

LA REVOCACION DE LA INICIATIVA AUTONOMICA, LA NATURALEZA DE LA RESERVA ESTATUTARIA Y LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS COMO PARAMETRO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

(Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 de septiembre de 1984 sobre la Ley Orgánica del Estatuto de Castilla-León).

PALOMA BIGLINO

SUMARIO: I.—Introducción: Los antecedentes.—II. La revocación de los acuerdos de iniciativa y la segregación.—III. La naturaleza de la reserva estatutaria del artículo 142.2.—IV. Los reglamentos parlamentarios como parámetros de la constitucionalidad de las leyes.

I. INTRODUCCIÓN: LOS ANTECEDENTES

La configuración definitiva de la Comunidad Autónoma de Castilla-León ha resultado, quizá, una de las más complejas en el proceso de construcción de la España de las autonomías. De todos son conocidos los problemas planteados en las provincias de León y Segovia, donde amplios sectores políticos manifestaron profundas reticencias frente a la integración. Los reparos planteados por Segovia, incorporada por la vía del artículo 144, c), de la Constitución al ámbito territorial de la Comunidad por medios de una ley orgánica posterior en pocos días a la aprobación del Estatuto (1), llegaron al Tribunal Constitucional que, en una sentencia reciente, falló a favor de la integración (2). No es objeto del presente comentario analizar el contenido de

(1) Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo.

(2) STC 100/1984, de 8 de noviembre, *BJC* núm. 43, p. 1319.

la misma ya que, a pesar de sus vinculaciones con el caso leonés, implica una problemática de distinta índole.

La intención de estas notas pretende centrarse en el análisis de la sentencia del máximo Tribunal que pone fin a las objeciones planteadas por algunas fuerzas políticas de la provincia leonesa hacia la integración (3). Con esta finalidad, quizá sea necesario describir brevemente los antecedentes del problema.

En sesión extraordinaria celebrada en Palencia el 16 de octubre de 1979, el pleno del Consejo General del Castilla y León acordó iniciar el procedimiento autonómico previsto en el título VIII de la Constitución. Como es sabido, amparándose en la disposición transitoria primera de la misma, dicho órgano podía suplir la iniciativa que el apartado 2 del artículo 143 reconoce a las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, tal y como afirma el Tribunal Constitucional en la sentencia, el acuerdo aprobado no resultaba vinculante para León, dado que, en el momento en que fue adoptado, los parlamentarios leoneses no se habían incorporado al Ente preautonómico (4).

Para salvar este obstáculo, la Diputación Provincial de dicho territorio decidió adherirse al procedimiento en marcha, ejercitando la iniciativa que le reconocía el artículo 143.2 de la Constitución, con un acuerdo de 16 de abril de 1980. Durante el mismo mes, 158 Ayuntamientos de la provincia se manifestaron en igual sentido con lo que se daban los requisitos de número y población exigidos en la Constitución acerca del impulso de las Corporaciones Locales (5). De esta forma, León se incorporó al proceso autonómico abierto, que condujo a que el proyecto de Estatuto de Autonomía Castellano-Leonés, aprobado por la Asamblea de parlamentarios y diputados provincia-

(3) STC 89/1984, de 29 de septiembre, *BJC* núm. 42, p. 1221.

(4) En efecto, la disposición transitoria del Real Decreto-ley 20/1978, de 13 de junio, por el que se aprobaba el régimen preautonómico para Castilla y León, dejaba la decisión de incorporarse a dicho organismo a los parlamentarios de cada una de las provincias enumeradas en el artículo 2.º, entre los que se hallaba León.

(5) Contra los acuerdos de 58 de estos Municipios se interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de Valladolid, que lo desestimó en sentencia de 7 de julio de 1982. Los recurrentes interpusieron contra esta sentencia recurso de apelación ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo. Antes de que éste fallase, tras el acuerdo adoptado por la Diputación de León revocando la iniciativa autonómica, los recurrentes solicitaron ante el órgano jurisdiccional que se les tuviese por desistidos en el recurso, por haber sido satisfechos extraprocesalmente, lo que el Tribunal Supremo reconoció parcialmente en auto de 24 de mayo de 1983 y, de forma expresa, en auto de 4 de octubre de 1983. Este complejo proceso y, especialmente, el último auto del Tribunal Supremo que acabamos de citar es alegado por los recurrentes ante el Tribunal Constitucional como prueba de la validez del acuerdo revocatorio de la Diputación de León. El Tribunal Constitucional considera que esta tesis no sólo no es correcta, sino que además no guarda relación con el problema. Por ello, se desentiende del fondo de esta cuestión para centrarse en analizar si dicho acuerdo tenía fuerza para privar al revocado de la eficacia impulsora de la integración de León en Castilla-León, tema que trataremos más adelante.

les en julio de 1981, fuese remitido al Congreso de los Diputados para su aprobación como ley orgánica.

A inicios de 1983, los cambios políticos producidos por las pasadas elecciones incidieron en la anterior determinación. El 13 de enero, la Diputación Provincial leonesa aprobó dos mociones de distinto contenido. En la primera de ellas, se acordaba dejar sin efecto el acuerdo por el que la provincia de León se adhiere a la iniciación del proceso autonómico en el ámbito de las provincias que componen Castilla y León. En la segunda, iniciar el proceso para la constitución del Ente autonómico uniprovincial (6). Las nuevas decisiones se remitieron, entre otros órganos, al Congreso de los Diputados, donde el proyecto de Estatuto de Autonomía se hallaba en sede de Comisión Constitucional, con la finalidad de que se suspendiese su tramitación.

A su vez, el procedimiento parlamentario para la aprobación de dicho texto había sufrido algunas dificultades debidas a la disolución de las Cámaras y la celebración de las elecciones generales de octubre de 1982. El proyecto de ley orgánica había sido publicado con anterioridad, en septiembre de 1981 (7), y tras la constitución de las nuevas asambleas, la Mesa del Congreso de los Diputados no había estimado necesario hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 207 del Reglamento de la Cámara, que dispone que «disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendiente de examen y resolución por la Cámara, excepto aquellos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente». De esta forma, el proyecto fue nuevamente publicado en diciembre de 1982 (8). Así, cuando la Mesa del Congreso de los Diputados recibió los acuerdos de la Diputación de León, el estado avanzado del procedimiento de aprobación del Estatuto incidió en la decisión de no interrumpir la tramitación, adoptada el 19 de enero de 1983 (9). Poco después, el texto fue definitivamente aprobado y promulgado como Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero.

Para determinados sectores de la provincia de León, el tema no estaba sin embargo cerrado. Numerosos Ayuntamientos de la provincia se manifestaron contrarios al hecho de la integración adoptando acuerdos en este sentido durante los meses de octubre y noviembre del mismo año.

Al tiempo, 53 senadores presentaron un recurso de inconstitucionalidad contra la ley orgánica que aprobaba el Estatuto en el que se exponen dos

(6) Excelentísima Diputación Provincial de León. «Borrador del acta de la sesión extraordinaria celebrada por el Pleno el día 13 de enero de 1983.»

(7) *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, núm. 66-1, de 26 de septiembre de 1981.

(8) *BOCG, Congreso de los Diputados*, serie H, núm. 3-1, de 3 de diciembre de 1982.

(9) *Congreso de los Diputados*, «Acta de la reunión celebrada por la Mesa del Congreso de los Diputados.» Reunión núm. 12, martes, 19 de enero de 1983.

peticiones, de diferente contenido y que plantean distintos órdenes de problemas.

