

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA RESERVA DEL REGLAMENTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO DE CATALUÑA

ANTONI BAYONA I ROCAMORA

1. INTRODUCCIÓN

La autonomía parlamentaria, como principio básico de la organización y el funcionamiento de las asambleas legislativas, va necesariamente unida al proceso histórico de formación de la institución. El reconocimiento de un ámbito exento de la actuación e interferencia de l poder ejecutivo es el punto de partida de este principio y se plantea en el momento inicial del proceso de nacimiento y consolidación de la institución parlamentaria en el Estado liberal, que es, a la vez, el momento de su mayor debilidad por el riesgo de estar fuertemente condicionada por decisiones ajenas a su propia voluntad.

Es a partir de esta situación histórica cuando se desarrolla el principio de autonomía parlamentaria, que tendrá su traducción teórica y práctica en un conjunto de técnicas, que se incorporan al Derecho parlamentario, que tienen como finalidad la determinación de un ámbito de libre actuación de la institución y de unas prerrogativas especiales a favor de sus miembros.

De una manera sintética, puede considerarse que este principio se manifiesta esencialmente en tres aspectos. Por un lado, en el reconocimiento de una autonomía normativa que permite a las Cámaras dotarse, en el más amplios sentido, de unas normas de organización y funcionamiento, y de un ámbito decisorio autónomo en los aspectos internos. Por otro lado, en la imposibilidad de someter a control de órganos o poderes ajenos las decisiones adoptadas, es decir, lo que se ha llamado *interna corporis*. Y, finalmente, en la atribución a los miembros integrantes de la institución de unos derechos especiales de carácter personal (inmunidad e inviolabilidad), con objeto de garantizar el normal y permanente funcionamiento de la Cámara.

En las líneas que siguen se pretende hacer una reflexión, concretada al ámbito parlamentario catalán, sobre el primero de los aspectos citados, es decir, el de la autonomía normativa del Parlament de Catalunya. Las referencias escasas y ciertamente poco explícitas que sobre el tema hace el Estatuto plantean en nuestro caso un cúmulo de cuestiones que, según la interpretación que se adopte, pueden condicionar fuertemente el mantenimiento del principio tradicional en nuestro marco jurídico. Por eso, se pretende hacer una primera aproximación sobre el tema de la reserva reglamentaria y, en general, de las relaciones entre Reglamento y Ley como los dos tipos de normas básicas que configuran el bloque del Derecho parlamentario.

2. LA LEY COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO

El Derecho parlamentario, tal y como sucede en otras ramas del Derecho, se configura por un conjunto de normas de diversa naturaleza que alcanzan desde la propia Constitución hasta las costumbres y convenciones.

No obstante, hay que afirmar que la fuente principal del Derecho parlamentario ha sido y continúa siendo el Reglamento elaborado y aprobado por la propia Cámara. La razón básica de esta afirmación no es otra que el ya citado principio de autonomía, que, obviamente, debe manifestarse de manera más intensa en el ámbito de la autonomización.

Puede, por tanto, afirmarse sin duda que el Reglamento es en principio la fuente principal del Derecho parlamentario, aunque este hecho no descarta la intervención de otro tipo de norma, como son los propios textos constitucionales y las Leyes. En el primer caso, por el hecho de que las Constituciones incluyen preceptos específicos sobre la materia que tradicionalmente había sido objeto de regulación reglamentaria. En el segundo caso, por el hecho de que determinadas materias relacionadas con el funcionamiento, la organización e incluso la composición de las Cámaras son objeto cada vez más de regulación por la Ley.

Ahora bien, a pesar de la importancia de estas otras fuentes, lo cierto es que los Reglamentos parlamentarios «constituyen el bloque más característico del Derecho parlamentario» (Santaolalla), posición que encuentra su reconocimiento en un ámbito material de reserva que las propias Constituciones les reconocen formalmente.

Este hecho supone que el Reglamento parlamentario se presente en el sistema de las fuentes como la norma que desarrolla directamente los principios constitucionales relativos a la dinámica interna de las Cámaras, aspectos que quedan precisamente reservados a esta norma por la Constitución. Esto supone la exclusión de la intervención de la Ley en el campo de la organización y funcionamiento interno de las Cámaras, que es lo que constituye el núcleo esencial del Derecho parlamentario, quedando limitado su papel a una función complementaria que normalmente actúa en los supuestos que disciplinan relaciones de la Cámara con otros sujetos u órganos externos.

