

TIPOLOGÍA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY Y SU CONTROL CONSTITUCIONAL. Relaciones con la Teoría General de los Derechos Fundamentales

MELBA LUZ CALLE MEZA (\*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. Orígenes de la teoría de los *interna corporis acta*. 2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre la teoría de los actos internos de las cámaras y su control.—PRIMERA PARTE: NOCIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y TIPOLOGÍA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY. A. Definición e identificación del acto parlamentario sin valor de ley. B. Definición y naturaleza jurídica de los actos de administración parlamentaria. C. Tipologías y clasificaciones. D. Actos parlamentarios de *dudosa* tipificación. D.1. Los estatutos de personal de las cámaras legislativas. D.2. Los estatutos de personal de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. D.3. Las disposiciones parlamentarias sin fuerza de ley.—SEGUNDA PARTE: EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY. A. Diferentes procesos de control constitucional. B. Control constitucional por la vía del amparo. B.1. El control de los actos internos y el requisito de la firmeza de los actos. B.2 El control de los actos de administración parlamentaria. B.2.1.El papel del Tribunal Constitucional en la calificación de los actos de administración parlamentaria. B.2.2.La caducidad del recurso de amparo y los actos de administración parlamentaria. B.2.3. El carácter supletorio del recurso de amparo.—TERCERA PARTE: EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Relaciones con la Teoría de los Derechos Fundamentales. El efecto irradiador de los derechos.—CONCLUSIONES.—BIBLIOGRAFÍA

---

(\*) Profesora de Derecho Administrativo, Universidad del Rosario de Bogotá (Colombia). Experta en Derecho Público, Universidad de París II.

## INTRODUCCIÓN

El artículo 42 de la LOTC contempla una categoría de acto jurídico (distinto del acto legislativo) propio del Poder Legislativo tanto en el nivel del Estado como en el nivel Autonómico, a saber: «*las decisiones o actos sin valor de ley*»

La doctrina jurisprudencial ha distinguido, de una parte, los actos parlamentarios sin valor de ley en sentido estricto, respecto de los cuales el Tribunal Constitucional mantiene vigente la teoría de los *interna corporis*, incontrolables por los jueces ordinarios por tratarse de actos de carácter interno dictados en ejercicio de la autonomía administrativa propia del Poder Legislativo.

El otro tipo de acto parlamentario sin valor de ley corresponde a los llamados «de administración parlamentaria» o, «en materia de personal o administración» según la terminología de la LOPJ, la cual sometió al control contencioso-administrativo en cabeza del Tribunal Supremo «*En única instancia,...los actos y disposiciones del gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado....en materia de personal y administración*» ( art. 58.1)

Ahora bien, tanto éstos últimos como los primeros, son susceptibles de ser controlados constitucionalmente por la vía del recurso de amparo. Los actos propiamente parlamentarios o «parlamentarios en sentido estricto», por la vía procedimental prevista en el artículo 42 LOTC, los «de administración parlamentaria» por el cauce del artículo 43 1. LOTC.

Intimamente relacionados con los anteriores, se encuentran otra serie de actos parlamentarios cuya tipificación se dificulta y respecto de la cual la doctrina tiene diferentes posiciones. Son ellos: los Estatutos de Personal de las Cámaras Legislativas, los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y, por último, las disposiciones parlamentarias.

Ahora bien ¿cual es la razón por la cual la doctrina constitucional se ha venido ocupando de lo que acontece con unos actos que, si bien son expedidos por el órgano legislativo, recaen sobre materias menores de la función propiamente legislativa?

Pues bien, la explicación parece estar, de una parte, en el hecho de que tales actos están llamados a afectar directamente intereses de particulares y, de la otra, en que a raíz de la expedición de la Constitución Española de 1978, con la consagración del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva (art. 24 C.E), en la actualidad, los mismos no podrían escapar al control constitucional.

En efecto, una teoría de los actos parlamentarios, resulta indispensable desde el momento en que ellos pueden afectar derechos de los individuos y principalmente derechos fundamentales.

En este cometido teórico, es necesario una primera referencia (muy corta por ser bastante conocida) a la teoría de los *interna corporis acta*.

### 1. Orígenes de la teoría de los *interna corporis acta*

El tratamiento del control jurisdiccional de los actos parlamentarios en el ordenamiento jurídico español ha sido influenciado en una importante medida, por el derecho constitucional inglés y concretamente en esta materia por la teoría de los «internal proceedings»: «Como ha demostrado Bertolini, describiendo la manera en que Gneist importa a Alemania en el siglo pasado la teoría de los «internal proceedings», transformándola en la de los *interna corporis* de tanto éxito desde entonces, las reticencias a los controles jurisdiccionales tienen su origen en una situación muy concreta: la inglesa después de los triunfos del Parlamento en las revoluciones del siglo XVII» (1).

En las revoluciones del siglo XVII, la Cámara de los Comunes se impuso contra los que defendían el derecho divino de los reyes ( Carlos I y Jacobo II, quisieron manejar el Parlamento según su conveniencia o perseguirlo hasta la muerte en caso contrario). Sin embargo, los parlamentarios opusieron al derecho divino de los reyes, el derecho divino de las legislaturas, la omnipotencia parlamentaria que dio lugar a la *soberanía parlamentaria*.

Esta teoría fue posteriormente la inspiradora del artículo 9 (actualmente vigente) del Bill of Rights de 1689, según el cual **la libertad de palabra, de debate y los procedimientos parlamentarios no pueden ser impugnados ni cuestionados en ningún tribunal o fuera del parlamento.**

*«Quedaba todavía muy cerca un estado de cosas en el que ni por asomo podía hablarse de independencia de los jueces,... Estos habían sido en el siglo XVII criaturas de la Corona y tanto Carlos I como Jacobo II los utilizaron en sus persecuciones, muchas veces de parlamentarios, cesándolos si no seguían sus órdenes» (2).*

En Derecho español la teoría de los *interna corporis* ha tenido plena aplicación, los tribunales españoles hasta hace bien poco se mostraban reacios al control de los actos internos de las Cámaras. Sin embargo con la conversión de España en un Estado social y democrático de Derecho y con la Constitución Española de 1978, que somete todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento ( art. 9.1) se impone un control de todos los actos que emanen de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (3).

En este sentido conviene tener en cuenta que España tiene una posición de vanguardia, si se compara con otros países europeos de una importante tradición jurídica.

En el derecho francés por ejemplo, en nombre de la separación de poderes y de la autonomía de las asambleas, la jurisprudencia del Consejo de

---

(1) TORRES MURO, Ignacio: «El Control Jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra». En: *Revista española de derecho constitucional*. 1995, n.º 43, pág. 51.

(2) TORRES MURO, Ignacio, *op.cit.* pág. 51.

(3) Ver: VERA SANTOS, José Manuel. «El control en amparo de las Resoluciones Parlamentarias». En: *Revista de las Cortes Generales*, N.º 43, 1998 pág. 28 y sig.

Estado hasta 1958 había descartado cualquier recurso formado por los agentes de las asambleas contra las decisiones administrativas de las autoridades parlamentarias. Y solamente con la ordenanza N.º 58-1100 del 17 de noviembre de 1958, modificada por las leyes n.º. 63-156 del 23 de febrero de 1963 y n.º. 83-634 del 13 de Julio de 1983, se autorizan los recursos administrativos en litigios de carácter individual concerniente a los agentes titulares, precisando que la jurisdicción administrativa se pronuncia respecto de los principios generales del derecho y de las garantías fundamentales reconocidas al conjunto de los funcionarios previstos en el artículo 34 de la Constitución francesa. Esta última mención introducida por la ley de 1983 permite pensar que el legislador, por este texto de iniciativa parlamentaria, ha pretendido precisar las posibilidades de acción del juez administrativo. Además los funcionarios del parlamento francés no pueden atacar los textos generales o estatutarios por la vía del recurso por exceso de poder. Estos textos solamente pueden ser cuestionados por la vía de la excepción en el caso del recurso contra una decisión individual.

En el Reino Unido, los conflictos se rigen, según el caso, ya sea según el derecho común o delante la jurisdicción especializada competente para el conjunto del Servicio Civil.

La solución más original se observa en la Cámara de diputados italiana, donde los litigios de orden profesional son sometidos a una comisión jurisdiccional compuesta por parlamentarios especializados en derecho (4).

En España, por el contrario, existen provisiones legales que consagran el control judicial de los actos internos de las Cámaras, tal como se verá más adelante. Además, la posición del Tribunal Constitucional ha mostrado un progreso importante hacia la admisión de un control cada vez mayor de tales actos parlamentarios.

Este proceso se puede ver con la revisión de alguna de la jurisprudencia más significativa en la materia.

