

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Francisco TORTOLERO CERVANTES*

Afectuosamente para don Héctor Fix-Zamudio, por esos instructivos desayunos con don Santiago Barajas

Il n'y a pas un arrêt, pas un jugement qui ne porte l'empreinte certaine du jour où il fut rendu. Sous la robe du juge bat un cœur d'homme soumis à toutes les faiblesses, enclin à toutes les passions de la commune nature. Ceux qui sont chargés d'interpréter les lois ont devant eux le Code, mais ils ont au-dessus d'eux la voix du siècle et ils l'écoutent, car elle leur parle une langue facile à comprendre, celle des espérances et des préjugés chers à leur génération : elle leur commente les textes sans qu'ils s'en doutent et leur inspire des solutions qu'on ne soupçonnait pas en votant la loi.¹

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ “No hay una sola sentencia; un solo juicio que no lleve el sello certero del día en que fue dictada. Bajo la toga de un juez late el corazón de un hombre sujeto a toda clase de debilidades; proclive a todas las pasiones de su naturaleza. Todos aquellos que se encargan de interpretar las leyes tienen frente a sí un Código, pero debajo de sí mismos, una voz, que es la voz del siglo. Y la escuchan, pues ésta les habla con un lenguaje fácil de entender: [con] las esperanzas y los prejuicios propios de su generación; [esta voz] les comenta los textos sin que ellos puedan negarlo, y los inspira a [encontrar] soluciones que no se concebían en el momento en que la ley se aprobaba”, Pierre, Eugène, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 9a. ed., revue et augmentée, Paris, Imprimeurs de la Chambre des députés, 1902, p. v.

SUMARIO: I. *Las opiniones judiciales en el funcionamiento de los parlamentos.* II. *El control normativo de los reglamentos parlamentarios.*

Desde fines del siglo XIX la doctrina parlamentaria europea se resignaba a aceptar, no sin pesar, que ley abría ciertos márgenes al momento de ser aplicada. La decisión colectiva, materializada entonces en la grandilocuencia del debate parlamentario, debía adaptarse a nuevas realidades del contexto político. Empero, la autoridad judicial —así entendida en épocas de la omnipotencia parlamentaria— no sería la receptora exclusiva de esta apertura de los márgenes de aplicación del derecho. Una dualidad (y, a veces, multiplicidad) de lecturas de un mismo precepto parecía entonces aceptada dentro de las instancias políticas que dan dirección a la acción del Estado.

Frente a un órgano encargado de aplicar un precepto de la Constitución aparece, tarde o temprano, un cierto margen de indeterminación normativa. Tal vacío jurídico debe entonces ser integrado en el momento en que el acto de aplicación tiene lugar. Esta afirmación ha sido formulada *in extremis* por los promotores de la teoría realista de la interpretación, quienes pretenden que el verdadero legislador no es el autor del texto constitucional, pero lo es su último aplicador; luego, su intérprete.

Aunque esta versión interpretativa de la realidad no sea del todo compatible con la tradición del parlamentarismo continental (ni con el hilo conductor del presente trabajo), pretendemos tan sólo describir la manera en que el legislador europeo fue asimilando progresivamente los criterios interpretativos que los jueces atribuían a determinados postulados normativos. Lo anterior, sin otro afán que el de demostrar que el legislador requería parámetros que dieran coherencia a las evoluciones inherentes a la interpretación de tales preceptos a efecto de entender, en toda su dimensión, los contenidos de los reglamentos parlamentarios.

Sabemos que en el momento en que se delibera en torno a un nuevo proyecto de ley, el legislador europeo suele hacer un llamado a la interpretación constitucional en su conjunto (o si se prefiere no introducir la terminología de la “integridad” propuesta por Ronald Dworkin,² a la coherencia

² Para todos véase Guest, Stephen, *Ronald Dworkin*, 2a. ed., Edimburgo, Edimbourg University Press, 1997, p. 253. Las implicaciones de esta doctrina haciendo un llamado a una idea de comunidad internacional, en Dworkin, Ronald, “From Justice in Robes to

y racionalidad del texto constitucional)³ con el propósito de definir, plasmar y dar continuidad a los objetivos políticos particulares que emanan de preceptos constitucionales concretos.

En este plano, el juez constitucional europeo, acorde con la tradición jurídica continental, parece actuar en un sentido totalmente distinto al británico o al norteamericano. Y es que en virtud de la llamada presunción de constitucionalidad, el apego al modelo kelseniano de tribunal constitucional lo compromete a minimizar toda sospecha de inconstitucionalidad que pudiera esconderse detrás de la toma de posición de los actores políticos (cabe señalar que este hecho se acentúa durante el desahogo de los mecanismos de control abstracto de inconstitucionalidad). Como dijimos, las diferencias de conducta entre el juez y el legislador se explican por la obligación constitucional que asume el primero, como encargado permanente de resguardar la coherencia de la Constitución, y el segundo, como responsable de traducir la realidad política actual en contenidos normativos. Nos preguntaremos si el juez europeo, al seguir este parámetro de integridad o de coherencia constitucional (si es que una disyuntiva entre varias posibilidades interpretativas puede presentarse materialmente en un juicio de constitucionalidad), prefiere optar por la estabilidad institucional antes que por dar preferencia a otros valores normativos (como sería fomentar la libre competencia entre los actores políticos).

Veremos que los desarrollos jurisprudenciales del control de la actividad interna de los parlamentos, tal como se fueron presentando de manera gradual en países como Italia, Alemania o España, y que más adelante se reflejaron en Francia a través de adaptaciones que colocan al órgano de control de constitucionalidad en el límite de la actividad política.

Dejando de lado que el tema nos permita o no externar legítimamente algunas especulaciones (que podrán causar un gesto de circunspección en más de un constitucionalista francés, si bien uno de interés en más de un politólogo norteamericano), el control de los actos parlamentarios ha

Justice for Hedgehogs”, conferencia con motivo de la entrega de la medalla Héctor Fix-Zamudio, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 23 de noviembre de 2006.

³ Sobre la noción de la racionalidad de la ley, véase especialmente Zagrebelsky, G., “Su tre aspetti della ragionevolezza”, y Cerri, A., “I modi argomentativi del giudizio di ragionevolezza delle leggi: cenni di diritto comparato”, ambos en Corte Costituzionale, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Actas del Seminario de Roma del 13 y 14 de octubre de 1992, Milán, Giuffrè, 1994.

tomado carta de naturalización en cada país, para distinguirse del paradigma alemán del control de los contenidos legislativos propiamente dichos. Ahora bien, mientras que en España, la tendencia predominante de protección de garantías procesales del Tribunal Constitucional se orienta sobre todo a salvaguardar las atribuciones de los parlamentarios en lo individual⁴ y en Italia se dirige más bien a definir lo que debe entenderse por *indirizzo* político, en Francia, el Consejo Constitucional se ha encaminado a reforzar el control constitucional de los reglamentos de las dos asambleas en colaboración con los propios parlamentarios; esto último, como medio para poner al día el sistema de racionalización del parlamentarismo.⁵

De esta forma, trataremos de entender la manera en que los miembros de los parlamentos europeos perciben la función de control ejercida por los jueces constitucionales, sobre todo cuando se trata de delimitar la validez constitucional de los actos internos de dichas asambleas. Dividiremos nuestro análisis en dos partes, para analizar en un primer momento la manera en que la jurisprudencia constitucional hace evolucionar la idea de estricta independencia parlamentaria hacia una noción de autonomía funcional del órgano. En un segundo momento, nos centraremos en la forma como los tribunales de aquellas latitudes suelen definir (acaso entre política y derecho) el control de los reglamentos que se encargan del funcionamiento de dichas asambleas parlamentarias.

I. LAS OPINIONES JUDICIALES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS PARLAMENTOS

En el marco del parlamentarismo mayoritario, los actores que forman parte del proceso legislativo ejercen una actividad más o menos previsible frente al juez constitucional. Entre sus responsabilidades, los representantes populares están sujetos a un deber de apego e incluso de defensa del orden constitucional.

Desde la perspectiva de los actores políticos, no es inusual que se califique como anomalía la intervención de tribunales constitucionales den-

⁴ Aranda Álvarez, Elviro, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, tesis doctoral en derecho, Madrid, Universidad Carlos III, Centro de Estudios Constitucionales, 2000, pp. 266 y ss.

⁵ Cacqueray, Sophie de, *Le Conseil constitutionnel et les règlements des Assemblées*, tesis en derecho, París, Universidad de Aix-Marseille III, Económica, 2001.

tro del procedimiento parlamentario. Sin embargo, consideramos esta percepción superada. Para fundar nuestra afirmación partiremos de lo contemporáneo que aparece hoy la noción de *interna corporis* para afirmar que los arbitrajes jurídicos son indispensables en el marco de la decisión parlamentaria contemporánea. Ante el concepto insostenible de la absoluta independencia de los parlamentos, la tesis del control jurídico que se efectúa desde los tribunales constitucionales es la única capaz de permitir la evolución del constitucionalismo hacia el establecimiento de una noción más flexible y adaptable de autonomía funcional de los órganos parlamentarios.

1. *La independencia parlamentaria según la noción de interna corporis*

El declive de la teoría clásica del parlamentarismo⁶ tuvo lugar en una época en donde el sistema normativo se empeñaba en erigir murallas alrededor de las asambleas representativas. A semejanza de la democracia neutra de Weimar, el predominio de la noción de soberanía parlamentaria implicaba que a ningún órgano extra parlamentario se le atribuyera la facultad de sesgar decisiones que siendo la encarnación misma de la soberanía popular, sólo podrían ser emprendidas dentro del hemiciclo. Esta garantía, ciertamente referida al parlamentarismo británico, se había institucionalizado desde el siglo XIX en Europa continental bajo la fórmula de *interna corporis*. En razón de esta doctrina, la no subordinación de las asambleas a alguna clase de control exterior se manifiesta en una capacidad, reconocida a favor del órgano parlamentario, para organizar en exclusiva los debates, las discusiones y las modalidades de la deliberación.