Los recurrentes solicitan, en primer lugar, que se declare inconstitucional la integración de León en la Comunidad Autónoma, debiendo dejarse sin efecto todas las menciones del Estatuto a esta provincia. Los argumentos en los que se basa esta petición consisten en afirmar que se ha desconocido la voluntad de la Diputación de León, contraria a la integración y, sin embargo, imprescindible para alcanzar la misma. En este sentido, la Mesa del Congreso de los Diputados habría actuado en contra de su propio Reglamento en dos ocasiones distintas. La primera, cuando, desoyendo el mandato del artículo 207 antes citado, no devolvió el proyecto de Estatuto al órgano previsto en el artículo 146 de la Constitución. La segunda, en cuanto que, al recibir el acuerdo revocatorio de la Diputación de León, no interrumpió la tramitación del Estatuto devolviéndolo a la Asamblea, tal y como impone el artículo 136, apartados 1 y 3 del Reglamento, que exige esta actitud de la Mesa cuando, una vez analizado el texto y la documentación recibida, «advirtiese que se ha incumplido algún trámite constitucionalmente exigido o que el proyecto adolece de algún defecto de forma».

Con esta primera petición, los recurrentes plantean ante el Tribunal Constitucional dos cuestiones que, a pesar de su distinta naturaleza, tienen un notable interés. La primera de ellas, que había ya preocupado a la doctrina, se refiere a la posibilidad de que los órganos a los que la Constitución atribuye la facultad de iniciar el procedimiento autonómico, puedan revocar dichos acuerdos, así como los límites y efectos de tal decisión. La segunda plantea por primera vez y de forma directa la facultad del Tribunal Constitucional de analizar la constitucionalidad de la ley, controlando la legitimidad de los actos internos de la Cámara, para poder concluir si han existido vicios en su procedimiento de elaboración.

La segunda de las peticiones de los recurrentes consiste en solicitar que se declare inconstitucional el polémico artículo 3 del Estatuto de Castilla y León, en el que se establece que han de ser las Cortes de dicha Comunidad el órgano encargado de determinar, por ley, la sede de las instituciones. Para los recurrentes, esta remisión del Estatuto a una ley ordinaria viola el artículo 147, 2, de la Constitución, que constituye una disposición imperativa con respecto al Estatuto, en la que no cabe ningún tipo de delegación. De esta forma, se plantea ante el Tribunal Constitucional la naturaleza y extensión de la reserva que el artículo 147, 2, realiza en favor de los Estatutos de Autonomía.

El análisis de la posición del Tribunal Constitucional ante estas cuestiones es precisamente la tarea que consideramos necesario llevar a cabo en las páginas siguientes, tomando en consideración, en primer lugar, las que se

refieren a temas autonómicos y dejando, para un segundo momento, la actitud del Tribunal Constitucional ante el problema del control de la constitucionalidad formal de las leyes.

II. LA REVOCACIÓN DE LOS ACUERDOS DE INICIATIVA Y LA SEGREGACIÓN

El tema al que el Tribunal Constitucional dedica mayor atención es el que se refiere a la eficacia del acuerdo revocatorio de la Diputación de León. Para entrar en el fondo del mismo, lo desbroza, en primer lugar, de otros temas planteados por los recurrentes y por el Abogado del Estado. La idea básica que orienta esta tarea aparece en el fundamento jurídico quinto, cuando se afirma que, en este caso, la iniciativa de la Diputación de León era necesaria para conseguir la integración de la provincia en la Comunidad Autónoma Castellano-Leonesa. En este sentido, el Tribunal Constitucional da la razón a los recurrentes cuando afirma que el acuerdo del Pleno del Consejo no podía sustituir dicha iniciativa, como afirma el Abogado del Estado, en la medida en que los parlamentarios de dicha provincia no se habrían incorporado al mismo. Tampoco el hecho de que las Cortes Generales hayan aprobado la ley orgánica del Estatuto puede considerarse como una sustitución válida de la iniciativa que el artículo 143.2 concede a las entidades territoriales antes mencionadas. Esta sustitución, argumento esgrimido por el Abogado del Estado, para ser válida habría debido seguir la vía diseñada en el artículo 144, c), de la Constitución, mediante el cual las Cortes Generales, por medio de una ley orgánica, pueden integrar una provincia en una Comunidad Autónoma, sin necesidad de que se den los requisitos exigidos en el artículo anterior. Como sabemos, ésta fue la vía seguida dentro de la misma Comunidad, para conseguir la integración de Segovia, y que mereció un detenido análisis por el Tribunal Constitucional que, considerándola como «norma del cierre del sistema», admitió su uso aun con orientación contraria a la manifestada por las Corporaciones del 143.2 (10). A pesar de la amplitud con la que el Tribunal Constitucional concibe, por tanto, la facultad de las Cortes Generales en este tema, considera imprescindible que se siga la vía especificada en el artículo 144, c), ya que, de otra manera «no tendría sentido alguno la iniciativa de las Corporaciones, cuya eventual ausencia resultaría siempre automáticamente suplida por la voluntad de las Cortes manifestada en el solo hecho de aprobar un Estatuto que las abarcase» (11).

Una vez establecida la afirmación de que, en este caso, la iniciativa de las Corporaciones Locales era insustituible, el Tribunal Constitucional constata que, en el procedimiento autonómico seguido, este requisito se había dado

(10) STC 100/1984, de 8 de noviembre, *BJC* núm. 43, noviembre 1984, p. 1324.

(11) STC 89/1984, de 29 de septiembre, *BJC* núm. 42, octubre 1984, p. 1224.

conforme a lo establecido en el Constitución. Los acuerdo de la Diputación Provincial y de una mayoría suficiente de municipios leoneses adoptados en abril de 1980 constituyeron, por tanto, el impulso necesario para la creación de la Comunidad Autónoma.

Es a partir de estas consideraciones cuando el Tribunal Constitucional se plantea el tema de fondo que subyace al problema, y que, como afirmábamos en un principio, radica en la posibilidad y en los límites de la revocación de la iniciativa autonómica.

Para resolver esta cuestión, el Tribunal Constitucional, opta por distinguir dos fases distintas dentro del proceso autonómico. En la primera de ellas, la de iniciativa del artículo 143.2, el impulso inicial de las Corporaciones es, como hemos visto, necesario. La segunda fase, de elaboración de los Estatutos, comenzaría con la convocatoria de la asamblea prevista en el artículo 146 de la Constitución. En ella, los actos de iniciativa de las Corporaciones son ya de carácter indisponible. En palabras del Tribunal Constitucional:

«Los actos a que se refiere el artículo 143 son, como el propio precepto indica actos de iniciativa, actos de primera impulso del proceso que agotan sus efectos cuando éste ha entrado en su siguiente fase (12)».

Esta afirmación es conclusión lógica de la distinta estructura que, según el Tribunal Constitucional, tiene la fase de elaboración de los Estatutos con respecto a la de iniciativa. En efecto, frente al protagonismo que en esta última tenían las Corporaciones Locales, otros son los sujetos del proceso en la fase de elaboración: la Asamblea de Parlamentarios y las Cortes Generales. Igualmente se ha transformado el objeto de la actividad; éste ya no está constituido por la necesidad de impulsar la creación de la Comunidad Autónoma sino que, una vez dada esta iniciativa, la finalidad de toda actuación se dirige a crear el régimen jurídico de la futura Comunidad.

