

**García Pechuán, Mariano:**  
***El derecho de autoorganización parlamentaria  
en el sistema de fuentes***

Temas de las Cortes Valencianas, Valencia, 2001, 166 págs.

El segundo número de la colección auspiciada por las Cortes Valencianas es un trabajo seleccionado, junto con el primer número<sup>1</sup>, en mayo de 2000, para inaugurar la serie y tiene una sustancial coincidencia temática con su antecesor: ambos escrutan la actividad de producción normativa reglamentaria por el órgano legislador. Si bien la notable diferencia de tesis afirmadas hace su contemporánea selección y publicación no sólo coherente, sino, asimismo, deseable.

El estudio de GARCÍA PECHUÁN aborda la colocación de las normas producidas por las Cámaras parlamentarias en el sistema constitucional de fuentes del Derecho y ello tanto en el ordenamiento jurídico alemán, ámbito al que circunscribe la mayor parte de su reflexión y fuentes doctrinales y normativas, como en el ordenamiento español, al que extrapola su análisis crítico del primero. El autor señala la zona de intersección en la que discurre la cuestión: entre el Derecho administrativo, la teoría general de las fuentes y el Derecho del Estado<sup>2</sup>. Esta confluencia implica arrostrar no pocos elementos contradictorios y cargar diversos lastres y preconcepciones que son objeto de minucioso análisis en este trabajo.

La materia es tratada a partir de un esquema tripartito en el que el primer capítulo («Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias») centra el objeto de estudio con referencia a una de las potestades del poder legislativo; el segundo capítulo («El problema del rango del reglamento de órgano constitucional en relación con la ley en sentido formal») aborda la temática desde una perspectiva algo más amplia; cerrándose el trabajo con un tercer apartado titulado «La naturaleza jurídica de los reglamentos de órgano constitucional: el caso del *Bundestag*».

---

\* Profesora Ayudante de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid.

<sup>1</sup> Marco Marco, Joaquín J., *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes del Derecho*, Valencia, 2000.

<sup>2</sup> García Pechuán, en la obra objeto de comentario, p. XLI.

Partiendo de la inadecuación de los esquemas tradicionales, sin duda el elemento más innovador de la obra de GARCÍA PECHUÁN es su decidida opción por la superación de la denominada «reserva de reglamento parlamentario» y la defensa de la intercambiabilidad entre el instrumento normativo reglamento y la ley. En torno a esta idea giran las reflexiones expuestas en este volumen arrancando desde la crítica a la construcción dogmática, para pasar a analizar las dificultades de determinación del rango jerárquico de esta normativa *sui generis*, desembocando en la discusión sobre su naturaleza jurídica a partir de un concreto ejemplo.

Comienza con una opción terminológica considerando más precisa la expresión «derecho de autoorganización»<sup>3</sup> en lugar de «autonomía reglamentaria». Este cambio permite al autor alejarse de la contaminación de significado iusprivatista que la expresión tradicional implica. Prefiere la definición de autonomía derivada del Derecho alemán, como «ámbito de configuración jurídica de propia determinación»<sup>4</sup>, si bien a la misma cabe objetar su escasa adaptación a la terminología jurídica en castellano; la expresión del Diccionario de la Real Academia Española es «potestad que dentro del Estado pueden gozar [...] entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios». La obra parte de la definición dada por HAUG, según la cual, autonomía en Derecho público sería «una habilitación prevista por el Estado a favor de titulares no estatales pero sometidos a éste para producir normas de naturaleza estatal al objeto de asumir tareas de naturaleza pública»<sup>5</sup>.

El análisis histórico dogmático que realiza GARCÍA PECHUÁN<sup>6</sup> pone de manifiesto el estrecho entrelazamiento entre las tesis de LABAND de no juridicidad del derecho de organización y una cierta explicación, políticamente decantada, del Estado del tardoconstitucionalismo alemán. Tal planteamiento, a todas luces obsoleto, se mantiene en la actual discusión sobre la naturaleza jurídica de los reglamentos de autoorganización de los órganos constitucionales en el sistema de fuentes establecido por la Constitución.