⁶ Hasta la segunda mitad del siglo XIX, marcada en Europa por la centralidad de los parlamentos, el desarrollo del parlamentarismo era el producto tres etapas más o menos definidas. En la primera, próxima a la organización medieval británica, la función legislativa y jurisdiccional se concentraba en una asamblea única. La segunda desarrolló la idea de autoorganización de los parlamentos y la tercera se fundó sobre el rechazo a toda clase de intervención exterior en la determinación de la voluntad del órgano. Esta tercera etapa (que se inicia en 1871 y se cierra en 1941 con la caída del modelo de la III República francesa, en parte instaurado en la Constitución alemana de 1919) proclamaba incluso el rechazo a la existencia de principios jurídicos de referencia en tanto se asegurara la total autonomía de la función político-representativa de los parlamentos; *cfr.* Sorrentino, F. y Floridia, G., “Interna corporis”, *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, 1963, pp. 1-8.

Desde la perspectiva del constitucionalismo norteamericano y sus dos siglos de *judicial review*, parecería hoy difícil reconocer que la idea de *interna corporis* hubiera tenido tal importancia en su momento. Pero la realidad europea del control de constitucionalidad dista de menos tiempo. Tal vez sea más fácil entender el posible choque de intereses (entre jueces y parlamentarios) trazando un esbozo de la actividad de control de los primeros.

Desde que se inicia el contencioso constitucional, y hasta antes que se dicte sentencia, el esquema de los tribunales constitucionales permite a las autoridades políticas presentar una memoria con alegatos. Incluso, éstas están facultadas a ceder tal posibilidad de defender su proyecto legislativo a otro órgano (que en su mayoría, suele formar parte del gobierno, como en Bélgica a través del Consejo de ministros, encargado de garantizar la unidad del derecho federal).⁷ Sin embargo, la toma de posición jurídica, tal como se ha manifestado en su caso por el gobierno o por el parlamento, no tienen ninguna implicación en la Asamblea (en todo caso, cuanto a la responsabilidad política del gabinete se refiere). En contrapartida, ante la posibilidad de erigirse libremente en grupos parlamentarios, los senadores franceses deben entender (según un criterio jurisprudencial en vigor) que las posiciones que se enuncien a favor o en contra de la agenda gubernamental no comprometen en nada la responsabilidad política de su grupo frente al Parlamento.⁸ Claro que estamos en el marco del bicameralismo inequitativo, donde es la cámara baja de quien pende la responsabilidad política del gobierno. Lo que subrayamos a este respecto es la manera en que el contencioso constitucional de este país no impide reconocer que la competencia política sea tomada en cuenta como un principio fundamental en el funcionamiento cotidiano de los parlamentos.

Para la doctrina italiana contemporánea del derecho parlamentario, el objeto de la actividad de las asambleas legislativas se debe dirigir a lograr que la decisión colectiva encarne la hegemonía de la norma, en tanto necesaria para establecer una liga de comunicación entre el Estado y la ciudadanía. Sin embargo, se estima que las asambleas parlamentarias no

⁷ Renders, David y Simonart, Henri, “La Cour d’Arbitrage et les chambres législatives”, in François, Delperee *et al.* (eds), *Regards croisés sur la Cour d’Arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 42 y 43.

⁸ Decisión núm. 71-42, DC del 18 de mayo de 1971, Cs. 1, *Recueil de Jurisprudence Constitutionnelle*, textos reunidos por L. Favoreu, París; Litec, 2 v. (en adelante Rec), p. 23.

se limitan a ser instancias que materializan este sustrato político; su actividad es eminentemente jurídica en tanto engendra contenidos normativos con efectos generales. Las asambleas se sirven así de este carácter vinculante a efecto de proteger tanto los derechos de los parlamentarios, en lo individual, como de los grupos. Y sobre todo, de los minoritarios.⁹

Vemos pues con mayor claridad el contraste de la realidad institucional actual frente a las épocas en que reinaba la noción de *interna corporis*. Pero debemos recordar que aquel esquema había sido creado para establecer libremente los criterios de elaboración de reglamentos parlamentarios, así como de la obediencia de sus miembros a la disciplina de partido. Esta garantía se había inscrito en el artículo 9o. del Bill of Rights inglés, en términos de la no intervención de los órganos externos al Parlamento. Según el texto de 1688, tal garantía de organización parlamentaria debía ser entendida en términos prohibitivos en tanto “la libertad de expresión y de debate así como la de procedimiento dentro del parlamento no pueden ser denunciadas o cuestionadas por cualquiera que sea el tribunal o instancia exterior al Parlamento”.¹⁰ Esta doctrina presentaba así un modo artificial de compatibilidad entre la independencia funcional de los parlamentos y los principios incipientes del constitucionalismo.

Los teóricos del siglo XX no desconocieron ese proceso evolutivo, por lo que se vieron obligados a poner al día la noción de independencia parlamentaria. Las asambleas legislativas, anteriormente vinculadas con el elector, deberían de ahora en adelante ser ligadas al Estado a través del derecho. Fue así como el parlamento ya no sería considerado como la asamblea llamada a encarnar a la sociedad. Ahora, la misma entidad encarnaría, por sí misma, una parte integrante del Estado. En la misma línea argumentativa, el sistema normativo, como parte del Estado, estaría llamado a garantizar la independencia de las asambleas parlamentarias.

⁹ Manzella, *Il parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 17 y 18.

¹⁰ “That the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament, ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament”, May, sir Thomas Erskine, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 11a. ed., Londres, William Clowes and Sons Ltd., 1906, pp. 61 y 99. Esta lectura de la doctrina británica fue importada en Alemania por Rudolph Gneist, quien ante el IV Congreso de Juristas Alemanes de 1863 sería el encargado de traducir esta noción de la obra inglesa citada (que para esas épocas ya contaba su quinta edición) bajo la forma de *interna corporis*, *cfr.* Bertolini, Giovanni, “Appunti sull’origine e nel significato originario della dottrina degli *interna corporis*”, *Studi per il ventesimo anniversario dell’assemblea costituente: le camere istituti e procedura*, Firenze, 1969, vol. V, p. 79.

Podemos incluso constatar que bajo la influencia de las teorías institucionales del Estado, los doctrinarios italianos de la primera mitad del siglo XX concebían a los reglamentos parlamentarios como marcos normativos oponibles fuera del ámbito de actuación de los parlamentos.¹¹ En sentido similar, la doctrina alemana rescataría a este respecto que el parlamento sólo alcanza su independencia plena a partir del momento en que el sistema normativo permite a dicha asamblea organizar su propio funcionamiento interno.¹²

De lo anterior, podemos entonces afirmar que los fines que perseguían tales adaptaciones a la concepción de *interna corporis* se dirigían, todavía en ese momento, a evitar la aparición de efectos jurídicos fuera del hemiciclo. De esta manera se buscaba preservar el desarrollo de actividades de los parlamentarios para librarlas de toda ingerencia de instancias ejecutivas y jurisdiccionales.

Esta primera noción de la soberanía del ámbito parlamentario provocó, en el desarrollo subsecuente, una división entre los teóricos que idearon la concepción de *interna corporis* en tanto parecía generar una reacción de distintas intensidades ante la posibilidad de enfrentar la intervención de órganos jurisdiccionales en la toma de la decisión parlamentaria. Así, la lectura tradicional de una clase política tendiente a desconfiar de los jueces implicaba que en el momento de constitucionalizar el procedimiento legislativo, no debía ser necesario que entidades extraparlamentarias pudieran influir (léase, manipular) los contenidos normativos que al final entraran en vigor. Esta postura pugnaba por el restablecimiento de los contenidos normativos que emanaban de principios constitucionales desarrollados por el legislador tal como éstos debieran ser desarrollados en concordancia con los reglamentos de las asambleas; lo anterior, con el propósito de armonizar el procedimiento legislativo sobre esta base, ahora sí, constitucional.¹³

Al identificar una segunda variante en la concepción de *interna corporis*, otros pugnaban por reforzar el papel del presidente de la asamblea como una especie de aglutinador o de medio disciplinario apto para dirigir, ordenar y sancionar la actividad de ese universo parlamentario. Por

¹¹ Romano, Santi, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1918, pp. 221-223.

¹² Jellinek, G., *Teoría general del Estado*, trad. esp. por F. de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1970, p. 434.

¹³ Esposito, C., "Questioni sulla invalidità della legge por vizi del procedimento di approvazione", *Giurisprudenza Costituzionale*, vol. 2, 1957, pp. 1327-1329.

supuesto, considerando que esa tendencia pudiera significar una barrera frente a toda posibilidad de ingerencias externas a los parlamentos.¹⁴ Finalmente, una tercera concepción de *interna corporis*, que aunque aceptaba de buena gana la intervención del juez constitucional, proponía que la autonomía de las asambleas populares sólo podría ser explicada en función de la posición que ocupara el Parlamento dentro del sistema representativo.¹⁵

Fue pues en función de esta evolución que el paradigma de la independencia parlamentaria a ultranza empezó a ceder en las democracias parlamentarias europeas, para adaptarse en nuestros días a una herencia institucional que, después de la aparición de los tribunales constitucionales, no tiene por qué ser incompatible con la construcción (también kelseniana) de la democracia constitucional.¹⁶ La teoría normativa del derecho se encuentra de esta manera ligada al establecimiento de un garante de la Constitución. La noción de la independencia del órgano representativo se ha visto desde entonces ligada al establecimiento de dicho garante, por lo que tal independencia no puede entenderse como sinónimo de omnipotencia, léase de ausencia de contrapesos.

