

El acto parlamentario y su control jurisdiccional¹

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ACTO PARLAMENTARIO.—2.1 Definición y requisitos.—2.1.1. Requisitos subjetivos.—2.1.2. Requisitos objetivos.—2.1.3. Requisitos formales.—2.2. Juridicidad y eficacia del acto parlamentario.—2.3. Clasificación y delimitación con figuras afines.—III. INTERNA CORPORIS, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO.—IV. EL CONTROL DEL ACTO PARLAMENTARIO.—4.1. Control interno.—4.2. Acto parlamentario con rango, fuerza o valor de ley.—4.2.1. La problemática del control jurisdiccional del acto parlamentario en la reforma constitucional.—4.3. Acto parlamentario sin rango, fuerza o valor de ley.—4.3.1. Actos impugnables: exigencias jurisprudenciales.—4.3.2. Especial relevancia constitucional.—4.3.3. Incidencia del recurso.—4.4. Una visión crítica del control de los actos parlamentarios.—V. CONCLUSIONES.—VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

RESUMEN

La dialéctica entre principio democrático y control judicial, entre autonomía parlamentaria y sometimiento al Derecho de todo poder público ha sido una constante a lo largo de la historia constitucional, con diferentes manifestaciones en cada tiempo y lugar. Este artículo examina la teoría del acto parlamentario, a través del análisis de sus caracteres esenciales, y las posibilidades de control respecto de la actuación parlamentaria, bien mostrando la doctrina de los “interna corporis” y su adecuación a las exigencias que de nuestro Estado Social Democrático y de Derecho se derivan, bien explorando las diversas formas efectivas de control, tanto internas como externas y jurisdiccionales, que nuestro ordenamiento jurídico establece. Se lleva a cabo además

* Egresado de la Universidad de Oviedo y del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

¹ Versión adaptada del Trabajo Fin de Máster presentado en la IV edición del Máster Universitario en Derecho Constitucional, impartido por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

una crítica al estado actual del control de los actos parlamentarios, principalmente exponiendo los hitos que se han alcanzado en la configuración del mismo y mostrando algunos de los campos de acción exentos del necesario control.

PALABRAS CLAVE: Teoría del acto parlamentario, interna corporis, Tribunal Constitucional, control jurisdiccional, soberanía parlamentaria.

ABSTRACT

The purpose of this work is to deal with several questions raised by Parliamentary law-specifically, the concept of parliamentary act and its judicial review. The aim of contemporary constitutionalism is seemingly in significant conflict with the idea of parliamentary sovereignty, especially where constitutionalism is safeguarded through judicial review. This paper provides a circumscribed theory of parliamentary act, which seeks a critical approach to its control, particularly by means of judicial review. Parliamentary action could be verified by different instruments, either through internal proceedings, or through judicial review. Although this question encounters considerable difficulties when explaining the development of an effective and respectful control, this work attempts to focus chiefly on the need of this judicial review, not only because it is an essential safeguard to maintain the standards of law, but also because a more completely control means a better democracy.

KEY WORDS: Parliamentary act, parliamentary sovereignty, interna corporis theory, internal proceedings, Constitutional Court, judicial review.

I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo examina la teoría del acto parlamentario y su control, esto es, la posibilidad de que una autoridad externa al Parlamento enjuicie la actividad parlamentaria, aspecto controvertido en la teoría constitucional y sometido al devenir de la historia y de las circunstancias de cada tiempo y lugar, en tanto que el principio de autonomía parlamentaria y su independencia son garantías democráticas para un ejercicio legítimo y soberano de la voluntad popular. La separación de poderes implica que la actuación de estos —legislativo, ejecutivo y judicial— lleva aparejada la idea de un control recíproco entre ellos, impidiendo por tanto una actuación despótica del Poder Público, fin principal sobre el que se edificó el constitucionalismo y el concepto mismo de Constitución, conjuntamente con el reconocimiento de un catálogo de derechos —y no privilegios—, que queda reflejado en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, disponiendo éste que “*toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de Constitution*”.

Así, el Parlamento, en tanto en cuanto representa la realización del principio democrático, caracterizado por ser un poder constitucional con

legitimidad originaria y directa, no puede sufrir injerencias ilegítimas ni estar subordinado a otros poderes o sujetos. Ahora bien, la Constitución Española es un texto jurídico y político, que impone al Estado —en cuanto conjunto de poderes constituidos— el pleno sometimiento de su contenido, en particular declarando una vigencia *cuasi* irrestricta de los derechos fundamentales. Puede observarse por tanto una tensión entre la teórica autonomía-soberanía del Parlamento y el Estado de Derecho proclamado por la Constitución, pudiendo provocar importantes disfunciones en la organización y ejercicio de los poderes del Estado. En definitiva, en un Estado Social y Democrático de Derecho, como el proclamado por la Constitución Española en su artículo primero, se hace necesario definir las relaciones entre los distintos Poderes del Estado, cuáles son los límites en los que cuyo ejercicio se considera legítimo y las formas de control, interno o externo, que se establezcan.

En cuanto a la estructura del trabajo, se aborda, en primer lugar, una teoría del acto parlamentario que, mediante los elementos clásicos de toda teoría del acto jurídico —definición y requisitos o presupuestos— y otros aspectos conexos —juridicidad, delimitación con figuras afines o tipología—, permita explicar su especial naturaleza y ser el punto de apoyo sobre el que desarrollar sus formas de control. A continuación, se analiza la teoría de los *interna corporis*, en tanto primera concepción del control de los actos parlamentarios y elemento esencial para comprender el proceso evolutivo que esta, sobre la base del concepto de Constitución, ha sufrido desde los orígenes del constitucionalismo. En tercer lugar, se examinan las diferentes formas de control, bien de carácter interno, a través del procedimiento de reconsideración que los Reglamentos parlamentarios reconocen, bien de carácter externo y jurisdiccional. Finalmente, toda vez que han quedado patentes las distintas formas de control, se expone tanto una visión crítica del control en torno a los actos parlamentarios, como una referencia a algunos actos parlamentarios que aún hoy se encuentran exentos del necesario control.

II. EL ACTO PARLAMENTARIO

En el acto parlamentario debe destacarse en primer lugar que, a diferencia de otras disciplinas jurídicas, en particular en Derecho privado y Derecho administrativo, no existe en el Derecho parlamentario una teoría general del acto parlamentario², ocasionando que en su concepción se to-

² Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987): *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 67. Sin embargo, distinta opinión mantiene BIGLINO CAMPOS, pues señala que “la singularidad estriba en que el acto parlamentario se ha enfocado habitualmente desde la concreta, y por ello, limitada óptica de los *interna corporis*”, de tal manera que esta sería una teoría general y completa del acto parlamentario, si bien ya no puede ser admitida con los planteamientos y presupuestos actuales del Estado Social y Democrático de Derecho (BIGLINO CAMPOS, P. [1999]): “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1, pp. 42-44).

men en cuenta características propias de los otros campos en un intento de construir una teoría general con base en sus peculiaridades. Así, hasta el momento su estudio se ha realizado sin carácter sistemático, centrado en distintos elementos del mismo, aunque con cierto consenso en torno a la necesidad de la adopción *prima facie* de la concepción administrativista del acto³.

En cuanto a los objetivos que se pretenden con una teoría del acto parlamentario, conviene recordar que la razón del acto administrativo radicó en la búsqueda de su judicialidad, en la búsqueda de criterios que permitieran garantizar un control jurisdiccional de la actividad de la Administración. Por el contrario, el acto político buscó precisamente huir del control jurisdiccional en tanto que podía suponer unas injerencias ilegítimas en la acción política⁴. Ahora bien, ¿cuáles son realmente las razones que justifican la búsqueda de una noción sistemática del acto parlamentario? No parece que pueda acogerse ninguna de las fundamentaciones que han adoptado otras ramas del conocimiento jurídico, pues la naturaleza y función parlamentaria presenta peculiaridades propias, que no se enmarcan ni en el acto propio de la Administración, sustentado por el principio de legalidad y eficacia, ni en el mero acto político de gobierno.

Las actuaciones del Parlamento que se sustentan a través de los actos parlamentarios presentan *prima facie* la característica de que suponen el ejercicio de prerrogativas constitucionales, bien sea ejerciendo la potestad legislativa y demás funciones constitucionales que la Constitución le atribuye, bien a través de las garantías de autonomía e independencia que se otorgan al Parlamento. En tanto en cuanto se mantiene que la función parlamentaria no es en sí misma soberana, puesto que se halla sujeta a los límites que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios establecen⁵, es necesario establecer los mecanismos de control que hagan cumplir tal cualidad, pues de nada sirven las garantías si no se asegura su cumplimiento. En primer lugar, deben establecerse medios internos, de tal manera que sean los propios órganos parlamentarios los que, ante un acto parlamentario contrario al ordenamiento, puedan depurar su existencia, pero también medios externos, que actúen en determinadas circunstancias para asegurar la coherencia del sistema constitucional y la salvaguardia en última instancia del artículo 9.1 de la Constitución Española (en adelante, “CE”). Ahora bien, este control externo no puede ser establecido de tal manera que altere el principio de separación de poderes, ni siquiera de tal forma que suponga una disminución en la primacía *teórica* del principio democrático y su reflejo en el Parlamento sobre el resto de los Poderes del Estado.

³ Cfr. ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998): *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 95-101.

⁴ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, pp. 67-68.

⁵ Nótese que en ambos casos no existe intangibilidad para su reforma, siendo precisamente el Poder Legislativo el encargado de llevar a cabo su reforma, pero mientras que la misma no se haga —con las significativas particularidades que acarrearán, en particular para la reforma constitucional— ambas normas jurídicas actúan como marco jurídico en el que el Parlamento se desenvuelve.

En este marco se encuadra la necesidad de elaborar una teoría general del acto parlamentario, a través de un conjunto de elementos, principios, prácticas y costumbres con singularidad propia, que permita una labor eficaz del Parlamento, pero que además sirva como garantía para los ciudadanos ante cualquier intento de irresponsabilidad total parlamentaria, salvaguarde el pluralismo político y asegure la supremacía constitucional.

2.1. Definición y requisitos

En la concepción del acto parlamentario es necesario tener presente una primera precisión metodológica, relativa a la diversidad funcional que puede presentar la actuación parlamentaria. *Prima facie* es fácil observar como ciertas actuaciones parlamentarias —para no denominarlas aún como actos— gozan de contenido legal, en tanto están destinadas a producir unos efectos jurídicos determinados, mientras que otras carecen de dicho contenido pues no producirán ningún efecto jurídico, sino que se engarzan en el ejercicio de la acción política.

A este respecto, si observamos las funciones clásicas de los Parlamentos no parece difícil distinguir entre la acción propiamente legislativa, de la función de control de gobierno e incluso del ejercicio de la función presupuestaria. Pero, además, en la actualidad las funciones de éstos no se acaban con dichas funciones, sino que se extienden para abarcar otras nuevas, como por ejemplo un control, dígase difuso, de otros órganos con relevancia constitucional a los que escrutan mediante comparecencias, informes, nombramientos, etc. Los actos legislativos suponen una parte importante de la actuación del Parlamento, pero no única y exclusiva, por lo que aquellos que carecen del elemento legislativo han de ser tenidos también en cuenta en la idea de elaborar una teoría general del acto parlamentario⁶. En suma, lo que se pretende mostrar es que esta diversidad de actuaciones no puede limitar una consideración del acto parlamentario en cuanto a la producción de unos determinados efectos jurídicos⁷. Adoptando estos postulados se dificulta la adopción de una teoría sistemática del acto parlamentario, pues ciertos actos, con un valor determinado, quedarían excluidos de la lógica parlamentaria y serían calificados como meros actos políticos.

⁶ Así PÉREZ SERRANO pone de manifiesto que la carencia en la doctrina francesa y británica en torno al acto parlamentario, en tanto que estas tienen una concepción exclusivamente legislativa del mismo (Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 62).

⁷ Así, por ejemplo, ARANDA ÁLVAREZ define al acto parlamentario como “el ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus Cámaras o uno de los órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias, y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica”. Aspecto distinto es el hecho de que se tome una concepción de acto que parta de la necesidad de que los efectos del mismo —sean jurídicos o no— sean obra exclusiva de la norma jurídica (Cfr. BIGLINO CAMPOS, P. (1999): “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1, p. 41).

En consecuencia con la tesis que aquí se adopta, el elemento esencial en la configuración del acto parlamentario es el carácter subjetivo del mismo y la forma en que es producido, es decir, los sujetos que lo producen y en base a qué concreto ejercicio competencial, más allá de unos concretos efectos jurídicos. Con base en esto, define GARCÍA MARTÍNEZ el acto parlamentario como “cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en ejercicio de una potestad parlamentaria”⁸, aunque más completa aún es la definición dada por PÉREZ SERRANO, que entiende al acto parlamentario como “aquella 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”⁹. Estos caracteres concurren en todo acto parlamentario, en tanto que permiten que un acto inicial, con unas determinadas características, se convierta en un acto final, que presenta otros rasgos determinados, principalmente en función de la concurrencia de los elementos subjetivos, objetivos y formales.

2.1.1. *Requisitos subjetivos*

En primer lugar, el acto en cuestión debe ser imputable al Parlamento, a sus Cámaras o a uno de sus órganos, pues un elemento diferencial del acto parlamentario es el sujeto que lo emite, con sus particularidades propias y que se distingue subjetivamente de otros actos administrativos realizados por el resto de las Administraciones Públicas, en tanto la competencia para dictarlo se atribuye a unos determinados sujetos de Derecho.