Así, pues, en el tema de la revocabilidad de los acuerdos de iniciativa, el Tribunal Constitucional afirma con claridad su ineficacia una vez comenzada la fase de elaboración de los Estatutos. En sus propias palabras:

«Admitir, que tras la convocatoria de la Asamblea a que se refiere el artículo 146 de la Constitución, cualquier provincia puede desvincularse del proceso, sería tanto como afirmar que en cualquier momento puede ponerse fin al proceso autonómico, obligando a reabrir otro con distinto sujeto y objeto también diferente.»

(12) *Ibidem*.

Un problema que, sin embargo, el Tribunal Constitucional no resuelve es el de la eficacia de la revocación en la primera fase del proceso autonómico, cuando éste se encuentra aún en el momento de la iniciativa. Aunque el tema es planteado por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones, que defiende la irrevocabilidad de los acuerdos, tanto favorables como contrarios a la integración en una Comunidad Autónoma determinada, el Tribunal Constitucional opta por no pronunciarse directamente sobre el tema. A pesar de ello, quizá pueda extraerse del conjunto de la sentencia una respuesta implícita a esta cuestión. En efecto, de la afirmación que antes hemos resaltado, acerca de la necesidad de los actos de iniciativa y, «a contrario sensu», de la indisponibilidad de los mismos en la fase de elaboración, cabe deducir que, mientras las Corporaciones del artículo 143.2 continúan siendo los sujetos del proceso, los actos de iniciativa son disponibles y, por tanto, revocables.

En definitiva, la actitud del Tribunal Constitucional en este tema se aproxima claramente a la mantenida por los sectores más representativos de la doctrina que se han ocupado de esta cuestión. Como ejemplo, baste citar las consideraciones de S. MUÑOZ MACHADO acerca de ella:

«En principio, no hay ningún problema para admitir la revocación de los acuerdos locales de iniciativa. Son actos administrativos..., y es aplicable aquí su régimen, que es justamente el de la libre revocación cuando, como es el caso, el acto no es declarativo de derechos» (13).

A partir de esta afirmación, el autor se preocupa inmediatamente de señalar los condicionamientos que limitan esta facultad de libre revocación y que, de darse, «la alteran totalmente hasta imponer justamente el régimen inverso». Estos consistirían en que se produjese el cierre del trámite de iniciativa, lo que sucede cuando transcurre el plazo de seis meses señalado en el artículo 147.2 o en virtud de la adopción del acto siguiente en el procedimiento, esto es, la convocatoria de la Asamblea del artículo 146 (14).

Otra de las cuestiones que se plantean al hilo de la sentencia consiste en los efectos que produciría la decisión adoptada por los órganos constitucionalmente habilitados, de separar a una provincia del proceso autonómico. En el tema, se enfrentan las posturas de los recurrentes y la del Abogado del Estado. Para los primeros, como tuvimos ocasión de señalar, la consecuencia del acuerdo revocatorio de la Diputación de León consistiría, en primer lugar, en desvincular su territorio de la Comunidad Autónoma, a la que previamente

(13) S. MUÑOZ MACHADO: *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, vol. I, p. 253.

(14) *Ob. cit.*, pp. 253-254.

se había incorporado, lo que dejaría abierta la posibilidad de constituirse en Comunidad uniprovincial, o bien integrarse en otra ya constituida, cuya estructura satisficiera más los intereses leoneses.

Frente a esta pretensión, el Abogado del Estado, partiendo del principio general de la irrevocabilidad de los acuerdos de iniciativa, señala que un acuerdo contrario a la integración podría sólo adoptarse una vez transcurridos los cinco años que señala el artículo 147.3 y que, tal y como se desprende del procedimiento de elaboración de la propia Constitución, cualquier intento de segregación de una provincia de una Comunidad Autónoma ya formada exigiría la reforma de los Estatutos.

Característica común de ambas argumentaciones es la de confundir dos cuestiones de distinta naturaleza como son la revocación del acuerdo de integración con la segregación. La primera de ellas sólo podría producirse eficazmente durante la primera fase del proceso autonómico, es decir, en el momento de la iniciativa. La segregación, sin embargo, sólo podría darse a partir del momento en que surgiera una nueva voluntad del conjunto del territorio, una vez constituida la Comunidad, y expresada a través del procedimiento de reforma estatutaria.

Ni en la sentencia que estamos comentando, ni en la dictada para el caso de la provincia de Segovia, el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre los efectos que produciría la revocación en relación con la posibilidad de iniciar un nuevo proceso autonómico. En el caso de la última provincia citada, tanto los recurrentes como el Abogado del Estado admiten que, como efecto de los acuerdos revocatorios de la integración de Segovia en la Comunidad Castellano-Leonesa, la iniciativa autonómica sólo podría reiterarse una vez transcurridos cinco años. El Tribunal Constitucional, sin embargo, rehúsa pronunciarse sobre este tema, en la medida que considera que el fondo del asunto es independiente de esta cuestión (15). A pesar de ello, cabe afirmar que, si la iniciativa del proceso autonómico ha prosperado en una provincia con los requisitos exigidos por el artículo 143.2, la revocación del acuerdo, tanto por parte de la Diputación como por el número suficiente de

(15) En este sentido, el TC afirma: «No existiendo, como no existe, una conexión necesaria entre este objeto y la cuestión suscitada por el Abogado del Estado, este Tribunal no tiene por qué pronunciarse respecto si la provincia de Segovia no podía impulsar un proceso hacia la autonomía uniprovincial hasta pasados cinco años, contados a partir del fracaso de la iniciativa adoptada por el Consejo Preautonómico de Castilla y León (o, en su caso, desde el momento en que la provincia acordó separarse de tal iniciativa), en cuyo caso no habría habido una segunda iniciación válidamente impulsada por el acuerdo del 31 de julio de 1981; o si, por el contrario, la iniciativa del ente preautonómico no afecta a la provincia de Segovia, aisladamente considerada, a los efectos del plazo en cuestión. La constitucionalidad de la Ley orgánica impugnada no depende de la solución de esa disyuntiva, puesto que, como vemos, la conformidad de tal ley con la Constitución se da incluso en el segundo supuesto de la alternativa *STC 100/1984, de 8 de noviembre, BJC* número 43, noviembre de 1984, p. 1323).

Ayuntamientos, produciría la frustración de dicha iniciativa. Como consecuencia lógica, entraría a operar la limitación del 143.3 y una nueva iniciativa, en cualquier sentido, no podría plantearse hasta pasados cinco años (16). La única solución, por tanto, para evitar que una determinada provincia quedase aislada en el proceso de construcción del Estado autonómico, al no poder integrarse en una Comunidad ya existente ni poder construirse como entidad uniprovincial, sería acudir a las facultades extraordinarias que el artículo 144, c), confiere a las Cortes Generales.

Esta es, en definitiva, la situación en que se habría encontrado la provincia leonesa si el acuerdo de la Diputación revocatorio de la integración se hubiese adoptado antes de lo que se hizo, es decir, en la etapa de iniciativa, cuando el impulso de las Corporaciones es aún necesario e insustituible.

Distinta es, sin embargo, la segunda de las hipótesis que antes hemos señalado, la de la segregación. También en este tema, el Tribunal Constitucional opta por no pronunciarse, considerando que no está relacionado con el fondo del asunto:

«Con ello queda dicho asimismo que la presente sentencia no puede pronunciarse sobre el problema de si la provincia de León puede o no segregarse, ahora o en el futuro, de la Comunidad Autónoma a la que pertenece en la actualidad, ni tampoco sobre cuál sería la vía a través de la cual podría alcanzar tal objetivo... La cuestión de lo que la provincia de León pueda pretender en el futuro no guarda relación alguna con este concreto problema» (17).