Al final de la evolución antes descrita, entendemos que el derecho parlamentario enfrenta hoy el reto de sobrepasar una noción restrictiva (acaso simplista) de la independencia de los parlamentos, consistente otrora en sustraer a las asambleas representativas de cualquier influencia de órganos constitucionales ajenos al gobierno y al parlamento. Más que en términos de independencia absoluta, y después de dejar atrás la neutralidad artificial del modelo de Weimar, esta nueva concepción de la autonomía funcional del órgano evoluciona para considerar que la relación de tensión entre los parlamentarios y el resto de los actores (políticos y jurisdiccionales) pueda plantearse más bien como una problemática que conviene resolver por el bien del sistema representativo en su conjunto;

¹⁴ Ferrara, Giovanni, “Regolamenti parlamentari e indirizzo politico”, *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro*, Milán, Giuffré, 1968, vol. I, p. 323.

¹⁵ Bertolini, Giovanni, *op. cit.*, nota 10, p. 94.

¹⁶ Recordemos que esta noción establece, al menos en el plano teórico, que “la decisión de la regularidad de todos los actos subordinados inmediatamente a la Constitución” debe ser atribuida a la jurisdicción constitucional, Kelsen, Hans, “La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)” (“Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit”, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, 1928), trad. de Ch. Eisenmann, *Revue de Droit Public*, vol. XLV, núm. 1, 1928, p. 230.

del mismo modo en que se resuelven los conflictos entre la mayoría y las minorías de los parlamentos.¹⁷ Esta nueva representación ideal de los parlamentos europeos se anuncia entonces en términos de autonomía orgánico-funcional garantizada por un tribunal.

2. *Un juez, garante de la autonomía funcional del Parlamento*

La intervención de los tribunales constitucionales en el aseguramiento de la autonomía funcional de los parlamentos se anuncia ligada al respeto de la supremacía de la Constitución.¹⁸ Tal como se ha construido en buena parte a través de la jurisprudencia constitucional, esta noción de autonomía funcional debe entenderse en términos de creación normativa, pero también de garantía de las funciones parlamentarias: esto es, de una actividad legislativa que coexiste junto a los controles a que se somete el gobierno. Veamos.

En España, la regla general aplicable al control de los reglamentos parlamentarios establecía, en términos del artículo 27.1 de la LOTC, que la organización interna de las asambleas parlamentarias es susceptible de ser sometida al control del Tribunal Constitucional. Esta reglamentación inicial podía entenderse en virtud de que la Constitución establecía una serie de normas relativas al funcionamiento interno de las asambleas parlamentarias. Sin embargo, la implementación de estos principios debía aguardar algunos años después de la promulgación de la ley. Si bien, el legislador estaba facultado para desarrollar esa reglamentación de la actividad interna de las asambleas, la jurisprudencia constitucional terminaría por aclarar, a partir de 1984, los términos de aplicación contenidos originalmente en el texto de 1978. Se puede incluso apreciar una intención deliberada de la jurisprudencia, consistente en generar una fase transitoria entre la independencia a ultranza y la idea de autonomía funcional de los parlamentos.

¹⁷ Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”, in Pau I Vall, Francesc (ed.), *Parlamento y justicia constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Barcelona, Aranzadi, 1997, p. 45.

¹⁸ La autonomía funcional a la que hacemos alusión se basa en la necesidad de encuadrar (si no eliminar del todo) la presencia de influencias de órganos externos en la toma de la decisión parlamentaria, Loewenstein, Carl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986, p. 255.

En un primer momento, el Tribunal español parecía adoptar parcialmente la noción de *interna corporis*, al establecer la imposibilidad de controlar los actos internos del parlamento a través del recurso de amparo; se determinaba, en cambio, que esta clase de control podría, si acaso, efectuarse a través del recurso de inconstitucionalidad.¹⁹ Dos años más tarde, un criterio interpretativo más amplio permitía referirse a la forma como los órganos públicos debían someterse a la Constitución. Basada en el artículo 9-I de la CE, la noción de control de la arbitrariedad de los actos de los órganos políticos (a saber, el gobierno y el parlamento), debía entenderse aplicable también a actos relativos al debido proceso. De esta forma, los parlamentarios podrían invocar, a título individual, la trasgresión de derechos fundamentales por parte de alguno de los órganos de la asamblea.²⁰ Se ha advertido además que el tribunal pretendía dejar en claro que el carácter instrumental de la autonomía funcional del parlamento no debía entenderse como justificativo para permitir la arbitrariedad; léase, para ignorar el principio de legalidad.²¹ De esta forma, la sumisión del parlamento a la Constitución y a las leyes debía implicar, como corolario, la presencia de un control jurisdiccional capaz de garantizar tales intenciones.²²

En términos del Estado constitucional de derecho, esta dinámica de delimitación de la autonomía parlamentaria parece confirmar la manera en que el juez constitucional europeo fue erigido, también frente al legislador, como pieza esencial del sistema democrático.²³ Esta visión puede entenderse como evolutiva en tanto en la etapa anterior, las reglas y los principios constitucionales que sometían la actividad del Parlamento a la Constitución se limitaban (en términos reales) a regular la actividad interna de la asamblea; algo así como la forma en que los miembros de una asociación de derecho privado pueden participar en los órganos de tal ente colectivo.

Es bien sabido que aquella visión poco flexible de la actividad parlamentaria fue abandonada definitivamente después de la Segunda Guerra,

¹⁹ ATC 183/1984.

²⁰ ATC 12/1986.

²¹ Cfr. Lavilla, Landelino, "Juridificación del poder y equilibrio constitucional", en López Pina, Antonio (ed.), *División de poderes e interpretación: hacia una teoría de la praxis constitucional*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 61.

²² Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, *op. cit.*, nota 17, p. 45.

²³ García de Enterría, Eduardo, *Democracia, jueces y control de la administración*, Madrid, Civitas, 1995, p. 125.

momento en que el restablecimiento de los derechos fundamentales y las libertades públicas implicaba entre los actores políticos la necesidad de establecer nuevas relaciones entre poderes. La legalidad de los procedimientos al interior de estos poderes debía entonces implicar una garantía jurisdiccional. En este contexto, la autonomía de los parlamentos se configuraba como una técnica dirigida a la protección de las libertades en el Parlamento; esto es, de sus órganos y sus miembros *vis a vis* de los poderes públicos.²⁴

A título indicativo, entre los principios que rigen el procedimiento parlamentario en Europa continental podemos mencionar la continuidad institucional, tal como ésta se entiende dirigida a tender puentes de trabajo entre legislaturas sucesivas. Parece que los tribunales constitucionales han apuntalado este principio al momento de modular las decisiones que impactan en aspectos como definir el tiempo y las modalidades de los debates parlamentarios; establecer los lineamientos aplicables al *quorum*, al sistema de votación y a la publicidad de los actos parlamentarios. Es así como las decisiones jurisdiccionales en esas materias se han concentrado más en aspectos sustantivos (esto es, al someter el contenido de una ley recién adoptada al baremo de la interpretación constitucional), en tanto que cuestiones donde se ponía en duda el aspecto procesal de los actos parlamentarios (con mayor frecuencia, contenidos en reglamentos parlamentarios) serían más bien excluidos del ámbito de control de los jueces.

Desde las decisiones dictadas durante su primera década, la Corte Constitucional italiana promovía en sus sentencias una mayor amplitud respecto del poder de apreciación de las cámaras. En tanto los contenidos normativos establecidos para regular el funcionamiento de alguna de estas dos asambleas no tocara directamente algún precepto constitucional vigente, la jurisprudencia manifestaba no tener por qué intervenir.²⁵ Este criterio implicaba para el juez italiano no solamente la creación de una isla excluida de su control, pero sobre todo, que las normas emanadas de los reglamentos parlamentarios no serían consideradas entre los parámetros para el análisis de la constitucionalidad, a no ser que implicaran una reproducción idéntica de algún precepto constitucional. Lo anterior podría entenderse como una intención deliberada del tribunal, a efecto que el control de constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios pudie-

²⁴ Álvarez Conde, Enriquey Arnaldo Alcubilla, Enrique, *op. cit.*, nota 17, p. 43.

²⁵ *Cfr. Corte cost.*, núm. 9/1959.

ra plantearse más bien bajo el régimen de los mecanismos ordinarios de control de legalidad.²⁶

Por su parte, en Francia, país que vamos a identificar más adelante en una categoría distinta dentro de los países del ámbito continental, la jurisprudencia constitucional fue cuidadosa en no sobrepasar el ámbito de sus sanciones hacia fuera del parlamento. A este respecto, el juez identificaba ciertas obligaciones que, de ser impuestas, podrían implicar no sólo al parlamento, pero a ciertos órganos del gobierno.²⁷ Sin embargo, no puede afirmarse tajantemente cuál ha sido hasta ahora la importancia de esta intervención de los jueces franceses, dado que el Consejo Constitucional ha fungido en ocasiones como garante de la cooperación institucional,²⁸ mientras que en otras ha actuado para afianzar el ámbito de competencias de control que se han reconocido a favor de ambas cámaras.

²⁶ Mondugno, F., "Il tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli «interna corporis acta» delle Camere", *Scritti in onore de Gaspare Ambrosini*, Milán, Giuffré, vol. II, 1970, pp. 1355 y 1366.