Así, en primer lugar, el acto puede venir del Parlamento, es decir, de la necesaria concurrencia de la actuación de ambas Cámaras para la formulación de un único acto parlamentario. Esta unidad de acto sólo se produce *stricto sensu* en el supuesto reflejado en el artículo 94.1 CE, que señala que “la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales”¹⁰. En el resto de casos en que las Cortes Generales participan como tal no se trata de un acto parlamentario sino de un acto en el Parlamento cuya característica esencial y diferenciadora respecto del acto parlamentario es que participa, además del Poder Legislativo, otro órgano constitucional.

Además de las Cortes Generales en cuanto tal, las Cámaras individualmente consideradas son también sujetos de Derecho competentes para producir un acto parlamentario. Sin embargo, una gran parte de los actos parlamentarios, en particular muchos de los que se consideran parciales o procedimentales, provienen de alguno de los órganos de las Cámaras, surgiendo entonces el problema de la identificación de los mismos. Sin entrar

⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 69.

⁹ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 76.

¹⁰ Se entiende aquí en cuanto actuación sucesiva de ambas Cámaras pero con una unidad de acto final (cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 78 y ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 141).

en el fondo del problema, que aún no encuentra pacífica resolución en la doctrina, se dirá que órgano parlamentario es aquel capaz de imputar su actividad a la Cámara, atribuyendo a su actuación los efectos jurídicos de aquella.

Ahora bien, aceptando que estos tres son *de iure* los sujetos capacitados para realizar un acto parlamentario, no toda actuación de los mismos puede calificarse como tal, pues el artículo 79.1 CE dispone que “para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con la asistencia de la mayoría de sus miembros”. Se establece por tanto un requisito que pudiera considerarse *previo* a la propia consideración del requisito subjetivo, en tanto que no habrá propiamente sujeto de Derecho en tanto que el Parlamento no se hallare reunido conforme a las reglas que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios dispongan y con un quórum determinado¹¹.

2.1.2. *Requisitos objetivos*

Además de los requisitos subjetivos, deben concurrir también una serie de requisitos objetivos, es decir, las notas que debe reunir el acto parlamentario en cuanto tal, no en relación con los sujetos tienen capacidad jurídica para crearlo. En este punto, se ha seguido básicamente a la doctrina administrativista para su determinación, distinguiendo así entre el presupuesto de hecho, el fin, la causa y los motivos del acto parlamentario¹².

Siguiendo a ARANDA ÁLVAREZ podría decirse que el presupuesto de hecho es el tipificado por la norma que se ha de aplicar, y por tanto el acto parlamentario se trata siempre de un acto reglado reconocible; el fin es el efecto jurídico fundamental perseguido por el acto, que habrá de ser además el que establezca la norma que tipifica el presupuesto de hecho; y la causa, que sería la propia norma de aplicación. Las grandes construcciones teóricas del acto parlamentario acogen casi sistemáticamente esta influencia administrativista en los requisitos objetivos del acto, pues señala PÉREZ SERRANO que “por lo que se refiere a los requisitos objetivos, pueden mencionarse, siguiendo a la doctrina administrativa, de una parte, el presupuesto de hecho; en segundo término, el fin; en tercer lugar, la denostada causa, y, por último, los motivos. Acaso no se den con claridad [...] todos los requisitos objetivos, pero [...] es preciso contar con todos ellos para la perfección del acto”¹³.

¹¹ Así, la Constitución dispone en su artículo 79 que “para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidos [sic] reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros. Dichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas y las que para elección de personas establezcan los Reglamentos de las Cámaras”.

¹² Tanto PÉREZ SERRANO, GARCÍA MARTÍNEZ y ARANDA ÁLVAREZ sostienen tesis muy similares al respecto.

¹³ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, pp. 79-80.

Planteada esta unanimidad en torno a los requisitos objetivos del acto parlamentario, creo necesario apuntar que esta concepción no satisface plenamente a una elaboración adecuada de la teoría del acto parlamentario, pues la traslación de las nociones administrativas al Derecho parlamentario, por su diferente naturaleza, genera problemas de plenitud y coherencia en el razonamiento jurídico. La Administración, en nuestro sistema jurídico, actúa normalmente con una vinculación positiva al ordenamiento, de tal modo que ese acto jurídico de la Administración se encuentra subordinado jerárquicamente a la ley, y por tanto el acto administrativo tiene que adaptarse a esta realidad¹⁴. Ahora bien, el acto parlamentario se encuentra vinculado, ciertamente, a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios, pero no tiene como nota característica esa subordinación y vinculación positiva respecto de la ley. Podría decirse, incluso, que existen ocasiones que difuminan esta vinculación positiva a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios. Piénsese, por ejemplo, en una ruptura constitucional, en la que el Parlamento ha de otorgarse, en primer lugar, un Reglamento que regule toda la actuación posterior, pero que en cuanto se trata de una ruptura con la legalidad anterior no encuentra vinculación positiva alguna¹⁵.

En segundo lugar, se establece como requisito la concurrencia de un fin, en el sentido del efecto jurídico fundamental perseguido por el acto, pero no parece que el acto parlamentario deba llevar aparejado siempre un efecto jurídico. Estando de acuerdo con CASTÁN TOBEÑAS cuando afirma que el acto jurídico es “el hecho humano producido por la voluntad consciente exteriorizada y que produce un efecto jurídico”¹⁶, en tanto que el acto parlamentario no es única y exclusivamente un acto jurídico, puesto que excede del ámbito de lo jurídico para adentrarse también en la naturaleza política, y que consecuentemente deberá tener también un reflejo en sus fines.

Señala GARCÍA DE ENTERRÍA que “el acto debe servir al fin en consideración al cual la norma ha configurado la potestad que el acto ejerce”¹⁷, por lo que en el Derecho parlamentario esta podría ser “el interés general o la utilidad pública, aun contando con los riesgos que toda generalización o indefinición traen consigo”¹⁸. El problema surge aquí en determinar qué es el interés general o la utilidad pública, pues se trata de un concepto jurídico indeterminado, y aun aceptando que la Constitución

¹⁴ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (2011): *Curso de Derecho Administrativo I*, Pamplona, Thomson Reuters, pp. 567-570.

¹⁵ Entre los citados autores ninguno tiene dudas en afirmar la categorización del concepto de “ley” como acto parlamentario, pero en la conceptual pirámide jerárquica de elaboración normativa, la posibilidad de legislar se encuentra habilitada por otras normas superiores o primarias respecto a ella, llegando un momento en que no hay habilitación alguna anterior, aspecto que puede producirse bien en la Constitución, bien en una hipotética norma de organización del Parlamento cuando se ha producido una ruptura del orden constitucional y se está procediendo a la elaboración de la misma. ¿Podría afirmarse que dicha norma, pese a cumplir las notas esenciales, es algo distinto a un acto parlamentario?

¹⁶ CASTÁN TOBEÑAS, J. (1978): *Derecho civil español, común y formal*, Madrid, Reus, p. 650.

¹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (2011), *op. cit.*, p. 579.

¹⁸ ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 145.

es “un orden o sistema de valores”¹⁹, que incluso construye un Estado valorativo a través de los valores superiores del ordenamiento jurídico que la Constitución determina, la apreciación del interés general, esto es, la determinación de lo que es o no es interés general corresponde primariamente a las Cortes Generales, pues a ellas se atribuye la representación de la voluntad popular, única manera en un Estado democrático de materializar dicho interés general. Aceptando por tanto que la apreciación del interés general corresponde al Parlamento, precisamente el sujeto —uno de ellos, aunque el resto se inserten en su seno— competente, no parece por tanto que sea posible establecer como requisito algo que *a priori* siempre es un elemento concurrente, precisamente en tanto que a ese acto parlamentario debe presuponerse el interés general.

Finalmente, en relación con los motivos, parece correcto afirmar que todo acto jurídico debe llevar aparejado una motivación jurídico-política, aunque la forma de expresión y exteriorización pueda variar, siendo esta generalmente expresada en el preámbulo del acto.

Se ha visto que el tratamiento que hasta ahora se ha dado a los requisitos objetivos del acto parlamentario no satisface completamente la búsqueda de unos criterios que aporten claridad a la hora de entender y delimitar la figura del acto parlamentario, en particular para poder analizar luego sus causas de invalidez, pero esto no es óbice para tratar de aportar algún tipo de previsión al respecto, incluso tomando como referencia al Derecho administrativo, aunque con las particularidades necesarias que caracterizan al acto parlamentario.

Así, en primer lugar, parece apropiado destacar el contenido del acto, el cual, siguiendo a GARRIDO FALLA, puede concebirse como “la declaración de conocimiento, voluntad o juicio en que el acto consiste. Se identifica así con el objetivo del acto, y en razón de él un acto se diferencia sustancialmente de otro, [entendiendo] por contenido u objeto del acto administrativo el efecto práctico que con dicho acto se pretende obtener, [...] [exigiendo] la regularidad del acto administrativo que su contenido sea determinado o determinable, posible y lícito”²⁰. Pese a que es esta una concepción del contenido que parte del acto administrativo, no hay problema en afirmar que todo acto parlamentario tiene que cumplir con esas notas características. Además, creo necesario introducir aquí una singularidad propia del Derecho parlamentario, pues acto parlamentario debe ser exclusivamente aquel que su contenido lleva aparejado el ejercicio de una función típica del Parlamento²¹, entendiéndose por función típica aquellas que la Constitución le otorga en tanto Poder del Estado y/o que son directamente derivadas de prerrogativas que aseguran la independencia y autonomía del Parlamento.

¹⁹ STC 8/83.

²⁰ GARRIDO FALLA, F. (1994): *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, p. 458.

²¹ De manera análoga a como se toma en el resto de ramas del Derecho.

Así, el Parlamento puede llevar a cabo, al igual que todas las Administraciones Públicas, actuaciones administrativas para satisfacer sus necesidades en un ámbito material determinado, pero en tanto en cuanto que este acto no es el ejercicio de una función constitucional —ejercicio de la potestad legislativa, control de gobierno, designación de autoridades, etc.—, ni tampoco un ejercicio necesario para salvaguardar su autonomía e independencia, esta actuación no sería considerada como un acto parlamentario. Estas actuaciones, sean de carácter administrativo, civil o laboral podrán ser adscritas a la teoría clásica administrativa, a una categoría de actos de administración parlamentaria o, en fin, a una actuación privada sujeta a límites por el sujeto que la realiza, pero por su contenido —y elaboración— no es un acto parlamentario, y calificarlo como tal lleva a sustraer una situación ordinaria del Derecho común²² que las debe regir, con unos mayores privilegios para la Administración —en este caso el Parlamento— y una merma en los medios de defensa de los particulares.

2.1.3. *Requisitos formales*

En último lugar, todo acto parlamentario se caracteriza también por requerir una forma determinada, esto es, lo que en la doctrina administrativa se refiere “al modo de declaración de una voluntad ya formada, como medio de transporte de dicha voluntad del campo psíquico al jurídico, a los fines de asegurar su prueba y de permitir el exacto conocimiento de su contenido, [...] [abarcando] también el conjunto de formalidades y trámites a través de los que la voluntad se configura; esto es, el procedimiento de formación de dicha voluntad”²³.

En primer lugar, la forma hace referencia a la necesidad de que la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo, en cuanto voluntad unitaria de un órgano formado por una multiplicidad de voluntades individuales²⁴, se conforme según un procedimiento previamente determinado, señalando CARNELUTTI que el procedimiento es la “concatenación de actos encaminada a la producción de un efecto jurídico”²⁵, profundizando más PEREZ SERRANO al destacar que se trata de “la serie de trámites que han de seguirse para que un hecho adquiera jurídicamente fuerza obligatoria de acto jurídico”²⁶, debiendo destacarse además que, con carácter general, se trata en todo caso de una “sucesión preestablecida [...] a través

²² Derecho común entendido como aquel Derecho que le regiría sin mediar los privilegios jurisdiccionales y materiales que se le otorgan al Parlamento por el hecho de su independencia y autonomía.

²³ GARRIDO FALLA, F, *op. cit.*, p. 472.

²⁴ Diputados, Senadores, Grupos Parlamentarios y órganos del Parlamento.

²⁵ Cit. en PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 68 (fuente original: CARNELUTTI, F. (1941): “Teoría general del Derecho”, *Revista de Derecho privado*, p. 228).

²⁶ PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, p. 80.

de los cuales el Parlamento ejerce sus funciones [...] [y] que se define por los vínculos que existen entre los distintos actos parlamentarios”²⁷.

Ahora bien, la importancia del procedimiento en el Derecho parlamentario tiene también una influencia notable en la propia concepción del procedimiento a partir de la figura del acto parlamentario, pues aunque el primero está conformado básicamente por actos parlamentarios, el resultado final y la singularidad de los mismos varía en función de la teoría que se adopte. Así, en un primer lugar surge la teoría del acto complejo, que entiende que “todo el procedimiento es un único acto jurídico cohesionado por el acto jurídico final, o mejor por su efecto jurídico que constituye la esencia del acto jurídico complejo”²⁸. Sin embargo, esta teoría obvia la singularidad del acto parlamentario como tal y sólo se fija en su producción final, esto es, en su resultado, lo que no parece muy acorde con la idea que se trata de defender aquí en torno a una teoría general del acto parlamentario.

Precisamente, para tratar de resolver esta crítica, se desarrolla una segunda teoría en la que el procedimiento es una concatenación de actos seguidos y heterogéneos²⁹ entre sí que confluyen en un acto final³⁰. No obstante, en esta no se pierde la singularidad de los distintos actos que darán lugar al acto final, es decir, se presupone la autonomía y singularidad de cada uno de esos actos parciales, similares a los actos de trámite en el Derecho administrativo³¹, y que se caracterizan por tanto como actos instrumentales o presupuestos del acto final. Desde este segundo punto de vista la observancia del procedimiento se configura como un requisito de validez del acto³², presentando por tanto mayores posibilidades de impugnación³³. Desde esta segunda perspectiva, la inobservancia del procedimiento será uno de los vicios en que pueda incurrir el acto parlamentario y sobre el que podrá recaer el control jurisdiccional. En suma, se concibe así el procedimiento parlamentario “como una pluralidad de actos jurídicos que se suceden en una secuencia temporal y que se encuentran funcionalmente dirigidos a la realización de un acto jurídico final”³⁴, realizados precisamente por órganos del Parlamento a través de los cuales se conforma su voluntad en el ejercicio de una función parlamentaria, pudiendo ser concebido entonces el acto parlamentario como “unidad base del procedimiento”³⁵.