Lo que se acaba de decir no significa en absoluto que cualquier norma que pretende vincular a sujetos ajenos deba quedar formulada expresamente en una Ley, ya que no puede excluirse la posibilidad de que lo haga el propio Reglamento, como consecuencia necesaria y derivada de la propia regulación de la materia parlamentaria. Ahora bien, hay que recordar que este supuesto, que nos conduce directamente a la problemática de la eficacia externa del Reglamento, ha sido objeto de un vivo debate doctrinal, debate que en la práctica, y sobre todo cuando se trata de relaciones externas con los particulares, ha sido normalmente resuelto a favor de la Ley (por ejemplo, la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, sobre comparecencia ante las comisiones de investigación del Congreso y del Senado). Así pues, si bien no puede negarse totalmente la intervención del Reglamento en la normación de relaciones externas a las Cámaras, no parece tampoco admisible afirmarla en sentido absoluto (Viver) y debemos reconocer, en consecuencia, que es en este campo

donde la Ley debe actuar normalmente como fuente del Derecho parlamentario.

3. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LA «MATERIA PARLAMENTARIA» COMO GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA REGLAMENTARIA

Hemos hecho ya referencia a cómo el principio de autonomía normativa se traduce en la existencia de un ámbito material de regulación exento de la Ley y de plena disposición por parte de la propia Cámara a través de su Reglamento. No obstante, hay que precisar a continuación cómo se instrumenta técnicamente la reserva y garantía de este espacio de autonormación.

Si en un momento inicial la reserva reglamentaria no fue objeto de un reconocimiento formal y expreso, esta situación no sucede en la actualidad, ya que hoy son los mismos textos constitucionales los que recogen esta situación y la consagran como un verdadero principio constitucional, con las consecuencias que de este hecho se derivan.

El artículo 72.1 de la Constitución es bien explícito cuando dice que las Cámaras establecen sus propios Reglamentos y somete su aprobación y reforma a una votación final de totalidad por mayoría absoluta. A continuación, otros preceptos constitucionales como, por ejemplo, el 79, 87, 89 y 111 hacen también referencia a los Reglamentos parlamentarios en aspectos esenciales de la vida interna de las Cámaras, como los de adopción de acuerdos, régimen de sesiones, la iniciativa legislativa o las proposiciones de Ley.

A pesar de que la Constitución no determine explícitamente el alcance de la materia reglamentaria, la declaración general del artículo 72.1, juntamente con el resto de referencias citadas, hace sin duda que pueda hablarse del reconocimiento constitucional de una reserva reglamentaria que alcanzaría a «todas las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras y no sólo a las previstas en la Constitución, sino también a las que por su naturaleza pertenezcan a su ámbito interno» (Santaolalla). Para ratificar esta posición es necesario también hacer mención de la relación que se da entre el artículo 66.2 de la Constitución, que cita las funciones y actividades propias de la Cámara, y el artículo 72.1, combinación que permite señalar la vía a través de la cual hay que deducir el ámbito material de la reserva parlamentaria (Punset).

Establecida la existencia de una reserva material a favor del Reglamento en la Constitución, no es difícil resolver la cuestión relativa a la garantía de su intangibilidad, que va forzosamente unida a un criterio explicativo de las relaciones entre Reglamento y Ley, en el cual no hay lugar a la aplicación de un principio jerárquico.

En efecto, la doctrina es prácticamente unánime al reconocer que tanto las Leyes como el Reglamento parlamentario quedan sujetos por igual a la Constitución, sin que entre ellos puedan establecerse categorías o vinculaciones fundamentadas en la aplicación del principio de jerarquía normativa. La reserva constitucional de la materia reglamentaria supone una división de esferas de competencia (Rodríguez-Zapata) entre los diferentes instrumentos

normativos, de manera similar a lo que sucede, por ejemplo, entre las Leyes ordinarias y las Leyes orgánicas. Como dice Manzella, la Constitución con su *self-restraint* crea un espacio que sólo corresponde determinar al poder normativo de que gozan las propias Cámaras.