---

(4) Ver: MOREAU, Bernard. «Autonomie et Carrière: Le Statut des fonctions publiques parlementaires». En: *Revue Française d'administration publique* n.º 68, octubre-décembre 1993, págs. 525-526.

## 2. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre la teoría de los actos internos de las cámaras y su control

El Tribunal Constitucional en Auto de 21 de marzo de 1984 no admitía la posibilidad del control por la vía del amparo de los actos internos de las Cámaras. Luego en Auto del 11 de marzo de 1987 sostuvo que tales actos solamente podían ser recurridos en amparo en cuanto violasen un derecho fundamental, o, lo que es lo mismo, no cabe admitir el recurso de amparo «por infracción pura y simple del Reglamento de la Cámara» (5).

Y en Sentencia de 22 de Julio de 1985, agregó que cuando el acto interno vulnera un derecho fundamental, se convierte por este hecho en acto externo.

La doctrina de los actos internos de las Cámaras ha sido reiterada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así en sentencia de 20 de Junio de 1988 sostuvo: *«Ha de reconocerse que la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, los cuales por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como de este Tribunal. En una serie de Autos— como son los de 21 Mar. 1983, 8 May. 1985, 15 Ene. y 12 Mar. 1986 y 11 Mar y 27 May. 1987, este Tribunal ha sostenido que quedan excluidos de verificación en el recurso de amparo del citado artículo 42 los actos que merecen la calificación de “actos internos de la Cámara”».*

*«Este Tribunal ha tratado de sostener con ello que el justiciable no podría obtener, como ha pretendido, a través del artículo 42 LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de tales actos a la CE o a la Ley (incluido el reglamento de la Cámara). Pero ello no excluye sin embargo la posibilidad de examinar si aquellos actos han vulnerado en concreto los derechos fundamentales y libertades públicas incluidos en la Sección I, Capítulo II, Título I CE que, según el ap. 1 artículo 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos y, por ello, a los parlamentos y Cámaras, y para cuya protección queda abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985 de 22 Jul.)»*

---

(5) TOLIVAR ALAS, Leopoldo. «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas». En: *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario* n.º 1, año 1989, págs. 109-110.

El desarrollo señalado de la doctrina del Tribunal Constitucional ha estado, por tanto, determinada por un afán garantista de los derechos fundamentales, así en la misma sentencia citada arriba, ha sostenido el Tribunal:

*«La doctrina de los «interna corporis acta» sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión. «Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la CE y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 42 LOTC» (ATC 11 Mar. 1987). En cuanto un acto parlamentario afecte un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1986 de 15 Ene.)»*

En una sentencia más reciente, el Tribunal ha reiterado su doctrina, tanto en lo que hace a los actos internos como a la distinción entre, de una parte, «actos parlamentarios propiamente dichos» o «interna corporis acta» y, de otra parte, los «actos de administración parlamentaria».

*«En efecto, no siendo la resolución impugnada susceptible de ser calificada como interna corporis acta por recaer sobre una materia – la de personal— sometida al control de la jurisdicción contencioso— administrativa, procedía procesalmente equipararla a aquellas otras disposiciones normativas sin valor de ley dictadas por los demás poderes públicos y, en consecuencia, estimar que su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente era factible con arreglo al cauce establecido en el art. 43 LOTC.*

*«El amparo, por así decir, directo previsto en el art. 42 LOTC queda reservado a los actos y decisiones sin valor de ley emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión ad intra de su autonomía como órganos constitucionales, resultan «excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal», a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los interna corporis acta, correspondiendo su examen a este Tribunal....» (6).*

---

(6) STC 1/07/97.

De esta forma se constata que el Tribunal Constitucional español defiende la tesis de los *interna corporis* como un reducto de actuación del Poder Legislativo que escapa al control constitucional, salvo cuando se trate de la violación de derechos fundamentales. Esta doctrina jurisprudencial ha sido objeto de algunas críticas por parte de los especialistas en derecho constitucional y administrativo, como se verá oportunamente.

Una vez revisadas la teoría de los actos internos del parlamento así como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre el tema, procede, en primer lugar, el estudio de la naturaleza, noción y clasificación tanto de los actos parlamentarios sin valor de Ley como de los actos de administración parlamentaria (I). En segundo lugar se abordarán los aspectos relacionados con el control de tales actos por parte de la Jurisdicción Constitucional (II). Por último, se hará una referencia a las relaciones entre dicho control judicial y los derechos fundamentales (III).

#### PRIMERA PARTE: NOCIÓN, NATURALEZA JURÍDICA Y TIPOLOGÍA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY

##### A. *Definición e identificación de los actos parlamentarios sin valor de Ley*

Los actos parlamentarios sin valor de ley, como su nombre lo indica, son todos aquellos actos expedidos por el Parlamento y sus órganos que no tienen fuerza o valor de ley, vale decir, todos aquellos actos parlamentarios diferentes a las leyes o asimilados a ellas.

Para Nicolás Serrano Jáuregui, el acto parlamentario sin valor de ley se puede definir como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo, realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas, en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria (7).

La identificación de los actos que, expedidos por las Cortes, o sus órganos o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos, correspondan a la noción antedicha, no es una tarea fácil.

---

(7) PÉREZ SERRANO JAÚREGUI, Nicolás. «Hacia una teoría de los Actos Parlamentarios». En: *Revista de Derecho Político* N.º 9, 1981, pág. 81 y sigs.



Una primera identificación, con criterio subjetivo, debe tener en cuenta que tales actos o decisiones serán, no solamente los que expida el Pleno de las Asambleas Legislativas, sino, también, los actos expedidos por cada uno de los órganos internos de las mismas. Y, para saber cuales son los órganos internos, habrá que acudir a los Reglamentos de las Asambleas pues son ellos los que determinan su estructura, así como las competencias de cada uno de sus órganos.

Ahora bien, como los órganos internos más comunes a este tipo de organismos corporativos, son las Mesas, los Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios, de las Juntas de Portavoces, de las Comisiones y de las Diputaciones Permanentes, serán, por consiguiente, estos órganos los llamados a expedir los actos *sin valor de ley* que pueden ser recurridos a través del procedimiento previsto en el artículo 42 LOTC.

Según Duque Villanueva (8) no serían susceptibles de ser recurridos por esta vía, los actos de las Asambleas de Ceuta y Melilla, por cuanto éstas no son titulares de la potestad legislativa sino reglamentaria, tampoco las contestaciones del ejecutivo a las solicitudes de información formuladas por los diputados, aunque las mismas se produzcan en el seno de un órgano parlamentario, por que el acto sería de origen gubernativo y, por tanto, sería recurrible por la vía del artículo 43 LOTC.

No corresponderían tampoco a la categoría de los actos de que se trata, por no ostentar la condición de órganos de las Cámaras —siguiendo todavía a Duque—, los actos o decisiones emanados de los miembros de las Cámaras individualmente considerados, ni las actuaciones de los grupos parlamentarios. Tampoco los actos emanados de órganos vinculados, orgánica pero no funcionalmente a las Asambleas, como son el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

Si se acude al artículo 27.2 LOTC se excluirían también, de los actos o decisiones recurribles por la vía del art. 42 LOTC, todos aquellos que sean susceptibles de ser controlados por el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, a saber: las Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, los Reglamentos de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y, en definitiva

---

(8) DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «El recurso de amparo contra actos parlamentarios». En: *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42. Tercer Cuatrimestre 1997, pág.72.

deberían estar excluidos de ser recurridos por la vía del amparo prevista en el Artículo 42 LOTC todos los *actos con fuerza de ley*.

B. *Definición y naturaleza jurídica del acto de administración parlamentaria*

Los actos de administración parlamentaria son aquellos actos sin valor de ley expedidos por el Parlamento en materia de personal y administración.

La naturaleza administrativa de este tipo de actos ha sido discutida por la doctrina. Hay algunos autores que sostienen la conveniencia de tomar estos actos en un sentido objetivo mas que en un sentido subjetivo, por la necesidad de operar con un concepto amplio de Administración parlamentaria (9).

Sin embargo, otro es el parecer de Eduardo García de Enterría. Según este autor, el sometimiento de este tipo de actos a la jurisdicción contencioso-administrativa no implica el abandono del criterio subjetivo de Administración.