Por otra parte, el procedimiento parlamentario tiene también una perspectiva política, pues este se configura como un conjunto de garantías de meditación y debate que permiten plasmar la pluralidad societal a través del

²⁷ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 119.

²⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 119.

²⁹ Heterogéneos por razón de su naturaleza, de su función o de su diverso origen.

³⁰ Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, pp. 42-44.

³¹ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R., *op. cit.*, p. 595-597.

³² Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, p. 71.

³³ Pues determinados vicios en los actos de trámite pueden acarrear la nulidad o anulabilidad del acto final (Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 121).

³⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 67.

³⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, pp. 67-68.

discurso parlamentario³⁶, y esas garantías de diálogo contribuyen además a una mejor eficacia en la actuación parlamentaria, sin olvidar tampoco que, como señala KELSEN, el parlamentarismo en general, y el procedimiento parlamentario en particular, tiende a lograr compromisos entre las distintas fuerzas políticas³⁷, pues en tanto se establecen pautas regladas de intercambio de opiniones en un espacio dilatado de tiempo se favorece una reflexión serena que, en la búsqueda del interés general, logra compromisos entre los distintos actores políticos.

En fin, en el Derecho parlamentario los aspectos materiales y formales se encuentran estrechamente unidos³⁸, pues cada competencia es ejercitada con una forma determinada de exteriorización, de manera que se concibe al procedimiento no sólo como forma de manifestación de la voluntad del Parlamento, sino también como cauce a través del cual se conforma la voluntad del mismo.

2.2. Juridicidad y eficacia del acto parlamentario

Habida cuenta de estas características, la actuación parlamentaria que conduce a un acto parlamentario es generalmente la realización de una potestad jurídicamente atribuida y mediante el procedimiento establecido, lo que configura a este como un acto aplicativo de norma, rasgo esencial a la hora de determinar las posibilidades de control jurisdiccional que se ciernen sobre el acto parlamentario.

Algunas de las concepciones del acto parlamentario vinculan esta noción a los efectos jurídicos producidos por su actuación, de tal manera que todo ejercicio competencial tendría que “crear, extinguir o modificar una situación jurídica”³⁹. Además de la crítica antes mencionada, tomando como base la supuesta falta de juridicidad de ciertos actos, podría argumentarse que esta no deriva de los efectos jurídicos producidos —como si ocurre en Derecho privado⁴⁰—, sino que es una consecuencia del acto parlamentario, en tanto en cuanto su producción ha seguido unos cauces formales preestablecidos normativamente y que, posiblemente, sea *per se* la forma de adopción de otro acto parlamentario. Determinados actos parlamentarios no producen *prima facie* ningún efecto o consecuencia jurídica determinada en el sentido de que produzcan una modificación de la relación jurídica preexistente, pero en cambio sí que han de ser catalogados como actos jurídicos con base en que aparecen en una forma determinada y conforme a unos procedimientos que el ordenamiento jurídico establece.

³⁶ KRIELE, M. (1980): *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*, Madrid, Depalma, pp. 261–262.

³⁷ Cf. KELSEN, H. (2009): *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK, pp. 92–103.

³⁸ Cf. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N., *op. cit.*, p. 80.

³⁹ ARANDA ÁLVAREZ, E., *op. cit.*, p. 141.

⁴⁰ Cf. BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, p. 44.

Por otro lado, la juridicidad de una actuación no debe presuponer la existencia del acto, pues cabe suponer que haya meras actuaciones materiales que produzcan consecuencias jurídicas, aun cuando ese hecho se ejecute en cualquier forma y sin procedimiento alguno⁴¹. En todo acto jurídico, en particular aquellos que se derivan de la actuación de los poderes públicos, los sujetos intervinientes carecen de la facultad de poder determinar las consecuencias jurídicas, pues estas han sido previamente fijadas por la ley. En el caso del acto parlamentario, esto se muestra en relación a que el Parlamento no puede fijar en el momento del acto las consecuencias jurídicas que produce ese acto en sentido abstracto, es decir, este podrá tener un contenido determinado, pero que ese contenido tenga, por ejemplo, fuerza jurídica no se deriva del contenido del mismo, sino que este se encuentra respaldado previamente por el ordenamiento jurídico. En otras palabras, los efectos del acto son obra exclusiva de la norma jurídica previa⁴², no de la actuación parlamentaria *stricto sensu*.

En cuanto a los efectos del acto parlamentario, PÉREZ SERRANO afirma que pueden distinguirse entre “estrictamente jurídicos”, “jurídicos y políticos” y “estrictamente políticos”, mientras que por el contrario, ARANDA ÁLVAREZ señala ya como uno de los requisitos del acto parlamentario el hecho de que este “cre[e], exting[a] o modifi[que] situaciones jurídicas”, pero sin dar una definición en abstracto de que se ha de entender por situación jurídica, pues incardina su explicación en la diferenciación entre actos concretos, singulares, parciales y/o totales mediante la ejemplificación de supuestos. Tanto la definición como los requisitos que se han adoptado para la caracterización del acto parlamentario llevan aparejado una diversidad en cuanto al contenido del mismo, que no se circunscribe únicamente a la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas, sino que abarca además otro tipo de efectos, que pueden denominarse políticos, pues tanto su fin como su exteriorización, que no su realización en cuanto procedimiento, no presenta ningún tipo de incidencia directa en el ordenamiento jurídico.

2.3. Clasificación y delimitación con figuras afines

En primer lugar, es posible distinguir entre actos parlamentarios legislativos y no legislativos, lo cual alude básicamente al ejercicio o no de la más importante potestad parlamentaria, esto es, la función legislativa. Así, se entenderá por acto parlamentario legislativo aquel “acto parlamentario —en tanto que en él concurren los requisitos antes analizados— que tiene por objeto imponer una conducta caracterizada por la abstracción de

⁴¹ Imagínese, por ejemplo, el fallecimiento de un Diputado. Se trata de un hecho natural que produce unas consecuencias jurídicas determinadas —acreditación electoral, retribución, sustitución, etc.—, pero sin que se derive de ello que se trata de un acto jurídico por producir dichos efectos jurídicos.

⁴² Cfr. BIGLINO CAMPOS, P., *op. cit.*, pp. 42-47.

dicha conducta, y cuyo cumplimiento se prolongará indefinidamente en el tiempo cada vez que se produzca la descripción que la norma haga de dicha conducta⁴³. Asimismo, dentro de los actos parlamentarios legislativos puede distinguirse entre los actos legislativos formales, que responden al ejercicio de la potestad legislativa y tienen como finalidad aprobar una norma con rango de ley; y los actos legislativos de carácter interno, en particular los Reglamentos de las Cámaras y el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que, aun no integrándose en el ordenamiento jurídico con rango formal de ley, se predica de los mismos valor o fuerza de ley.

Por otra parte, los actos parlamentarios no legislativos son todos aquellos que no englobándose en la categoría de acto legislativo, por no responder a la definición dada, siguen reuniendo los caracteres básicos del acto parlamentario. Para poder contextualizar esta categoría hay que tener presente las notas características que se otorgan al Parlamento, pues su actividad no se limita a la aprobación de normas jurídicas, sino que se extiende a una amplia actuación que tiene que tener su reflejo en los actos parlamentarios. Así las cosas, es posible distinguir entre actos de control, relativos a la función de control parlamentario sobre el Gobierno y que se manifiestan, así, en la investidura del Presidente del Gobierno o en la moción de censura; actos de organización, administración y control, que se muestran en el ejercicio de la autonomía parlamentaria cuando ejerce facultades singulares y propias, como es por ejemplo la aprobación del presupuesto de la Cámara; y otro misceláneo de actos para el ejercicio de las demás funciones parlamentarias: designación de autoridades, suplicatorio, etc.

En esta segunda categoría suele englobarse, además, una forma de participación parlamentaria peculiar, esto es, los actos no legislativos de carácter meramente legislativo, referidos a la tramitación de textos normativos no elaborados por las Cámaras y que se insertan en el ordenamiento jurídico con rango formal de ley, supuesto que en nuestro ordenamiento jurídico se manifiesta con los Decretos-ley y los Decretos legislativos⁴⁴. En este último caso, la intervención parlamentaria se realiza a través del control parlamentario, en este caso no en abstracto sobre el Gobierno sino sobre una actuación determinada, por lo que *stricto sensu* se puede catalogar como una categoría independiente de las demás, aunque en el caso de los decretos legislativos, que necesita de un *prius* que otorgue la facultad de normación al Gobierno, pudiera ser interesante analizar si esa ley de delegación o ley de bases se enmarca en un acto parlamentario legislativo o no, puesto que

⁴³ MARAÑÓN GÓMEZ, R.; RIPOLLÉS SERRANO, R. (2014): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, Madrid, La Ley, p. 42.

⁴⁴ Se trata esta de una técnica que supone una de las quiebras más importantes de los principios esenciales del constitucionalismo, al disociar el monopolio parlamentario sobre la ley. En una breve caracterización, puede decirse que son instrumentos de naturaleza mixta, puesto que presentan la forma de decreto, en tanto son dictados por el Gobierno, pero son además Ley, pues el sistema constitucional le dota del mismo rango de las normas de producción parlamentaria y que, en palabras del TC, sirven a la posibilidad de “dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual, siempre que su utilización se realice bajo ciertas cautelas” (STC 3/1983).

pese a que formalmente es una ley, no se adapta perfectamente a la definición que hemos otorgado a dicha categoría.

En fin, es posible atender a un alto número de criterios, y así GARCÍA MARTÍNEZ distingue además entre actos *normativos, no normativos y de organización, administración y gestión*; actos *constitutivos, declarativos y extintivos*; actos *atributivos y traslativos de competencias*; actos *discrecionales y reglados*; actos *colegiales e individuales*; actos *simples y complejos*; actos *unilaterales y bilaterales*; actos *impugnables y no impugnables*; y actos *nulos y anulables*⁴⁵.

Ahora bien, no obstante lo anterior debe tenerse presente que la actividad del Parlamento no se agota en el acto parlamentario, sino que en nuestro sistema Constitucional, precisamente por el papel central que la Constitución otorga a las Cortes Generales, pueden observarse otras actuaciones parlamentarias que conviene diferenciar, pues por la concurrencia de ciertos factores pueden confundirse con los actos parlamentarios. El fundamento para habilitar una distinción entre estas figuras afines y el acto parlamentario radica en que la noción de acto parlamentario debe servir de base para articular un control jurisdiccional adecuado, que se ha de diferenciar precisamente de otros conceptos que, por una u otra razón, no han de tener el régimen jurídico especial que aquí se defenderá para los actos parlamentarios.

El primer concepto afín con el que es conveniente diferenciar el acto parlamentario es el acto *del* parlamentario, es decir, los distintos actos que llevan a cabo las personas que ostentan la condición de parlamentario. Se había establecido como requisito subjetivo del acto parlamentario que el mismo debía ser consecuencia de una actuación competente, es decir, del Parlamento, de una de sus Cámaras o de los órganos de esta, y el parlamentario en sí mismo considerado no es un órgano de la misma, pues ni siquiera son Poderes Públicos⁴⁶. Además, el artículo 67.3 CE señala que “ las reuniones de Parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras, y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios”, reconociendo por tanto la posibilidad de que los Parlamentarios celebren reuniones *extraoficiales*, pero sin que estas puedan vincular de ninguna manera a las Cámaras y, por tanto, no podrán tener como objeto final un acto parlamentario, pues falta en los mismos tanto el elemento subjetivo —relativo a la competencia del órgano— como un elemento objetivo, relativo al ejercicio de las funciones típicas del Parlamento.

En otro orden de cosas, otra figura que no puede considerarse como tal es el acto *en* Parlamento, que ARANDA ÁLVAREZ entiende como “aquella actividad que se desarrolla en la Cámara y que no da lugar a una declaración de voluntad del órgano, [...] [como por ejemplo] las preguntas e interpelaciones que no dan lugar a una resolución”⁴⁷. Por el contrario, PÉREZ SERRANO mantiene que estos son “actos en los que interviene

⁴⁵ Cf. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, pp. 89-119.

⁴⁶ ATC 147/1982.

⁴⁷ ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998), *op. cit.*, p. 108.

el Parlamento [...], pero que no tienen como único sujeto y responsable a aquel o a sus Cámaras, pues en él toman parte otros agentes, [...] [como por ejemplo] los supuestos previstos en el artículo 61 de la Constitución, relativos a la proclamación del Rey ante las Cortes Generales”⁴⁸.

III. INTERNA CORPORIS, CONSTITUCIÓN Y ESTADO DE DERECHO

Una vez expuestos los requisitos y caracteres esenciales del acto parlamentario deben analizarse las posibilidades de control respecto de estos actos. Así, la primera manifestación teórica del control a la actividad parlamentaria se desarrolla, en el marco de las relaciones entre el Parlamento y los restantes Poderes del Estado, a través de la doctrina de los *interna corporis*, aunque en este caso esta determinara la imposibilidad jurídica de controlar los actos del poder legislativo.