Con independencia de las dificultades, siempre inevitables en estos casos, de la precisión exacta de la materia objeto de reserva, el reconocimiento constitucional del principio permite hablar sin lugar a dudas de autonomía del Derecho parlamentario, en la medida en que la elaboración del Reglamento constituye la determinación básica del bloque del Derecho parlamentario. Esta autonomía resulta, además, reforzada por el proceso de elaboración y de reforma del Reglamento que excluye la ingerencia de otros poderes del Estado.

4. LA «MATERIA PARLAMENTARIA» EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

De acuerdo con lo que dispone el artículo 147 de la Constitución, el Estatuto de Autonomía constituye la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma que, como tal, es la que debe contemplar la organización de las instituciones de autogobierno. En este sentido se puede afirmar que, si desde la vertiente del ordenamiento jurídico general del Estado los Estatutos se presentan como Leyes orgánicas, desde la vertiente estrictamente interna de la Comunidad Autónoma adquieren una posición parecida a la de una norma constitucional particular, en la medida en que constituyen la norma cabecera del nuevo ordenamiento territorial (Muñoz Machado).

Desde la perspectiva que ahora nos interesa, la norma estatutaria adquiere también un especial relieve, ya que es la que debe definir los trazos esenciales de la organización y el funcionamiento de las instituciones de autogobierno y, por tanto, del Parlament. Haciendo un símil, podría decirse que el Estatuto debería cumplir, en este caso, la función de garantía de la autonomía parlamentaria que realiza la Constitución respecto de las Cortes Generales.

Pero de la lectura del texto estatutario no puede extraerse, en una primera aproximación, una valoración clara sobre este extremo, ya que no parece existir el reconocimiento expreso de una reserva reglamentaria general y sí, por contra, el de una reserva de ley.

La comparación entre los artículos 29 y 32 es bien ilustrativa. Así, mientras el primero prevé la regulación del funcionamiento de todas las instituciones de la Generalidad por Ley, el segundo sólo se remite al Reglamento en aspectos puntuales y concretos. Incluso el propio artículo 32 combina las referencias al Reglamento con otras a la Ley, en materias más propias del ámbito interno de la Cámara, como pueden ser la de la asistencia a las reuniones, la adopción de acuerdos o determinadas iniciativas legislativas.

De lo que se acaba de decir, se sacaría, pues, la conclusión inicial de que el Estatuto no sólo no reconoce un ámbito general a la autonomía normativa del Parlament, sino que potencia incluso la intervención de la Ley en un terreno que en principio no le es propio. A título comparativo es interesante ver en este sentido lo que dispone el artículo 28 del Estatuto de

Autonomía de Asturias, que recoge explícitamente el principio tradicional, de manera similar a como lo hace la Constitución.

La valoración que debe hacerse del texto estatutario sobre este extremo tampoco puede desvincularse de otros elementos importantes de nuestro marco institucional que afectan directamente a esta materia.

Uno de ellos, sin duda esencial, es el de haber considerado la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de las llamadas Leyes institucionales básicas de Cataluña, como normas de nivel casi estatutario, que desarrollarían el propio contenido orgánico del Estatuto. Pero a diferencia de lo que sucedía, por ejemplo, en el proyecto de Estatuto de Núria, de la letra del actual Estatuto de Autonomía no se desprende el reconocimiento expreso de esta categoría específica de Leyes, ya que no hay ninguna referencia en este sentido, ni tampoco se prevé que determinadas decisiones levislativas deban aprobarse por mayorías calificadas. Quizás el Estatuto hubiese podido establecer una categorización legal, introduciendo un esquema similar al de las Leyes orgánicas, pero esto es claro que no resulta de su redacción.

Si se hubiese seguido este criterio, habría podido producirse, de hecho, una situación similar a la que se plantea a nivel estatal, ya que las Leyes institucionales básicas cumplirían una función de complemento del Estatuto, constituyendo este conjunto de normas el nivel equiparable al de un bloque de constitucionalidad. Sería, pues, en el marco y de acuerdo con los principios de estas normas institucionales complementarias del Estatuto, a partir de donde se debería reconocer y determinar el ámbito de reserva parlamentaria y de garantía material del Reglamento de la Cámara.