A pesar de este silencio, a la vista del texto constitucional y de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, cabe afirmar que, en este tema, está fundamentada la opinión del Abogado del Estado acerca de la necesidad de reformar la norma estatutaria para alcanzar dicho objetivo.

En efecto, el artículo 147 de la Constitución realiza una remisión completa de este tema a lo que disponga la norma institucional básica de cada Comunidad, una vez constituida ésta según el procedimiento del 143. En especial, el apartado c) del artículo 147, dispone como materia reservada al Estatuto «la delimitación de su territorio», mandato que cumple el artículo 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al delimitar el ámbito

(16) Una opinión contraria a esta afirmación es la que mantiene R. ENTRENA CUESTA, para quien la prohibición de reiterar la iniciativa autonómica se refiere a la iniciación de un nuevo procedimiento para constituir la misma Comunidad Autónoma, aunque tal prohibición no afectaría a la iniciativa para constituir una Comunidad Autónoma de ámbito territorial distinto (en F. GARRIDO FALLA y otros: *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1980, p. 1561).

(17) Sentencia 89/1984, de 29 de septiembre, *BJC*, cit., p. 1223.

territorial de la Comunidad, en el que aparecen incluidos los municipios integrantes de la provincia de León.

En el apartado 3) de la disposición transitoria séptima de la misma norma aparece recogido un procedimiento especial para la segregación e incorporación a otra Comunidad Autónoma que no es, sin embargo, aplicable a territorios provinciales. En efecto, el supuesto que se contempla se refiere únicamente a «territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad Autónoma» (18).

Por tanto, para modificar el ámbito territorial de la Comunidad fijado en el artículo 2 del Estatuto sería necesario, tal y como prescribe el artículo 143.3 de la Constitución, acudir al procedimiento previsto en el propio Estatuto Castellano-Leonés. Este, fijado en su artículo 43, exige que la iniciativa atribuida exclusivamente a las Cortes Generales, a la Junta y a las Cortes de Castilla y León sea aprobada por estas últimas por mayoría de dos tercios y su posterior tramitación como ley orgánica (19).

Como vemos, al haberse producido el hecho de la integración según nuestro ordenamiento constitucional, la decisión de segregación desborda plenamente la capacidad de decisión de cualquiera de las provincias integrantes, dependiendo de la voluntad más amplia de la Comunidad de Castilla y León y de la voluntad nacional, expresada a través de las Cortes Generales.

III. LA NATURALEZA DE LA RESERVA ESTATUTARIA DEL ARTÍCULO 142.2

La sentencia del Tribunal Constitucional resuelve, en su fundamento jurídico séptimo, las objeciones alegadas por los recurrentes contra la remisión realizada en el artículo 3 del Estatuto de Castilla y León a favor de una Ley regional, sobre el tema de la capitalidad de la Comunidad Autónoma.

Como es conocido, la solución adoptada por la norma institucional básica de Castilla y León para aplazar el polémico tema de la sede de las instituciones no es única ni peculiar, sino que la encontramos reproducida en los Estatutos de Autonomía de otras Comunidades. En efecto, también el Estatuto del País Vasco (artículo 4), Galicia (artículo 8), Andalucía (artículo 7), Castilla-La Mancha (artículo 6) optaron por dejar la decisión al

(18) El procedimiento exige, en primer lugar, que el acuerdo de solicitud de segregación sea adoptado por el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados por una amplia mayoría y que cuente con el informe favorable de la provincia a la que pertenezca el territorio. En segundo lugar se establece la necesidad de someter a refrendo la segregación entre los habitantes del territorio afectado, que deberá ser aprobada por la mayoría de los votos válidamente emitidos. Por último, se exige la aprobación por las Cortes Generales mediante Ley orgánica.

(19) En este sentido, R. MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1984, p. 95.

Parlamento Autónomico a través de una ley ordinaria o con mayoría cualificada (20).

La constitucionalidad de esta medida fue cuestionada, sin embargo, por distintos sectores de la doctrina (21) en la medida que se consideraba que el texto del artículo 147.2 de la Constitución configuraba la materia como contenido mínimo o necesario de los Estatutos, que no era susceptible de remisión.

La solución dada al problema por el Tribunal Constitucional es el resultado de una interpretación global acerca de la naturaleza de las prescripciones realizadas en los distintos apartados de dicho precepto constitucional. En efecto, para el Tribunal Constitucional, la determinación del contenido mínimo de los Estatutos que se hace en el artículo 147.2 de la Constitución, debe entenderse como un tipo de reserva.

Para profundizar en esta consideración, el Tribunal Constitucional utiliza la distinción elaborada por la Corte Constitucional y la doctrina italiana acerca de los distintos tipos de reserva, según la intensidad del vínculo que recae sobre el legislador, y que las clasifica en absolutas y relativas (22). Aplicando la distinción en los términos en que la realiza C. MORTATI (23) al caso que nos ocupa, existirá reserva absoluta en favor del Estatuto si la Constitución estableciese que fuera esta norma la que regulase de forma directa la materia reservada, excluyendo que otras fuentes de distinta naturaleza (Leyes del Estado, Leyes de las Comunidades Autónomas) pudieran disciplinar sobre la misma. Reserva relativa existiría, sin embargo, si la Constitución permitiese que realizase una remisión de parte de la disciplina normativa a otras fuentes distintas del propio Estatuto, con la condición de que éste determinase directrices a las que éstas deben uniformarse.

Partiendo de esta distinción, el Tribunal Constitucional afirma que no puede deducirse de los distintos apartados del 147.2 una reserva estatutaria absoluta, sino que, al contrario, la Constitución establece tan sólo tipos de reserva relativa. Esta reserva actúa, además, de forma distinta, según los apartados en los que aparece recogida, en la medida en que afecta de diferente forma a la legislación del Estado y a la autonómica.

El Tribunal Constitucional señala como ejemplo más claro del carácter no absoluto de las reservas del artículo 147.2 la realizada en el apartado *d)* sobre

(20) Sobre el tema, R. MARTÍN MATEO: *Manual de Derecho autonómico*, Madrid, 1984, p. 126.

(21) Por ejemplo, E. ALVAREZ CONDE, en *Las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1980, p. 112, y S. MUÑOZ MACHADO, *Ob. cit.*, p. 297, que considera que dicha remisión «no deja de ser, en todo caso, constitucionalmente discutible».

(22) Por ejemplo, V. CRISAFULLI: *Lezioni di Diritto Costituzionale*, 5.^a ed., Padova, 1984, v. II, p. 56.

(23) *Istituzioni di Diritto Pubblico*, 9.^a ed., Padova, 1975, v. I, p. 343.

las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. En estas materias «no existe tal reserva, ni siquiera frente a las leyes del Estado..., ya que éstas pueden resultar también de las leyes estatales no estatutarias a que se refiere el artículo 150 de la Constitución». La sentencia que estamos analizando reitera, en este tema, una afirmación realizada en anteriores ocasiones, entre las que destaca la dictada en el caso de la LOAPA. Ya en esta oportunidad el Tribunal Constitucional afirmó que, aunque en materia de delimitación de competencias son los Estatutos de Autonomía los llamados a fijar las asumidas por la Comunidad dentro del marco de la Constitución, no cabe, sin embargo, deducir de ello

«que toda Ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional por pretender ejercer una función reservada al Estatuto. La reserva que la Constitución hace al Estatuto en esta materia no es total o absoluta; las leyes estatales pueden cumplir, en unas ocasiones, una función atributiva de competencias -Leyes orgánicas de transferencia o delegación- y, en otras, una función delimitadora en su contenido, como ha reconocido este Tribunal en reiteradas ocasiones» (24).