La teoría de los *interna corporis* tiene su origen en el siglo XVII en el Derecho británico⁴⁹, acomodada en la soberanía del Parlamento inglés y su dimensión *cuasi* judicial en ciertos aspectos, que se fundamentaba en un rechazo de los excesos del poder real⁵⁰, que habían sido articulados en el Antiguo Régimen absolutista a través de la vía jurisdiccional y el sometimiento de éste al Ejecutivo. Así, se reconoce a cada una de las Cámaras la prerrogativa de controlar los *internal proceedings*⁵¹, que incluyen tanto el propio procedimiento legislativo como otras cuestiones relativas al funcionamiento interno del Parlamento.

Aunque la Revolución Francesa presentara también influencia en la conformación de la teoría de los *interna corporis*, en particular por la interpretación estricta del principio de separación de poderes, la doctrina británica sería introducida en la Europa continental en la segunda mitad del siglo XIX por los iuspublicistas alemanes, tratando de delimitar el modelo dualista alemán e impidiendo también que el Ejecutivo —el Poder Real— se adueñara del poder legislativo a través de decisiones jurisdiccionales, además de permitir una mejor distribución del poder en un sistema con doble legitimidad originaria y un reparto material de la competencia. Además, cabe recordar la estricta interpretación de la reserva de ley que primaba en el dualismo germánico⁵², aspecto que sin duda influyó en la

⁴⁸ Cfr. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981), *op. cit.*, p. 72.

⁴⁹ Encontrando su reflejo normativo en el artículo 9 del *Bill of Rights*.

⁵⁰ DE LA PEÑA RODRIGUEZ, L. (1998): *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Granada, Ed. Comares, pp. 36-37.

⁵¹ Nomenclatura utilizada en el Derecho anglosajón, con una primera elaboración en las tesis de Blackstone, que trató de diferenciar las prerrogativas del Parlamento y del Rey, otorgando al primero su propio ámbito de actuación independiente (*vid.* BLACKSTONE, W. (2011): *Commentaries on the Laws of England*, Londres, First Rate Publishers).

⁵² Cfr. GARRORENA MORALES, A. (2014): *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y Sistema de Fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 197-200.

consideración no jurídica de los actos internos del Parlamento al entender que estos no incidían sobre posiciones jurídicas externas, es decir, en tanto que no afectaban a la esfera propia del ciudadano.

Esta doctrina fue pacíficamente introducida en prácticamente todos los ordenamientos jurídicos continentales, ciertamente en línea con la tesis imperante en la época acerca de la no juridicidad de la Constitución, y aun cuando se considerara que esta atribuía meros efectos jurídicos internos, que no excedían del propio Parlamento. Así, pese a la constante pretensión expansiva del control jurisdiccional, el Parlamento y el Derecho parlamentario resistieron a todo control que excediera de su propio ámbito, pues la razón de ser de la doctrina radica en que “existen ciertos actos producidos en el ámbito del Derecho parlamentario estrictamente internos y que son inmunes a cualquier control por otro órgano o poder público”⁵³.

Resulta curioso observar, por tanto, la evolución de la propia autonomía e independencia del Parlamento, que pasa de una injerencia continua del Poder Real en su actuación a tener una actuación soberana, sin mecanismo de control alguno y que imposibilitaba cualquier tipo de garantía en los derechos de los particulares. Ante esta situación, “sólo la irrupción del concepto racional-normativo de Constitución permitió superar sus trincheras, y abrir, parcialmente, amplios sectores de su ámbito material a la acción del juez constitucional o incluso ordinario”⁵⁴. El tránsito desde la Constitución como mera *norma normarum* —norma para la producción de normas— a la Constitución como norma para juzgar la inconstitucionalidad de la restante producción normativa es sin lugar a dudas un elemento esencial para derribar, en un principio de manera parcial, la doctrina de los *interna corporis*. Además, no es esto algo ajeno a la propia naturaleza de la Constitución, derivada de su carácter superior respecto del ordenamiento jurídico, en tanto que funda jurídicamente al Estado, y es por tanto lógico afirmar la exigencia de que el resto de normas, en cuanto Derecho inferior a la Constitución, no puedan contradecirla.

El problema radica en los distintos momentos en que esta concepción normativa de la eficacia de la Constitución fue aceptada y acogida en cada sistema jurídico, pues aunque esta idea de la Constitución —y de los Tribunales— fue tempranamente aceptada en los Estados Unidos⁵⁵, en Europa habría que esperar a la implantación de los primeros Tribunales Constitucionales, ya en el primer tercio del siglo XX, para asegurar el respeto nor-

⁵³ PASCUA MATEO, F. (2014): *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 231.

⁵⁴ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 190.

⁵⁵ Así, la primera construcción jurisprudencial en la que se aceptaba fue *Chisholm v. Georgia*, 2 US, 419 (1793), aunque también ejemplo de esto fue la posterior *Marbury v. Madison*, 5 US, 137 (1793). Sobre la implantación jurisprudencial del sistema de control de la Constitución, *vid.* BLANCO VALDÉS, R.L. (2000): “El Estado Social y el Derecho Político de los Norteamericanos”, en *Modelos Constitucionales en la Historia Comparada*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, pp. 113-130.

mativo a la Constitución. Una vez que se acepta que la ley es controlable, se irán logrando posteriormente someter otras actuaciones parlamentarias al control jurisdiccional, pues como bien señala PASCUA MATEO, “si el acto parlamentario por excelencia, dotado además de la máxima fuerza activa y pasiva, puede ser revisado con arreglo a criterios jurisdiccionales, el campo queda abierto a los demás”⁵⁶.

En cuanto la doctrina de los *interna corporis* en España, el artículo 1.2 CE establece que “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”, fundamentándose este reconocimiento en una fórmula de nuestro constitucionalismo histórico, disponiendo el principio de legitimación democrática del poder y concretando además el sujeto titular de la soberanía, aunque sin que tal cosa suponga por otra parte negación alguna de la supremacía constitucional, pues ésta actuará en todo caso como cúspide del ordenamiento jurídico, aun reconociendo la existencia de un poder soberano⁵⁷. La Constitución no impone así *prima facie* una determinada concepción para con la independencia del Parlamento, pero el hecho de que el artículo 1.2 CE titularice el sujeto soberano —aunque sea en cuanto cualidad abstracta que se atribuye al pueblo en tanto ficción jurídica⁵⁸ y de la que pueden derivarse diversas teorías en su conformación material— supone un primer elemento de ruptura con antiguas concepciones en torno a la supremacía de las Cortes, que se materializaban en una soberanía compartida entre estas y el Monarca^{59 60}.

Por otra parte, el artículo 9 CE reconoce, en un sentido amplio, la imperatividad de la Constitución, pues en su apartado primero dispone que “los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. En el apartado tercero del artículo se establece la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico español, que se garantiza por la propia Constitución. La interpretación de ambos preceptos permite deducir la supremacía constitucional, pues toda actuación —incluida la actuación del Parlamento— deberá estar sometida a lo dispuesto en ella, y al establecer la jerarquía normativa garantizada por ella misma se impone en la cúspide del ordenamiento jurídico como la norma de la cual se deriva la

⁵⁶ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, pp. 193-194.

⁵⁷ Sobre el problema de conjugar soberanía y supremacía constitucional, *vid.* PUNSET BLANCO, R. (2001): “En el Estado Constitucional hay soberano (reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional), *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 213-241.

⁵⁸ Cfr. PUNSET BLANCO, R., *op. cit.*, p. 217.

⁵⁹ Así, por ejemplo, las Constituciones de 1837 y 1876 disponían en sus artículos 12 y 18 respectivamente que “la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”. De distinta manera, sin embargo, se presentaba la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, estableciendo en su artículo tercero que “la soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales”.

⁶⁰ Que no obstante era ya un elemento de ruptura con el Antiguo Régimen y aspecto esencial para la conformación de la noción de Estado.

validez de las restantes normas jurídicas⁶¹, y con ello de la actividad jurídica —y factual— de los Poderes del Estado.

No aparece por tanto explícitamente la consideración del Parlamento como órgano constitucional sometido a la Constitución, ni siquiera una consideración de su independencia y soberanía en cuanto voluntad general, pero esto no es óbice para poder determinar, quizás no sin dificultad, los límites a su actuación⁶². De una interpretación sistemática del texto constitucional, que dote de una unidad de acción a su contenido, puede deducirse que las Cortes Generales encuentran limitada su actuación e independencia por la supremacía constitucional, el sometimiento al ordenamiento jurídico y la soberanía nacional⁶³. Además, en esta limitación para la actuación parlamentaria tiene, sin duda, una importancia capital el artículo 1.1 CE, pues declara no sólo el Estado de Derecho, sino que se propugnan una serie de valores superiores del ordenamiento jurídico.

La actuación parlamentaria, aún antes siquiera de adentrarse en su contenido y facultad, debe ser considerada como un ejercicio material y formalmente limitado, que se somete plenamente a la Constitución en cuanto norma suprema de la que se deriva su legítima actuación. El Parlamento, en nuestro sistema jurídico-político, es un poder constitucionalmente constituido y, por tanto, no es posible predicar primacía alguna sobre aquella norma que lo instituye.

En definitiva, la Constitución Española de 1978 abrió la posibilidad de controlar judicialmente las actuaciones de las Cámaras⁶⁴, si bien el carácter interno de algunos de los actos de estas actuó como límite a la justicia de amparo en los primeros años de trabajo del Tribunal Constitucional, disponiendo que carecían de relevancia jurídica para terceros⁶⁵ y que controlarlos contravenía la independencia que el texto constitucional había otorgado a las Cámaras, siendo el problema por tanto la determinación de la extensión de la inmunidad al control jurisdiccional⁶⁶. Hasta finales de la década de los años 80 la teoría de los *interna corporis* determinó la abstención del Tribunal Constitucional frente a los actos internos del Parlamento, produciendo así la inadmisión de demandas de amparo sobre cuestiones como la

⁶¹ Sobre el carácter supremo de la Constitución y la limitación que supone esto para con los poderes del Estado, *vid.* DE OTTO, I. (2008): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, L'Hospitalet, Ariel Derecho, pp. 24-26.

⁶² Piénsese que la cuestión de la extensión del poder del Parlamento no es una cuestión baladí, y el hecho de considerarlo soberano, o al menos supremo, tiene su razón de ser "tanto por ser el cuerpo representativo del titular de la soberanía [ejercita su reforma] como porque sus decisiones se imponen [en última instancia y factualmente] a todos los órganos estatales" (SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2012): *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Dykinson, p. 87).

⁶³ Aceptando así las tesis que sostienen la diferencia formal y material entre el poder constituyente, el poder constituido-constituyente y el poder constituido (Cf. DE OTTO, I., *op. cit.*, pp. 53-65).

⁶⁴ A través del control jurisdiccional sobre la ley, si bien este fue introducido por primera vez en nuestra historia constitucional en la Constitución de la II República, encomendando entonces su control al Tribunal de Garantías Constitucionales.

⁶⁵ ATC 183/1984.

⁶⁶ Cf. TORRES MUÑOZ, I. (2010): "El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española", *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, n.º 6, pp. 7-8.

no admisión de enmiendas o de propuestas no legislativas⁶⁷, entre otras. Sin embargo, esta situación cambia a partir de la STC 118/1988, pues entiende el Tribunal que los derechos fundamentales de los parlamentarios van a prevalecer sobre la autonomía funcional de las Cámaras, acotando ampliamente la doctrina de los *interna corporis*⁶⁸, de tal manera que la eficacia de los derechos fundamentales y libertades públicas en un Estado de Derecho no ha de ser ni limitada ni excluida en razón del sujeto que produzca su lesión⁶⁹.

En suma, la doctrina de los *interna corporis* es, en conjunto, un intento de teoría general que, partiendo de las características esenciales del Parlamento y de unas circunstancias asociadas a determinados momentos históricos, trata de articular los modos de control —de ausencia de control— sobre la producción parlamentaria. Ahora bien, esta teoría no puede ser pacíficamente aceptada en la actualidad, pues el constitucionalismo, y en general el Derecho público, ha evolucionado hacia la práctica desaparición de los poderes *incontrolables*⁷⁰, de tal manera que deben exponerse a continuación los distintos modos de control establecidos en el ordenamiento jurídico.

IV. EL CONTROL DEL ACTO PARLAMENTARIO

4.1. Control interno

Se ha visto que en los intentos de dotar al Derecho parlamentario de una teoría general de sus actos se ha optado, entre otros, por un enfoque administrativista que toma como base la consideración del acto formulada por García de Enterría. En el Derecho administrativo la revisión del acto consiste en “aquellos [supuestos] por los que la propia Administración autora de un acto administrativo lo sustituye por otro distinto, [bien] en virtud del recurso de algún interesado o a iniciativa de la Administración”⁷¹. En cuanto al fundamento de la revisión⁷², esta puede defenderse bien porque el acto inicialmente dictado no responde al interés público o porque haya decidido cambiar de criterio, bien porque la Administración sea consciente de la posible nulidad del acto dictado. No obstante, esta facultad se encuentra sometida a criterios restrictivos que impiden un ejercicio arbitrario, en

⁶⁷ Entre otros pronunciamientos de inadmisión, AATC 12/1986 y 706/1986.

⁶⁸ Uno de los mayores avances para la limitación de los *interna corporis acta* fue el llamado Caso Barral (STC 90/1985), en la que primaron los derechos fundamentales de terceros frente a la libertad de funcionamiento de las Cámaras en un caso de denegación de suplicatorio.

⁶⁹ Cfr. GARCÍA ROCA, J. (1999): *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Elcano, Aranzadi, p. 273.

⁷⁰ Quizás pueda decirse que ya el único poder incontrolable es precisamente el poder constituyente, aquel que por definición tiene que serlo, pues representa el poder soberano último del Estado.

⁷¹ SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos, p. 563.

⁷² Amparada en la no intangibilidad absoluta del acto que se deriva del principio de eficacia administrativa y de legalidad.

particular de la seguridad jurídica y de la confianza legítima de los destinatarios del acto.