*«El problema del acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos de estos órganos constitucionales que, con toda evidencia, no están integrados en la Administración del Estado ( la cual se corresponde al poder ejecutivo estrictamente) no es una cuestión de resolver por la vía de una supuesta depuración de ese concepto de Administración del Estado y menos aún por un abandono del criterio subjetivo o de personificación de la Administración del Estado como criterio determinante a los efectos del artículo 1. 2ª) LJ y un retorno a un concepto supuestamente objetivo del concepto de Administración, que habría que generalizar a órganos de todos los poderes públicos, como a veces se ha pretendido» (10).*

Para García de Enterría, todo el sistema contencioso-administrativo español está ordenado al control de la Administración en sentido subjetivo y formal. Lo que ha sucedido es que se ha asignado a los tribunales conten-

---

(9) GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. «Los actos de la Administración Parlamentaria». En: *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4 (mayo-agosto 1998), pág. 65.

(10) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Curso de Derecho Administrativo*. II. 4ª. ed, pág. 574.

cioso-administrativos el conocimiento de cuestiones que atañen a otros poderes constitucionales que no hacen parte de la Administración del Estado.

Esa atribución de competencia a los tribunales contencioso-administrativos se explica por que los asuntos relativos a los actos parlamentarios en materia de personal y administración, presentan analogía y a veces identidad con las situaciones sobre las que recaen los actos administrativos propiamente dichos.

*«La opción en favor de la jurisdicción contencioso administrativa de ese contencioso de los órganos constitucionales...ha sido razonable por dos razones: porque la materia de que trata es esencialmente materia de personal y de relaciones patrimoniales con terceros( contratos, responsabilidad aquiliana, expropiaciones: a esto es a lo que la LOPJ llama «actos de administración») cuya analogía, e incluso identidad, con la materia contencioso-administrativa típica es patente...»*

*«En ningún caso parece que sea posible inducir de estas competencias secundarias ( por relación a su competencia común, no porque tengan menor importancia, por supuesto) de la jurisdicción contencioso-administrativa un supuesto y abstracto concepto objetivo de lo que haya que entender por Administración en nuestro Derecho, ni mucho menos pretender ver aquí un fenómeno de quiebra del principio básico de división de los poderes. Baste decir que, fuera del caso contencioso-electoral y del atañente a la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas, en todos los demás casos los tribunales contencioso-administrativos no fiscalizan el funcionamiento de los órganos constitucionales, ni siquiera su función pública más característica, sino materias absolutamente menores o instrumentales de dicha función pública que, a lo sumo, sólo al Tribunal Constitucional corresponderá controlar en cuanto entren en juego sus cauces procesales característicos (recursos de inconstitucionalidad, recursos de amparo, conflictos de atribuciones)» (11):*

Del mismo parecer del profesor García de Enterría, es José Eugenio Soriano, quien en su artículo «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa» (12) sostiene que «lo que se está produciendo

---

(11) GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, *op. cit.*, pág.575.

(12) *Revista de Administración Pública*. Enero-Abril 1985 n.º 106, pág. 214.

*es un préstamo de carácter instrumental de las reglas y técnicas del Derecho Administrativo, en orden a regularizar determinadas actividades materiales de los órganos constitucionales y que esta utilización por los órganos constitucionales del Derecho Administrativo es meramente instrumental.»*

Al respecto opinamos que los actos de administración parlamentaria no revisten el carácter de actos administrativos propiamente dichos por cuanto, los mismos, no son expedidos para desarrollar la tarea ejecutiva del Estado y, por tanto no están llamados a ejecutar las decisiones de la administración del Estado. Se trata, por el contrario, de actos menores, instrumentales, auxiliares de la tarea legislativa.

Las manifestaciones de voluntad, las declaraciones contenidas en tales actos persiguen contribuir al buen desarrollo de la actividad legislatora y en consecuencia son actos que, aunque separables del acto legislativo propiamente dicho, son accesorios del mismo.

De otra parte, el control judicial se justifica por el sometimiento de todos los poderes públicos al Derecho a partir de la Constitución Española de 1978. Sin embargo, el hecho de que sean controlados por la jurisdicción contencioso-administrativa para impedir la violación de la legalidad y por el Tribunal Constitucional, en su caso, no los convierte en actos administrativos propiamente dichos.

Partiendo de las definiciones anteriores, conviene hacer referencia a algunas clasificaciones elaboradas por los autores.

### C. *Tipologías y clasificaciones*

Son varios los intentos de clasificación que se han realizado por parte de los autores.

Nicolás Serrano Jáuregui distingue entre los siguientes actos parlamentarios: los actos legislativos, los actos de control y los actos de administración y gestión.

Los actos de administración y gestión pueden referirse a creación de órganos internos de las Cámaras o dependientes de ellas, como a funcionarios de las Cortes y personal que presta servicios en las mismas, así:

- a) Actos sin valor de ley que son manifestación del poder de auto-organización
- Actos de creación de órganos internos ( comisiones de diversa índole, elección de órganos rectores como Presidencia y Mesa).
  - Dependientes de las Cortes ( así, los referentes al Defensor del Pueblo y Tribunal de Cuentas)
- b) Actos de estricta organización
- La aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales previsto en el artículo 72 de la Constitución.
  - La aprobación de los presupuestos de ambas Cámaras. (...)
  - Nombramiento de funcionarios, tras los actos previos de convocatoria de las correspondientes oposiciones.
- c) Otros acuerdos
- Delegación de facultad legislativa plena en las comisiones y los correlativos de avocación.
  - Sobre la celebración de sesiones extraordinarias.
- d) Contratos de las Cámaras

«...plantean no pocas cuestiones de interés, como las personas que deben suscribirlos en nombre de aquellas, la sujeción de los mismos a un régimen de Derecho privado o público con especialidades, dada la idiosincracia de las Cortes, etc. (13).

Por su parte, el profesor Leopoldo Tolívar, distingue, entre actos de incidencia sobre situaciones internas y de sujeción especial, actos de incidencia política o de relaciones internacionales y actos de incidencia sobre la ciudadanía en general. Así:

---

(13) Ver: PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás. *Op. Cit.*, págs. 81, 82, 83.

*«A) De incidencia sobre situaciones internas y de sujeción especial.*

«1. La actividad electoral interna de constitución de las Mesas, incluido su Presidente. Es evidente que cualquier manipulación o hecho obviativo que limite o impida la participación de un parlamentario, bien como elector, bien como elegible en el citado proceso conculcaría,...un derecho fundamental.

2. Los derechos económicos activos y pasivos de los parlamentarios.

3. La denegación y concesión de los suplicatorios, en tanto que atribuciones susceptibles de una revisión judicial que evite situaciones de indefensión y desigualdad irracional ante la ley (...)

4. Los deberes de los parlamentarios, tales como guardar el cuadro de incompatibilidades, el mantenimiento del secreto de determinadas deliberaciones, el observar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias o el jurar o prometer la Constitución, así como los demás requisitos y causas de adquisición, suspensión y pérdida de la condición de diputado o senador.

5. Los actos de la Mesa y su Presidente sobre policía de sala y orden de los debates.

6. Las facultades sancionadoras sobre los parlamentarios.

7. La provisión de medios materiales y personales (...) Sobre estos últimos, cuya situación de sujeción especial supone potencialmente el mayor número de actos administrativos parlamentarios, no debe olvidarse que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales está encomendado por la Constitución a la aprobación de las dos Cámaras.

*B) De incidencia política o de relaciones internacionales.*

1. La apreciación del interés general del Estado en supuestos como el previo a la aprobación de leyes armonizadoras, las medidas excepcionales sobre Comunidades Autónomas o la disolución de Corporaciones Locales (...)

2. La designación o elección de órganos o miembros de órganos constitucionales (Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Consejo General del Poder Judicial).

3. Las facultades parlamentarias a la hora de la declaración y seguimiento de los estados de alarma, excepción y sitio.
4. La autorización para celebrar el referéndum consultivo.
5. La autorización de los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas (...)
6. El control previsto en los párrafos 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, en lo tocante a facultades derivadas de leyes marco y leyes orgánicas de trasferencia (...)
7. El control de los Decretos-Leyes (...) y de los Decretos-Legislativos.
8. La fiscalización de la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.
9. La intervención en cuestiones dinásticas (nombramiento (...) del Regente, rechazo de matrimonios de la casa real, etc.).
10. La autorización al Rey para declarar la guerra y hacer la paz.
11. La iniciativa de acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado.

*C) De incidencia sobre la ciudadanía en general.*

1. Los requerimientos obligatorios a cualquier español o extranjero residente en España para comparecer ante las Comisiones de Investigación (...)
2. La decisión de la Mesa del Congreso (...) de admitir o no a trámite una proposición normativa de iniciativa popular. Este acto es perfectamente separable del procedimiento legislativo y susceptible de ser recurrido en amparo ante el Tribunal Constitucional en caso de inadmisión (...). La incardinación dada por el Tribunal Constitucional a esta posible violación de derechos fundamentales no es otra que la del derecho fundamental de participación en los asuntos públicos a través de órganos democráticamente elegidos (...) (14).