Ahora bien, con independencia de que la simple previsión estatutaria de unas normas de desarrollo institucional no supondría, por sí sola, una garantía del reconocimiento de una reserva parlamentaria —porque, a diferencia de la Constitución o el propio Estado, quedaría indeterminado su contenido material, y su posibilidad de reforma siempre estaría sujeta a una mayoría menos rígida que la de reforma constitucional o estatutaria—, han de constatar en nuestro caso las dificultades técnicas para que pueda afirmarse la existencia de Leyes de esta naturaleza o categoría.

Para que pudiese existir este tipo de Leyes —acertadamente llamadas Leyes orgánicas atípicas (Bassols)—, hubiese sido necesaria, a nuestro entender, su previsión expresa en el propio texto estatutario. Si el Estatuto no prevé nada al respecto, no hay otra solución que la de aplicar el principio general de que todas las Leyes que configuran el ordenamiento jurídico catalán deben ser idénticas, tanto en lo que respecta a los ámbitos materiales de posible regulación, como a los requisitos finales exigibles para su aprobación. La previsión de un texto legal, no estatutario, de una reserva material y de un quórum reforzado por la aprobación de determinadas leyes no parece admisible. En primer lugar, porque el principio democrático es el de la mayoría simple, con lo cual cualquier excepción que se haga debería ser excepcional y precisamente prevista a nivel constitucional o estatutario (T. R. Fernández y Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de febrero de 1981). Y, en segundo lugar, porque una eventual previsión en un texto legal ordinario no vincularía nunca al propio legislador, que quedaría siempre libre de ignorar la previsión

legal, ya que a él pertenece en todo momento la libre determinación del contenido de las Leyes.

Hay que decir, no obstante, que, en el caso que ahora estudiamos, quizá podría considerarse la existencia de una previsión estatutaria favorable a este tipo de ley, al amparo de lo que establece el artículo 32.5, que genéricamente prevé la posibilidad de que el Reglamento de las Cámaras u otras Leyes exijan quórumos calificados para la adopción de determinados acuerdos parlamentarios. A pesar de todo, y por las razones que acabamos de exponer, la interpretación que debe hacerse de estos preceptos no podría pasar, a nuestro entender, por un planteamiento absolutamente amplio que equivaldría a limitar el normal funcionamiento de las instituciones y, más concretamente, el propio ejercicio de la potestad legislativa. En este sentido, el alcance de aplicación del artículo 32.5 debería quedar limitado a la propia aprobación y reforma del Reglamento y a los acuerdos no legislativos del Parlamento que, por su propia naturaleza, necesiten votaciones especiales, como, por ejemplo, el caso de la interposición de recurso de inconstitucionalidad, de la moción de censura o de nombramientos institucionales, sin que pueda extenderse, por tanto, a un poder tan intenso y excepcional como sería el de delimitar y condicionar el ejercicio de la propia potestad legislativa de la Cámara.

Las reflexiones que acaban de hacerse nos han de servir ahora para analizar el proceso que se ha seguido en Cataluña.

En primer lugar, fue el propio Reglamento del Parlament el que provisionalmente introdujo la categoría de las leyes de desarrollo básico del Estatuto, en los artículos 108 y 109. Con esta solución, se atribuía al Reglamento una función difícilmente justificable de acuerdo con su naturaleza jurídica —en sentido contrario se manifiesta Maíz, que considera posible esta actuación, encuadrándola en el ámbito de la reserva reglamentaria relativa al ejercicio por las Cámaras de la función legislativa—. En realidad, el Reglamento cumplía en este caso una función más propia de una declaración constitucional o estatutaria.

En segundo lugar, la aprobación de la Ley 3/1983, de 23 de marzo, del Parlament, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad, elaborada como norma de desarrollo básico, y dictada al amparo de las previsiones reglamentarias citadas, que confirma de forma definitiva, en su artículo 33, la existencia de la categoría especial de leyes de desarrollo básico.