Se trata, en suma, de una facultad de la Administración que, con mayor o menor discrecionalidad, puede ejercer en relación a un acto dictado por ella misma y en búsqueda de un fin legítimo. Sin embargo, en el Derecho parlamentario no existe soporte normativo alguno —soporte que en el Derecho administrativo proporciona la ley⁷³— que permita declarar una facultad de revisión *ad libitum*. Parece difícil que la actividad ordinaria del Parlamento se encuadre en zonas de acción que posibiliten tal cosa, pues como decisiones políticas que sólo están sujetas al criterio de oportunidad política difícilmente podrían ser recurridas con base en criterios jurídicos, salvo claro está que lo que se impugnare fuera no el contenido, sino algún aspecto formal del acto. Además, cabe destacar que los criterios de eficacia administrativa o el principio de legalidad no concurren aquí con igual fuerza que en el Derecho administrativo, precisamente en tanto que el Parlamento es un órgano constitucional, cuyas características son, entre otras, su autonomía e independencia y el juego de mayoría-minoría en su funcionamiento. Ahora bien, que no exista en el Derecho parlamentario español un procedimiento general de revisión interna de actos no significa que no existan supuestos concretos en que sea factible tal revisión, pues se generan determinadas situaciones en que, por los efectos jurídicos producidos o la garantía del juego político, se hace aconsejable, al menos *de iure*, una posibilidad de recurso.

Así, el artículo 31 del Reglamento del Congreso establece en su apartado segundo que se podrán reconsiderar —revisar— la calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como la decisión de su tramitación, revisión que podrá ser solicitada por los Diputados o los Grupos Parlamentarios. La potestad de revisión recae sobre la Mesa de la Cámara, que tendrá que emitir una resolución motivada con su decisión, previa reunión de la Junta de Portavoces para conocer su opinión al respecto —reunión imperativa pero cuyo contenido no es vinculante—. El artículo 36 del Reglamento del Senado regula una posibilidad de revisión similar, idéntica en cuanto a la materia revisable, pero diferente en su procedimiento. Por un lado, no es oída la Junta de Portavoces, habida cuenta de su peculiar naturaleza en el Senado en contraposición con el Congreso de los Diputados, y, además, la resolución motivada de la Mesa deberá ser adoptada por unanimidad, y en caso de que esta sea aprobada por mayoría⁷⁴ será el Pleno de la Cámara quien deberá de pronunciarse sobre la revisión, pues el citado artículo hace una remisión al artículo 174.d) del Reglamento del Senado.

Cabe resaltar la diferencia procedimental entre ambas Cámaras, en la que parece más acertada la regulación del reglamento del Senado en tan-

⁷³ En particular, *vid.* la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

⁷⁴ Mayoría sin alcanzar la unanimidad, bien por voto en contra, bien por abstención.

to que garantiza un respeto por la pluralidad política del Parlamento, que podría verse menoscabada en el Congreso a través del voto de la mayoría, impidiendo por tanto un posible uso legítimo de las facultades parlamentarias. Nada se establece sin embargo en torno a los plazos de resolución ni al cómputo de los mismos, circunstancia que sí suele estar recogida en los Reglamentos parlamentarios autonómicos⁷⁵, eliminando así dudas en torno a su admisibilidad y facilitando el cómputo del plazo para la interposición de recursos en los que no haya resolución expresa⁷⁶.

En cuanto al objeto de la reconsideración, en ambos casos éste “ha de recaer sobre acuerdos adoptados por la mesa, razón por la cual, aunque en general se haga una interpretación flexible de este requisito, no resulta factible que se recurran actos de cierta transcendencia como podrían ser los dictados por el Presidente en ejercicio de sus facultades disciplinarias sobre los parlamentarios, o los adoptados por las mesas de las Comisiones en el ejercicio de su función de calificación de enmiendas”⁷⁷. *De lege ferenda* quizás pudiera resultar interesante ampliar el objeto de la reconsideración, de tal forma que otras decisiones de la Mesa —o incluso de otros órganos parlamentarios— pudieran ser revisados primeramente en sede parlamentaria⁷⁸.

Puede destacarse que este procedimiento tiene en la práctica una utilidad limitada⁷⁹, pues es resuelto por el mismo órgano que dicta el acto impugnado, por lo que estamos de acuerdo con PASCUA MATEO cuando afirma que “predomina el componente de obstáculo procesal sobre el de garantía de los parlamentarios, [...] [si bien] no parece que el perjuicio sea demasiado intenso y sin embargo este trámite aporta dos elementos que han de valorarse positivamente, obligando al órgano rector de la Cámara a fundamentar sus acuerdos y por otra parte permite a los Grupos subrayar su desacuerdo con decisiones de la mesa sin necesidad de incurrir en los gastos derivados del procedimiento”⁸⁰.

4.2. Acto parlamentario con rango, fuerza o valor de ley

Los actos parlamentarios legislativos, denominados también normativos o de producción jurídica, pueden ser definidos como “aquellos en los que

⁷⁵ Este trámite de reconsideración existe en la práctica totalidad de las Asambleas Legislativas Autonómicas, con una regulación similar y utilizando idéntica terminología, salvo el caso de las Cortes Valencianas en las que, tal y como señala el artículo 34 de su Reglamento, se denomina recurso de reposición, aunque en esencia es similar al resto.

⁷⁶ Cfr. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 194.

⁷⁷ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 194.

⁷⁸ Debe destacarse que en el caso del Congreso de los Diputados se han dictado en la materia dos Resoluciones de la Presidencia que vienen a completar la normativa, ampliando el ámbito de control respecto de determinadas decisiones de las Presidencias y Mesas de Comisión (*vid.* Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos, de 12 de enero de 1983; Resolución de la Presidencia sobre trámite previsto en el artículo 203 del Reglamento en materia de comparecencias, de 25 de enero de 1983)

⁷⁹ Cfr. PÉREZ TREMP, P. (2004): *El recurso de amparo*, Valencia, Tirant Lo Blanch, p. 205.

⁸⁰ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 199.

la declaración de voluntad del agente se dirige a imponer una conducta o supuesto hipotético caracterizado por el carácter [sic] general de su cumplimiento, generalidad que se refiere no tanto a sus destinatarios cuanto a la abstracción del supuesto que hace que su cumplimiento se prolongue indefinidamente cuantas veces se produzca el supuesto hipotético descrito por la norma”⁸¹. Entre éstos, la gran mayoría de los mismos tienen como objetivo final integrarse en el ordenamiento jurídico con forma de ley, si bien es cierto que este no agota totalmente el abanico de posibilidades, pues existen una serie de instrumentos jurídicos —Reglamentos parlamentarios, Estatuto de Personal de las Cortes Generales, etc.— cuya nota característica es no tener un rango formal de ley, pero poseer en cambio un valor y/o fuerza de ley⁸².

En todo caso, el análisis del control de los actos con fuerza de ley se realiza como un mecanismo específico de supervisión y control del acto parlamentario en cuanto tal, no desde la perspectiva del instrumento de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley⁸³. Este cristaliza con el procedimiento de declaración de inconstitucionalidad⁸⁴, que tal y como destaca el artículo 27 LOTC tiene como fin “garantizar la primacía de la Constitución y enjuiciar la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados”.

Sin entrar en las disquisiciones doctrinales en torno a la determinación del canon de enjuiciamiento⁸⁵, deben determinarse cuáles son los vicios que puedan dar lugar a una declaración de inconstitucionalidad. Así, desde una primera aproximación, podría decirse que puede tratarse de un vicio de inconstitucionalidad material, es decir, no acomodarse a la Constitución

⁸¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 90.

⁸² Así lo reconoce la propia LOTC, pues en el apartado segundo del artículo 27 ésta establece que “son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad: los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas; las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley; los Tratados internacionales; los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales; las Leyes, actos y disposiciones con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas; y los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”. No se entrará a valorar aquí la disquisición doctrinal en torno al valor o fuerza de ley de dichos instrumentos jurídicos.

⁸³ Sobre esto, *vid.* GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1982): *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, Trivium.

⁸⁴ No obstante, los procedimientos de resolución de conflictos constitucionales (Título IV LOTC), en particular los relativos a los conflictos positivos entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí (arts. 60-67 LOTC) y a los conflictos en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis, 75 ter, 75 quáter y 75 quinquies) podrían ser utilizados en teoría para el control de ciertos actos parlamentarios, aunque del primero se ha dicho que se trata de un “diseño constitucional fallido” (GARCÍA ROCA, J. [1987]: “De nuevo las lagunas del imposible conflicto entre órganos constitucionales: la controversia entre el Parlamento Vasco y el Tribunal Supremo”, *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Madrid, Tecnos) —habida cuenta de su escaso uso en la práctica judicial (SSTC 45/1986 y 243/2000; AATC de 4 de julio de 1985 y 564/1985) y la utilización del recurso de inconstitucionalidad aún para situaciones que se pudieran reconducir por este (STC 97/2002)— y del segundo su utilización es también escasa por los requisitos procesales que se exigen en su legitimación activa.

⁸⁵ Aunque el marco de actuación es la propia Constitución, el artículo 28 LOTC amplía las disposiciones o instrumentos jurídicos respecto de los cuales se enjuiciará la constitucionalidad de un determinado precepto.

y violar, por tanto, el principio de jerarquía normativa expresado en el art. 9.1 CE⁸⁶. En segundo lugar podrían destacarse los vicios constitutivos, es decir, aquellos referidos a los elementos del acto parlamentario⁸⁷, en tanto que estos se encuentran normados y hay por tanto una tipicidad que es posible alterar. Sin embargo, habida cuenta de la propia naturaleza de tales elementos, es difícil observar actos parlamentarios que revistan finalmente rango de ley, siquiera que ostenten valor o fuerza, y se trata más bien de hipótesis de laboratorio. La tercera posibilidad respecto de los vicios posibles del acto parlamentario con fuerza, valor o rango de ley son aquellos que hacen referencia a defectos o vicios procedimentales, es decir, la falta de un trámite parlamentario o su incorrecto desarrollo⁸⁸. El Tribunal Constitucional ha determinado que podrán llevar aparejada la declaración de inconstitucionalidad, es decir, de nulidad, cuando por ello no sea posible conocer la voluntad del órgano⁸⁹, bien porque se prescinda totalmente del procedimiento, bien cuando se prescinda o altere una fase procedimental o un acto de trámite que afecte a la voluntad del órgano, siendo por tanto el elemento esencial la voluntad del órgano y su conformación.

Respecto de la legitimación, la Constitución dispone en el artículo 162.1.a) que están legitimados para interponerlo “el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas”. Por su parte, el artículo 32 LOTC introduce alguna matización a la anterior enumeración, pues los órganos y representantes estatales⁹⁰ poseen legitimación para impugnar los “Estatutos de Autonomía y demás Leyes del Estado, orgánica o en cualesquiera de sus formas, y disposiciones normativas y actos del Estado o de las Comunidades Autónomas con fuerza de Ley, Tratados internacionales y Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales”, y respecto de los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas se restringe a “las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”. De esta enumeración puede resultar curioso señalar la falta de legitimidad de los Consejos de Gobierno autonómicos para recurrir las leyes de sus propios legislativos⁹¹, lo que pudiera tener virtualidad práctica en casos de gobiernos en minoría⁹², pues no es descabellado pensar en la posibilidad de una mayoría de la Cámara,

⁸⁶ Cfr. GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., *op. cit.*, p. 111.

⁸⁷ Básicamente, elementos subjetivos y objetivos.

⁸⁸ Un ejemplo de este desarrollo procedimental queda reflejado en el apartado segundo del artículo 28 LOTC, pues dispone que “asimismo el Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-ley, Decreto legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a la Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido”.

⁸⁹ Entre otras, SSTC 99/1987 y 57/1989.

⁹⁰ Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, Diputados y Senadores.

⁹¹ STC 223/2006.

⁹² Cfr. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 203.

no coincidente con el Gobierno, aprobare una ley que sea contraria a sus intereses y que pudiera ser entendida como inconstitucional.

En cuanto al plazo de interposición, el artículo 33.1 LOTC establece un plazo de tres meses desde la publicación de la norma impugnada. Cabe preguntarse, sin embargo, cómo ha de determinarse tal *dies a quo*, si desde la publicación en el Boletín Oficial de la Cámara o en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma en cuestión. Desde los reglamentos parlamentarios parece que se da prioridad a la publicación interna, a través de la cual se hace entrar en vigor a la norma correspondiente, pero el Tribunal Constitucional⁹³ ha señalado taxativamente que sólo la publicación en los Boletines Oficiales de Administraciones territoriales puede salvaguardar las exigencias de publicidad de las normas derivadas del artículo 9.3 CE.

4.2.1. *La problemática del control jurisdiccional del acto parlamentario en la reforma constitucional*

Toda Constitución, en tanto sistema de normas derivado de un acto de voluntad que se dirige a configurar los órganos estatales, sus competencias y relaciones recíprocas, no deja de ser un acto parlamentario, conforme a las notas características que al mismo le hemos otorgado. Se trata, no obstante, de un acto parlamentario que posee ciertamente unas peculiaridades significativas, pues la Constitución, en cuanto norma fundamental del ordenamiento⁹⁴, no encuentra sobre sí misma ninguna otra que disponga la propia regulación normativa de la misma. Desde este punto de vista, la Constitución es *norma normarum* incluso sobre sí misma.

La pretensión de sujetar a normas jurídicas la actuación de los poderes públicos tiene una expresión reforzada en la diferenciación entre el procedimiento de elaboración o reforma de la Constitución y los procedimientos de elaboración de las normas cuya creación está sometida al contenido constitucional. Aquella Constitución que pudiera ser reformada con las mismas exigencias y por el mismo procedimiento por el que se ejerce la potestad legislativa no podría ser considerada una Constitución, pues el contenido de la misma, que no olvidemos es obra del poder constituyente, habría quedado a merced del legislador, esto es, del poder constituido.