²⁷ La jurisprudencia constitucional en Francia ha servido para replantear el uso de la voz en el hemiciclo; ha definido las condiciones para permitir que ciertas atribuciones de control parlamentario sean delegadas al presidente de la asamblea; incluso, de permitir que el presidente de una comisión interroge a un ministro ostentándose con esta calidad, y no sólo con la de miembro del parlamento. Decisión núm. 69-37 del 20 de noviembre, C. 1-6, Rec. pp. 19 y 20. Fue también la jurisprudencia del Consejo Constitucional la que estableció límites para que el gobierno promoviera la "votación cerrada" (*vote bloqué*) que consiste en no abrir a debate ninguno de los puntos de la agenda; decisión núm. 59-5 DC del 15 de enero de 1960, Rec. pp. 3 y 4. Por vía jurisprudencial se ha impuesto, en este mismo país, que sean los diputados quienes designen al titular del ministerio que está llamado a responder a una pregunta específica al gobierno dentro de la sesión abierta de preguntas y respuestas, decisión núm. 63-25 DC, Cs. 3, Rec. pp. 13 y 14.

²⁸ Fuera de los ejemplos de la nota anterior, el Consejo Constitucional también ha servido para frenar intenciones excesivas del legislador. De acuerdo con la ley constitucional del 4 de agosto de 1995, se atribuía a cada asamblea la definición de las semanas en que debía desarrollarse el periodo de sesiones. Pero al traducir estas reglas dentro de sus reglamentos interiores, las dos cámaras intentaron una regulación *a contrario sensu*. Esto es, determinaron las semanas en que *no* iban a sesionar (respectivamente, artículo 50-V del Reglamento de la Asamblea Nacional y el 32 bis del Reglamento del Senado). Ambas disposiciones fueron declaradas inconstitucionales (*cf.*, respectivamente, decisiones núms. 95-366 DC del 8 de noviembre de 1995, Rec. pp. 640 y 95-368 DC del 15 de diciembre de 1995, Rec. p. 643). De haber sido aprobadas, los parlamentarios habrían podido reservar unilateralmente un cierto número de semanas a efecto que el primer ministro no pudiera ejercer una atribución constitucional, a saber, la de "definir un número adicional de fechas disponibles para sesionar" (artículo 28-III, CF). Sin el control de la jurisprudencia constitucional, los parlamentarios habrían podido manipular (casi a su antojo) la determinación del orden del día.

Por otro lado, las normas procesales que se agrupan desde este momento en el sistema normativo de los parlamentos deben tender al mantenimiento de una práctica respetuosa de las condiciones de igualdad. Por esta razón, el apego a los principios sustanciales del parlamentarismo implica la garantía de las minorías. Por su parte, el apego a las normas adjetivas, referido al funcionamiento interno de la asamblea tiene que ver con el propósito de evitar, *in extremis*, que la mayoría actúe de manera arbitraria (o tiránica, si se prefiere la terminología madisoniana). En sentido opuesto, la minoría está llamada a utilizar de manera leal los instrumentos a su disposición para manifestar su desacuerdo frente a la mayoría. Tomemos a este respecto el desarrollo paradigmático que se observó en la República Federal de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial.

En esos años (pensemos en la situación crítica de la posguerra), el restablecimiento exitoso del régimen parlamentario alemán dependía, no sólo de la previsible estabilidad gubernamental que esa estructura podría generar, pero sobre todo, de la actitud de lealtad institucional con la que la oposición parlamentaria había aprendido a vivir en épocas anteriores (nos referimos evidentemente a los partidos de sustrato democrático). Este doble carácter permitió volver a erigir al *Bundestag* en el centro de los acontecimientos políticos de aquel país después del paréntesis en el que se vivió sin Parlamento tras el nefasto incendio al edificio del Reichstag en 1933.

El renacer del parlamentarismo alemán se funda entonces en una noción muy amplia de la cooperación institucional de los participantes en la actividad parlamentaria, antes que en una encarnizada competencia partidista. En este contexto, la oposición parlamentaria no se puede concebir sin ser leal, constructiva y sistemática; capaz de servirse de todos los medios institucionales (y aquí, incluimos los del contencioso constitucional que puedan regir el funcionamiento del juego parlamentario) a efecto de sustituir a la mayoría actual. En razón de esta actitud cooperativa, se entiende que todo desacuerdo frente al gobierno deba ser previsible y bien definido (*i. e.*, en los contenidos de los programas de gobierno a los que se pretende fungir como alternativa). Este esquema evita a toda costa que una fracción se pronuncie en contra del gobierno sin que exista una toma de posición concreta; es decir, una solución alternativa viable.²⁹

²⁹ Sebaldt, M., "Innovation durch Opposition: das Beispiel des Deutschen Bundestages, 1949-1987", *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, núm. 23, 1992, pp. 238-240, *cit.* por

Ahora bien, la lealtad intrínseca de los parlamentarismos no es sólo miel sobre hojuelas. Para muestra, basta mencionar los periodos de Gran Coalición, que en Alemania sucedieron entre 1966 y 1969; en Italia entre 1976 y 1979, y que demostraron que un gobierno no puede actuar sin una posición ideológica definida (al menos, durante demasiado tiempo), a riesgo de ser depuesto por la voluntad electoral. En esos lapsos, ambos países vivieron momentos de violencia política en los que movimientos de extrema izquierda parecían desestabilizar al régimen. Los actores políticos de épocas y países distintos parecieron ponerse de acuerdo y formar gobiernos de un solo color. Empero, al sustentar un gobierno en partidos de espectros ideológicos que son tradicionalmente rivales, el resultado en ambos casos fue que se suprimieron sin más los temas más urgentes entre las prioridades de atención de las agendas que debían preparar los gobiernos en turno.

Dejando a un lado este uso sesgado de la lealtad institucional de las oposiciones parlamentarias, es al final importante recordar que fue precisamente la ruptura de esta lealtad la que desencadenó, entre otros factores, el declive del parlamentarismo decimonónico. Frente a criterios como el obstructionismo o el ausentismo, quedaba volver a la palmaria (pero efectiva) solución mayoritaria entre los presentes en el hemiciclo.

La constitucionalización del juego parlamentario precisa entonces que la garantía del funcionamiento interno de las asambleas coincida con el sustrato de la norma fundamental. Debe pues considerarse como asidero o hilo conductor la idea de pluralismo político o incluso (si se prefiere esgrimir un argumento pragmático) de una lectura del relativismo ideológico para poder crear condiciones previas al debate parlamentario.

Dejando de lado toda clase de tomas de posición metodológica o ideológica, lo cierto es que la obligación que tienen todos los actores de conservar la unidad del sistema constitucional y de sus principios impacta casi siempre en modificaciones a los reglamentos parlamentarios.

Y es que al considerar la práctica institucional en Europa continental, el reglamento parlamentario abandona el carácter de acto exclusivo e imputable a la asamblea para erigirse en un acto público, susceptible de

producir normas constitutivas del sistema jurídico.³⁰ Veremos en la segunda parte de este trabajo que es precisamente en razón de esta lectura de la autonomía funcional de los parlamentos que el principio de independencia absoluta del órgano cede frente al principio de garantía de la Constitución.

II. EL CONTROL NORMATIVO DE LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Los reglamentos parlamentarios parecen encarnar algo más que un simple formulario para ordenar el debate de diputados o senadores dentro del hemiciclo. A este respecto, algunos de los observadores más respetados de esta práctica habían explicado al reglamento parlamentario como “instrumento implacable en las manos de partidos que [por virtud de ese manejo] con frecuencia detentan más influencia que la propia Constitución en cuanto al funcionamiento de los asuntos públicos”.³¹

A pesar de la edad avanzada de esta advertencia, las cortes constitucionales han tendido a reconocer una suerte de inmunidad de jurisdicción ante la emisión de los reglamentos parlamentarios. Fuera de la V República francesa, cuyo texto fundador de 1958 impuso el sometimiento de oficio todos estos reglamentos al análisis sistemático del Consejo constitucional, la autorreserva de otros tribunales europeos parece fundada en que la organización interna de las asambleas se entiende asimilada al carácter intrínseco que la Constitución ha depositado en el gobierno y en el Parlamento. Estos dos entes han sido definidos, dentro del modelo parlamentario, como los únicos detentadores de las facultades de impulsión política, también llamadas de *indirizzo* político, y sobre las que ahondaremos en seguida.

Estas diferencias en el trato de los reglamentos parlamentarios nos llevan a separar, en dos incisos, los países que en general, defendieron un cierto estatuto de autonomía en el funcionamiento de sus parlamentos y que por ende, inscriben estas tensiones en el ramo de los conflictos constitucionales entre órganos. Nos referimos en esta primera categoría a Italia, España y a la República Federal de Alemania, donde el principal pa-

³⁰ Martines, Temistocle, *La natura leza giuridica dei regolamenti parlamentare*, Pavia, 1959, pp. 15-17.

³¹ Pierre, Eugène, *op. cit.*, nota 1, p. 490.

rámetro de control de los reglamentos parlamentarios subyace, o en las competencias del órgano, o en las prerrogativas de los parlamentarios individuales. El segundo inciso nos llevará a entender por qué el caso francés debe permanecer separado a la tendencia continental antes indicada, pues aunque se trata de un proceso constitucional que se inicia automáticamente (y donde podría pensarse que se reduce el grado de intencionalidad de los actores), parece que el juez constitucional asume un papel más presente que en los países analizados en primer lugar.