Si bien el apartado *d)* del artículo 147.2 de la Constitución no constituye una reserva absoluta frente a las leyes del Estado, cabe señalar, aunque el Tribunal Constitucional no entre en el tema, que, sin embargo, actúa como tal con respecto a las leyes de las Comunidades Autónomas. Dichas normas podrán desarrollar el sistema competencial configurado en el Estatuto y en las leyes del Estado, pero en ningún caso podrán disciplinar de forma directa dichas materias.

Un tipo de reserva distinto es, según el Tribunal Constitucional, el que constituye el apartado *c)* del mismo artículo. En efecto, en materia de denominación, organización y sede de las instituciones, la reserva adquiere carácter absoluto respecto a las leyes del Estado, siendo, sin embargo, relativa para las leyes de las Comunidades Autónomas, que podrán entrar a regular dicha materia si el Estatuto realiza en su favor una remisión.

En definitiva, el apartado *c)* constituye una reserva establecida como garantía de la autonomía regional (25). Su objeto es, como señala S. MUÑOZ MACHADO (26), evitar que las Cortes Generales, actuando al margen del procedimiento de formación del Estatuto, mediante Ley de ningún tipo,

(24) STC 76/1983, de 5 de agosto, *BJC* núm. 30, octubre 1983, p. 1164.

(25) Sobre las distintas funciones de garantía que cumplen las diferentes formas de reserva, V. CRISAFULLI: *Ob. cit.*, p. 57.

(26) *Ob. cit.*, p. 297.

incluida la de carácter orgánico, entren a regular en sustitución del Estatuto cualquiera de las referidas cuestiones.

El carácter absoluto de la reserva decae, sin embargo, respecto a las Leyes de las Comunidades Autónomas, en la medida en que la Constitución permite, como señalábamos anteriormente, que disciplinen sobre dichas materias. En efecto, para el Tribunal Constitucional esta afirmación es evidente en lo que se refiere a la organización de las Instituciones autónomas propias, «cuyo desarrollo mediante Ley no podría considerarse contrario al artículo 147.2, c)». En efecto, a esta consideración cabe añadir que sería impensable exigir que el Estatuto de Autonomía, siendo como es una norma de cabecera, agote el tratamiento de la cuestión, respecto de la cual «sólo es defendible que la reserva alcance al diseño general de los órganos políticos y prefigure los grandes rasgos de su Administración» (27).

El mismo carácter relativo tiene para el Tribunal Constitucional la reserva establecida en la Constitución en el tema de la determinación de la sede de las Instituciones. En efecto,

«El precepto contenido en el artículo 142.2, c), de la Constitución significa sin duda la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria, pero no se ve razón para afirmar que se ha infringido cuando, como ocurre en el caso presente, aún no fijándose la sede por su nombre, se establece qué órgano habrá de determinarla, cuándo y dónde habrá de hacerlo y con qué mayoría, que es perfectamente acorde con una interpretación, que no hay motivos para rechazar, que ve en el artículo 147.2, d), una reserva estatutaria sólo relativa en la materia que nos ocupa» (28).

Una vez reiterada la naturaleza de la reserva establecida en el apartado d) y analizado el de la creada en el apartado c), el Tribunal Constitucional no entra a considerar la naturaleza de la reserva establecida en los otros apartados del artículo, que se refieren a la denominación y delimitación del territorio de la Comunidad. A éstos, sin embargo, puede aplicarse lo establecido como carácter general por el Tribunal Constitucional para el contenido global del 147.2 acerca de que, en ningún caso, pueden considerarse como una reserva absoluta frente a cualquier tipo de norma. La naturaleza de la misma, sin embargo, dependerá del contenido de la materia protegido por dicha garantía, lo que impide también, en este caso, llegar a una conclusión unitaria.

(27) S. MUÑOZ MACHADO: *Ob. cit.*, p. 297.

(28) STC cit.

Podemos afirmar, por ejemplo, que la delimitación del territorio de la Comunidad no constituye una reserva absoluta frente al Estado, en la medida en que, en los Estatutos de autonomía, encontramos frecuentes remisiones a las modificaciones que las Cortes Generales pueden realizar del mismo mediante leyes que no integran el procedimiento de reforma del Estatuto (29). Junto a ello, a favor del Estado y contra el carácter absoluto de dicha reserva operan las facultades que el artículo 144 confiere a las Cortes Generales. En el caso de Castilla y León, la Ley Orgánica que incorporaba a la provincia de Segovia se ampara no sólo en el apartado c) de dicho artículo, sino también en la disposición transitoria octava del Estatuto, en la que se prevé cómo dicha Ley Orgánica modificará automáticamente la delimitación territorial establecida en el artículo 2.º del Estatuto, con la inclusión de la provincia incorporada.

IV. LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS COMO PARÁMETROS DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Como señalábamos en las primeras páginas de este comentario, el recurso contra el Estatuto de Castilla-León plantea, por primera vez, ante el Tribunal Constitucional el problema del control de los vicios formales de la Ley, tema íntimamente ligado al referido a las atribuciones que corresponden a dicho órgano en el control de los «*interna corporis*» de las Cámaras (30).

Ya en otras ocasiones se había planteado ante el Tribunal Constitucional la legitimidad de decisiones tomadas por órganos internos de las Cámaras. Así, en el caso de los diputados de Herri Batasuna, cuando éstos recurrieron contra el acuerdo del Congreso de los Diputados que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas que les correspondían como parlamentarios (31). Igualmente se planteó el mismo problema cuando un senador del Grupo Popular interpuso recurso de amparo contra las normas dictadas por el Presidente del Senado sobre ordenación del debate del proyecto de LODE (32).

(29) Por ejemplo, el procedimiento de agregación de territorios previsto en el artículo 8 del Estatuto del País Vasco, o el de la disposición adicional segunda del Estatuto de La Rioja, que se remite a una Ley del Estado para la fijación de los requisitos que permitan la agregación. En igual sentido, la disposición transitoria séptima, ap. 3, del estatuto de Castilla y León y el artículo 10 del Estatuto de Aragón.

(30) Para el significado del concepto de *interna corporis* nos remitimos al ofrecido por C. MORTATI, que se inspira a su vez en las reflexiones de ESPOSITO sobre el tema, al considerarlos como categoría en la que no sólo se incluyen las actividades referidas a las relaciones internas de la Cámara, sino también actos externos, que tocan la esfera de derechos y deberes de sujetos ajenos al ente (*Ob. cit.*, v. I, p. 520).

(31) STC 101/1983, de 18 de noviembre, BJC núm. 32, diciembre 1983.

(32) Auto de 21 de marzo de 1983, BJC núm. 35, marzo 1984.

Las decisiones recurridas no sólo provinieron de órganos de las Cortes Generales, como son los casos que acabamos de citar, sino que, en otros, habían sido tomadas por órganos integrados en los Parlamentos regionales. La cuestión más interesante fue la planteada por los parlamentarios forales de Navarra contra los acuerdos de la Mesa por los que se decidió su cese como tales (33). También se llevó ante el Tribunal Constitucional una resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León acerca de la designación para cubrir una plaza del personal administrativo (34). Igualmente, fueron recurridos actos y omisiones del Presidente del Parlamento de Canarias y de la Junta de Portavoces habidos durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de esta Comunidad (35).