En su discurrir opera el autor con el concepto de «órgano constitucional»<sup>7</sup>, sometiéndolo a consideración crítica en la versión consagrada por el Tribunal Constitucional Federal alemán —bajo el influjo de LEIBHOLZ—

<sup>3</sup> Entendiendo éste como la «expresión jurídica [de] (...) la capacidad de los órganos constitucionales de darse a sí mismos normas de organización y procedimiento», *ibidem*, p. 2.

<sup>4</sup> Así afirmaba ya el autor en una publicación previa: «Potestad de organización y autonomía reglamentarias de las Cámaras parlamentarias. Un apunte dogmático histórico sobre la noción de autonomía en el ámbito del derecho de autoorganización de los órganos constitucionales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 58, 2000, pp. 71 a 104; donde cita (p. 74) a W. Haug que se refiere al «*eigenbestimmter Rechtsgestaltungsspielraum*» sobre el concepto de autonomía en Derecho Público.

<sup>5</sup> Citado por García Pechuán, *op. cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>6</sup> Recogido originalmente en su tesis doctoral: *La ley en sentido formal y el reglamento de autoorganización como formas de producción normativa en el ámbito material del Derecho de autoorganización de los órganos constitucionales*, Universitat de València, 1999, cuyo primer capítulo es posible leer asimismo en el núm. 58 de la *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 20, enero-abril 2000, pp. 71 a 104.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 22. El título del trabajo ha variado en la versión presentada como tesis doctoral en 1999 y en la actual publicación; el título era inicialmente más amplio (referido al conjunto de los órganos constitucionales) mientras que en la versión publicada se restringe al *Bundestag*.

como una «esencia preexistente a las disposiciones constitucionales»; GARCÍA PECHUÁN sostiene que tal aproximación resulta incompatible con la distinción entre poder constituyente y constituido<sup>8</sup> y rechaza tal entendimiento; sin embargo, asume la categoría como derivada del texto constitucional sin verificar cuán similares sean las características de los órganos así conceptuados. La premisa de que «las constituciones prevean la figura del derecho de autoorganización a favor de órganos constitucionales»<sup>9</sup>, es asumida sin dar solución a cuál es el contenido de esta categoría. Es interesante que a la concienzuda deconstrucción de la tesis denominada por la doctrina italiana «*il diritto comune degli organi costituzionali*», no siga una exclusión del uso de la categoría o su relativización, sino sólo la negación de la potestad de reglamentación como inherente, extremo en el que sólo se puede secundar el juicio del autor. La reflexión alcanza a indicar las conexiones entre esta construcción doctrinal de la común configuración de los órganos incluidos en la categoría y las adaptaciones al contexto actual del principio de separación de poderes<sup>10</sup>.

El fundamento doctrinal de la potestad reglamentaria de los órganos constitucionales ha mutado, desde la consideración peculiar de las Asambleas parlamentarias como corporaciones de inequívoca inspiración en el Derecho privado (*Personenverbände*) hasta la construcción de la común naturaleza de los órganos constitucionales. Sin embargo, este diverso fundamento sería en gran medida un equívoco, pues se sostiene «antes y ahora que existe una originaria autonomía reglamentaria como articulación jurídica de la potestad de autoorganización»<sup>11</sup>. Mas tal inherencia sería inaceptable en la medida en que «el poder de organización del Estado reside exclusivamente en el constituyente y la constitución por éste de los diversos órganos constitucionales no supone una simultánea transferencia de la competencia para la producción de normas de autoorganización»<sup>12</sup>.