1. *Lecturas de una aparente inmunidad de los actos parlamentarios*

Después de que la concepción teórica de *interna corporis* tuvo su auge en las épocas del modelo parlamentario de Weimar, pareció no dejar de encontrar adeptos durante los años posteriores.³² Según el propio Tribunal Constitucional federal, esa tradición, que encuentra su continuidad en el artículo 40-1 LF, había sido la que permitió a los actores de la época prever un desarrollo complementario del estatuto constitucional del Parlamento, pero sobre todo de aceptar los desarrollos que debía observar paulatinamente la jurisprudencia constitucional.³³ Fue así como el Tribunal Constitucional Federal de aquel país pudo delinear los criterios con que se daba cuenta de la importancia de los reglamentos parlamentarios; lo anterior, no sólo al referirse a la importancia que éstos debían tener al lado de la Constitución en sentido material, pero también, de su jerarquía normativa.

En palabras del Tribunal Constitucional, “el reglamento del *Bundestag* sucede en importancia a la Constitución escrita y a las leyes”.³⁴ Fuera de esta observación, si acaso de interés en lo que respecta a la determinación jerárquica, la doctrina constitucional de aquel país aparece en nuestros días mucho menos homogénea cuando alguien cuestiona la calidad de autonomía de las normas que organizan la vida interna del *Bundestag*. Sobre todo, cuando al ser cuestionada esta calidad de autonomía como formando parte de una norma del sistema, los órganos interesados pre-

³² Perels, K., *Das autonome Reichstagsrecht* (1903), retomado en Arndt, K. F., “Parlamentarische Geschäftsordnung”, *cit.* por Schneider, Hans Peter, *op. cit.*, nota 29, pp. 353 y 354.

³³ *BVerfGE* 44, 308 (314 ss) del 10 de mayo de 1977.

³⁴ *BVerfGE* 1, 144 (148) del 6 de marzo de 1952; mismo criterio, reproducido en *BVerfGE* 44, 308 (315) precitada.

tenden someter dicha autonomía al parámetro de la eficacia jurídica que la institución refleja hacia el exterior del órgano.

En efecto, parece difícil afirmar que, en términos del artículo 93-1, LF, el *Bundestag* pueda imponer derechos y obligaciones adicionales a los actores y al demandado de un litigio constitucional. Una consecuencia semejante llegaría a sentirse aún más en el momento en que los actores sometidos a control se encontraran fuera del ámbito de competencias del Parlamento. Con el fin de establecer un patrón más bien consensual que permita definir propiamente la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, los alemanes se dieron a la tarea de buscar diferentes soluciones.

Desde la perspectiva del sistema de normas, la dificultad para definir los lineamientos del sistema alemán se genera en la jerarquía que ocupan sus reglamentos parlamentarios.³⁵ Pero en aquel país, las discusiones a este respecto no se centran en aspectos formales de las leyes, sino en la eficacia de las reglas que han sido creadas para facilitar el funcionamiento de las asambleas parlamentarias. La intervención judicial en el ámbito parlamentario podría más bien plantearse en función de la lógica cooperativa del parlamentarismo, que advertimos prototípica de aquel régimen.

Tenemos pues que como decisión colectiva, el contenido normativo de estos reglamentos se entiende creado por el conjunto de las fuerzas parlamentarias, dispuestas por este hecho a manifestar una elección válida ya para todas las fuerzas políticas. La decisión así tomada consiste en someter el funcionamiento del órgano a una disciplina que articula, de manera interna, el procedimiento de creación normativa.

Esta lectura que desarrollaron los alemanes para entender la autonomía parlamentaria contrasta con la forma en que los reglamentos de los parlamentos se han estructurado fuera de aquellas fronteras. En Italia, esta concepción sería planteada más bien en términos del llamado *indirizzo* político.

Según esta noción, los reglamentos parlamentarios se justifican en tanto instrumentos que permiten que las facultades de impulsión política (como advertimos, exclusivos de gobierno y parlamento) puedan mate-

³⁵ En primer lugar, estos reglamentos se entienden en una jerarquía que en ocasiones es legislativa; en otras, administrativa, o incluso mixta. El reglamento del *Bundestag* suele definirse como una ley que no necesita ser publicada para ser exigible. Para un repaso de la doctrina alemana, *cfr.* Arndt, K. F., *op. cit.*, nota 32, pp. 136-156.

rializarse; es decir, que puedan volverse determinadas y concretas desde el punto de vista jurídico.³⁶

Esta materialización implica, entonces, el reconocimiento de actos encaminados a dirigir la actividad del Estado; de enfocarlos y darles preferencia hacia prioridades que, directa o indirectamente, puedan considerarse (en términos vinculantes) como parte de la esfera de decisión de los órganos representativos. Es en este sentido que la doctrina constitucional italiana concibe al reglamento parlamentario como un acto normativo primario, fundamental en la determinación del *indirizzo* político general del país.

Ahora bien, hasta este momento, la concepción antes descrita no aclara suficientemente los motivos por los que la jurisdicción constitucional deba quedar ajena al control los contenidos de los reglamentos parlamentarios.

Desde una perspectiva teórica diametralmente opuesta (que en estos aspectos es seguida también por la Corte italiana), una lectura normativista de la Constitución parece tender lazos muy claros entre las características jurídicas de los reglamentos (estos últimos, como actos parlamentarios) y la *ratio* del régimen parlamentario. Esta lectura, sin embargo, tiende a separar el contenido político, tal como éste es impulsado en el seno de cada una de las fracciones parlamentarias. Siguiendo la misma línea, para dejar a un lado todo argumento de índole política, basta identificar la solución de los conflictos derivados del control de los reglamentos parlamentarios en términos de lo que el derecho comparado llama “conflicto entre órganos”.

Y es que en el momento de elegir los agravios que se pretenden hacer valer frente a la mayoría, y no obstante que lo que subyace es una diferencia partidista, las apreciaciones que los diputados o senadores de la minoría tengan respecto de aspectos de oportunidad política, deben hacerse a un lado. El control jurídico de los reglamentos se limita entonces a la verificación de los dispositivos cuestionados, por lo que el tribunal constitucional se centra en estos argumentos litigiosos para verificar si éstos hacen desprender o no una incoherencia del reglamento en cuestión frente al orden constitucional.³⁷ Al final habremos de preguntarnos si los jueces, por su parte, también hacen a un lado las consideraciones tocantes a la oportunidad política.

³⁶ Cfr. Ferrara, Giovanni, *op. cit.*, nota 14, p. 345.

³⁷ Aranda Álvarez, Elviro, *op. cit.*, nota 4, p. 90.

Pero volvamos a nuestro tema central, es decir, si los efectos jurídicos sometidos al procedimiento de control de constitucionalidad eran capaces de ir más allá del hemicycle, tal como vimos que el sistema alemán lo había definido en sentido negativo. Dada la preeminencia del carácter cooperativo del parlamentarismo (que en cierto sentido comparte la lógica europea), las soluciones del Tribunal federal tuvieron que emplear un complejo aparato de elementos teóricos con el propósito de disipar las dudas constitucionales que podrían surgir a este respecto.

Al final, la disyuntiva sobre el estatuto de los reglamentos parlamentarios sería zanjada por el intérprete constitucional, quien determinó que sólo los diputados, en lo individual, quedan obligados por el reglamento interior del *Bundestag*. En tanto aquellas normas no pueden traspasar su ámbito de aplicación hacia fuera del recinto parlamentario, los aspectos normativos que deban regularse se restringen, por este hecho, tanto al procedimiento parlamentario como a la disciplina interna a la que se ven sujetos los parlamentarios.³⁸

Ante la misma problemática, una alternativa parece ser formulada por la doctrina italiana del parlamentarismo. En estos términos, se ha establecido la necesidad de conciliar dos posturas teóricas (a saber, la de las formas de gobierno frente a la de las fuentes del derecho), para establecer una lectura que, desde nuestro punto de vista, podría aproximarse a lo que señalábamos al principio, que R. Dworkin propuso en el plano del *common law*, como la obligación que tiene el intérprete constitucional de mirar el derecho como una integridad.³⁹

Por más alejada que parezca esta visión del derecho al ser insertada en la tradición continental, la coexistencia de dos órganos (el Parlamento frente al Tribunal Constitucional) implica reconocer la presencia de principios que orientan la organización del debate parlamentario en el seno de un órgano representativo, que por este hecho, es capaz de sintetizar

³⁸ Schneider, Hans Peter, *op. cit.*, nota 29, pp. 353 y 354.

³⁹ Varios diálogos que han acercado estas tradiciones se han presentado recientemente; véase Zagrebelsky, Gustavo, "Roundtable: Ronald Dworkin's principle based constitutionalism: an italian point of view", *International Journal of Constitutional Law*, vol. 1, núm. 4 (número monográfico sobre la cuestión), 2003; para una discusión europea, véase el diálogo entre Badinter, Robert *et al.*, en Badinter, Robert y Breyer, Staphen (eds.), *Les entretiens de Provence: le juge dans la société contemporaine*, París, Fayard-Publications de la Sorbonne (2003) ch. 1-3 (existe versión en inglés, *Judges in Contemporary Democracy: An International Conversation*, 2004).

las opiniones individuales de sus miembros por conducto de las reglas que conducen el debate parlamentario, dando forma a las opiniones individuales de los actores en una expresión uniforme de la voluntad política del conjunto.⁴⁰

Sin que pretenda sobrepasar el ámbito de las garantías procesales que protegen a cada uno de sus integrantes, la disciplina parlamentaria impuesta en el ámbito continental tiene por objeto disolver la influencia inmediata de ciertos elementos (más bien extraparlamentarios) del sistema. Entre otros, podemos mencionar los intereses políticos regionales o partidistas sin representación formal en el Parlamento, así como la manera como los intereses que sí cuentan con representación formal, interactúan al interior de los componentes orgánicos de las asambleas. En virtud de esa voluntad implícita del funcionamiento de las asambleas, dirigida a crear esa amalgama de voluntades (y no al predominio de uno sólo de esos intereses en juego), no es inusual que los diputados o senadores enfrenen serias dificultades para expresarse y defender sus derechos en el plano individual.