Como vemos, en todas estas ocasiones se cuestionaba la legitimidad de actos internos de las Cámaras. Pero, sin embargo, el problema se planteó siempre en vía de amparo acogiéndose los recurrentes al artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (36). En las decisiones tomadas acerca de estos distintos casos, el Tribunal Constitucional ha mostrado una tendencia general a denegar el amparo solicitado. En efecto, sólo estimó en parte las pretensiones de los parlamentarios forales de Navarra, declarando la nulidad de los acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral por los que se acordó su cese. En el resto de los casos, las sentencias fueron desestimatorias, cuando no se había decidido previamente la inadmisión del recurso.

Las causas que fundamentan estas decisiones del Tribunal Constitucional son, en general, de carácter formal. En efecto, se justifican básicamente en que los recursos han sido sustanciados sin tener en cuenta los requisitos establecidos en la LOTC (37). No puede verse bajo estos argumentos, sin embargo, una especial reticencia del Tribunal Constitucional para controlar los actos internos del legislativo. Son dos razones de naturaleza distinta, las que inducen a realizar esta afirmación. En primer lugar, el hecho de que cuando lo ha estimado procedente, el Tribunal Constitucional ha anulado acuerdos adoptados por órganos internos de la Cámara por vulnerar los

(33) STC 28/1984, de 28 de febrero, *BJC* núm. 35, marzo 1984.

(34) Auto de 11 de abril de 1984, *BJC* núm. 40-41, agosto-septiembre 1984.

(35) Auto de 26 de julio de 1984, *BJC* núm. 40-41, agosto-septiembre 1984.

(36) En el caso de los diputados de Herri Batasuna, el problema planteado se desplaza al análisis de la constitucionalidad del artículo 20.1.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tema en el que entra el Tribunal Constitucional en virtud de los artículos 27.2, *d*) y 55.2 de la LOTC.

(37) Así, por ejemplo, el recurso contra las normas que regularon el debate de la LODE en el Senado fue desestimado, entre otros motivos, por impugnar una disposición de carácter general, y no una resolución de contenido singular, como exige el artículo 42 LOTC. El recurso contra la resolución del presidente de las Cortes de Castilla y León no fue admitido a trámite por no haber agotado el recurrente las vías judiciales. El planteado por los parlamentarios canarios finalizó por desistimiento.

derechos fundamentales consagrados en la Constitución (38). En segundo lugar, el hecho de que el propio Tribunal Constitucional ha delimitado su propia competencia para controlar los «*interna corporis*».

Cuando dicho criterio aparece con mayor claridad es en el auto en que el Tribunal Constitucional desestima el recurso de amparo interpuesto contra las normas dictadas por la presidencia del Senado para el debate de la LODE que ya hemos tenido ocasión de mencionar. En el mismo, el Tribunal Constitucional declara la inadmisión del recurso basándose, entre otros motivos, en el hecho de que la norma impugnada es «en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros». Por ser una disposición general, por no regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionales y por ser un acto puramente interno, no es susceptible de ser recurrido en *via de amparo*.

Junto a ello, sin embargo, el Tribunal Constitucional establece claramente los límites de la autonomía parlamentaria. En efecto, en primer lugar, siguiendo de cerca afirmaciones próximas a las realizadas por determinados sectores doctrinales (39) equipara esta institución, que defiende la libertad del poder legislativo, a la independencia del resto de los órganos constitucionales. Con respecto a la misma, afirma que,

«...el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (40).

(38) Así, en la sentencia sobre los parlamentarios forales de Navarra, en cuanto que el Tribunal Constitucional estima que los acuerdos de la Mesa que decidieron su cese, por no ampararse en una causa prevista en la normativa aplicable, vulneraban el derecho fundamental previsto en el artículo 23.2.

(39) V. CRISAFULLI, por ejemplo, estima que la existencia del Tribunal Constitucional constituye un índice de que los principios del sistema no son ya los del parlamentarismo del siglo pasado, lo que, en definitiva, significa que la independencia de la Cámara no significa omnipotencia o ausencia de límites (*Ob. cit.*, p. 140). Por su parte, A. MANZELLA estima que los *interna corporis*, en la actualidad, se presentan como fenómeno general en la organización constitucional, lejos de estar implicados en el problema político de la autonomía parlamentaria, obedecen a exigencias comunes de independencia de los órganos constitucionales colegiados (*Il Parlamento*, Bologna, 1977).

(40) Auto cit., *BJC* núm. 35, marzo 1984, p. 432.

Antes de entrar a analizar las conclusiones que se pueden deducir de esta afirmación del Tribunal Constitucional, conviene señalar el paralelismo entre la actitud adoptada por el mismo ante este problema con los criterios seguidos por sus homónimos europeos. En efecto, aunque con una repercusión distinta, dadas las diferencias existentes entre los distintos sistemas políticos, tanto la Corte Constitucional Italiana en su controvertida sentencia de 9 de marzo de 1959, como el Consejo Constitucional Francés y el Tribunal Constitucional alemán, han afirmado rotundamente la sumisión de las Cámaras a la Constitución y, como consecuencia, al control constitucional (41).

Volviendo nuevamente al caso español y a las afirmaciones del Tribunal Constitucional sobre el tema que nos ocupa, es necesario señalar como, en primer lugar, aparecen sometidos claramente al control constitucional los actos del Parlamento «cuando afectan a las relaciones externas del órgano». Como es conocido, el mecanismo fundamental a través del cual se instrumenta el control sobre dichos actos es el recurso de amparo, establecido en el artículo 42 de la LOTC, contra las decisiones o actos sin valor de Ley emanados del legislativo.

Siempre en palabras del Tribunal Constitucional, el segundo supuesto en que las Cámaras están sometidas al control constitucional es cuando sus decisiones «se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad». Es precisamente éste el caso que conviene analizar con más detalle en cuanto que, en relación con el tema que nos preocupa, se concreta en la elaboración de los Reglamentos parlamentarios y en el de las leyes.

La sumisión de los Reglamentos a la Constitución y el control por el Tribunal Constitucional de la adecuación de los primeros a la segunda es un tema que, en nuestro país, no despierta polémica, dada la claridad con que nuestro ordenamiento jurídico lo prevé. Baste con citar en este sentido el artículo 27.2 de la LOTC que declara susceptibles de declaración de inconstitucionalidad los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales [ap. d)] y los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas [ap. f)]. La trascendencia de esta norma con

(41) La sentencia de la Corte Constitucional está publicada en España en el número 30 del *BJC*, octubre de 1983. También aparecen publicadas en el mismo número la Resolución de 17, 18 y 24 de junio de 1959, del Consejo Constitucional francés, y la sentencia de 6 de marzo de 1952, del Tribunal Constitucional alemán. En la primera, la Corte Constitucional afirma que «La posición constitucional de independencia de las Cámaras no supone, ... la falta absoluta de control, por parte de cualquier otro órgano del Estado del procedimiento mediante el cual los actos de la Cámara son adoptados, y en particular, la imposibilidad de controlar por parte del Tribunal Constitucional el procedimiento de elaboración de una Ley». Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán y el Consejo Constitucional francés controlan, en sus sentencias, la constitucionalidad de los Reglamentos parlamentarios, afirmando ambos la sumisión del mismo, no sólo a la Norma fundamental sino también a la Ley.

respecto al tema que nos ocupa ha sido puesta de manifiesto por F. SANTAOLALLA, en la medida en que la considera como manifestación del carácter relativo de la autonomía parlamentaria y una quiebra del, hasta ahora, principio absoluto de los «interna corporis» (42). Con respecto al control de constitucionalidad de las leyes, el tema en el que debemos centrarnos no es, como es evidente, en los supuestos de vicios sustanciales, lo que escapa totalmente de las intenciones de este trabajo, sino de los vicios formales. Por éstos, según CRISAFULLI, deben entenderse los que inciden en el acto legislativo en cuanto tal, independientemente de su contenido y en razón solamente del procedimiento seguido y de su exteriorización. En definitiva, vendrían determinados por la violación de normas instrumentales (43).