---

(14) TOLIVAR ALAS, Leopoldo. «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas». En: *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, n.º 1, año 1989, pág. 109-110.

Según el autor citado, la lista anterior de actuaciones del parlamento por fuera de la actividad propiamente legislativa es útil en la medida en que en ella pueden diferenciarse las ocasiones que se trata de decisiones *con fuerza de ley* sólo supervisables en juicio de constitucionalidad, de aquellas en las que se trata de actos no legislativos que pueden vulnerar derechos fundamentales y de otros que pueden atacar derechos o intereses legítimos susceptibles de ser controlados por la vía ordinaria.

#### D. Actos parlamentarios de dudosa tipificación

Al lado de los actos parlamentarios sin valor de ley, se encuentran otros de carácter más claramente normativo que son expedidos por el Parlamento, son ellos: De una parte, los Estatutos de Personal de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y, de otra parte, las disposiciones parlamentarias sin valor de ley. Sin embargo su tipificación por el Tribunal Constitucional en el primer caso como *actos con fuerza de ley* ha sido discutida por la doctrina. Esta polémica se relaciona íntimamente con nuestro tema central, por lo que se impone su estudio para contribuir a la claridad del mismo.

##### D.1. Los Estatutos de Personal de las Cámaras Legislativas

En relación con este tipo de actos, se ha presentado una discusión doctrinaria sumamente interesante, pues el Tribunal Constitucional ha considerado que tales Estatutos corresponden a la categoría de *acto con fuerza de ley*.

La dificultad que se presentaba en relación con los Estatutos de Personal de las Cámaras Legislativas consistía en determinar si constituían o no actos con fuerza de Ley, por que, si bien, el artículo 72.1 de la CE dispone que «Las Cámaras...de común acuerdo, regulan el Estatuto de Personal de las Cortes Generales,» en la práctica tales normas han sido aprobadas por las Mesas del Congreso de Los Diputados y del Senado en reunión conjunta, en aplicación de la competencia atribuida por los reglamentos de ambas Cámaras que atribuyen a la Mesa el carácter de órgano rector.

No tratándose, por tanto, de una norma expedida por el Pleno del Congreso, su naturaleza de acto con fuerza de ley aparecía dudosa, sin embargo,



el Tribunal Constitucional en la STC 139/1988 desestimó el recurso de amparo promovido contra un Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado por el que se modifica el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, por tener este Acuerdo, al igual que el Estatuto que modifica, valor y fuerza de Ley, no susceptible de impugnación a través del recurso de Amparo.

A este respecto el Tribunal Constitucional ha sostenido que *«baste con retener que la Constitución, en su artículo 72.1, establece una reserva formal y material a favor del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma primaria— o acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo»*.

En este orden de ideas el Tribunal Constitucional ha sostenido que el Estatuto de Personal no es una norma reglamentaria, no pertenece a la categoría de reglamentos del ejecutivo: *«... el Estatuto de Personal no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución. No se trata en efecto de una disposición de categoría inferior a la Ley, sino antes bien, una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de ley y que, así mismo por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley.»*

El Alto Tribunal sostuvo, igualmente, que no es óbice para la calificación de *acto con fuerza de ley*, el hecho de que el artículo 27 LOTC no haga referencia expresa a la citada norma:

*«...puede añadirse... que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el artículo 161, 1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración*

*de inconstitucionalidad se incluyen también los actos del Estado con fuerza de Ley (art. 27.2b) de la LOTC); categoría esta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales, obviándose de este modo la aparente laguna de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener.»*

En consecuencia, el Estatuto de Personal solo es susceptible de control constitucional por la vía del recurso o cuestión de inconstitucionalidad y no del recurso de amparo:

*«La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto de Personal de las Cortes Generales establece (art.27.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma y, de los Acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC.»*

Sin embargo, los doctrinantes no están absolutamente de acuerdo con el pensar del Tribunal. Según el profesor Ramón Punset, el Tribunal acertó cuando calificó a los Estatutos de Personal de las Cámaras como normas primarias pero no así cuando los asimiló forzosamente a la categoría de *actos con fuerza de ley*: Este autor sostiene, de una parte, que comparte la calificación de norma primaria *«Y aún dentro de la categoría de las disposiciones en materia de personal, no son justiciables en esa vía (contencioso-administrativa) el Estatuto de Personal de las Cortes ni los Reglamentos de las Cámaras, que, en tanto que normas primarias, únicamente han de ser objeto de control por el Tribunal Constitucional a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en el Título II de la LOTC, siquiera el Estatuto de referencia no aparezca en el elenco de normas del art. 27.2 de la citada Ley (Véase la STC 139/1988, cuya doctrina, en este punto específico de la primariedad del Estatuto —no en otros, en cambio— comparto)»* (15).

---

(15) PUNSET BLANCO, Ramón. «Jurisdicción Constitucional y Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de Ley». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 10, n.º 28; Enero-Abril 1990, pág. 112.

De otra parte, afirma, sin embargo, que tales Estatutos se corresponden mejor con el sector de los Reglamentos parlamentarios: «... resulta mucho mas forzado englobar al EPCG dentro de la categoría de «actos con fuerza de ley» en lugar de incluirlo, como disposición que es, y en atención a su naturaleza típicamente reglamentaria, en el sector de los Reglamentos parlamentarios» (16).

En relación con este tema, en primer lugar, consideramos que la laguna del art. 27.2b) LOTC es solo *aparente* porque precisamente lo que hace este literal 2b) es una referencia general a «todas las demás Leyes, actos o disposiciones con fuerza de Ley», susceptibles de contravenir la Constitución de manera directa. Por tanto, parece que lo que quiso el Legislador fue que no quedase por fuera de control constitucional ninguna norma susceptible de producir los mismos efectos jurídicos de una Ley.

En este orden de cosas, la categoría de *acto o disposición con fuerza de Ley* «aún cuando exige un gran trabajo de imaginación a la Doctrina y la Jurisprudencia» (17) puede resultar de buena técnica jurídica, por que es lo suficientemente amplia como para permitir el control constitucional tal como ha quedado dicho. Quizá hubiese resultado mas complicado si la LOTC hubiera empleado la técnica de la enumeración taxativa de todas las normas susceptibles de control constitucional, por los riesgos obvios de exclusión que tal tarea comporta.

En segundo lugar, respecto de los Estatutos de Personal de las Cortes Generales, si bien, es indiscutible su naturaleza primaria en tanto que no se vinculan directamente a ninguna Ley que sea intermediaria entre tales normas y la Constitución, no es menos cierto que de acuerdo con el Artículo 72.1 su naturaleza se corresponde más con la de Reglamentos, en tanto normas expedidas por las Cámaras Legislativas para regular aspectos internos de las mismas.

Desde esta óptica nos parece además de «forzada», innecesaria la calificación de los Estatutos de las Cortes Generales como *actos con fuerza de*

---

(16) PUNSET BLANCO, Ramón. «Normas Impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 1995, n.º 43, pág. 211, nota 8.

(17) PUNSET BLANCO, Ramón. «El Control Jurisdiccional de la Actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español». *RCG.*, núm 5, 1985, pág. 51.

*ley*, por cuanto que, si se les atribuyera el carácter reglamentario, quedarían incluidos dentro de los actos susceptibles de control constitucional por la vía del artículo 27.2. LOTC.

Sin embargo, dado que el artículo 42 LOTC, exige que los actos y decisiones que se recurran por esta vía, no tengan fuerza o *valor de ley*, se podría pensar que el Tribunal quiso encajar dentro de *acto con fuerza de ley* a los Estatutos de las Cortes para que no hubiese lugar a dudas de que la vía correcta de su control constitucional es la del artículo 27 LOTC. Dicho de otra manera, quizá el Tribunal buscó asegurarse de que contra tales normas no procediese el recurso de amparo.

Ahora bien, si el Tribunal hubiera asimilado el Estatuto de Personal de las Cortes a la categoría de Reglamento parlamentario, hubiera logrado los mismos fines, porque estos Reglamentos también son normas primarias, expedidas por las Cámaras en ejercicio de una atribución directamente emanada de la Constitución. Esta categoría de normas se diferencia claramente de los reglamentos emanados del Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Ejecutivo, los cuales son dictados en desarrollo de una Ley y por tanto subordinadas a ella. Los Reglamentos parlamentarios, por el contrario, tienen *rango* de Ley, y, por lo mismo, son controlables por la vía del artículo 27 LOTC.