En este marco conceptual surge la rigidez constitucional, entendida ésta como aquella superior dificultad o agravación procesal que las propias Constituciones se imponen para su reforma, que constituye una nota esencial en el concepto racional-normativo de Constitución, además de dotar a la misma de supralegalidad, en tanto que materializa la diferenciación formal con las demás producciones normativas y su superposición respecto del resto del ordenamiento jurídico. Ahora bien, la rigidez es una figura bi-

⁹³ STC 179/1989.

⁹⁴ Cfr. GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pp. 85-89.

fronte⁹⁵, pues no sólo es una figura que tiende a asegurar una estabilidad a la Constitución, sino que además establece las pautas para su cambio, convirtiéndose también en la técnica jurídica a través de la cual se podrá reformar la Constitución. Quiere esto decir que desde que esta se establece como una técnica jurídica lleva aparejado además un halo de garantía, pudiendo ser enjuiciada la corrección de la técnica utilizada. No hay problema en aceptar, *a priori*, el control formal sobre la reforma constitucional, que no es sino un procedimiento reglado formado por multitud de actos parlamentarios individuales que darán forma a una Constitución.

Sin embargo, el campo del Derecho constitucional se encuentra limítrofe con el campo del poder político, de tal manera que ambos campos se relacionan e influyen recíprocamente. Así, en toda hipótesis de cualquier tipo de control jurisdiccional que se haga sobre la Constitución entra en juego el concepto de eficacia. Piénsese al respecto que puede conceptualizarse al Derecho, incluso a la propia Constitución, en tanto reglas acerca de la fuerza, reglas que contienen pautas de conducta para el ejercicio de la fuerza, y en última instancia el orden jurídico nacional no sería sino aquellas reglas que determinan las condiciones bajo las cuales debe ejercitarse la fuerza física contra una persona^{96 97}. Así, un ordenamiento jurídico que no sea capaz de aplicar sus normas no es un verdadero ordenamiento jurídico, y por tanto la Constitución que no viera asegurada su supremacía a través de un control jurisdiccional no sería ya Derecho, pues éste necesita de una observancia generalizada para dotar de dicho carácter a las normas que lo contienen, incluyendo a la *norma normarum* del sistema jurídico. La observancia de la Constitución, para articular un sistema jurídico, es *necesaria* pero no *suficiente* para dotar de juridicidad a un sistema de normas dado, aunque para fundar jurídicamente al Estado y al sistema jurídico la observancia es el hecho fundamental, con independencia de otros factores. El ordenamiento jurídico, en abstracto, no es sino el poder autorizado (validez), que en el caso de la Constitución se circunscribe al poder constituyente, que emite una norma cuya observancia será generalizada (eficacia) a través de la coacción generalizada.

La Constitución, aun cuando se haga conforme a un procedimiento legalmente establecido, es jurídico en tanto que *efectivamente* regule algo, pues como señala de Otto, “el principio de eficacia haría de la nueva Constitución la única norma jurídica a tener en cuenta”⁹⁸, con independencia de su forma de elaboración o su contenido. En una situación hipotética, aun cuando esta fuera contraria a las previsiones establecidas por la Constitución, la resultante tendría su fundamento de validez en la eficacia, y no en la predecesora, de manera similar a lo que ocurre “cuando se crea una

⁹⁵ Cfr. GARRORENA MORALES, A., *op. cit.*, pp. 98-100.

⁹⁶ Concepción meta-jurídica de la Constitución, más allá del mero concepto racional-normativo.

⁹⁷ Cfr. BOBBIO, N. (1990): *Contribución a una teoría del Derecho*, Madrid, Debate, pp. 325-327.

⁹⁸ DE OTTO, I., *op. cit.*, p. 65.

Constitución nueva tras un proceso constituyente con explícita ruptura con el orden anterior”⁹⁹.

En definitiva, el control jurisdiccional sobre una reforma constitucional es *a priori* posible, y necesario en el plano formal, en tanto que el mecanismo de rigidez constitucional es una garantía de estabilidad para el sistema político. Ahora bien, desde el momento en que se vincula efectividad y juridicidad, hay que tener presente que cada momento¹⁰⁰ determinará la posibilidad o no de control sobre la reforma constitucional.

4.3. Acto parlamentario sin rango, fuerza o valor de ley

Si bien la clásica función del Parlamento es el ejercicio de la potestad legislativa, este realiza además muchas otras funciones y actuaciones que, en su forma de exteriorización, no tienen rango, fuerza o valor de ley, es decir, actuaciones que se configuran como actos no legislativos o no normativos. No obstante, en torno a la extensión de este tipo de actos, no se consideran actos parlamentarios aquellos que pudieran ser enjuiciados ante la jurisdicción ordinaria —contencioso-administrativa, civil y laboral—, pues son meros actos de *administración parlamentaria*¹⁰¹, actos meramente administrativos o de carácter privado en el que faltan las notas esenciales del mismo.

En cuanto al control, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, “LOTC”), relativo al control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional de las disposiciones o actos parlamentarios sin rango de ley, se ha convertido en la vía tradicional por la que se enjuician tales disposiciones o actos, cristalizando además muchos de los problemas que presenta en general su control jurisdiccional¹⁰². El Tribunal Constitucional, a través de una jurisprudencia evolutiva, ha caracterizado tanto el objeto como los sujetos que se encuentran vinculados por su control jurisdiccional.

Tanto la legitimación activa como el plazo para la interposición del recurso no presenta especiales particularidades respecto del resto de amparos. Así, la Constitución establece en su artículo 162.1 que, con carácter general, estarán legitimados para interponer recurso de amparo, además del Defensor del Pueblo y del Ministerio Fiscal, aquellas personas que invoquen un interés legítimo. Aunque la LOTC parece restringir la legitimación activa, en tanto que no contiene referencia al legítimamente perjudicado, el Tribunal Constitucional extendió dicha legitimación, en una interpretación

⁹⁹ DE OTTO, I., *op. cit.*, p. 65.

¹⁰⁰ Entendido este como el conjunto de circunstancias políticas, jurídicas y sociales de un tiempo determinado en un lugar dado.

¹⁰¹ Sobre el control jurisdiccional de los actos de administración parlamentaria, *vid.* PASCUAL MATEO, F., *op. cit.*, y GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (1998): “Los actos de la Administración parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4.

¹⁰² La admisión/inadmisión de iniciativas parlamentarias, el ejercicio del derecho de enmienda, el estatuto de los parlamentarios, los derechos de las minorías, las cuestiones relativas a los Grupos Parlamentarios y la posición del Gobierno ante el Parlamento han sido, esquemáticamente, las cuestiones más importantes sobre las que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse.

integrativa con el precepto constitucional, al perjudicado¹⁰³, considerando la LOTC como norma complementaria y no limitativa de lo dispuesto en la Constitución. Este *interés legítimo* que la Constitución establece y que el Tribunal Constitucional reconoce no deja de ser un concepto jurídico indeterminado que, aunque doctrinalmente criticado¹⁰⁴, consecuencia de su amplitud y flexibilidad, permite una adaptación de este requisito de admisibilidad al caso concreto y, en el orden que nos ocupa, parece oportuno en orden a la protección de las minorías parlamentarias¹⁰⁵.

En lo que hace referencia al plazo, la LOTC, en su artículo 42, dispone que estos “podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que [...] sean firmes”. Con independencia de la problemática en torno a la firmeza del acto, anteriormente analizada, el recurso de amparo debe interponerse en el citado plazo de tres meses, contado de fecha a fecha, desde el día siguiente al de la notificación y con carácter de caducidad improrrogable¹⁰⁶. El plazo establecido para interponer el recurso de amparo, comparado con otros procedimientos de amparo, puede considerarse particularmente amplio¹⁰⁷, generando cierta controversia doctrinal en torno a su idoneidad, señalando algunos autores la posibilidad de reducir dicho plazo en aras de una mayor seguridad jurídica y efectividad del control jurisdiccional¹⁰⁸.

4.3.1. *Actos impugnables: exigencias jurisprudenciales*

El objeto del recurso de amparo es *lato sensu* un acto parlamentario, y aunque no se mencione así expresamente en la LOTC, el Tribunal Cons-

¹⁰³ STC 106/1984.

¹⁰⁴ Así, entre otros, GARCÍA ROCA ha señalado su extensión, calificándola como “muy generosa legitimación universal” (GARCÍA ROCA, J. [1999]: “Cuestionario sobre la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 4, p. 39).

¹⁰⁵ Cuestión importante dentro de la legitimación activa, y en relación con el interés legítimo, ha sido la de determinar la participación de los Grupos Parlamentarios como recurrentes en los recursos de amparo. En un primer momento (STC 36/1990) el Tribunal Constitucional limitó la legitimación activa a los Partidos Políticos, como consecuencia principalmente de la confrontación entre estos y la prohibición del mandato imperativo y el principio de autonomía parlamentaria, si bien en la actualidad estos poseen legitimación activa en tanto consideración de los Grupos Parlamentarios como emanaciones de las formaciones políticas (sobre el estado de la cuestión, *vid.* SSTC 33/2010 y 158/2014).

¹⁰⁶ Así, en torno a la naturaleza del plazo establecido, el Tribunal Constitucional ha determinado que “no debe olvidarse [...] que el término establecido en el artículo 42 [LOT] es de caducidad, según reiterada doctrina de este Tribunal, y, por tanto, no es susceptible de interrupción” (ATC 334/1993). En torno al cómputo del plazo, *vid.* STC 341/1993.

¹⁰⁷ El proyecto inicial asimilaba el plazo del recurso de amparo contra actos sin valor de ley al del recurso contra leyes y disposiciones o actos “con valor de ley formal”, con la misma duración que el recurso de inconstitucionalidad.

¹⁰⁸ En opinión de ARCE JANÁRIZ, perjudica a la seguridad jurídica a la hora de controlar la constitucionalidad de los actos sin valor de ley, en tanto que aquélla “queda mejor preservada con plazos perentorios que permitan despejar en poco tiempo incertidumbres que de otro modo se prolongarán innecesariamente” (ARCE JANÁRIZ, A., *op. cit.*, p. 671), mientras que DE LA PEÑA RODRÍGUEZ considera que el “plazo excesivamente prolongado puede hacer perder de la finalidad del recurso”, aunque encuentra posibles justificaciones en torno a la “conveniencia de facilitar su interposición” o la “búsqueda de una solución dialogada en sede parlamentaria al potencial contencioso” (DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., *op. cit.*, p. 49).

titucional ha establecido una caracterización que contiene en gran medida los requisitos antes analizados en torno al acto parlamentario, aunque adoptados no ya en un marco teórico y abstracto sino en relación con un proceso concreto. Debemos destacar como cuestión previa que, al igual que en el resto de recursos de amparo, la actuación objeto de control debe lesionar efectivamente un derecho o libertad, siendo en teoría susceptibles de amparo por esta vía procedimental los derechos y libertades establecidos en los artículos 14 al 29 CE¹⁰⁹, si bien en la práctica los derechos objeto de protección se reducen notablemente como consecuencia de la especial naturaleza del Parlamento y su actuación¹¹⁰.

Respecto de los requisitos subjetivos, se establece en primer lugar que serán impugnables aquellos actos sin valor de ley de órganos parlamentarios en tanto poderes públicos. La LOTC recoge expresamente tanto la posibilidad de control respecto de las Cortes Generales como de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, así como de los órganos de las mismas¹¹¹. Con independencia de los problemas ya planteados en torno al elemento subjetivo del acto parlamentario, el Tribunal Constitucional ha declarado expresamente que no se incluyen en esta vía de amparo los actos de aquellos órganos o entes con vinculación orgánica, que no funcional, a las Cámaras¹¹², tales como los Defensores del Pueblo o el Tribunal de Cuentas.

En cuanto al objeto de control, la LOTC distingue entre “decisiones” y “actos”¹¹³, si bien el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una asimilación de ambos conceptos en tanto que “por *acto o decisión* sin valor de ley debe entenderse toda declaración de juicio, de conocimiento, de deseo, incluso de opinión de un órgano de las Cámaras”¹¹⁴, aceptando así que la manifestación de la voluntad parlamentaria se produce de manera unitaria y que la distinción legal es una mera taxonomía semántica carente de consecuencias prácticas¹¹⁵. El concepto de acto parlamentario engloba también

¹⁰⁹ El derecho a la objeción de conciencia, a tenor del artículo 53.2 CE *in fine*, se encuentra también entre los derechos objeto de protección a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

¹¹⁰ Así, los derechos fundamentales alegados suelen circunscribirse al derecho de igualdad (art. 14 CE), derechos de participación política (art. 23 CE), derecho a la tutela judicial efectiva en caso de denegación del suplicatorio por la Cámara (art. 24 CE), derecho a la legalidad sancionadora (art. 25 CE), derecho de libertad sindical (art. 28 CE) y derecho de petición (art. 29 CE).

¹¹¹ Nótese como el artículo 42 LOTC omite cualquier referencia a las Asambleas de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (sobre esta cuestión, *vid.* STC 44/2002).

¹¹² Cfr., entre otros, DUQUE VILLANUEVA, J. C. (1997): “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, pp. 74-75.

¹¹³ Distinción que efectivamente ha venido defendiendo algún autor, y así para MORALES ARROYO (Cfr. MORALES ARROYO, J. M. (2008): *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 28) *decisión* incluye las “actividades generales de las Cámaras que manifiestan de una forma especial la voluntad parlamentaria en el ejercicio de sus funciones [...], insistiendo más en el dato de *cómo* se fabrica el acto; o bien a las declaraciones normativas sin rango de ley dictadas por las Asambleas y necesarias para el ejercicio de sus competencias”.

¹¹⁴ Providencia de 29 de octubre de 1991.