En relación con esta cuestión, el tema que suscita mayores problemas es definir cuáles son, precisamente, las normas instrumentales que determinan el procedimiento legislativo, cuya infracción supondría la existencia de un vicio en la ley y la haría susceptible de ser declarada inconstitucional. Respecto a esta cuestión es necesario destacar cómo, en primer lugar, nuestra Constitución regula en su propio texto algunos extremos del procedimiento legislativo. Así, por ejemplo, el artículo 79 determina los requisitos para la adopción de acuerdos y en el capítulo segundo del título III se establecen normas, a veces muy detalladas, acerca del procedimiento de convalidación de decretos-leyes, del ejercicio de la delegación legislativa, de la iniciativa legislativa y de la tramitación de proyectos y proposiciones de ley, así como reglas sobre la sanción y promulgación de las leyes.

Es evidente que la infracción de estas prescripciones de carácter constitucional en el proceso de elaboración de la ley, producirían su ilegitimidad. En este sentido, son significativas las afirmaciones de la Corte Costituzionale italiana, y la común aceptación en la doctrina, de la posibilidad de declarar inconstitucional una ley por vicios formales (44).

La cuestión conflictiva en este punto surge cuando el supuesto que se produce es distinto, cuando se da una colisión entre la ley y el Reglamento

(42) A. SANTAOLAYA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, 1984, pp. 26-27. Sobre el tema, también J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1984, pp. 96-97; R. PUNSET: *Las Cortes Generales*, Madrid, 1983, pp. 89-91 y 97-100.

(43) *Ob. cit.*, pp. 363-367. Una reflexión más detenida sobre el tema es la de F. MODUGNO en «Legge (vizi della)», en *Enciclopedia del Diritto*, v. XXIII, Milano, 1973, pp. 1001-1005.

(44) La Corte Costituzionale italiana, en sus sentencias números 3 y 57 de 1957 y la 9 de 1959, anteriormente citada (véase nota 41), asumió como competencia propia el control de la observancia de las normas dictadas en la Constitución para la válida formación de la Ley. Un buen resumen de la situación en la doctrina italiana: E. VOZZI, «art. 63», en *Comentario della Costituzione a cura de G. Branca. Le Camere*, t. I, pp. 443-444, y MORTATI, *Ob. cit.*, pp. 1406 y ss. En nuestro país dan por sentado este principio J. SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ, *Ob. cit.*, p. 107; F. SANTAOLAYA, *Ob. cit.*, pp. 27-29, y R. PUNSET, *Ob. cit.*, p. 95.

parlamentario, por no haber seguido la primera el procedimiento para su formación establecido en el segundo.

Acerca de la posible inconstitucionalidad de una ley elaborada con infracción del Reglamento de la Cámara y de la posibilidad del Tribunal Constitucional de controlar su legitimidad encontramos distintas posiciones en la doctrina. Para algunos autores, defensores a ultranza de la autonomía parlamentaria y del carácter puramente interno de las normas reglamentarias, la independencia de las Cámaras permitiría no sólo aprobar, sino también modificar el Reglamento con decisiones singulares, aun en el procedimiento establecido para la elaboración de la ley. Como conclusión de esta afirmación, el Tribunal Constitucional no podría utilizar el Reglamento para controlar la legitimidad de una ley, dado que ello supondría una intromisión en la independencia del Parlamento que violaría el fundamento de la división de poderes (45).

Una postura intermedia es la que considera posible integrar entre las normas que sirven para enjuiciar la constitucionalidad del procedimiento seguido, junto a las establecidas directamente en la Constitución, otras de carácter reglamentario. F. SANTOLALLA incluye dentro de esta categoría, junto a las repetitivas de las fórmulas constitucionales, las normas reglamentarias integrativas, que desarrollan, amplían o interpretan las normas constitucionales de carácter parlamentario, especialmente cuando, como en el caso del artículo 79.1, la Constitución se remite expresamente a las mismas (46). En una postura próxima, dado que también es partidario de distinguir a estos efectos distintos tipos de normas dentro del reglamento, A. MANZELLA distingue entre aquellas que regulan el procedimiento legislativo y las que regulan la fase de la decisión. Mientras las primeras se integrarán en la Constitución formando un único cuerpo normativo, perdiendo su autonomía, las segundas constituyen el núcleo irreductible de los «interna corporis». Por ello, a diferencia de lo que ocurriría en el caso anterior, su observancia estaría exenta del control constitucional (47).

Estos intentos de distinguir entre distintos tipos de normas reglamentarias, a efectos de señalar cuáles constituyen el parámetro de constitucionalidad de las leyes, han recibido, sin embargo, fuertes críticas por parte de otros sectores doctrinales, que señalan la dificultad de delimitar claramente el ámbito de cada uno de ambos grupos en cada caso concreto (48).

(45) Un resumen de estas actitudes en E. VOZZI, *Ob. cit.*, p. 444, y MODUGNO, *Ob. cit.*, pp. 1010-1012.

(46) *Ob. cit.*, pp. 28-29.

(47) *Ob. cit.*, pp. 229-243.

(48) Una exposición de los problemas que plantean estas posturas en F. MODUGNO, *Ob. cit.*, pp. 1013-1016.

De esta forma, parte de la doctrina italiana y española es partidaria de considerar que el Reglamento en su conjunto forma parte del parámetro de constitucionalidad de las leyes. Para apoyar esta afirmación se argumenta que la Constitución realiza una remisión global al Reglamento en el tema del procedimiento legislativo, por lo que éste constituirá una norma interpuesta, cuya observancia, prescrita por la Constitución, constituye una condición de validez de las leyes. Precisamente, para garantizar esta observancia, se exige una mayoría cualificada para aprobar y modificar el Reglamento, lo que le dota de una rigidez que lo defiende de la decisión de la Cámara de sustraerse a su observancia con una mayoría simple (49).

La aceptación de esta configuración del Reglamento parlamentario en nuestro ordenamiento constitucional cuenta a su favor con las numerosas remisiones que la norma fundamental realiza al mismo, especialmente en la determinación de los requisitos para la adopción de acuerdos (art. 79) y del procedimiento legislativo (arts. 87 y 89). Ello ha permitido que el Tribunal Constitucional declarase que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal» (50).

De otro lado, la exigencia establecida en el artículo 72.2, de mayoría absoluta para la aprobación de dichas normas, refuerza la obligatoriedad de su observancia durante el procedimiento legislativo. Las decisiones de las Cámaras que se apartasen del Reglamento sin cumplir los requisitos establecidos por este artículo deberían considerarse no sólo contrarias al Reglamento, sino también contrarias a la propia Constitución, por lo que la Ley en la que se concretasen, al estar viciada en su forma, podría ser tachada de inconstitucional (51).

Contra la hipótesis de considerar que, en nuestro ordenamiento, los Reglamentos parlamentarios integran el parámetro de constitucionalidad, se puede esgrimir, sin embargo, un argumento de peso: el contenido del artículo 28.1 de la LOTC, en el que se especifican las normas que el Tribunal puede estimar para apreciar la conformidad o disconformidad de una Ley con la Constitución. Como es sabido, entre ellas no aparecen mencionados los Reglamentos parlamentarios (52).

(49) En Italia esta teoría es seguida principalmente por CRISAFULLI, *Ob. cit.*, pp. 361-362, y MODUGNO, *Ob. cit.*, pp. 1013-1016; una postura similar mantiene en España R. PUNSET, *Ob. cit.*, p. 95.