## D.2. Los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

También es relevante la discusión sobre la naturaleza de los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Respecto de estas normas, se presenta igualmente la dificultad para encuadrarlas o no, en la categoría de *actos con fuerza o valor de ley*. En efecto, el artículo 27 2 LOTC tampoco hace referencia expresa (18) a los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, sino que, empleando la misma técnica jurídica, contempla de manera general, de una parte, (literal e) ) a «*las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas*» y, de otra

---

(18) No la podía hacer, si nos atenemos a lo dicho respecto de los Estatutos de Personal de las Cortes Generales.

parte (literal f) ), a los «*Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*».

Una solución rápida de la cuestión sería aplicar, a los Estatutos de Personal de las Asambleas Legislativas, los mismos criterios de clasificación de los Estatutos de Personal de las Cortes Generales y considerar, por tanto, a los primeros como normas *con fuerza o valor de ley*, justiciables por la vía de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 27 LOTC. Sin embargo, un estudio más detenido, conduce a tener en cuenta que el ordenamiento jurídico autonómico y su sistema de fuentes posee particularidades que impiden hacer una calificación genérica de la categoría a la que pertenecen sus Estatutos de Personal. Ello es así porque cada comunidad autónoma tiene, en principio, un ordenamiento jurídico y un sistema de fuentes propio.

Duque Villanueva, señala que, para responder a estas inquietudes, debe acudirse nuevamente a la doctrina de la Sentencia 139/1988.

*«La respuesta al interrogante planteado parece que ha de venir dada, a la luz de la doctrina constitucional sentada en la STC 139/1988, en atención a su posición en el sistema de fuentes de cada ordenamiento territorial. Pues bien, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía no resulta identificable como tal una norma que tenga por objeto la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la respectiva Asamblea Legislativa o, en palabras de la STC 139/1988, no se establece en su articulado una reserva formal y material a favor del Estatuto del Personal, de modo que, en los supuestos en los que no existe tal reserva, el Estatuto de Personal al servicio de las Cámaras no aparece configurado como una norma directamente vinculada al Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es decir, como una norma primaria, dotada, por tanto, de fuerza de ley, siendo susceptible en sí misma de impugnarse, en consecuencia, a través del recurso de amparo constitucional, salvo que sea aprobado por ley formal o forme parte del Reglamento Parlamentario. Se trata por tanto de normas secundarias, subordinadas al Reglamento de la respectiva asamblea legislativa, aprobadas, en la mayoría de los supuestos por los órganos intraparlamentarios competentes en materia de personal.» (19).*

---

(19) DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. *Ob. Cit.*, pág. 82.

Al respecto Punset Blanco señala que «*Respecto de la justiciabilidad de las normas autonómicas de la misma especie ( me refiero a los Estatutos del personal parlamentario) nada se puede afirmar con una mínima seguridad sin conocer su posición en el sistema de fuentes de cada ordenamiento territorial*» (20).

Un ejemplo pertinente, entre otros, es el Estatuto del Personal del Parlamento de Cataluña.

Al respecto ha observado Pere Soli i Ordís (21) que en cuanto hace al valor de ley o de disposición general inferior a la ley de dicho Estatuto, es preciso tener en cuenta que los ERGI (estatutos del régimen y el gobierno interiores) son aprobados por una comisión parlamentaria que traduce el funcionamiento de la Cámara según la expresión del Tribunal Supremo, pero que, de acuerdo con el Reglamento, no es una comisión legislativa.

Así mismo sugiere que la principal duda puede plantearla la ubicación de la Comisión de Gobierno Interior entre los órganos de gobierno del Parlamento desde la perspectiva del artículo 74.º LOPJ, como consecuencia de que la Comisión tiene atribuidas por el Reglamento de la Cámara funciones ejecutivas en materia de personal (aprobar la composición de las plantillas de personal del Parlamento y las normas que regularán el modo de acceder a las mismas, art. 46.2.4 RPC) susceptibles de recurso jurisdiccional, y que se ven ampliadas dentro de los ERGI (recursos en expedientes disciplinarios, negociación colectiva, etc.)

Deteniéndonos en este ejemplo, tendríamos que el Estatuto del Personal del Parlamento de Cataluña, tendría un carácter de norma administrativa, en virtud de ser expedido por un órgano parlamentario con competencias en materia administrativa y porque versa sobre cuestiones de personal o administración. Por consiguiente, estaríamos ante un tipo de Estatuto de Personal sin fuerza o valor de ley y, por tanto, recurrible en amparo por la vía del art. 43.1 LOTC, una vez agotado el recurso pertinente ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

---

(20) PUNSET BLANCO, Ramón. «Jurisdicción Constitucional y...» *ob. cit.*, pág.113.

(21) Ver: «La función pública parlamentaria: El Estatuto del Personal del Parlamento de Cataluña». En: *Autonomies.Revista Catalana de derecho Público.*, n.º 17. Diciembre, 1993, pág. 139.

### D.3. Las disposiciones parlamentarias sin fuerza de ley

Además de los actos y las decisiones de carácter particular y concreto, los órganos parlamentarios pueden expedir *disposiciones*, las cuales vendrían a integrar otra «sub-especie» de acto parlamentario cuyo control presenta no pocos problemas.

Las dificultades hacen referencia a su naturaleza jurídica: en los casos concretos se plantea la cuestión de saber si estas *disposiciones* constituyen *actos sin fuerza o valor de ley*, caso en el cual, serían recurribles por la vía del amparo o si, por el contrario, pueden encuadrarse dentro de la categoría de Reglamentos parlamentarios y ser controlados por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

La respuesta que ha dado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es que no se puede generalizar, es decir, en principio las disposiciones parlamentarias tienen carácter normativo, pero esta constatación no es suficiente para excluirlas de la posibilidad de ser recurribles por la vía del amparo.

En la STC 118/88, se discutía la naturaleza de una Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, sobre acceso a materias clasificadas. Respecto de ella, el TC dijo que dicha Resolución tenía evidentemente un contenido normativo, puesto que derivaba de una decisión del Pleno de la Cámara que había facultado al Presidente de la misma para dictar normas que garantizaran la confidencialidad de la información sobre materias clasificadas. Además el propio Reglamento del Congreso facultaba al Presidente para dictar resoluciones de carácter general que suplieran las omisiones del mismo Reglamento. Así mismo, en este caso, su contenido era de carácter general, con la vocación de integrarse de modo permanente en el ordenamiento parlamentario, *«la Resolución del Presidente del Congreso no ha pretendido dictar una regulación singular o de excepción respecto a un caso único y concreto, sino de introducir, como innovación normativa, una regla general que se aplique en el futuro a todos los casos similares, insertándose por ello en el ordenamiento jurídico parlamentario»*.

Desde este punto de vista, una Resolución de estas características se asimila al Reglamento por cuanto se integra en el mismo y, por tanto, es controlable por la vía del recurso de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional acude a una interpretación finalista de la norma, para am-

pliar la categoría de Reglamento parlamentario de tal manera que la misma pueda comprender disposiciones normativas reguladoras de casos concretos inclusive:

*«Una interpretación estricta y formal del art. 27.2 de la LOTC podría llevar a entender que sólo serían susceptibles de inconstitucionalidad los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales, aprobados por la mayoría absoluta de las mismas (art. 72.1 CE), y que sólo estos quedarían excluidos del recurso del amparo del citado art. 42 LOTC (impugnación directa a través del recurso de amparo). Sin embargo, este Tribunal ha llevado a cabo una interpretación más amplia, de carácter sustancial o finalista, que permite incluir también en el concepto a que se refiere el art. 27.2 d) LOTC ( y correlativamente excluir del art. 42 de dicha ley) disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, solo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos parlamentarios» (22).*

Sin embargo, el Tribunal sostuvo en esta misma sentencia que el carácter normativo de la resolución no es suficiente para excluir la posibilidad de que este tipo de actos sea controlable por la vía del amparo. Para fundamentar esta afirmación, el Alto Tribunal apeló, al artículo 58.1 LOPJ, la cual admite el recurso contencioso administrativo contra actos y *disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado «en materia de personal y de administración», «por lo que no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo».*

Según esta doctrina, en primer lugar, no son únicamente los Reglamentos los actos controlables en acción de inconstitucionalidad, sino también aquellas disposiciones normativas, emanadas de los órganos parlamentarios, que tengan vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico.

---

(22) BASTIDA, Francisco J y otro. «Cuestionario Comentado de Derecho Constitucional. El sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional». Ariel. Barcelona. 1998. pág. 142.



En segundo lugar, si se trata de *disposiciones normativas en materia de personal y de administración*, a pesar de su carácter general, serían recurribles por la vía del amparo, en atención a la regla contenida en el artículo 58.1 LOPJ.

Según Tolívar Alas, es respetable la interpretación que toma en cuenta el artículo 41.2 LOTC en la cual se consagra el amparo para proteger violaciones derivadas de *disposiciones*, actos jurídicos o simples vías de hecho de los poderes públicos.

