



Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria

FABIO
PASCUA MATEO

Estudios Constitucionales



Premio «Francisco Tomás y Valiente» 2013

FABIO PASCUA MATEO

FUENTES Y CONTROL DEL
DERECHO PARLAMENTARIO
Y DE LA ADMINISTRACIÓN
PARLAMENTARIA

Premio «Francisco Tomás y Valiente» 2013

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2014

ÍNDICE

| | <i>Págs.</i> |
|---|--------------|
| INTRODUCCIÓN | 15 |
| CAPÍTULO I. LAS FUENTES INTERNAS DEL DERECHO PARLA- MENTARIO (I). LAS FUENTES ESCRITAS | 19 |
| 1. <i>Los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado</i> | 19 |
| 1.1. Antecedentes históricos | 19 |
| 1.2. Recepción en la Constitución de 1978 | 28 |
| 1.3. Elaboración y Reforma | 29 |
| 1.4. Naturaleza Jurídica | 33 |
| 1.5. Contenido | 37 |
| 2. <i>El reglamento de las Cortes Generales y los acuerdos de las mesas del Congreso de los Diputados y el Senado en reunión conjunta</i> | 41 |
| 2.1. El precedente de la ley de cuerpos colegisladores y el modelo adoptado en la Constitución de 1978 | 41 |
| 2.2. Naturaleza jurídica y posible contenido | 45 |
| 2.3. Los acuerdos de las mesas del Congreso y el Senado en reunión conjunta | 47 |
| 3. <i>Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas</i> | 50 |
| 3.1. Recepción en los estatutos de autonomía | 50 |
| 3.2. Aprobación y reforma | 52 |
| 3.3. Naturaleza jurídica y contenido | 55 |
| a) Naturaleza jurídica | 55 |
| b) Contenido | 57 |
| 4. <i>Resoluciones interpretativas y de desarrollo</i> | 60 |
| 4.1. Derecho comparado y precedentes españoles | 60 |
| 4.2. Previsión reglamentaria y utilización práctica | 62 |
| 4.3. Naturaleza y rango normativo | 62 |
| 4.4. Las resoluciones en las asambleas autonómicas | 70 |
| 4.5. Las normas de procedimiento elaboradas por las mesas de las cámaras | 72 |

| | Págs. |
|--|-------|
| CAPÍTULO II. LAS FUENTES INTERNAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO (II). FUENTES NO ESCRITAS | 77 |
| 1. <i>Precedentes y usos parlamentarios</i> | 77 |
| 1.1. <i>Costumbre y precedente</i> | 77 |
| 1.2. <i>Valor del precedente parlamentario</i> | 79 |
| 1.2.1. <i>Valor jurídico</i> | 79 |
| 1.2.2. <i>Eficacia Política</i> | 83 |
| 1.3. <i>Requisitos del precedente parlamentario</i> | 85 |
| 1.3.1. <i>Requisitos subjetivos</i> | 85 |
| 1.3.2. <i>Requisitos objetivos</i> | 87 |
| a) <i>Materias vedadas al precedente</i> | 87 |
| b) <i>Carácter continuado del uso o precedente</i> | 89 |
| 1.3.3. <i>Requisitos de actividad</i> | 90 |
| a) <i>La publicación del precedente</i> | 90 |
| b) <i>Su motivación</i> | 92 |
| 2. <i>Los acuerdos de los grupos parlamentarios</i> | 93 |
| 3. <i>Las convenciones parlamentarias</i> | 94 |
| 4. <i>Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos</i> | 97 |
| 4.1. <i>Los reglamentos de los grupos parlamentarios</i> | 97 |
| 4.2. <i>Los estatutos de los partidos políticos</i> | 101 |
| 5. <i>Las reglas de cortesía parlamentaria</i> | 103 |
| 6. <i>Los principios del derecho parlamentario</i> | 105 |
| CAPÍTULO III. LAS FUENTES EXTERNAS | 111 |
| 1. <i>La Constitución</i> | 111 |
| 1.1. <i>La normas, principios y silencios constitucionales como fuente del derecho parlamentario estatal</i> | 111 |
| 1.2. <i>La eficacia de los preceptos constitucionales en el derecho de las asambleas autonómicas</i> | 115 |
| 2. <i>Los Estatutos de Autonomía</i> | 118 |
| 2.1. <i>Antecedentes históricos</i> | 118 |
| 2.2. <i>Regulación actual</i> | 120 |
| 3. <i>Las leyes orgánicas y ordinarias</i> | 122 |
| 3.1. <i>Las leyes orgánicas de contenido constitucionalmente tasado</i> .. | 124 |
| 3.2. <i>Las leyes sin reserva expresa</i> | 126 |
| 4. <i>Los decretos-leyes y reglamentos</i> | 128 |
| 5. <i>Los tratados internacionales y otras normas de derecho internacional y de la Unión Europea</i> | 130 |
| 5.1. <i>Los tratados internacionales</i> | 130 |