Constata así este estudio que la ruptura del binomio autonomía-persona jurídica que se produce al atribuir la primera característica a entidades carentes de la segunda (los órganos constitucionales), lastra de imprecisión esta atribución de autonomía y causa gran parte de los problemas de inserción de las normas reglamentarias (especialmente el Derecho parlamentario) en el sistema de fuentes del Derecho. Al desligar ambos conceptos no se hacía otra cosa sino dar respuesta a muchas de las dificultades políticas que planteaba el sistema constitucional de la monarquía del Segundo Imperio alemán, pero se creaban polémicas en el Derecho Público que han persistido en

<sup>8</sup> Apoyándose para ello en Magiera, quien así critica la tesis de Böckenförde, *vid.* p. 22, García Pechuán, obra comentada.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>10</sup> La mención es concisa: nota 84, p. 23, donde remite a Bollmann. Se retoma este filón de reflexión en el tercer capítulo para determinar la relevancia del citado principio sobre la atribución de una determinada naturaleza jurídica a la norma reglamentaria.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 16 y 17.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 22.

la literatura de los últimos dos siglos, tratando de dar respuesta jurídica (alambicada y rica) a conveniencias políticas<sup>13</sup>.

El trabajo del profesor GARCÍA PECHUÁN estudia la dogmática pero no olvida el Derecho positivo (en este caso el Derecho alemán), de modo que en el segundo capítulo se apoya en estos datos jurídico-normativos para contrastar la realidad del Derecho parlamentario actual con la construcción de la dogmática. Contraponiendo estos elementos, intenta situar al reglamento de órgano constitucional (aun cuando el razonamiento parece más circunscrito a las normas parlamentarias) en el sistema de fuentes, salvando los inconvenientes en la aplicación de los principios de jerarquía y competencia junto con las exigencias derivadas del principio de unidad del ordenamiento. Analizando la caracterización de la ley y su conexión con el sistema político y la cadena de legitimidad democrática, concluye el autor que no cabe considerar excluido de su alcance el ámbito del derecho de organización aun cuando se refiera a los órganos constitucionales.

Al inclinarse sin matices por la preferencia de la ley frente al reglamento de órgano constitucional, quizá esté GARCÍA PECHUÁN olvidando la perspectiva general de los órganos y centrándose, sin advertencia explícita, en el caso de las Cámaras parlamentarias alemanas. Si en el caso del *Bundestag* resulta deseable que la ley asuma más protagonismo en la regulación de materias de autoorganización, tratándose del resto de los órganos constitucionales constituye, además, una exigencia del Estado de Derecho, que el grueso de la normativa aparezca bajo la veste de norma con rango legal. Si se trata de órganos cuya potestad reglamentaria de autoorganización tiene un origen exclusivamente legal, careciendo de habilitación constitucional al respecto, el argumento más arriba enunciado se yergue en obstáculo a cualquier primacía del reglamento sobre la ley: jugaría un papel central, en este caso la relación estándar entre ley y reglamento, pues la materia que este último trata no puede ser considerada como un dato que modifique la relación jerárquica que entre ambos se establece. No habría, como destaca el autor, una reserva en materia constitucional (*Verfassungsvorbehalt*) a favor de normas no legales, pues la ley no está limitada en el ordenamiento constitucional en el que es expresión de la soberanía popular dando cuerpo a la legitimidad democrática del sistema. Aborda en este segundo capítulo cómo las tesis sobre el equilibrio entre los órganos constitucionales han sido determinantes para reforzar a las normas internas de los órganos constitucionales frente a la legislación *stricto sensu*. En contra de esta tendencia, GARCÍA PECHUÁN, tras haber analizado el concepto de ley y las peculiaridades del procedimiento legislativo como forma de creación de Derecho, afirma la inconsistencia de exigir una habilitación constitucional expresa en materia de derecho de organización, debido, precisamente, a que la misma se encuentra implícita en el lugar que la constitución concede a esta norma y a su centralidad en el ordenamiento y conexión con la representación de la ciu-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 4.