(50) STC 101/1983, de 18 de noviembre, *BJC* núm. 32, diciembre 1983, p. 1564.

(51) Sobre este tema, B. PIQUERAS: «La infracción de los Reglamentos de las Cámaras y su inconstitucionalidad», en *El Tribunal Constitucional*, Madrid, 1981, v. III, pp. 2204 y ss.

(52) Este argumento aparece expuesto por F. SANTAOLAYA, *Ob. cit.*, p. 28, y C. J. FERNÁNDEZ.

Sin embargo, éste no debe considerarse como un obstáculo infranqueable. Efectivamente, las normas mencionadas por el artículo 28.1 LOTC, que constituyen el denominado «bloque de la constitucionalidad» por la doctrina (53), son las que debe considerar prioritariamente el Tribunal Constitucional para resolver los problemas que se susciten en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, ello no significa que el Tribunal Constitucional no pueda utilizar otro tipo de criterios para determinar la constitucionalidad de una Ley en este o en otro tipo de problemas. Por ello, frente al concepto limitado de «bloque de constitucionalidad» deducible del mencionado artículo de la LOTC, es preferible utilizar el de parámetro de constitucionalidad. Siguiendo a V. CRISAFULLI en este tema, se puede afirmar que el parámetro del juicio de legitimidad constitucional está integrado, en primer lugar, por normas formalmente constitucionales, pero también por «normas creadas por fuentes», que no son leyes constitucionales (Leyes ordinarias o hechos normativos «normas interpuestas») e incluso, ... reglas no jurídicas (máximas de experiencia, reglas lógicas, etc.), *siempre y cuando* —las unas como las otras— *aparezcan reclamadas por disposiciones formalmente constitucionales como específicas condiciones de validez de determinadas leyes o de determinadas normas de Ley* (54). Dentro de este concepto, dicho autor incluye, entre otras, las leyes de bases, que el órgano constitucional podría utilizar para enjuiciar la constitucionalidad de los decretos legislativos que superen los límites impuestos por las primeras y contrasten, por tanto, con el texto de la Constitución, que subordina su validez al respeto de dichos límites. Junto a otras distintas categorías aparecerían incluidos, por constituir normas interpuestas, los Reglamentos parlamentarios.

Nuestro Tribunal Constitucional ha seguido este concepto de parámetro de constitucionalidad cuando, por ejemplo, en la STC 51/1982, de 19 de julio (55), reconoció su competencia para controlar la constitucionalidad de un decreto legislativo, utilizando la ley de delegación como parámetro para analizar si el Gobierno había excedido los límites de la habilitación e infringido así, de forma indirecta, los requisitos formales exigidos por el artículo 82 de la Constitución.

También parece seguir la misma línea en la sentencia que constituye el objeto de comentario de estas notas. En efecto, el Tribunal Constitucional

CARNICERO, en «Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico», en *Revista de Derecho Político* núm. 9, primavera 1981, pp. 169-170.

(53) Véase, por ejemplo, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Las Leyes orgánicas y el bloque de la constitucionalidad*, Madrid, 1981.

(54) *Ob. cit.*, p. 360. Trad. del It.

(55) *BJC* núm. 18, p. 773.

entra en el fondo del problema planteado por los recurrentes acerca de la posible inconstitucionalidad de la Ley orgánica que aprueba el Estatuto Castellano-Leonés por infracción de dos preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados. Recordemos que los artículos donde aparecen contenidos (el 136, ap. 1 y 3, y el 207), no pueden considerarse como simple reiteración o desarrollo de un precepto constitucional, sino que, en la clasificación realizada por F. SANTAOLALLA, tendrían carácter innovador, ya que disciplinan aspectos no previstos en la Constitución. De esta manera, el Tribunal Constitucional asume implícitamente entre sus funciones la de controlar los posibles vicios formales de una ley motivados por la infracción del procedimiento legislativo previsto en el Reglamento. Por ello, también implícitamente, interpreta que, por la remisión general que la Constitución realiza en el tema del procedimiento legislativo en favor del Reglamento parlamentario, éste actúa como norma interpuesta, cuya observancia viene exigida por la Constitución, y por ello forma parte del parámetro de inconstitucionalidad de las leyes.

Que pueda deducirse esta interpretación de dicha sentencia, a pesar de la parquedad del Tribunal Constitucional sobre el tema que nos ocupa, deriva del hecho de que, en caso contrario, el Tribunal no habría entrado en el fondo del asunto, enjuiciando la constitucionalidad de la Ley orgánica. En su lugar, habría desestimado la argumentación de los recurrentes, alegando, por ejemplo, que el cumplimiento del Reglamento es potestativo para la Cámara, por lo que no puede incluirse dentro del parámetro de constitucionalidad de las leyes, o que la infracción de los preceptos mencionados no constituye un vicio de inconstitucionalidad, al no ser normas reglamentarias que reiteren o integren el texto de la Constitución.

De esta forma, el Tribunal Constitucional enjuicia la actuación de la Mesa del Congreso de los Diputados para verificar si se han producido las infracciones del Reglamento alegadas por los recurrentes. En primer lugar, constata que dicho órgano no ha vulnerado el artículo 136, ya que el documento remitido por la Diputación de León no constituía un proyecto de Estatuto, único supuesto contemplado en dicho precepto para obligar a la Mesa a suspender la tramitación del proyecto de Ley Orgánica. Igualmente, tampoco ha resultado infringido el artículo 207 del Reglamento, dada la naturaleza de dicha disposición. En efecto, éste no obliga a la Mesa a considerar caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución, sino que, al ser una norma que protege el principio de representatividad de la Cámara, faculta a la misma para exceptuarla, cuando así lo permita la naturaleza de la materia sin resolver. En definitiva, el artículo 207 no crea una obligación para la Mesa del Congreso de los Diputados, sino que, para

desvincularla de los actos de la Cámara anterior, le concede la libertad de declarar caducados o hacer suyos los asuntos pendientes (56).

Dada esta naturaleza de la disposición contenida en el artículo 207, la Mesa actuó correctamente, sin infringir el Reglamento, cuando decidió ordenar la publicación del proyecto.

En definitiva, en la sentencia comentada, a pesar del fallo favorable a la actuación de los órganos internos de la Cámara y, por tanto, a la declaración de constitucionalidad de la Ley, el Tribunal Constitucional parece inclinarse por una interpretación amplia de su facultad de controlar los «interna corporis», máxime cuando éstos se concretan en el procedimiento legislativo, lo que se traduce en una relativación de la independencia de las Cámaras, sujetas a la observancia del propio Reglamento, que se integra en el parámetro de enjuiciamiento de constitucionalidad.

Sin embargo, estas conclusiones deben matizarse por hecho de que, como afirmábamos antes, el Tribunal Constitucional no realiza afirmaciones explícitas en el sentido indicado, sino que, como también se señalaba, las ideas apuntadas se deducen únicamente del contenido del fallo. Por ello, para poder llegar a una conclusión definitiva en el tema del control de los vicios formales de la ley, será necesario esperar nuevas sentencias del Tribunal Constitucional y verificar si se sigue el camino apuntado.

(56) La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, refuerza la interpretación dada por el Tribunal Constitucional a este precepto del Reglamento. Efectivamente, dicha Ley orgánica, en su artículo 14, aun disponiendo la no caducidad de las proposiciones en caso de disolución de las Cámaras, faculta a la Mesa a retrotraer el trámite al momento que considere oportuno.