En este sentido, la Corte Constitucional italiana iba a permanecer fiel a sus primeras interpretaciones en el momento en que litigios relativos a la protección individual de los parlamentarios eran llevados ante su conocimiento. Aunque las soluciones generadas por los italianos correspondían en términos generales a lo que se había resuelto por la jurisprudencia de sus vecinos, hubo al parecer una intención premeditada que evitó que la Corte constitucional italiana se colocara en la misma tendencia interpretativa que la generada por el tribunal alemán.

Un marco de decisión bastante innovador, relativo a la protección jurídica de los agentes parlamentarios no orgánicos en el *Bundestag*, fue propuesto por la jurisprudencia alemana. En el marco del parlamentarismo de este país, las intenciones manifestadas por cada uno de los grupos parlamentarios constituyen la unidad sobre la que se suelen establecer los acuerdos (que a su vez desemboca la aprobación de nuevas iniciativas de ley).⁴¹ En ocasiones, el Tribunal de Karlsruhe insistía sobre la calidad de los grupos parlamentarios en tanto “entidades necesarias para la vida

⁴⁰ Manetti, Michella, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milán, Giuffrè, 1990, pp. 128-130.

⁴¹ *BVerfGE 1*, 208, 5 de abril de 1952, y *BVerfGE 1*, 299, 21 de mayo del mismo año.

institucional”,⁴² que “facilitan y orientan el desarrollo técnico de los trabajos parlamentarios”.⁴³

Pues bien, dijimos que la reglamentación de estos grupos aparecería como una herramienta fundamental en la búsqueda de acuerdos, y luego, del voto favorable en el hemiciclo. Aunque tales grupos no detenten, por sí mismos, algún estatus jurídico particular, sí constituyen, *de facto*, una especie de cable transmisor entre las respectivas organizaciones partidistas y los órganos del parlamento.

Al igual que fue establecido en el reglamento del *Bundestag*, las dos cámaras italianas optaron por no conceder una calidad orgánica específica a tales entidades; pero no siguieron la segunda parte de la interpretación del juez alemán, a saber, la de reconocer expresamente la importancia de estos primeros acuerdos entre fracciones. Por esta razón, puede estimarse que el Tribunal federal haya dado un paso adelante frente a sus pares italianos. En efecto, al ejercer una especie de suplencia frente a los reglamentos interiores, los jueces alemanes reconocieron el valor que se insertaba en los grupos parlamentarios; esto, como elementos de posicionamiento político y de formación de alternativas legislativas. Pero los italianos prefirieron no voltear hacia fuera, y conservaron intacto ese sistema bicameral con una virtual igualdad de atribuciones entre las dos cámaras (con las consecuencias negativas que este sistema ha venido arrastrando en los últimos años). Sin invocar abiertamente la noción de *interna corporis*, la jurisprudencia constitucional italiana se dedicó entonces a insistir sobre la independencia orgánica de sus dos asambleas, y a evitar toda ingerencia hacia el ámbito interno de las mismas. La constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios fue, por consiguiente, declarada como prácticamente incontestable.⁴⁴

Pero vayamos a España, que es otro país de Europa continental donde, advertíamos más arriba, las reglas de funcionamiento del Tribunal Constitucional permitieron desde un inició el control constitucional de los actos y de la organización parlamentaria. El juez español no escondió una intención de evitar conflictos frente a los parlamentarios. Desde las primeras decisiones del tribunal de Madrid, dicha jurisdicción evitó susti-

⁴² *BVerfGE* 20, 56 (104), 19 de julio de 1966.

⁴³ *BVerfGE* 80, 188 (219), 13 de junio de 1989.

⁴⁴ Criterio establecido en *Corte cost.* núm. 154/1985, y más tarde confirmado en *Corte cost.* núms. 444-445/1995 y 379/1996.

tuirse a los actores legislativos, acaso creando o sugiriendo procedimientos orgánicos especiales, y prefirió una vía menos ríspida: garantizar los derechos adjetivos de los parlamentarios individuales a través del recurso de amparo.⁴⁵ Así, la jurisprudencia española confirmó que un parlamentario individual puede demandar por vía de amparo los actos de la asamblea, en tanto ésta aparezca en situación de afectar directamente sus derechos.⁴⁶ Pero al dictar este criterio, aquel tribunal fue cuidadoso de no extender el ámbito de su resolución más allá de los intereses individuales de los parlamentarios. Es así como el mismo órgano aclaraba que la protección constitucional solicitada debe siempre circunscribirse a la esfera individual del parlamentario, siempre y cuando actúe como tal.⁴⁷ En la misma dirección, una resolución posterior determinó que el hecho de conceder amparo a un diputado no tenía por qué implicar la suspensión de los efectos generados o por qué desprenderse del acuerdo parlamentario ya emprendidos.⁴⁸

Esta lectura parece entonces adaptar una tendencia jurisprudencial alemana generada con antelación, donde se habla de un órgano “congénito” (*geborene*) e inherente al acto legislativo, que no es en sí la asamblea, sino el legislador en lo individual.⁴⁹ A falta de precisión normativa, cada miembro del parlamento está llamado a formar parte de los procedimientos que tienen que ver con el funcionamiento de la asamblea.⁵⁰

Para cerrar este trabajo, veremos que el caso francés debe situarse en un inciso aparte, dado que las distintas tesis difundidas en los países antes analizados no pudo permear en esta realidad constitucional. Acaso, en virtud del carácter obligatorio de los controles impuestos, *a priori*, a los reglamentos parlamentarios en aquel país.

⁴⁵ Vall, Pau I., “Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional”, *Parlamento y justicia constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Aranzadi, 1997.

⁴⁶ STC 118/88, 20 de junio de 1988.

⁴⁷ STC 119/90, 21 de junio de 1990.

⁴⁸ ATC 54/94, en Arce Janariz, A., “El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional”, *REDC*, núm. 46, enero-abril de 1996, pp. 234-236.

⁴⁹ Bartolomei, Franco, *La carta costituzionale de la Repubblica Federale di Germania*, Milán, Giuffrè, 2000, p. 23.

⁵⁰ *BVerfGE 15*, 127 (138), 14 de noviembre de 1962.

2. *El control de los reglamentos parlamentarios en Francia*

Dentro del esquema institucional de la V República francesa, el control obligatorio de los reglamentos parlamentarios refleja una voluntad implícita de disminuir el predominio del Parlamento. Dada la finalidad del régimen de establecer una serie de mecanismos que hicieran posible la tan anunciada racionalización del parlamentarismo,⁵¹ y en una época de inestabilidad política que tenía por telón de fondo la guerra de Argelia, el recién creado Consejo Constitucional francés estaba llamado a ejercer la no fácil tarea de controlar, de oficio, los reglamentos parlamentarios. Sin embargo, veremos que la intensidad que la norma constitucional le pretendía imprimir debió también ser sometida a ciertas reservas, impuestas a veces por los parlamentarios, aunque otras, por el propio tribunal.⁵² De los tribunales que hemos analizado hasta ahora, el francés parece ser el que actuó, en ocasiones, basándose más en aspectos de oportunidad política. Se puede plantear una intención casi deliberada; dirigida a evitar que fuera la jurisprudencia quien determinara, de forma excesivamente presente, los resultados emanados del procedimiento legislativo.

El anteproyecto de Constitución, tal como fue redactado en 1958, ya preveía que la iniciativa del control de los reglamentos parlamentarios tendría carácter facultativo (en función de lo estimado por el tribunal). Pero al final, estos controles aparecieron como obligatorios para todos los casos. Fue en este sentido que era redactado el artículo 61, CF.

Aunque la Ley Orgánica que definía el funcionamiento del Consejo constitucional se limitaba a mencionar el control a los reglamentos aplicables a las asambleas parlamentarias,⁵³ la jurisprudencia constitucional añadió que también el Congreso del Parlamento (que es la reunión de diputados y senadores en una sola sede, a efecto de desahogar el procedimiento de reformas a la Constitución) pudiera demandar la inconstitucio-

⁵¹ La caracterización del régimen de la V República como “semipresidencial”, que se debe a Maurice Duverger, no obstante su difusión en los años setenta y ochenta ha sido ampliamente superada, desde nuestro punto de vista, por la de “régimen parlamentario con correctivo presidencial”; este “correctivo” tiene que ver directamente con la racionalización del parlamentarismo, en Colliard, Jean-Claude, “Sur le qualificatif de semi-parlementaire”, *Mélanges Gélard; Droit Constitutionnel*, París, Montchrestien, 1999; *id.*, en esta misma obra, véase “La atribución del poder gubernamental según el modelo común de la Unión Europea (1979-2004)”, núm. 5.

⁵² Cacqueray, Sophie de, *op. cit.*, nota nota 5, pp. 323-356.

⁵³ Véase la Ordenanza del 7 de noviembre de 1958.

nalidad de las reglas impuestas a su funcionamiento interior.⁵⁴ A un lado de las normas contenidas dentro de estos reglamentos, otras disposiciones relativas a la organización interna de las asambleas fueron premeditadamente excluidas de control por el propio Consejo constitucional (en este sentido, citamos la instrucción que se confiere a la mesa, o *bureau* de la Asamblea nacional, encargada de la organización de la secretaría de los grupos parlamentarios o incluso del estatuto de los asistentes parlamentarios).