Para este autor, si se tiene en cuenta que esta norma ( art. 41.2 LOTC) es aplicable a todos los poderes públicos, debe ser aplicable en consecuencia al Poder Legislativo. Por lo tanto, todas las disposiciones del Poder Legislativo sin fuerza o valor de ley, deberían ser recurribles por la vía del amparo (23).

Otros han sostenido, sin embargo, que la inferencia del Tribunal Constitucional, hecha en la sentencia comentada, es discutible, por cuanto de la impugnabilidad de tales disposiciones en vía contencioso administrativa (art. 58.1 LOPJ) no cabe extraer la consecuencia de su impugnabilidad en amparo si la propia LOTC no lo establece específicamente (24).

Rubio Llorente, por su parte, en el voto particular a la misma sentencia, opina que *«la afirmación de la impugnabilidad de los actos con rango de ley debería haber sido matizada para dejar abierta la posibilidad de recurrir en amparo contra aquellas normas que, aún teniendo ese rango, no necesitan la intermediación de acto alguno de aplicación»*

En torno a esta discusión, consideramos que las normas procesales deben ser interpretadas en su sentido literal, de tal manera que no sería viable incluir una serie de actos que no están comprendidos dentro de aquellos previstos como recurribles. Y ello debe ser así, por que en la aplicación de tales normas se ven involucrados tanto el principio de seguridad jurídica como la garantía de los derechos fundamentales de defensa y de tutela judi-

---

(23) TOLIVAR ALAS, Leopoldo. *Ob. cit.*, pág. 111.

(24) PUNSET BLANCO, Ramón. «Jurisdicción Constitucional y Jurisdicción Contencioso Administrativa...» En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 10 Núm 28, enero-abril de 1990.

cial efectiva, los cuales exigen que los procedimientos sean seguros y claros para el ciudadano.

Las normas procesales, en este sentido, no pueden estar sujetas a los giros eventuales de las interpretaciones del Tribunal Constitucional, incluso en el caso de que las «modulaciones» de las normas se hagan con la intención de permitir vías adicionales de recurso.

Cosa distinta sería que el Legislador español en cumplimiento del deber de protección de los derechos fundamentales, modificara en los aspectos pertinentes las Leyes procesales para permitir nuevas vías de recurso y nuevos actos susceptibles de ser recurridos. En este sentido podemos estar de acuerdo con el profesor Rubio Llorente, sobre la necesidad de que sean recurribles en amparo aquellas normas de carácter general pero que no necesitan de acto alguno de aplicación.

Sin embargo, se requeriría una regulación específica contenida en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Dicha tarea no puede, no debe ser suplida por el Tribunal Constitucional, como ha sucedido en este caso, en el que se hizo evidente su intromisión en la tarea legislativa, por cuanto le hace decir a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, algo que en realidad ella no dice.

Después de haber visto los distintos tipos de *actos parlamentarios sin valor de ley* y de actos de administración parlamentaria, se abordará el estudio de su control constitucional.

## SEGUNDA PARTE: EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY

El control constitucional de los actos sin valor de Ley no sólo tiene lugar en los procesos de amparo, sino, también, en el cauce de otros procesos constitucionales (25), así:

### A. *Diferentes procesos de control constitucional*

1. En los conflictos de competencia entre el Estado y las C.C.A.A., ya que es posible que los actos susceptibles de violar el orden de competencias

---

(25) PUNSET BLACNO, *op. cit.*, pág. 113-114.

dimanen del Congreso, del Senado o de las Asambleas Legislativas de las C.C.A.A.

2. Los actos impugnables mediante conflicto entre órganos constitucionales del Estado por indebida asunción de atribuciones (art. 73.1 LOTC).

3. Los actos adoptados por una Asamblea Autonómica con ocasión de una de las impugnaciones previstas en el artículo 161.2 CE y en el Título V LOTC y dirigida a cuestionar la constitucionalidad de tales disposición o acto.

De acuerdo con lo anterior, el control constitucional de los actos sin valor de ley emanados del poder legislativo español es muy efectivo, pues abarca la mayoría de los actos de esta naturaleza, a saber:

1. Los actos en materia de personal y administración cuando violen la constitución o la ley.
2. Los actos que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, por la vía del 42 LOTC.
3. Los actos que no respeten el orden de competencias constitucionales, autonómicas o legales.
4. Los actos que entrañen asunción de atribuciones conferidas a otro órgano constitucional.

De acuerdo con la anterior lista, solamente resultarían inmunes los siguientes actos parlamentarios sin valor de ley:

1. Los actos meramente ilegales no adoptados en materia de personal y administración

2. Los actos contrarios a la Constitución no lesivos de derechos fundamentales, ni del orden de competencias, ni del ámbito de atribuciones de otro órgano constitucional.

3. En el ámbito autonómico, solamente los actos meramente ilegales resultarían inmunes, por cuanto el Gobierno, tiene la facultad, en virtud del

artículo 161.2 CE y Título V LOTC, de impugnar ante el Tribunal Constitucional cualquier acto que infrinja las normas orgánico-procedimentales y sustantivas de la Constitución.

### B. *Control constitucional por la vía del amparo*

Tanto los actos internos o actos parlamentarios propiamente dichos como los actos de administración son controlables constitucionalmente a través del recurso de amparo. Sin embargo, la regulación procesal es diferente para cada uno de los casos.

#### B.1. El control constitucional de los actos internos y la firmeza del acto

Los actos internos, actos parlamentarios propiamente dichos o *interna corporis* pueden ser impugnados en el Derecho español cuando vulneren derechos fundamentales por la vía del artículo 42 LOTC. Esta es una vía directa de recurso por cuanto no se exige decisión judicial previa.

El artículo 42 LOTC exige, sin embargo, para efectos del recurso de amparo en el previsto, que el acto en cuestión sea firme. Tal condición de firmeza atenderá, según lo dispone el mismo artículo, a lo dispuesto en las normas internas de las Cámaras o Asambleas.

Los Reglamentos parlamentarios consagran en todos los casos la solicitud de reconsideración con un recurso concreto contra los acuerdos de calificación, admisión y decisiones de tramitación de los documentos y escritos de índole parlamentaria. Sobre dicho recurso la jurisprudencia ha considerado obligatoria su interposición para efectos de los recursos de amparo contra los acuerdos de calificación, admisión y decisiones de tramitación de iniciativas parlamentarias (26).

De otra parte, la previsión de este requisito, de firmeza, ha servido al Tribunal Constitucional, para rechazar la admisión del recurso de amparo por la vía del artículo 42 LOTC, cuando tales actos no hubiesen sido objeto de un recurso previo en la vía contenciosa. De esta forma se corrigió el problema que se presentaba con la ampliación de la competencia judicial con-

---

(26) Ver: DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «El recurso de amparo contra los actos...», *ob.cit.*, pág.108.

tencioso-administrativa, en el control de actos que no tuviesen naturaleza administrativa.

## B.2. Control por la vía del amparo en los actos de administración parlamentaria.

Los actos de administración parlamentaria son impugnables por el cauce del artículo 43.1 LOTC, para efectos del cual se requiere una decisión judicial previa respecto del derecho fundamental vulnerado.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta la sentencia STC 121/1997, había sido la de encuadrar los recursos de amparo contra actos de administración parlamentaria en el cauce del artículo 42 LOTC. Sin embargo, a partir de la STC 121/1997, por la cual se resolvió el recurso de amparo promovido contra la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado sobre normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, el amparo directo previsto en el artículo 42 LOTC queda reservado a los *actos y decisiones sin valor de Ley* de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión ad intra de su autonomía, resultan excluidos del conocimiento de los Tribunales ordinarios y del propio Tribunal Constitucional, salvo que los mismos violen un derecho fundamental ( art. 63.2 C.E.) Y los actos de administración parlamentaria deberán ser recurridos por la vía del 43.1.

### B.2.1. El Papel del Tribunal Constitucional en la calificación de los actos de administración parlamentaria.

La calificación de acto parlamentario dentro de la categoría de *administración parlamentaria* puede presentar problemas, cuando se interponga un recurso contra un acto de esta naturaleza por la vía directa del art. 42 LOTC, por cuanto si el Tribunal Constitucional confirma que el acto corresponde a esta categoría, debe rechazar el recurso ya que al ser de naturaleza administrativa procede su control por la vía del artículo 43.1 LOTC.

