequada, amb independència de la major o menor regulació que de la matèria reglamentària es fes en la mateixa Llei. Sempre seria possible restringir l'àmbit reglamentari, però això suposaria complir uns requisits de majoria reforçada, garantits en aquest cas hipotètic per l'Estatut. D'aquesta manera, es podria parlar, almenys, d'una reserva parlamentària relativa, ja que l'absoluta només podria haver-la garantit el mateix Estatut.

El que succeeix, però, és que l'article 8 de l'esmentada Llei no garanteix en termes estrictament jurídics l'àmbit reglamentari, ja que en principi aquest precepte podria ser modificat per una llei posterior. Malgrat la declaració formal continguda en l'article 33, no es pot descartar que la pròpia Llei pugui ser modificada per majoria simple. Les lleis de Catalunya només estan sotmeses a la Constitució i a l'Estatut, però en cap cas a altres lleis elaborades per la Cambra, tal i com s'ha comentat anteriorment. És cert que quedarien les normes sobre elaboració de les lleis contemplades en el Reglament de la Cambra (articles 108 i 109); però precisament la virtualitat d'aquestes previsions queda en entredit en el moment de contemplar-les i reconduir-les al marc de l'Estatut.

## 6. EL REGLAMENT DEL PARLAMENT I LES LLEIS

Si seguim fins a les últimes conseqüències la línia introduïda per la Llei del Parlament, President i Consell Executiu de la Generalitat s'arriba a la conclusió que la posició del Reglament pot quedar subordinada a la Llei. En primer lloc, perquè la Llei regula directament aspectes relatius a la matèria reglamentària. I en segon lloc perquè res no impedeix que, tot i que fos per majoria qualificada, l'àmbit legal pugui ampliar-se en detriment del contingut del Reglament. D'altra banda, tampoc no s'exclou la intervenció d'esferes alienes a la pròpia Cambra. La solució donada per l'esmentada Llei recolza, de fet, la tesi favorable a la reserva de llei, malgrat que aquesta no fos possiblement la intenció del legislador.

Davant d'aquesta situació, que no encaixaria en els criteris normalment admesos sobre la relació entre els poders públics, és necessari fer un esforç per intentar trobar una solució coherent dins el nostre marc legal, que permeti restablir la divisió i separació de les esferes d'actuació.

I aquesta solució no té altre camí que el d'aprofundir en una interpretació favorable al reconeixement implícit d'una reserva parlamentària en el propi text estatutari. La importància d'aquesta qüestió no pot veure's únicament des d'una vessant interna, sinó que adquireix també especial relleu des d'una altra òptica, com és la del control dels «interna corporis». Aquest control i, en definitiva, la garantia del compliment de les previsions reglamentàries (per exemple, les de procediment legislatiu) només serà possible si es considera que el Reglament actua en una esfera reservada i garantida per l'Estatut; aquesta reserva és l'única que atribuiria al Reglament la condició de



norma interposada entre l'Estatut i les lleis, amb la qual cosa el Reglament parlamentari es convertiria en paràmetre d'estatutarietat d'aquests últimes.

Si considerem la hipòtesi de la reserva implícita, quedaria per solucionar, però, el tema relatiu a la determinació del seu abast material. Ara bé, en aquest punt, poden ser diversos els criteris utilitzables. En primer lloc, sembla clar que s'integrarien en la reserva tots aquells aspectes als quals l'Estatut remet expressament a la regulació reglamentària i, igualment, en quedarien exclosos aquells als quals es fa una específica remissió a la Llei. En segon lloc, la reserva hauria de completar-se, un cop admès el principi d'autonomia organitzativa i de funcionament, pels aspectes d'organització interna i per l'enumeració de les funcions i activitats parlamentàries que contempla el propi Estatut. Com ha posat de relleu PUNSET, les funcions i les activitats parlamentàries que reconeix la Constitució, en aquest cas l'Estatut, són les que assenyalen la interpretació de l'esfera reglamentària, és a dir, de l'àmbit material de la seva regulació. En conseqüència, l'àmbit de la reserva de llei de l'article 29 de l'Estatut, pel que fa a la institució parlamentària, hauria d'entendre's limitat únicament als aspectes «relacionals» amb les altres institucions d'autogovern, sense estendre's a l'àmbit intern de la vida de les Cambres, que constitueix el domini ordinar del Reglament.