En 1959, la Asamblea nacional discutía los términos de su nuevo reglamento interior. La legislatura estaba consciente sobre una realidad institucional: los parlamentos ya no eran aquel espacio grandilocuente para el debate (como lo fue el modelo mencionado de la III República); las asambleas se limitaban ahora a ser una cámara de registro de las posiciones partidistas. Después del rotundo inmovilismo que se desprendía del régimen ultraparlamentario de la IV República, vigente entre 1946 y 1958, la constante debía ir en el sentido de imponer medios de control a las decisiones del parlamento. De ahí que los mecanismos de “racionalización” aludidos se dirigían a permitir que el gobierno pudiera hacer uso, ya no sólo del principio de mayoría, pero de otros (que iremos describiendo en seguida) instaurados para facilitar la aprobación las iniciativas propuestas a la asamblea.

Al analizar la jurisprudencia relacionada con la organización interna de las dos asambleas que componen el Parlamento de ese país desde 1958, es difícil encontrar alguna tendencia jurisprudencial que nos permita tener una idea sobre el activismo o la reserva de los jueces a este respecto. Sin que tal criterio implicara someter los reglamentos parlamentarios al ámbito de leyes ordinarias,⁵⁵ el propio Consejo Constitucional parecía cauteloso desde sus primeras resoluciones a este respecto. Como muestra de su compromiso frente al conjunto de reglas del nuevo régimen constitucional, manifestaba que “la conformidad constitucional de los reglamentos de las asambleas parlamentarias debe ser apreciada, igualmente ante la Constitución en sí misma como ante las leyes orgánicas por ésta previstas, pero también, ante las medidas legislativas necesa-

⁵⁴ Decisión 63-24 DC del 20 de diciembre de 1963, Rec. p. 13.

⁵⁵ Hemos de recordar que en Francia, las leyes orgánicas se encuentran por encima de las ordinarias, y tienen incluso un procedimiento especial de creación, manifestado sobre todo por el sometimiento sistemático al contencioso constitucional.

rias para poner en marcha las instituciones, tal y como estas fueron tomadas en función del párrafo 1o. del artículo 92, CF".⁵⁶

Se pueden entonces identificar, dentro de la actuación del Consejo Constitucional en sus primeras decisiones, las intenciones favorables a racionalizar el parlamentarismo, tal como estas fueron emanadas del propio régimen constitucional.⁵⁷ No sería pues descabellado pensar que al igual que los jueces italianos, los franceses (sin hacer alusión a la idea de *interna corporis*) hayan tomado esta directiva como elemento que les permitiera entender las prácticas parlamentarias tomando en cuenta un cierto parámetro de integridad de la Constitución (léase, de comprensión de la coherencia y la racionalidad del régimen en su conjunto). La intención judicial así plasmada implicaba, ya no sólo fabricar condiciones de estabilidad gubernamental (como la lógica cooperativa sugería en Alemania), pero también atender una doble necesidad institucional, consistente por un lado en ejercer una función efectiva de control *jurisdiccional*, y por el otro, de favorecer y encuadrar el control *político* que los parlamentarios ejercerían frente al gobierno.

Yendo aún más allá que los países analizados en el inciso anterior, el Consejo Constitucional definió, desde el arranque de su actividad, que sólo el gobierno (y no el Parlamento) podría encabezar aquello que definimos como poder de *indirizzo*. Justo después de la aprobación del Reglamento de la Asamblea nacional, el Consejo Constitucional declaró (en una de sus primeras decisiones) la inconstitucionalidad parcial de dicho Reglamento.⁵⁸ Según el Consejo, debía ser sobre los artículos 34, 40 y 41, CF que debía reglamentarse el derecho de iniciativa de los parlamentarios. Por tal motivo, el legislativo no puede intervenir directamente en la orientación y el control de la acción gubernamental si no es a través de la moción de censura derivada del artículo 49, CF.

A partir de esta primera decisión relativa a la racionalización los actos parlamentarios, el control constitucional de dichos reglamentos se ha

⁵⁶ Decisión 66-28 del 8 de julio de 1966, Rec. p. 15.

⁵⁷ Siguiendo con este ejemplo que pone de manifiesto la intención del tribunal por apuntalar la racionalización del parlamentarismo, tenemos que éste anuló una reforma al Reglamento del Senado que pretendía aumentar los poderes de control de las comisiones de investigación parlamentaria. Contrariamente a la norma anulada, dichas comisiones no podrían erigirse durante más de cuatro meses consecutivos, tal como se establecía como término máximo en el reglamento. Véase decisión núm. 66-28, 8 de julio de 1966, Cs. 4, Rec. p. 15.

⁵⁸ Decisión 59-2 DC, 17, 18 y 24 de junio, Rec. pp. 1 y 2.

producido en Francia con una intensidad variable (y esa variabilidad es debida, sin duda, a una intención judicial deliberada, emanada claro está, del apego a la CF). Esta aparente flexibilidad en el trato parece aplicable incluso en la forma de concebir la naturaleza jurídica de la organización interna de las asambleas legislativas. Así, en 1973, el Consejo Constitucional había definido el control de reglamentos parlamentarios, no solamente frente al parámetro de las normas constitucionales, pero también de las leyes orgánicas así como del llamado “bloque de constitucionalidad”.⁵⁹ Dos años después, la jurisprudencia constitucional fue más lejos, dejando entrever que tales reglamentos deberían entenderse en un plano normativo jerárquicamente equivalente al de los preceptos constitucionales.⁶⁰ Es cierto que las reacciones de la clase política de la época no se hicieron esperar; la solución rompía con la tradición parlamentaria francesa heredada de la III República (que identificamos inscrita en la tradición weimariana de las *interna corporis*). Esta osadía, que algunos denunciaban, parecía capaz de poner en duda la credibilidad de todo el régimen.⁶¹

Pero en 1978 (año de intensa actividad política, dada la cercanía de las primeras elecciones parlamentarias en que la izquierda podía ganar la mayoría de la Asamblea nacional),⁶² la jurisprudencia del Consejo Constitucional dio un viraje bastante abrupto. En efecto, en esa oportunidad cambiaba su tendencia interpretativa, para indicar que una pieza de legislación no podría ser sometida al parámetro de un reglamento parlamentario puesto que este último “no puede tener, por sí mismo, valor constitu-

⁵⁹ Fue así como, basado en la ordenanza del 7 de noviembre de 1958, relativa a la organización interior de las asambleas, el Consejo Constitucional invalidó la posibilidad que tenían hasta ese momento los senadores de delegar su voto a efecto que alguno de sus compañeros lo hiciera en su lugar; véase la decisión núm. 73-49 DC, 17 de mayo de 1973, Rec. pp. 27 y 28.

⁶⁰ Esto se deriva de lo afirmado en el considerando 1 de la decisión, donde se afirma que el Consejo Constitucional quedaba obligado, a partir de ese momento, a ejercer su función de control de la legislación ya no sólo a partir del texto de la norma fundamental, “pero también de examinar si este texto había sido adoptado bajo el respeto de reglas con valor constitucional relativas al procedimiento legislativo”, decisión núm. 75-57 DC del 23 de julio de 1975, Cs. 1, Rec. p. 33.

⁶¹ Bon, Pierre, “Francia”, en Aja, Eliseo (ed.), *Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el legislador en la Europa actual*, Barcelona, Ariel Derecho, 1998, p. 158.

⁶² Se sugería que tal situación institucional podía acaso precipitar la opción de la llamada cohabitación, que dicho sea de paso no se presentó sino hasta 1986, en Duhamel, Olivier (1982), *La gauche et la Cinquième République*, París, Presses Universitaires de France.

cional”.⁶³ Adoptando más bien una actitud de autorreserva, el Consejo Constitucional parecía entonces cerrar para siempre la posibilidad de controlar las normas contenidas en los reglamentos parlamentarios después de su entrada en vigor.⁶⁴

Esta etapa no debe, sin embargo, advertirse como un retroceso en la evolución de la jurisprudencia constitucional relativa a la racionalización del parlamentarismo. Hubo en realidad un ajuste en las prácticas del Consejo Constitucional, llamado por primera vez a arbitrar la vida partidista de la V República (que entre 1958 y 1981, no había sido nunca gobernada por una mayoría de izquierda). En el plano estrictamente jurisdiccional, otros instrumentos interpretativos surgieron junto a la dualidad de las declaratorias tradicionales (conformidad/inconstitucionalidad).

Estamos pues muy lejos de la dualidad planteada por H. Kelsen en 1928,⁶⁵ donde al juez constitucional se le calificaba, en el más extremo de los casos, como legislador negativo que actuaba frente al positivo. Ahora sabemos que puede haber sentencias intermedias entre estos dos polos interpretativos. En estos términos, la doctrina habla de reservas de interpretación.⁶⁶ Con todas ellas, nos referimos a las decisiones que con-

⁶³ Decisión núm. 78-97 DC, 27 de julio de 1978, Cs. 3, *Rec.* p. 63.

⁶⁴ Esta hipótesis se entiende casi en términos absolutos. En este sentido, una particularidad más del modelo francés de control de constitucionalidad la encontramos en el llamado control “de doble repetición” de los reglamentos parlamentarios (*a double détente*, por su nomenclatura en francés), donde interviene primero un control jurisdiccional, y luego, a criterio de los parlamentarios, otro de índole político. Es así como en un primer momento, el Consejo Constitucional puede sancionar los preceptos del reglamento que sobrepasaran el ámbito de la Constitución; y en un segundo momento, los propios parlamentarios elegirían entre suprimir lisa y llanamente las disposiciones sancionadas, o bien, enmendarlas ellos mismos, presentando un nuevo proyecto con las secciones declaradas en conformidad y las nuevas secciones enmendadas a efecto de lograr la confirmación de constitucionalidad de parte del Consejo. Cuando ha ocurrido este segundo caso, la Asamblea en cuestión no ha dudado en retomar, palabra por palabra, la redacción que el Consejo habría considerado como apegada a las disposiciones constitucionales, evitando así que el órgano jurisdiccional insistiera sobre la declaración de inconstitucionalidad; véase Rousseau, Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, 5a. ed., prefacio de Georges Vedel, París, Montchrestien, 1999, p. 110.