Pero, con independencia de la valoración que merece la introducción de esta categoría de leyes, lo que es importante retener es que la figura jurídica de las leyes de desarrollo básico, lejos de contribuir a una mayor garantía de un ámbito de reserva reglamentaria, contribuye de hecho a limitar otras posibilidades de interpretación que podían formularse a partir del Estatuto, y a complicar extraordinariamente nuestro marco jurídico. La regulación que se hace en la citada Ley no puede considerarse como una regulación del mismo valor que el Estatuto, sino como una ley ordinaria. Esto supone que toda la intencionalidad de precisar un cumplimiento estatutario del régimen relativo a la organización y funcionamiento del Parlament, con un pretendido carácter reforzado frente al resto de la producción legislativa, no tiene un apo-

yo jurídico absoluto, con lo cual lo que se hace en realidad es propiciar la intervención de la ley en el ámbito propio de las materias parlamentarias, como veremos en el apartado siguiente.

La introducción de la categoría de las leyes de desarrollo básico no supone, por tanto, al no encajar en el marco estatutario, la solución de las pretendidas insuficiencias del Estatuto en este campo. Como ya se ha dicho anteriormente, parece que, sobre el papel, el Estatuto atribuye una función importante a la ley en la regulación de lo que tradicionalmente constituye la materia parlamentaria, en un sentido no demasiado diferente de la técnica de remisión que utiliza en este tema la Constitución francesa de 1958 a favor de las leyes orgánicas. Las consecuencias que de esto se derivan son obvias. La «reserva legislativa» limita la autonomía reglamentaria de la Cámara y permite la injerencia, a través del proceso legislativo normal, de otros órganos, y especialmente del Gobierno, en la regulación de la «materia parlamentaria» y, por otro lado, no se consagra una garantía efectiva para la modificación del contenido de esta regulación.

Estas conclusiones —ciertamente negativas desde el punto de vista del principio de autonomía reglamentaria— sólo podrían contrarrestarse con una interpretación que considerase la existencia «implícita» en el Estatuto de una reserva a favor del Reglamento. Y esta tesis podría mantenerse en el hecho de que el artículo 32 del Estatuto contempla la existencia de esta norma, aunque sólo haga referencia a ella en relación a determinados aspectos que constituyen la materia parlamentaria. Ahora bien, la circunstancia de que sólo se mencionen en el Estatuto algunos de estos aspectos no puede considerarse determinante para excluir los restantes, entre otras cosas porque hoy el concepto de Reglamento parlamentario tiene un significado de contenido muy concreto, equiparable al mismo concepto de «reserva parlamentaria».

Es cierto que quedarían como posible obstáculo las referencias legislativas aparentemente amplias que se contemplan en el propio Estatuto. Pero estas referencias habrían de ser interpretadas en un sentido más limitado de lo que en principio parece, ya que la reserva de ley del artículo 29 es una reserva formulada en términos generales para todas las instituciones de la Generalidad. Así pues, de la reserva de ley habría que deducir la garantía de que el despliegue institucional se hiciese precisamente a partir de este tipo de norma, que es evidentemente la adecuada en el caso del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, pro que debería relativizarse en el caso del Parlament por la concurrencia del principio de autonomía parlamentaria, con lo cual la reserva de la ley debería actuar sólo en los aspectos de relaciones de la Cámara con los demás órganos institucionales.

5. LA «MATERIA PARLAMENTARIA» EN EL ACTUAL MARCO INSTITUCIONAL

La figura de las leyes de desarrollo básico del Estatuto y, más concretamente, la elaboración de la Ley del Parlament, Presidente y Consejo Ejecu-

tivo de la Generalidad condicionan, sin embargo, la posibilidad de hacer una interpretación como la que se acaba de sugerir.

La filosofía que inspira estas leyes es la de constituir el despliegue de los principios estatutarios sobre las instituciones de autogobierno de la Generalidad, constituyendo de alguna manera una especie de Constitución interna de Cataluña, juntamente con el Estatuto. Su contenido pone de relieve este hecho y, en el caso de la Ley citada, es significativo especialmente el artículo 8, que pretende garantizar la autonomía organizativa y la existencia de una reserva reglamentaria. De esta forma, parece que el legislador ha optado por regular a nivel de Ley estos aspectos de la institución parlamentaria y de sus relaciones con otros órganos, que son los propios de una regulación a nivel constitucional, optando a continuación por reconocer un ámbito de autonomía, de forma que correspondiera sólo al Reglamento la regulación de todos los demás aspectos relativos a la organización y el funcionamiento de la Cámara.