| | <i>Págs.</i> |
|--|--------------|
| 5.2. El derecho de la Unión Europea | 133 |
| a) Derecho originario y derivado que otorga facultades de información o poderes de control y autorización a los Parlamentos nacionales | 133 |
| b) Un caso límite: la imposición de deberes a los Parlamentos nacionales | 138 |
| 5.3. El derecho internacional o de la Unión Europea y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas | 142 |
| CAPÍTULO IV. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LOS PARLAMENTOS | 145 |
| 1. <i>Una cuestión preliminar: la naturaleza jurídica de la administración parlamentaria</i> | 145 |
| 1.1. La naturaleza administrativa de los órganos al servicio de las Cortes Generales | 145 |
| 1.2. Régimen jurídico | 148 |
| a) La autonomía presupuestaria como fundamento | 148 |
| b) Principios de organización; personalidad jurídica; formas de actuación y potestades de la Administración parlamentaria. Control y responsabilidad patrimonial | 152 |
| 2. <i>El estatuto de personal de las Cortes Generales y los estatutos análogos de las asambleas legislativas autonómicas</i> | 158 |
| 2.1. Recepción constitucional | 158 |
| 2.2. Naturaleza jurídica | 159 |
| 2.3. Contenido | 162 |
| 2.4. Los estatutos del personal de las Asambleas autonómicas | 165 |
| a) Rango normativo | 165 |
| b) Contenido | 169 |
| 3. <i>Las normas de régimen interior</i> | 171 |
| 3.1. En las Cortes Generales | 171 |
| a) Los reglamentos de régimen interior en la historia del Congreso de los Diputados | 171 |
| b) Regulación actual | 172 |
| 3.2. En las Asambleas autonómicas | 177 |
| 4. <i>La legislación administrativa general</i> | 178 |
| 4.1. Aplicación directa de la legislación administrativa | 180 |
| 4.2. Aplicación por remisión e incorporación de sus principios y reglas en las disposiciones parlamentarias | 185 |
| CAPÍTULO V. EL CONTROL DEL DERECHO PARLAMENTARIO | 189 |
| 1. <i>Significado y precedentes de los instrumentos jurisdiccionales de control de los actos parlamentarios</i> | 189 |
| 2. <i>Las vías internas</i> | 195 |

| | <u>Págs.</u> |
|---|--------------|
| 3. <i>Cuestiones comunes de los procesos ante el Tribunal Constitucional: representación y postulación</i> | 199 |
| 4. <i>El recurso de inconstitucionalidad</i> | 202 |
| 4.1. Legitimación | 202 |
| 4.2. Actos y disposiciones recurribles: en especial los actos de autorización | 208 |
| 4.3. Plazo de interposición | 215 |
| 5. <i>El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional</i> | 217 |
| 5.1. La naturaleza del recurso de amparo frente a actos parlamentarios | 218 |
| 5.2. Elementos subjetivos | 219 |
| a) Legitimación activa | 219 |
| b) Legitimación pasiva | 224 |
| 5.3. Elementos objetivos | 228 |
| 5.3.1. Requisitos objetivos de admisibilidad del recurso | 228 |
| a) Las normas parlamentarias con rango de ley y el recurso de amparo: la autocuestión de inconstitucionalidad | 228 |
| b) La modulación de la doctrina de los <i>interna corporis acta</i> en la jurisprudencia del Tribunal | 231 |
| c) La firmeza del acto impugnado | 232 |
| d) La especial transcendencia constitucional | 236 |
| e) La sustantividad propia del acto recurrido: aplicación de la doctrina del acto firme y consentido | 237 |
| 5.3.2. Normas que conforman el parámetro de la constitucionalidad del acto impugnado | 239 |
| 5.4. Elementos de actividad | 241 |
| a) El doble cauce procesal para interponer el recurso de amparo | 241 |
| b) El plazo de interposición | 243 |
| c) Procedimiento y efectos de la Sentencia | 245 |
| 6. <i>Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado</i> | 249 |
| 6.1. Legitimación | 251 |
| 6.2. Objeto | 252 |
| 6.3. Tramitación y sentencia | 254 |
| 7. <i>La impugnación por el gobierno de actos y disposiciones de los parlamentos autonómicos</i> | 255 |
| 7.1. Naturaleza y legislación activa y pasiva | 255 |
| 7.2. Resoluciones parlamentarias recurribles | 257 |
| 7.3. Tramitación | 260 |

| | <u>Págs.</u> |
|--|--------------|
| CAPÍTULO VI. EL CONTROL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ORDINARIOS | 261 |
| 1. <i>El recurso contencioso-administrativo</i> | 261 |
| 1.1. La afirmación del control jurisdiccional de la actividad administrativa de los parlamentos. Órganos competentes | 261 |
| 1.2. Capacidad y legitimación activa y pasiva | 265 |
| 1.3. Objeto del recurso | 268 |
| 1.4. Agotamiento de las vías administrativas previas | 275 |
| a) En materia de personal | 275 |
| b) Contratos administrativos | 277 |
| 2. <i>El control por las jurisdicciones civil y social</i> | 285 |
| 2.1. El orden jurisdiccional civil | 285 |
| 2.2. La administración parlamentaria ante el orden jurisdiccional social | 288 |
| 3. <i>Un último reducto de ausencia de control: los actos de nombramiento parlamentario</i> | 293 |
| BIBLIOGRAFÍA | 305 |