dadanía<sup>14</sup>. En esta línea de razonamiento se inscribe la negación de la equivalencia entre la reserva de ley y la pretendida reserva de reglamento de órgano constitucional, teniendo para ello presente que la potestad reglamentaria del órgano constitucional parlamentario se recoge en la Ley Fundamental de Bonn en el artículo 40.1<sup>15</sup>, norma sin la cual, al decir del autor, tal poder no existiría. En buena lógica habría de añadirse que si tal capacidad se atribuye en la doctrina a otros órganos —llamados constitucionales o no— y sólo la ley y no la constitución así lo explicita, esa producción habrá de considerarse sometida necesariamente a la ley. Singularmente interesantes son las consideraciones atinentes a la carencia de idoneidad de la norma parlamentaria para regular materias que afecten a derechos fundamentales, pues la primacía de la reserva de ley sería en tal hipótesis indubitada para GARCÍA PECHUÁN, al negar la consideración del reglamento parlamentario como ley material en la medida en que atribuye una relevancia decisiva al procedimiento de elaboración, a la forma, de la ley (formal).

El encabezamiento de la última parte de este estudio puede causar cierta perplejidad a primera vista, pues tras referirse a una categoría, la de órgano constitucional, que había sido prácticamente desechada en las primeras páginas del trabajo<sup>16</sup> y desde luego vaciada de contenido<sup>17</sup>, se enuncia como ejemplo el caso de la Cámara baja alemana. El título de este último capítulo tiene el inconveniente de extrapolar la problemática del *Bundestag*, no sólo al ordenamiento español, sino también, lo que es más discutible, al resto de los denominados órganos constitucionales<sup>18</sup>.

En estas páginas el autor desgana con minuciosidad y rigor las distintas tesis que en la doctrina iuspublicística alemana, y por extensión en la italiana y la española, se han opuesto históricamente a la consideración de la norma parlamentaria como norma jurídica con eficacia *ad extra*; así se analiza la problemática de la conceptualización del derecho de organización y las dificultades que se intentaban salvar con el argumento del círculo limitado de afectados (*Adressatenkreis*) por la normativa (argumento harto similar al de la construcción de las relaciones de sujeción especial). Frente a planteamientos esencialistas el autor señala su inconsistencia con el ordenamiento jurídico constitucional vigente y las dificultades que plantea la aprehensión de un «contenido esencial» (*Wesensgehalt*) de la autonomía de órgano constitucional. Las conclusiones del autor son moderadas y aunque se pronuncia a favor de la primacía de la ley<sup>19</sup>, señala la conveniencia (funcional) de mantener cierto tipo de normativa en el reglamento parlamentario, respetando,

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, pp. 51 y 52.

<sup>15</sup> Se recuerda que esta constancia en el texto constitucional de la autonomía reglamentaria era el argumento que servía a Marco Marco, en el número 1 de la misma colección para sostener la inherencia de tal poder a la institución parlamentaria.

<sup>16</sup> García Pechuán, obra comentada, pp. 16 y 17.

<sup>17</sup> García Pechuán, *op. cit.*, p. 21.

<sup>18</sup> García Pechuán, *op. cit.*, pp. 22 y 23.

<sup>19</sup> Compárese esta conclusión con la llamada de Marco Marco: «ante esta situación se debe luchar por evitar la desreglamentación que cada vez afecta en mayor medida a nuestro Derecho Parlamentario», *El reglamento parlamentario...*, *op. cit.*, p. 84.

sin embargo, las exigencias derivadas de la reserva de ley en lo que se refiere a las relaciones establecidas entre la institución parlamentaria y los terceros, siendo el caso paradigmático el de las comisiones de investigación. Es en estas últimas consideraciones, por otro lado irrefutables, en las que se aprecia la dificultad de ampliar el discurso al resto de los denominados órganos constitucionales, como se apuntaba más arriba.

El estudio que se comenta tiene la virtud de poner de manifiesto la obsolescencia de los términos en los que continúa produciéndose el debate en la medida en que aún se duda implícitamente de la juridicidad del derecho de organización y se funciona con categorías heredadas de la problemática político-institucional específica del Segundo Imperio. La ineludible obligación de situar al reglamento parlamentario en el esquema de fuentes del Derecho, como exigencia del Estado de Derecho y del principio democrático, es enfrentada en estas páginas que merecen la más atenta lectura por los juristas y expertos en Derecho parlamentario y constitucional.