Como ya hemos dicho, si el Estatuto hubiese previsto la existencia de las leyes de desarrollo básico, la solución adoptada por la Ley del Parlament, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad sería adecuada, con independencia de la mayor o menor regulación que de la materia reglamentaria se hiciese en la propia Ley. Siempre sería posible restringir el ámbito reglamentario, pero esto supondría cumplir unos requisitos de mayoría reforzada, garantizados en este caso hipotético por el Estatuto. De esta forma, se podría hablar, por lo menos, de una reserva parlamentaria relativa, ya que la absoluta sólo podría haberla garantizado el propio Estatuto.

Lo que sucede, sin embargo, es que el artículo 8 de la citada Ley no garantiza en términos estrictamente jurídicos el ámbito reglamentario, ya que, en principio, este precepto podría ser modificado por una ley posterior. A pesar de la declaración formal contenida en el artículo 3, no puede descartarse que la propia Ley pueda ser modificada por mayoría simple. Las leyes de Cataluña sólo están sometidas a la Constitución y al Estatuto, pero en ningún caso a otras leyes elaboradas por la propia Cámara, tal y como se ha comentado anteriormente. Es cierto que quedarían las normas sobre elaboración de las leyes contempladas en el propio Reglamento de la Cámara (artículos 108 y 109); pero precisamente la virtualidad de estas previsiones queda en entredicho en el momento de contemplarlas y reconducirlas al marco del Estatuto.

6. EL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO Y LAS LEYES

Si seguimos hasta las últimas consecuencias la línea introducida por la Ley del Parlament, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad, se llegaría a la conclusión de que la posición del Reglamento puede quedar subordinada a la Ley. En primer lugar, porque la Ley regula directamente aspectos relativos a la materia reglamentaria. Y, en segundo lugar, porque nada impide que, aunque fuese por mayoría calificada, el ámbito legal pueda ampliarse en detrimento del contenido del Reglamento. Por otro lado, tampoco

se excluye la intervención de esferas ajenas a la propia Cámara. La solución ofrecida por la propia Ley apoya, de hecho, la tesis favorable a la reserva de ley, a pesar de que ésta no fuese precisamente la intención del legislador.

Ante esta situación, que no encajaría en los criterios normalmente admitidos sobre la relación entre los poderes públicos, es necesario hacer un esfuerzo para intentar encontrar una solución coherente, dentro de nuestro marco legal, que permita restablecer la división y separación en las esferas de actuación.

Y esta solución no tiene otro camino que el de profundizar en una interpretación favorable al reconocimiento implícito de una reserva parlamentaria en el propio texto estatutario. La importancia de esta cuestión no puede verse únicamente desde una vertiente interna, sino que adquiere también especial relieve desde el punto de vista del control del *interna corporis*. Este control, y, en definitiva, la garantía del cumplimiento de las previsiones reglamentarias (por ejemplo, las de procedimiento legislativo), sólo será posible si se considera que el Reglamento actúa en una esfera reservada y garantizada por el Estatuto; esta reserva es la única que atribuiría al Reglamento la condición de norma interpuesta entre el Estatuto y las leyes, con lo cual el Reglamento parlamentario se convertiría en parámetro de estatutariedad de estas últimas.

Si consideramos la hipótesis de la reserva implícita, quedaría por solucionar, sin embargo, el tema relativo a la determinación de su alcance material. En primer lugar, parece claro que se integrarían en la reserva todos aquellos aspectos en los cuales el Estatuto remite expresamente a la regulación reglamentaria e, igualmente, quedarían excluidos aquellos en los cuales se hace una específica remisión a la Ley. En segundo lugar, la reserva debería completarse, una vez admitido el principio de autonomía organizativa y de funcionamiento, por los aspectos de organización interna y por la enumeración de las funciones y actividades parlamentarias que contempla el propio Estatuto. Como ha puesto de relieve Punset, las funciones y las actividades parlamentarias que reconoce la Constitución, en este caso el Estatuto, son las que señalan la interpretación de la esfera reglamentaria, es decir, del ámbito material de su regulación. En consecuencia, el ámbito de la reserva de ley del artículo 29 del Estatuto, por lo que se refiere a la institución parlamentaria, debería entenderse limitado únicamente a los aspectos «relacionales» con las otras instituciones de autogobierno, sin extenderse al ámbito interno de la vida de las Cámaras, que constituye el dominio ordinario del Reglamento.