Un aspecto procesal relevante ha sido señalado en relación con los actos parlamentarios en materia de personal y administración en el evento poco frecuente, pero posible, de un conflicto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, originado en un acto de esta naturaleza: *«en circunstancias semejantes, el planteamiento, durante la pendencia del proceso contencioso-administrativo, de un conflicto de competencia contra la misma disposición o acto daría lugar a la aplicación de la regla de la*

*prejudicialidad del proceso constitucional en el artículo. 61.2 y a la consiguiente suspensión del curso del proceso ordinario hasta la decisión del conflicto.*

*«De otra parte, la inconstitucionalidad que se denuncie en vía contencioso administrativa puede ser de carácter material, o sea, por violación de normas constitucionales sustantivas. Si la disposición o el acto recurridos proceden de una Asamblea Autonómica, pueden ser así mismo impugnados por el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el art. 161. 2 CE y Título V de la LOTC, impugnación que lleva aparejada la suspensión de aquella disposición o acto al menos durante un tiempo (art. 77 LOTC), dentro del cual habrá de paralizarse lógicamente el proceso ordinario— La LOTC, sin embargo, no dispone nada expresamente acerca de la prejudicialidad del proceso constitucional una vez levantada la suspensión referida ( la remisión que el art. 77 LOTC efectúa a las normas reguladoras del proceso conflictual no comprende la regla del art. 61.2)» (27).*

### B.2.3. La caducidad del recurso de amparo y los actos de administración parlamentaria.

De otra parte, la calificación de un acto como perteneciente a la materia de personal y administración es importante para efecto de la caducidad del recurso de amparo. En efecto, en los eventos en que sea inadmitido el recurso contencioso-administrativo de un acto parlamentario que en el entender del Juez ordinario no reviste la naturaleza de acto de administración, puede suceder que para entonces ya hubiese vencido el plazo previsto en el artículo 42 LOTC para interponer el recurso de amparo, a saber, tres meses contados a partir de la fecha en que el acto en cuestión sea firme.

En este aspecto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional *«ha sufrido una notable rectificación en la SSTC 122/1996»*... *«De modo que, de acuerdo con la referida doctrina constitucional, salvo en aquellos casos en los que resulte clara y evidente la no inclusión del acto en los pertenecientes a la materia de personal y administración, o, dicho de otro modo, en los que no presente alguna problemática su encaje en la categoría de actos de naturaleza parlamentaria o en la de naturaleza administrativa, su impugnación en la vía judicial previa, aun cuando se declare inadmisibile el recurso contencioso-administrativo porque el órgano jurisdiccional no lo*

---

(27) PUNSET BLANCO, Ramón., *ob.cit.*, pág. 117.

*considere encuadrable entre los actos en materia de personal y administración, no podrá implicar la caducidad del recurso de amparo por extemporaneidad, a no ser que se aprecie en el demandante al iniciar la vía judicial ordinaria una intención dilatoria o defraudadora del plazo legal para recurrir en amparo. Tampoco puede ser distinta la solución cuando, no resultando en principio procedente la vía judicial ordinaria, en la misma recaiga sin embargo, una decisión sobre el fondo del asunto, de manera que, aunque siendo mas que dudosa su procedencia, aquélla se ha presentado como remedio útil para la defensa de los derechos e intereses del recurrente» (28).*

### B.3. El carácter supletorio del recurso de amparo

La exigencia del agotamiento de una vía judicial previa, responde al carácter supletorio con el que se ha concebido en el ordenamiento jurídico español, al recurso de amparo. Por esta razón este recurso ante el Tribunal Constitucional debe estar siempre precedido de una resolución judicial que se hubiese pronunciado sobre la violación o no de un derecho fundamental ya sea que la demanda se dirija contra el acto parlamentario o contra la propia sentencia del juez ordinario que se considere lesiva del derecho fundamental.

De otra parte, también se requiere por razón del carácter subsidiario del recurso de amparo, que en el proceso judicial antecedente se invoque el derecho fundamental violado, con el fin de que el juez ordinario tenga la oportunidad de reparar, en su caso, la vulneración del derecho respectivo.

Sin embargo, el carácter subsidiario del recurso de amparo, presenta una excepción precisamente en la vía procedimental consagrada en el artículo 42 LOTC, ya que este artículo no establece ninguna vía judicial previa que se hubiese pronunciado sobre la violación del derecho fundamental respectivo. Por esta razón, este cauce procesal del recurso de amparo se ha considerado por la doctrina como *directa*. Y la explicación de esta excepción se encuentra en el hecho de que «ningún acto parlamentario, salvo, precisamente, aquellos recaídos en materia de personal y administración, se encuentra en nuestro Derecho deferido al conocimiento de los órganos ju-

---

(28) DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos. «El recurso de amparo contra los actos...», *ob.cit.*, pág.106.

diciales ordinarios, situación que supone un vestigio de la antigua inmunidad jurisdiccional de las Asambleas Parlamentarias» (29).

TERCERA PARTE: RELACIONES CON LA TEORÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. EL EFECTO IRRADIADOR DE LOS DERECHOS

Algunos autores sostienen que no es la presencia de un derecho fundamental lo que convierte un acto interno en trascendente, pues basta con que se lesione un derecho o interés legítimo para que tales actos sean objeto de control, aun cuando no necesariamente por la vía del amparo, sino por medio de las demás acciones existentes ante la justicia ordinaria para recurrir actos de las Cámaras.

Se afirma, en este orden de ideas, que no hay necesidad de ampararse en un derecho fundamental para que una situación interna del órgano legislativo requiera tutela efectiva: *«Es evidente que la actividad interior de un órgano, nucleada en torno a la potestad organizatoria, genera, hipotéticamente, situaciones dignas de tutela judicial. Y ello sin necesidad de convertirla, cual sapo en príncipe, en actividad externa, ya que para la generalidad...y objetivamente, el acto sigue siendo doméstico. Y tampoco parece que el beso transformador haya de ser necesariamente un derecho fundamental. La lesión, materialmente producida, de un derecho de tal índole es la que permite ampararse y, por tanto, no es necesario ampararse en un derecho fundamental para encontrarnos con situaciones internas que requieren para alguien, tutela efectiva.»* (30).

Sobre este debate, nos parece que, también, la doctrina de la «transformación» que sostiene el Tribunal Constitucional es bastante forzada. En efecto, es difícil imaginar ¿cómo un acto jurídico que se expide dentro de un ámbito exclusivamente interno, tiene la propiedad de «convertirse» en un acto de carácter externo, sólo para aquellos casos en que se viola un derecho fundamental, conservando, sin embargo, su naturaleza interna en los

---

(29) PUNSET BLANCO, Ramón. «Jurisdicción Constitucional y Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el Control de los Actos Parlamentarios sin valor de Ley». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 10, Num. 28, enero-abril 1990, pág. 115.

(30) TOLIVAR ALAS, Leopoldo. «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas». En: *Anuario de Derecho Constitucional y parlamentario*, n.º 1. Año 1989, págs. 109-110.



demás eventos? En realidad tales facultades de un acto jurídico, más propias del camaleón que del «sapo», nos resultan extrañas al ámbito del Derecho.

Por el contrario, lo acontecido con el control de este tipo de actos, podría encontrar una explicación más acertada en el estado actual del Derecho español y precisamente en la consagración positiva de los derechos fundamentales. La tesis de los actos internos del Parlamento está llamada a ceder ante el obligado control judicial de todo acto que sea expedido por cualquier poder público.

Opinamos que los desarrollos doctrinales en materia del control de los actos internos de las Cámaras en España, responden más a un cambio sistemático de todo el ordenamiento jurídico español, a raíz de la expedición de la Constitución de 1978 y, desde luego, como consecuencia de la consagración de los derechos fundamentales y de los mecanismos de garantía de los mismos.

De esta forma, la teoría de los *interna corporis*, presentaría en la actualidad, por decir lo menos, una gran debilidad teórica. En efecto, tratándose como hemos visto de una tesis anterior al Estado social y democrático de Derecho y a la vigente Constitución Española, parece sostenerse poco la defensa de la existencia actual de reductos internos inimpugnables de cualquier poder público.

Y en cuanto al aspecto concreto del control judicial de tales actos y su relación con los derechos fundamentales, estimamos que una posible explicación estaría más cerca de la tesis de la «irradiación» de los derechos fundamentales.

- **Relaciones con la Teoría de los Derechos Fundamentales. El efecto irradiador de los derechos**

La tesis de la irradiación de los derechos fundamentales, desarrollada por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania, consiste en afirmar que las normas iusfundamentales contienen no sólo derechos subjetivos de defensa del individuo frente al Estado, sino que representan al mismo tiempo, un orden valorativo objetivo. Este orden valorativo, en tanto que hace parte del orden jurídico constitucional es aplicable, vale decir, se extiende a todos

los ámbitos del Derecho y proporciona directrices e impulsos para la legislación, la administración y la justicia (31).