La interpretació que aquí es manté entroncaria, doncs, directament amb el principi de competència i separació entre Llei i Reglament, principi que ha d'ésser determinant en aquest cas, tal i com ja s'ha exposat. L'aplicació d'aquest principi hauria de partir necessàriament de la base que, malgrat la manca de previsions expressives, en el text estatutari es contenen els elements i criteris suficients per entendre que es reconeix el principi de reserva parlamentària. Només aquesta posició, malgrat les matisacions que d'ella se'n puguin derivar respecte a l'actual marc legal, podria servir per equiparar en el mateix pla el Reglament i les Lleis des de la perspectiva de la seva funció com a fonts del dret parlamentari, tal i com és comunament admès per la doctrina i els més recents textos constitucionals.

Malgrat que en el pla de l'ordenament general, la posició del Reglament parlamentari autonòmic no pot situar-se en cap cas en la mateixa posició que els Reglaments parlamentaris estatals, ja que, com ha assenyalat la doctrina (PALADÍN), entre la Constitució i el Reglament es troba sempre una tercera norma estatal (l'Estatut), el cert és que en l'àmbit estrictament intern de l'ordenament jurídic autonòmic, el Reglament ha de desplegar, envers l'Estatut, una funció similar a la que realitzen els Reglaments parlamentaris estatals envers la Constitució. Dit en altres paraules, el Reglament ha d'executar les previsions estatutàries en l'àmbit material que li és propi, amb la qual cosa el principi de relació entre Llei i Reglament parlamentari en l'àmbit de l'ordenament autonòmic continua invariable.

Davant la posició acabada d'exposar, podria replicar-se en el sentit que l'assimilació entre el nivell estatal i autonòmic que es proposa no té perquè donar-se necessàriament. En efecte, com posa de relleu BASSOLS, mentre la funció legislativa de les Corts Generals és expressió de la sobirania de l'Estat, la de les Comunitats Autònomes ho és només del principi d'autonomia, títols que són diferents en tot cas. Això suposaria, doncs, que l'Estatut podria ha-

ver previst un desplegament de la matèria parlamentària a través de la Llei, sense garantir necessàriament l'autonomia de la pròpia Cambra legislativa, tal i com podria entendre's d'una determinada lectura del nostre Estatut. Ara bé, si això fos així, caldria pensar seriosament en la conseqüència que se'n derivaria, que no seria altra, seguint les paraules de l'autor esmentat, que la que el Reglament parlamentari actuaria en aquest cas com un instrument de simple desplegament executiu d'una Llei autonòmica.

Tot i que en el pla estrictament teòric aquesta tesi no és rebutjable, existeixen, no obstant això, una sèrie d'arguments constitucionals i estatutaris que jugarien a favor de la tesi de l'assimilació. Aquests serien, bàsicament, el de l'homologació entre els Reglaments parlamentaris estatals i els autonòmics que es produeix en la pròpia Llei orgànica del Tribunal Constitucional, i el de la configuració constitucional (art. 152.1) i estatutària de les institucions d'autogovern autonòmiques (Parlament i Poder Executiu), amb un contingut i funcions substancialment idèntics al model que representen les institucions generals de l'Estat.

Aquests elements de fons ens porten, per tant, a ratificar el plantejament que s'ha fet en les línies anteriors, més enllà d'altres possibles consideracions de naturalesa més pròpiament formal o que tenen només com a punt de referència la manca d'una precisió explícita del nostre Estatut sobre aquesta qüestió.

Barcelona, desembre de 1985

#### BIBLIOGRAFIA

- BASSOLS COMA: *Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas. Organización territorial del Estado*, Madrid, 1984.
- DI CIULO: *Le fonti del diritto parlamentare*, Milà, 1973.
- T. R. FERNÁNDEZ: *Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.
- LONGI: *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milà, 1978.
- MAÍZ: «La legislación autonómica de naturaleza institucional», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. 69, Madrid, 1983.
- MANZELLA: *Il Parlamento*, Bolonya, 1977.
- MANZELLA: «Diritto parlamentare e regolamenti delle camere nel quadro costituzionale», *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1985.
- MUÑOZ MACHADO: *Derecho público en las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982.
- PALADÍN: *Diritto Regionale*, Pàdua, 1970.
- PUNSET: «Los reglamentos de las Cortes Generales», *Revista de derecho público*, núm. 87, 1982.
- PUNSET: *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983.

- 
- RODRÍGUEZ-ZAPATA: «Los reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho español», *I Jornadas de Derecho parlamentario*, Madrid, 1985.
- SANTAOLALLA: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1974.
- TOSI: *Diritto parlamentare*, Milà, 1974.
- VIVER: «Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya», *Administració Pública*, núm. 4, 1981.