¹¹⁵ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A. (2001): “Comentario al artículo 42”, en REQUEJO PAGÉS, J.L. (coord.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado, p. 664.

las omisiones o vías de hecho imputadas a la Cámara o a los órganos de esta, jurisprudencia constitucional¹¹⁶ enmarcada en una lógica garantista que permite habilitar un control efectivo de este tipo de actuación parlamentaria, pues no hay que olvidar que los perjudicados se encontrarían indefensos si la mera inactividad del Parlamento sirviera para eludir el control jurisdiccional.

En relación a la naturaleza parlamentaria y su contenido, el Tribunal Constitucional ha determinado que sólo pueden ser enjuiciados por el procedimiento del artículo 42 LOTC los actos típicamente parlamentarios, mientras que los actos de personal, gestión patrimonial o administración —que hasta entonces se controlaban por ese procedimiento— pasan a ser susceptibles del control constitucional regulado en el artículo 43 de la misma ley¹¹⁷.

Se han analizado hasta ahora los requisitos jurisprudenciales que coinciden con los anteriormente expuestos en torno a una noción abstracta o teórica de los actos parlamentarios. Ahora bien, en orden a su enjuiciamiento constitucional no todo acto parlamentario es susceptible de recurso de amparo, en tanto que de la propia dicción del artículo 42 LOTC y de la jurisprudencia constitucional se derivan otros elementos característicos de los mismos. Debe destacarse que estos requisitos no se configuran del acto parlamentario en cuanto tal, sino única y exclusivamente del acto parlamentario en el momento de su enjuiciamiento ante el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, el acto parlamentario debe tener un contenido decisorio, es decir, formar un juicio resolutorio sobre una cuestión, pues para el Tribunal Constitucional “el contenido decisorio del acto resulta más determinante que su posición, como resolución definitiva o interlocutoria, en el procedimiento”¹¹⁸, de tal forma que aquí el contenido determina la posibilidad enjuiciamiento, debiendo calificar de inimpugnables aquellos actos parlamentarios que por su naturaleza consultiva carecen de contenido decisorio.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha limitado el enjuiciamiento respecto de los actos parlamentarios que carecen de efecto jurídico alguno en el ordenamiento jurídico en tanto que “no tengan predeterminado en el ordenamiento jurídico su contenido o finalidad”¹¹⁹, pues se trataría entonces de una decisión política ante la cual es imposible realizar un examen de su conformidad en Derecho¹²⁰.

¹¹⁶ Entre otras, SSTC 7/1992 y 242/1993.

¹¹⁷ STC 121/1997.

¹¹⁸ El Tribunal Constitucional ha vinculado en este punto el carácter decisorio del órgano con la vulneración de derechos o libertades, entendiendo entonces la STC 214/1990 que “el acto [parlamentario] impugnado no resulta susceptible de recurso de amparo ya que mal puede vulnerar un derecho fundamental el dictamen evacuado por un órgano que [...] ejerce al respecto una función consultiva”.

¹¹⁹ ATC 65/1998.

¹²⁰ Conformidad en Derecho respecto a su forma de decisión, pues sí pudieran ser controlables en cuanto al contenido del mismo si, por ejemplo, fuesen vejatorios o injuriosos contra persona determinada (Cfr. ARCE JANÁRIZ, A., *op. cit.*, pp. 672-673).

En estrecha relación con lo anterior se encuentra la necesidad de que el acto parlamentario afecte a derechos o libertades fundamentales, de tal manera que es necesario, pero no suficiente, la vulneración de disposiciones reglamentarias. El acto parlamentario sin fuerza de ley susceptible de control jurisdiccional es aquel que supone una intromisión ilícita y dañosa en una esfera jurídica protegida por la Constitución. No obstante, la actuación parlamentaria continúa disponiendo de un margen de inmunidad para aquellos actos parlamentarios que presenten razonabilidad y proporcionalidad¹²¹ en la aplicación de las normas parlamentarias¹²².

Por otra parte, el recurso de amparo es, con carácter general, un recurso jurisdiccional subsidiario, cuya admisión se vincula al agotamiento de todas las vías previas que el ordenamiento jurídico ofrece para la reparación del derecho fundamental vulnerado, por lo que se exige firmeza respecto de los actos parlamentarios objeto del recurso. Aunque algunos autores hayan sostenido que la ausencia de vías internas expresas otorga firmeza al acto desde su adopción, entendiéndose entonces a este como un recurso directo¹²³, debe tenerse en cuenta que la solicitud de reconsideración, cuando sea procedente, es considerada por el Tribunal Constitucional como requisito *sine qua non* para la admisibilidad del recurso de amparo, otorgando firmeza al acto parlamentario¹²⁴. Así, señala DUQUE VILLANUEVA que “la firmeza de los actos parlamentarios como condición de su impugnabilidad a través del recurso de amparo no es identificable con la existencia de una vía judicial ordinaria y, por consiguiente, con la exigencia de su agotamiento, sino que su significado no es otro que el de que el acto parlamentario que se pretenda recurrir en amparo no sea ya revisable internamente”¹²⁵, configurando la firmeza como el hecho de que la lesión no pueda ser reparada por la propia Cámara.

ARCE JANÁRIZ ha puesto de manifiesto algunas de las dificultades que ocasiona la reconsideración parlamentaria en cuanto requisito de firmeza y, por ende, de admisibilidad de los amparos parlamentarios, tanto por su limitación para actos en trámites de admisión y calificación de iniciativas, como por la ausencia de plazo preclusivo para que la Mesa resuelva la solicitud de reconsideración¹²⁶. Como consecuencia de estas y otras razones parece oportuno plantearse la procedencia de entender la reconsideración como vía necesaria para la firmeza de los actos parlamentarios¹²⁷, aunque ciertamente es difícil encontrar una instancia previa más apropiada para su desarrollo.

¹²¹ Entre otras, SSTC 118/1988, 23/990 y 214/1990.

¹²² El Tribunal Constitucional ha salvaguardado la autonomía de la actuación parlamentaria incluso en aquellos supuestos en que pudieran existir otras posibilidades de actuación que permitan un ejercicio más amplio de los derechos de los parlamentarios (AATC 262/07 y 369/07).

¹²³ Cfr. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, p. 109.

¹²⁴ Así se ha pronunciado respecto de la reconsideración parlamentaria en la STC 161/1988.

¹²⁵ Cfr. DUQUE VILLANUEVA, J. C., *op. cit.*, p. 101.

¹²⁶ Cfr. ARCE JANÁRIZ, A., *op. cit.*, pp. 672-673.

¹²⁷ Cfr. PULIDO QUECEDO, M. (1992): *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Madrid, Civitas, pp. 491-492.

En definitiva, el Tribunal Constitucional entiende que los actos o decisiones de las Cámaras o de sus órganos susceptibles de recurso de amparo a través de la vía procedimental del artículo 42 LOTC son actuaciones sin valor de ley, de naturaleza parlamentaria no administrativa, firmes, decisorios y con un objeto predeterminado por el ordenamiento jurídico.

4.3.2. *Especial relevancia constitucional*

Un nuevo requisito de admisibilidad —no únicamente respecto del artículo 42 LOTC, sino respecto de la generalidad de los recursos de amparo— fue introducido a partir de la reforma del artículo 50 LOTC¹²⁸, pues pasa a exigirse una especial significación jurídica del recurso, estando su admisibilidad vinculada a que “el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”.

La generalidad y abstracción del tenor literal de la reforma ha planteado serios interrogantes en torno a las circunstancias o hechos que pudieran albergar una especial trascendencia constitucional, por lo que posteriormente, el propio Tribunal Constitucional¹²⁹, precisamente ante esta ambigüedad del articulado, ha tratado de proporcionar un listado ejemplificativo¹³⁰ con algunas circunstancias que pudieran justificar la mencionada trascendencia constitucional. Así, el Tribunal, exponiendo tales causas, señala que “cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios”. A tenor de la dicción utilizada por el Tribunal (“*podrían concurrir*”) no parece posible entender que todo amparo parlamentario sea considerado automáticamente con una especial relevancia constitucional, sino que en todo caso será el propio Tribunal, en cada caso y dependiendo de las circunstancias jurídico-fácticas del mismo, quién determine la admisibilidad del amparo.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta que el amparo parlamentario es la única posibilidad que tienen los sujetos legitimados para cuestionar jurídicamente determinados actos parlamentarios, actos que muy probablemente reflejen, de forma directa o indirecta, la posición de

¹²⁸ Reforma operada a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

¹²⁹ STC 155/2009.

¹³⁰ Podrían aceptarse otras circunstancias que, aún no estado mencionadas en la Sentencia, sean merecedoras de considerarse de especial relevancia constitucional.

la mayoría. Así, el recurso de amparo se configura entonces como una garantía de la minoría frente a la mayoría por decisiones que, adoptadas por esta última, a través de los órganos parlamentarios competentes, suponen una vulneración del ordenamiento jurídico y una violación de un derecho fundamental. En el campo del Derecho parlamentario parecería oportuno reconocer una especie de regla general que admita la admisibilidad de los recursos interpuestos contra los actos parlamentarios que se enjuicien por la vía del artículo 42 LOTC¹³¹, restando por tanto incidencia práctica a una reforma que, en el ámbito del Derecho parlamentario y en tanto obstáculo procesal, puede suponer un perjuicio para los derechos de la minoría.

4.3.3. *Incidencia del recurso*

Con carácter general, el Tribunal Constitucional, en aquellos casos en los que entiende que se ha producido una vulneración del derecho fundamental, suele optar por el reconocimiento de la vulneración, dejando por tanto que sea la dinámica parlamentaria quién lleve a cabo la rehabilitación del perjuicio sufrido¹³². No obstante, es cierto que en ocasiones el Tribunal ha optado bien por dirigir mandatos al órgano parlamentario o, incluso, por establecer decisiones propias que sustituyen el acto parlamentario objeto de control.

A partir de cuáles son las posibilidades de acción del Tribunal Constitucional podemos constatar las principales limitaciones o deficiencias del recurso de amparo en relación a su eficacia. Así, en primer lugar, aunque se encuentran resoluciones del Tribunal estimatorias del recurso que, declarando la nulidad del acto, restablecen el derecho lesionado, en una gran mayoría veces, aun reconociendo la vulneración, no se produce la declaración de nulidad¹³³, para lo que señala REQUEJO RODRÍGUEZ que estas limitaciones en la reparación del derecho tienen una influencia negativa respecto del respeto a las minorías, configurado este como uno de los principios que informan el Derecho parlamentario¹³⁴. Además, la no suspensión del acto impugnado durante la tramitación del amparo supone que, si el este se interpone pasado un año desde el comienzo de la legislatura, la sentencia será declarativa en tanto que cuando el Tribunal resuelva el mandato parlamentario habrá finalizado, resultando entonces imposible el restablecimiento de los derechos vulnerados¹³⁵.

¹³¹ Cfr. PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, pp. 236-237.

¹³² Cfr. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, pp. 13-53.

¹³³ Entre otras, SSTC 242/1993, de 14 de julio; 118/1995, de 17 de julio; 221/2004, de 29 de noviembre.

¹³⁴ *Vid.* REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, pp. 152-155.

¹³⁵ Cfr. MORALES ARROYO, J. M., *op. cit.*, p. 138.

4.4. Una visión crítica del control de los actos parlamentarios

El control jurisdiccional de los actos parlamentarios es un requisito imprescindible en un Estado de Derecho, pues todo poder público ha de estar sometido a una revisión jurisdiccional de su adecuación a Derecho, inclusive la propia actuación del Parlamento. Nuestra Constitución, y en particular la labor del Tribunal Constitucional, ha de valorarse positivamente en tanto en cuanto ha permitido dicho control —aun cuando sea cierto que no desde la entrada en vigor de la misma— sin que este sea considerado una injerencia ilegítima en la vida política, es decir, sin que se altere el juego de mayorías y minorías propio de la actuación parlamentaria. Bien es cierto que pueden observarse ciertos claroscuros en la actuación jurisdiccional, con ciertas dosis de excesivo intervencionismo judicial¹³⁶, por lo que habrá que estar pendientes de la evolución de la cuestión ante los Juzgados y Tribunales, aunque hoy por hoy no cabe duda de que “en el derecho español se han explorado con acierto las posibilidades derivadas de una nueva concepción [del Parlamento] y de las Asambleas legislativas en la que estas están sometidas, como todos, a la Constitución, a la Ley, y al Derecho”¹³⁷.

Sin embargo, que se hayan explorado con éxito nuevos horizontes jurídicos no lleva aparejado la solución completa al problema, no sólo desde el punto de vista teórico, en relación con la configuración final de los poderes del Estado, sino también desde la propia práctica judicial concreta, pues aún quedan reductos fuera del control jurisdiccional efectivo. Así, por ejemplo, podría citarse el relativo a la designación de autoridades para órganos constitucionales y/o autoridades independientes. La Constitución, y las Leyes que regulan el funcionamiento de los distintos organismos, atribuyen a las Cámaras su nombramiento, otorgando *ab initio* los inevitables y deseables márgenes de discrecionalidad política, si bien todos ellos se hallan sometidos por una serie de requisitos mínimos, vinculados generalmente a condiciones objetivas de la persona en torno a su ejercicio profesional¹³⁸.

No se defiende aquí ningún tipo de control respecto de los criterios políticos o materiales por los cuales se elige a un determinado candidato en detrimento de otro, el cual ha de quedar a la libre e incuestionable decisión de la Cámara en cuanto expresión de la voluntad política de la nación, sino en articular medios de control respecto de aquellos elementos formales, sometidos a criterios de estricta legalidad. Se trataría por tanto de “supervisar tanto si la mesa de la Cámara correspondiente ha rechazado indebidamente un candidato como si ha admitido a trámite una propuesta

¹³⁶ STS de 27 de noviembre de 2009.