En la doctrina y jurisprudencia alemana, la tesis de la «irradiación» recae principalmente sobre el poder legislativo en cuanto a su tarea legislatora propiamente dicha. La «irradiación» de los derechos fundamentales trae como consecuencia (entre otras) que el legislador sea susceptible de control constitucional no solamente mediante la vía del recurso de inconstitucionalidad sino también por la vía del recurso de amparo.

Según Ernst Wolfgang Böckenförde (32) los derechos fundamentales como derechos de libertad tienen carácter de pretensión frente al poder público actuante en términos imperativos y en la República Federal también, en toda su extensión, frente al legislador. Su violación puede ser atacada en el procedimiento judicial ordinario, en la República Federal en último término también con el recurso de amparo.

Según la teoría alemana, entonces, los derechos fundamentales además de su contenido jurídico-subjetivo tradicional, poseen un contenido jurídico-objetivo que no desplaza a aquél sino que se le añade.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal, últimamente tiende a la alegación jurídico-subjetiva general del contenido jurídico-objetivo de derecho fundamental.

Este Alto Tribunal ha declarado que si una sentencia se fundamenta en la desatención de la influencia constitucional, esto es, de la influencia procedente de los derechos fundamentales como decisión axiológica objetiva sobre las normas jurídico-civiles, tropieza entonces el juez no solo contra el derecho constitucional objetivo, en la medida en que desconoce el contenido de la norma de derecho fundamental (como norma objetiva), sino que más bien, como titular del poder público, viola mediante su sentencia el derecho fundamental a cuya observancia, por parte también del poder judicial, tiene el ciudadano una pretensión jurídico-constitucional (33).

---

(31) Ver: ALEXY, Robert. «Teoría de los Derechos Fundamentales». Título original: THEORIE DER GRUNDRECHTE. Versión Castellana: Ernesto Garzón Valdéz. *Centro de Estudios Constitucionales*. Madrid, 1997, pág.507.

(32) BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. «Escritos sobre derechos fundamentales». *Nomos Verlagsgesellschaft*. Baden-Baden.1993, pág.117.

(33) BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *ob.cit.*, pág.119.

Basándonos en la tesis anterior, afirmamos que la fuerza «irradiadora» de los derechos fundamentales llega, con mayor razón, a los espacios en los que el Legislativo actúa no en ejercicio de su función principal (expedición de leyes), sino en ejecución de tareas accesorias o instrumentales de aquella (expedición de actos sin fuerza de ley).

En consecuencia y, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, son los contenidos normativos de los derechos fundamentales, tanto jurídico-subjetivos como jurídico-objetivos, los que tienen la facultad de cuestionar la tesis que defiende la existencia de actos parlamentarios a los cuales no pueda llegar el control jurisdiccional.

El «efecto irradiador» obliga entonces, en primer lugar, al Legislador, quien debe proteger los derechos y contemplar dentro de la legislación mecanismos procesales de protección. El Juez Constitucional, por su parte, se debería ver impulsado a desechar tesis sobre actividades incontrolables del Legislativo.

#### CONCLUSIONES

- El principio de soberanía parlamentaria (diferente de autonomía) se encuentra fuertemente debilitado en nuestros días, debido al carácter de norma jurídica suprema de la Constitución y por el principio del sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución.
- El Parlamento debe ser autónomo e independiente en el desarrollo de su tarea legislativa y en la expedición de cualesquiera actos instrumentales o accesorios de aquella. Sin embargo, el Legislativo está sometido estrictamente a la Constitución como cualquier otro poder público, por tanto, sus actuaciones *todas*, deben ajustarse al respeto de la Norma de normas y, por supuesto, de los derechos fundamentales.

Esta es la razón por la cual, tanto los actos sin valor de ley, cuando vulneran derechos fundamentales, como los actos de administración parlamentaria son en la actualidad susceptibles de ser controlados por los jueces.

- La teoría de los *interna corporis acta* como corolario del principio de la soberanía parlamentaria se debilita gravemente en la actualidad. Ello podría encontrar algunas luces en la tesis de la «irradiación de los derechos fundamentales», desarrollada por la jurisprudencia alemana.
- Así mismo, cuando el artículo 42 LOTC dispone el control por la vía de amparo de unos determinados actos sin valor de ley emanados del Parlamento, *sensu contrario*, deja un espacio a otro tipo de actos, los «actos parlamentarios en sentido estricto» que no son controlables jurisdiccionalmente.
- Nos unimos, por consiguiente, a la tesis de los profesores Bastida y Requejo según la cual el artículo 42 LOTC es inconstitucional, por cuanto dicha norma crea una zona de actuación del parlamento que no está sujeta a ningún control jurisdiccional (34).
- De otra parte, estimamos que una medida conveniente para la claridad de estos asuntos, consistiría en una reforma de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que corrigiese el error del artículo 42 y previese definitivamente **el control jurisdiccional de todos los actos sin valor de ley del parlamento**.
- Finalmente, un tema que merecería ser objeto de posteriores estudios sería el relacionado con la posibilidad de consagrar en el ordenamiento jurídico español, un auténtico e integral recurso de amparo contra las Leyes (35).

#### BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1997.

---

(34) BASTIDA, Francisco J. y REQUEJO, Juan Luis. «Cuestionario Comentado de Derecho Constitucional. El Sistema de Fuentes y la Jurisdicción Constitucional». Ariel Derecho, Barcelona, 1998.

(35) BORRAJO INIESTA, Ignacio. «Amparo Frente a Leyes» (En torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de diciembre de 1981). En: *Revista de Administración Pública*. Núm. 98, mayo-agosto 1982, págs. 179 y sigs.

**BASTIDA, Francisco J. REQUEJO, Juan Luis.** *Cuestionario Comentado de Derecho Constitucional.* El sistema de fuentes y la Jurisdicción Constitucional. Ariel. Barcelona, 1988.

**BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang.** *Escritos sobre Derechos Fundamentales.* Nomos Verlagsgesellschaft. Baden-Baden. 1993.

**GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo.** *Curso de Derecho Administrativo.* II. 4ª. Ed. Madrid. 1977.

#### ARTÍCULOS

**ARAGÓN, Manuel.** «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía». En: *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario.* Núm. 2, año 1990.

**BAÑO LEÓN, José María.** «El control sobre las disposiciones en materia de personal de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. En: *Revista Española de Derecho Administrativo.* Abril-Junio de 1989.

**BORRAJO INIESTA, Ignacio.** «Amparo Frente a Leyes» (En torno a la Sentencia del Tribunal Constitucional del 18 de diciembre de 1981). En: *Revista de Administración Pública.* Núm. 98, mayo-agosto 1982, págs. 179 y sigs.

**BON, Pierre.** «La constitutionnalisation du droit espagnol». En: *Revue Francaise de Droit Constitutionnel.* n.º 5, 1991.

**DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos.** «El recurso de amparo contra actos parlamentarios». En: *Revista de las Cortes Generales.* N.º. 42. 1997.

**GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad.** «Los actos de la administración parlamentaria». En: *Cuadernos de Derecho Público.* N.º 4, Mayo-Agosto de 1998.

**MOREAU, Bernard.** «Autonomie et carrière: Le Statut des fonctions publiques parlementaires.» En: *Revue Francaise d'administration Publique.* Octubre- décembre, 1993.

**PEREZ SERRANO JAUREGUI, Nicolás.** «Hacia una teoría de los Actos Parlamentarios.» En: *Revista de Derecho Público.* N.º 9, 1981.

**PUNSET BLANCO, Ramón.** «Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de constitucionalidad de las leyes.» En: *Revista Española de Derecho Constitucional.* N.º 43, Año 1995.

— «Jurisdicción Constitucional y Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley.» En: *Revista Española de Derecho Constitucional.* Año 10, n.º 28. Enero-Abril de 1990.

- «El control jurisdiccional de la actividad del asambleas parlamentarias y el estatuto de sus miembros en el derecho español.» En: *Revista de las Cortes Generales*. Separata. N.º 5, 1985.
- SOLI I ORDIS, Pere.** «La función pública parlamentaria: El Estatuto del Personal del Parlamento de Cataluña». En: *Autonomías. Revista Catalana de derecho Público*. n.º 17. Diciembre, 1993.
- SORIANO, José Eugenio.** «Enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa». En: *Revista de Administración Pública*. Enero-Abril, 1985.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo.** «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas.» En: *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*. Año 1989.
- TORRES MURO, Ignacio.** «El Control Jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra.» En: *Revista española de derecho constitucional.*, N.º 43, 1995.
- VERA SANTOS, José Manuel.** «El control en amparo de las resoluciones parlamentarias.» En: *Revista de las Cortes Generales*. N.º 43, 1998.