La interpretación que aquí se mantiene entroncaría, pues, directamente con el principio de competencia y separación entre Ley y Reglamento, principio que debe ser determinante en este caso, como ya se ha expuesto. La aplicación de este principio debería partir necesariamente de la base de que, a pesar de la falta de previsiones expresas, en el texto estatutario se contienen los elementos y criterios suficientes para entender que se reconoce el principio de reserva parlamentaria. Sólo esta posición, a pesar de las matizaciones que de ella se puedan derivar respecto al actual marco legal, podría servir para equiparar en el mismo plano el Reglamento y las Leyes desde la

perspectiva de su función como fuentes del Derecho parlamentario, tal como es comúnmente admitido por la doctrina y los más recientes textos constitucionales.

Aunque en el plano del ordenamiento general la posición del Reglamento parlamentario autonómico no puede situarse en ningún caso en la misma posición que los Reglamentos parlamentarios estatales, ya que, como ha señalado la doctrina (Paladín), entre la Constitución y el Reglamento se encuentra siempre una tercera norma estatal (el Estatuto), lo cierto es que, en el ámbito estrictamente interno del ordenamiento jurídico autonómico, el Reglamento debe desplegar, respecto del Estatuto, una función similar a la que realizan los Reglamentos parlamentarios estatales respecto de la Constitución. Dicho con otras palabras, el Reglamento debe ejecutar las previsiones estatutarias en el ámbito material que le es propio, con lo cual el principio de relación entre Ley y Reglamento parlamentario en el ámbito del ordenamiento autonómico continúa invariable.

Ante la posición acabada de exponer, podría replicarse en el sentido de que la asimilación entre el nivel estatal y autonómico que se propone no tiene por qué darse necesariamente. En efecto, como pone de relieve Bassols, mientras la función legislativa de las Cortes Generales es expresión de la soberanía del Estado, la de las Comunidades Autónomas lo es sólo del principio de autonomía, títulos que son diferentes en todo caso. Esto supondría, pues, que el Estatuto podría haber previsto un despliegue de la materia parlamentaria a través de la Ley, sin garantizar necesariamente la autonomía de la propia Cámara legislativa, tal como podría entenderse de una determinada lectura de nuestro Estatuto. Ahora bien, si esto no fuese así, habría que pensar seriamente en la consecuencia que se derivaría, que no sería otra, siguiendo las palabras del autor citado, que la de que el Reglamento parlamentario actuaría en este caso como un instrumento de simple despliegue ejecutivo de una Ley autonómica.

Aunque en el plano estrictamente teórico esta tesis no es rechazable, existen, no obstante, una serie de argumentos constitucionales y estatutarios que jugarían a favor de la tesis de la asimilación. Éstos serían, básicamente, el de la homologación entre los Reglamentos parlamentarios estatales y los autonómicos que se produce en la propia Ley orgánica del Tribunal Constitucional, y el de la configuración constitucional (artículo 152.1) y estatutaria de las instituciones de autogobierno autonómicas (Parlament y Poder Ejecutivo), con un contenido y funciones sustancialmente idénticos al modelo que representan las instituciones generales del Estado.

Estos elementos de fondo nos llevan, por tanto, a ratificar el planteamiento que se ha hecho en las líneas anteriores, más allá de otras posibles consideraciones de naturaleza más propiamente formal o que tienen sólo como punto de referencia la falta de una precisión explícita de nuestro Estatuto sobre esta cuestión.

Barcelona, diciembre de 1985

NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BÀSSOLS COMA: Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas. Organización territorial del Estado, Madrid, 1984.
- DI CIOLO: *Le fonti del diritto parlamentare*, Milán, 1973.
- T. R. FERNÁNDEZ: Las leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad, Madrid, 1981.
- LONGI: *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milán, 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*, Bolonia, 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.
- PALADIN: *Diritto Regionale*, Padua, 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*, Milán, 1974.
- VIVER: *Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya*. «Administració Pública», núm. 4, 1981.