⁶⁵ *Cfr. supra*, nota 16.

⁶⁶ A título meramente enunciativo para el caso italiano (de los más activos en este terreno), tenemos “sentencias aditivas”, que se dividen en “manipulativas” (que modifican parcialmente el contenido normativo de la disposición recurrida), “interpretativas de rechazo (*di riggeto*)”, que la anulan aunque indicando al legislador cuál debe ser la interpretación correcta; “interpretativas de conformidad” (*di accoglimento*), que declaran una

dicionan la inconstitucionalidad a ciertos supuestos establecidos progresivamente por el intérprete constitucional.

En realidad, fue gracias a la creación de estas nuevas herramientas interpretativas que la jurisprudencia de diversos países europeos pudo volver a plantear una intención necesaria de someter los reglamentos parlamentarios a control.⁶⁷ No existía una intención de ir de un extremo al otro, pero de evitar desequilibrios institucionales e insistir sobre una cuestión que los tribunales ciertamente veían oportunos, que era restringir el margen de arbitrariedad del legislador. Se trataba de evitar un desgaste del lado cooperativo del parlamentarismo.

Esperamos que estas últimas reflexiones sirvan también para transmitir al lector la intención de nuestro texto, a saber, que los márgenes interpretativos del juez constitucional europeo han desembocado en un complejo sistema de control de los reglamentos parlamentarios, cuyo hilo conductor podría ser tal vez el respecto a la búsqueda judicial de la integridad (o si se prefiere, a la coherencia constitucional o racionalidad del debate partidista).⁶⁸ Hemos visto que en materia de control de reglamentos parlamentarios, el juez no puede cerrar los ojos ante la realidad de la competencia política.

Cuando se debaten las leyes más controvertidas en Alemania, la notoria autonomía de las comisiones en el *Bundesrat* y la amenaza constante del veto legislativo del *Bundestag* debilitan enormemente el rol del gobierno, frágil de por sí, dada la necesidad de subsistir políticamente bajo

conformidad condicionada) y “estimatorias” (*estimatorie*), que declaran la inconstitucionalidad de una consecuencia no prevista por la norma, en Colapietro, C., *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pisa, Pacini, 1990, pp. 7-9.

⁶⁷ Una revisión más actual sobre las exigencias que el Consejo Constitucional francés debía requerir en adelante para poder declarar conformes las nuevas reglas impuestas a los reglamentos de ambas asambleas (respectivamente Senado y Asamblea nacional), en las decisiones 96-381 DC Cs. 2 y 96-382 DC Cs. 5, de 14 de octubre de 1996, Rec. pp. 683 y 685. Este criterio se confirmó más recientemente en la decisión 99-413 DC Cs. 1, 24 de junio de 1999, Rec. p. 826.

⁶⁸ A este respecto, hemos planteado recientemente una idea complementaria (que bien podría leerse como corolario del presente estudio): a saber, que el trabajo interpretativo y la visión de integridad aludida podría permear cada vez más en el trabajo cotidiano de las asambleas parlamentarias; véase Tortolero Cervantes, “La configuración progresiva del legislador-intérprete: ¿existen respuestas correctas para los parlamentarios?”, Schmill, Ulises y Vázquez, Rodolfo (eds.), *La filosofía del derecho: libro homenaje a Rolando Tamayo y Salmorán*, México, Porrúa-UNAM (en prensa).

la modalidad de gobiernos de coalición (que en la actualidad se ilustra todavía mejor con la posición poco cómoda de la Cancillería de Ángela Merkel). Pongamos el ejemplo de la adopción de reglas de derecho comunitario. Si los filtros jurídicos del proceso legislativo alemán no bastaran para echar abajo el proyecto en debate, un grupo minoritario contaría todavía con el control abstracto del tribunal de Karlsruhe (este último, competente en razón del carácter supranacional de las normas en cuestión). En nuestro ejemplo, el modelo de control de constitucionalidad eleva el grado de dificultad para adoptar una nueva legislación. En Francia, la discusión legislativa no choca con tantos obstáculos, institucionales o políticos. Lo anterior, dado que en los mecanismos de racionalización del parlamentarismo se estableció, desde un principio, que el control abstracto del Consejo Constitucional fuera prácticamente el único recurso que le queda a la oposición para rechazar un voto de la mayoría.⁶⁹

Basándonos en algunas de las decisiones que se citaron en este estudio, los tribunales constitucionales parecían por momentos retroceder (*i. e.*, cuando después de una decisión que se explicó más arriba, el Consejo Constitucional cambió radicalmente de criterio para establecer que los reglamentos, por sí mismos, tampoco podían considerarse como formando parte del “bloque de constitucionalidad”).⁷⁰ Cabe señalar que, a partir de estos cambios de criterio, el juez constitucional francés pudo darle una dimensión más precisa a otros instrumentos interpretativos que, recién creados, no habían sido definidos suficientemente en su ámbito de aplicación.⁷¹

⁶⁹ Stone, Alec, “La politique constitutionnelle”, en Drago, Guillaume *et al.* (eds.), *La légitimité de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel*, París, Económica, 1999, p. 126.

⁷⁰ Es ésta una de las razones por la cual, este tipo de control puede también entenderse como distinto al que se encuadra estrictamente en el derivado de “conflictos entre órganos”, que mencionábamos más arriba. Por otro lado, afirmaría que “los reglamentos de las asambleas parlamentarias no tengan por sí mismos valor constitucional [implica que] el simple desconocimiento de disposiciones reglamentarias no deba generar necesariamente un proceso legislativo contrario a la Constitución, decisión núm. 84-181 DC del 10 y 11 de octubre de 1984, Cs. 5, Rec. p. 200.

⁷¹ La jurisprudencia constitucional francesa requería entonces ciertos elementos para situar en su justa dimensión las reservas de interpretación que ella misma había creado desde los años ochenta. Con esta medida, el propio Consejo Constitucional evitó que los actores pretendieran atribuir efectos absolutos a ciertos principios constitucionales. Por virtud de estas variantes, la jurisprudencia podría marcar la evolución de valores jurídicos tales como la salvaguarda del orden público, el pluralismo de las corrientes de opinión o el

Hemos visto que desde la puesta en práctica de los primeros controles a los reglamentos parlamentarios se fueron disipando algunas dudas que surgían de la naturaleza misma del sistema europeo de control de constitucionalidad. La jurisprudencia constitucional se fue desarrollando de manera tal que estas decisiones significaban un impulso importante a buena parte de los mecanismos del trabajo parlamentario. Por ejemplo, garantizando que los parlamentarios (sobre todo de la oposición) pudieran presentar enmiendas sucesivas,⁷² o declarando la conformidad de disposiciones introducidas a efecto de dar publicidad a las audiencias de comisiones especiales y permanentes de las Asambleas (con lo que esto representa en un marco institucional donde la constante es el secreto de los actos de la autoridad).⁷³ Pero también, promoviendo un ambiente de cooperación institucional en el plano parlamentario. En este sentido, algunos criterios jurisprudenciales declararon conforme a la Constitución que el procedimiento parlamentario fuera abreviado al delegar parte de éste a las comisiones, que entonces podrían ser interrogadas respecto de un proyecto o de una proposición de ley.⁷⁴

A partir de estos desarrollos relacionados con el funcionamiento interno de los parlamentos (y sobre todo del control constitucional de sus reglamentos), nos ha parecido factible afirmar que el juez europeo tiene a veces posibilidad de optar entre varias soluciones. De los casos detectados, encontramos que la opción tomada por las jurisdicciones constitucionales europeas, aunque siempre respetuosa de la Constitución, permite al juez preferir la estabilidad institucional sobre la ruptura de los acuerdos en el Parlamento.

respeto a las libertades individuales. En este sentido, los llamados “objetivos de valor constitucional” (que por sí mismos constituyen una herramienta interpretativa de creación jurisprudencial) podrían consistir en la articulación entre los fines propuestos a nivel constitucional y los medios definidos a nivel legislativo para lograrlo, Faure, Bertrand, “Les objectifs de valeur constitutionnelle: une nouvelle catégorie juridique?”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 21, 1995, pp. 47-50.

⁷² Decisión núm. 73-49 DC, 17 de mayo de 1973, Cs. 5, Rec. p. 27.

⁷³ Decisión núm. 88-245 DC, 18 de octubre de 1988.

⁷⁴ Decisión núm. 90-278 DC, 7 de noviembre de 1990. En esta decisión, el tribunal francés puntualizó que el artículo 34, CF atribuye la votación de las leyes al Parlamento; no a las comisiones. En el Cs. 12 puede además leerse que cualquier procedimiento abreviado de resolución, como el llamado “voto sin debate” no puede llevarse a cabo en comisiones, por contrariar el artículo 44, CF (que garantiza el derecho de enmienda a cada parlamentario en lo individual); insiste en el Cs. 5 sobre el hecho que dicho derecho de enmienda no puede entonces restringirse a los miembros de las comisiones.

Los cambios de criterio en el tiempo dan cuenta además de la vocación de respeto a las evoluciones en las prácticas parlamentarias y en las realidades políticas que rodean a la estructura institucional propiamente dicha; todo esto, tomando en cuenta una actividad técnica que en ciertas situaciones coloca a estos tribunales como árbitros cuyos ejes de resolución son la cooperación y el respeto de la competencia política. Es así como estos tribunales han podido ser capaces de despejar ciertas formas de presión política en el parlamento a través de medios estrictamente jurídicos.