¹³⁷ TORRES MURO, I., *op. cit.*, p. 10.

¹³⁸ Así, por ejemplo, respecto de los Magistrados del Tribunal Constitucional, el apartado segundo del artículo 159 CE señala como requisitos “[ser] Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos o abogados, todos ellos juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio profesional”, por lo que puede entenderse que tanto el desempeño profesional como los años mínimos de ejercicio son condiciones plenamente objetivables, quedando a la discrecionalidad política la apreciación de la *reconocida competencia*.

defectuosa”¹³⁹. Sin embargo, el problema se plantea aquí en torno a cómo articular este control, y más en particular en el sujeto que lleve a cabo dicho control. Así, *prima facie* podría argumentarse que es aplicable al caso la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁴⁰, si bien su Exposición de Motivos parece reflejar lo contrario. Además, el Tribunal Constitucional ha señalado que las cuestiones relativas a la designación o cese de los integrantes de estos órganos y organismos no son subsumibles en el ámbito cubierto por la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, pues éstos repercuten sobre el núcleo de la función constitucional, siendo su independencia como órgano constitucional un elemento esencial para esta inmunidad de control respecto del orden contencioso-administrativo. El Tribunal Supremo ha destacado que “esto es una atribución no legislativa que se engloba dentro de la relación parlamentaria no legislativa de relación de las Cortes Generales con otros órganos de la estructura constitucional, dentro del sistema de influencias e interrelaciones recíprocas propio de nuestra división constitucional de poderes, [...] siendo dicha actividad constitucional y encontrándose sometida a controles de la misma naturaleza, pero no al control de esta jurisdicción del orden contencioso-administrativo, [...] [pues] la naturaleza de la actividad que desarrollan las Cámaras con estos nombramientos no se aproxima, siquiera en forma analógica, a una actividad materialmente administrativa que se pudiera subsumir en la actividad administrativa impugnada a que se refiere la LRJCA [Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa]”¹⁴¹.

Ante esta circunstancia parece claro que será labor del Tribunal Constitucional llevar a cabo tal facultad. Desde esta perspectiva, con carácter general sólo podría ser sometido a un control jurisdiccional cuando la propuesta de designación parta de un Grupo Parlamentario, pues en este caso podría interponerse un recurso de amparo por vulneración del artículo 23.2 CE, a través del procedimiento establecido en el artículo 42 LOTC. Aun así, existen circunstancias en las que las propuestas de designación no son realizadas por Grupos Parlamentarios, no cabiendo por tanto recurso alguno. Un ejemplo de esto se produce en la designación de los Magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Senado, pues el artículo 16 LOTC señala que serán las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas las que eleven al Senado candidatos para que este último realice, entre los candidatos presentados por las Asambleas, la designación definitiva.

La Comisión de nombramientos puede no proponer ningún candidato al Pleno, por entender que ninguno es susceptible de generar la confianza institucional necesaria¹⁴², y esta decisión de la Comisión, a diferencia de la realizada por la Mesa de la Cámara al verificar la concurrencia de los requisitos formales, es discrecional, no sujeta por tanto al posterior control

¹³⁹ PASCUA MATEO, F., *op. cit.*, p. 296.

¹⁴⁰ En una interpretación extensiva del artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹⁴¹ ATS de 2 de abril de 2014.

¹⁴² Tesis avalada por el Tribunal Constitucional en la STC 49/2008.

jurisdiccional. El posible control se produce, en todo caso, antes siquiera de la primera propuesta formal que realiza la Comisión al pleno de la Cámara, pues aquí —en la decisión de la Mesa de la Cámara respecto de la admisibilidad o inadmisibilidad de los candidatos presentados— el Tribunal Constitucional entendió que la Mesa del Senado, al comprobar los requisitos de los candidatos propuestos por las Asambleas se encuentra sometida a Derecho¹⁴³, pues no le corresponde valorar la confianza institucional, sino tan sólo el respeto a los criterios formales específicos que la LOTC señala. No obstante, las Asambleas legislativas, ante una eventual discrepancia con la decisión de la Mesa de la Cámara, no tiene legitimidad para plantear un recurso ante el Tribunal Constitucional¹⁴⁴, pues a juicio del Tribunal carecen de interés legítimo, por lo que en estos casos “no existe por tanto medio jurisdiccional alguno para controlar siquiera la actuación de la Mesa del Senado a la hora de enjuiciar la admisibilidad de las candidaturas presentadas”¹⁴⁵.

En general, en todos estos casos, el Tribunal Constitucional no es concebido como un juez de la legalidad parlamentaria, sino que resuelve sobre infracciones de derechos fundamentales¹⁴⁶, que eventualmente pueden afectar a situaciones de la vida parlamentaria. Por otra parte, parece claro que precisamente en este tipo de controles, la participación de la jurisdicción ordinaria, en este caso la contencioso-administrativa, no sería adecuado, pues supondría extender las tensiones y conflictos políticos inherentes en la actividad parlamentaria a la jurisdicción y al seno de los Jueces y Tribunales. En todo caso, aun cuando se pudiera plantear un mecanismo efectivo de control¹⁴⁷, supondría tensiones en el seno del Tribunal Constitucional, pero estos riesgos no superan la ventaja de hacer cumplir el artículo 9.1 CE, sometiendo a Derecho cualquier actuación del poder público y garantizando la adecuada composición de estos órganos y organismos estatales.

V. CONCLUSIONES

I. La Constitución Española se configura como paradigma sobre el que se ha de realizar cualquier enjuiciamiento del acto parlamentario, pues no es sino en su contenido, delimitando por tanto las fronteras de toda actuación pública, en donde se desarrolla la actuación parlamentaria. Los poderes públicos se encuentran sometidos a la Constitución, no sólo como consecuencia de su explícita redacción en el artículo 9.1 CE, sino además porque esta es una consecuencia inmediata de la concepción de la Constitución como norma jurídica. Así, las Cortes Generales son un poder constitucio-

¹⁴³ Declarado por la STC 101/2008.

¹⁴⁴ Así lo han confirmado, entre otras, los AATC 193/2010 y 192/2010.

¹⁴⁵ PASCUA MATEO, F, *op. cit.*, pp. 300-301.

¹⁴⁶ PASCUA MATEO, F, *op. cit.*, p. 302.

¹⁴⁷ Quizás articulado a través del procedimiento del artículo 42 LOTC, previa reforma o cambio jurisprudencial en la concepción del mismo por parte del Tribunal Constitucional.

nalmente constituido, sin primacía alguna sobre la Constitución, y cuya actuación debe ser considerada como un ejercicio material y formalmente limitado, pues se somete plenamente a la Constitución, de la que deriva su legítima actuación.

El sometimiento del Parlamento a la Constitución, elemento característico del constitucionalismo contemporáneo, se concibe en un primer momento a través del principio de los *interna corporis*. Según esta teoría, los actos parlamentarios no son objeto de control jurisdiccional alguno, pues la necesidad de articular un Parlamento eficaz, dotado de las necesarias notas de independencia y autonomía, aconsejaban evitar cualquier intento de injerencia del resto de poderes del Estado. La irrupción del concepto racional-normativo de constitución, en la que ésta se presenta como norma jurídica con plena eficacia normativa, situada en la cúspide de la teórica pirámide de jerarquía normativa del Estado, supone la necesidad de superar esta teoría y de articular un control efectivo sobre la actuación parlamentaria. La Constitución Española de 1978 somete a los poderes públicos al respeto de la Constitución y del ordenamiento jurídico, declarando el Estado de Derecho y el imperio de la ley, por lo que el Parlamento y sus actos, en mayor o menor grado, son controlables jurisdiccionalmente, si bien es cierto que esto se ha plasmado a través de una jurisprudencia evolutiva del Tribunal Constitucional, tendente con el paso del tiempo hacia la abrogación de los espacios exentos de control.

II. Ante la insuficiencia que nos plantea la doctrina de los *interna corporis*, y en la búsqueda de una teoría general del acto parlamentario, que permita articular mecanismos de control efectivos y poder explicar además de una manera coherente las relaciones teóricas que se producen entre el acto parlamentario y otras actuaciones del poder público, se comienza definiendo al acto parlamentario como aquella declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo emitido por las Cortes Generales, una de sus Cámaras o los órganos de éstas en el ejercicio de una función constitucional o reglamentaria.

Una adecuada categorización del acto parlamentario supone la concurrencia de una serie de caracteres subjetivos, objetivos y formales que permitan que una actuación parlamentaria, con unas determinadas características, se convierta en el acto parlamentario, que presenta otras distintas. Así, los requisitos subjetivos se refieren básicamente a la imputación del acto al Parlamento; los requisitos objetivos hacen referencia al contenido del mismo, pudiendo observar en cada acto un presupuesto de hecho, un fin determinado, una causa y unos motivos, debiendo además ser el contenido del mismo determinado, posible y lícito; por último, los requisitos formales se vinculan al procedimiento por el cual se conforma la voluntad del Parlamento y la forma a través de la que se manifiesta tal voluntad. Los actos parlamentarios poseen unas características peculiares, derivadas del ejercicio de funciones atribuidas por la primigenia legitimidad democrática del Parlamento —reglamentarias, constitucionales e incluso, llegado el caso, implícitas— y que se concretan en un control jurisdiccional singular, con

unos efectos determinados, llevado a cabo por el Tribunal Constitucional. Fuera de estos supuestos, cuando el Parlamento actúa en el tráfico jurídico como cualesquiera otra Administración pública, principalmente en el ámbito del Derecho administrativo y laboral, y en ocasiones en el campo del Derecho civil, este no debiera diferir, en sus garantías y prerrogativas, de las de cualquier otra Administración. La independencia y autonomía del Parlamento, elementos necesarios para su correcta actuación y la defensa del interés general no se encuentran en conexión con la contratación pública, la negociación colectiva del personal a su servicio o de los posibles conflictos en materia civil. En estos casos el Parlamento debe estar sometido a un Derecho común, sin privilegios jurisdiccionales que no tengan otras Administraciones públicas.

III. En cuanto al control de los actos parlamentarios, previamente a la vía jurisdiccional la reconsideración se configura como el primer medio de control, de carácter interno y limitado a Diputados, Senadores y/o Grupos Parlamentarios en materias tasadas, circunscritas a las decisiones de la Mesa de la Cámara en sus funciones calificadoras, de admisión a trámite y de decisión sobre la tramitación de las iniciativas, escritos y documentos de índole parlamentaria. La parca regulación de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado caracteriza un recurso de poca efectividad práctica, habida cuenta de las materias sobre las que se articula y el hecho de que el órgano *ad quo* y *ad quem* coincidan. Quizás pudiera resultar adecuado la extensión del procedimiento de reconsideración, de tal manera que con carácter general pudiera ser el acto parlamentario sometido a un control interno y previo que pudiera suponer la resolución de actuaciones incorrectas por parte de la Cámara y de los órganos de esta.

En el plano externo, en lo que respecta a los actos con fuerza o valor de ley, es decir, aquellos en los que el acto tiene por objeto una producción jurídica normativa, el control jurisdiccional se sustancia principalmente a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. Se plantea aquí principalmente la cuestión del control de las leyes, de su acomodo con la Constitución, no sólo en relación a su propio contenido, sino también al modo de elaboración, pues estas deberán no ser contrarias materialmente a la Constitución y, además, respetar las formas y procedimientos que la Constitución regula para su producción, en particular los relativos a la conformación de su voluntad.

Particulares problemas se plantean en torno al control jurisdiccional de actos parlamentarios en la reforma constitucional. Aunque la Constitución establezca medios y mecanismos especiales para su reforma, la normatividad de esta, en razón de su superioridad meta-jurídica, se encuentra estrechamente vinculada al concepto de eficacia, siendo así que la Constitución no es sino el reflejo normativo de la soberanía estatal, campo en que Derecho y Poder se entrecruzan recíprocamente. Así, en este caso, el control jurisdiccional se encuentra supeditado a la eficacia —o ineficacia— de la reforma constitucional, pues aun cuando esta fuera contraria a las previsiones establecidas por la Constitución, la norma resultante tendría su

fundamento de validez en la eficacia, y no en la predecesora, como ocurre cuando existen procesos constituyentes con explícita ruptura respecto del orden constitucional anterior.

Respecto de los actos parlamentarios sin fuerza o valor de ley, es decir, aquellos que no presentan un contenido teóricamente normativo, la forma de control más importante es la establecida en el artículo 42 LOTC, vía principal con la que se han enjuiciado las disposiciones sin fuerza de ley de las Cámaras que vulnerasen derechos fundamentales. No obstante, existen otras formas de control de actos no normativos más allá del artículo 42 LOTC —a través de los distintos procedimientos regulados en los Títulos IV y V de la LOTC, básicamente relativos a conflictos competenciales constitucionales y a la impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas por motivos no estrictamente competenciales—, aunque por su incidencia práctica pueden ser considerados formas secundarias o incidentales de control jurisdiccional.

IV. En conclusión, a través de las páginas precedentes se ha visto la necesidad de articular una teoría general del acto parlamentario que sirva como sustento teórico a su control, tanto interno como externo y jurisdiccional, permitiendo así asegurar el respeto del Derecho en la actividad parlamentaria. En mi opinión, el proceso evolutivo sufrido por los *interna corporis* es una buena muestra del propio desarrollo del Estado contemporáneo, en particular de sus principios estructurales. Toda actuación de un poder público, incluso del Parlamento, debe quedar sometida a la Constitución, aun cuando se defienda con vigor el principio de separación de poderes. La única forma de asegurar ese sometimiento del poder al Derecho es a través de un control jurisdiccional efectivo, que en nuestro ordenamiento jurídico pasa irreductiblemente por la participación del Tribunal Constitucional.

Sin embargo, aún quedan ámbitos de actuación parlamentaria prácticamente exentos de todo control externo, en los que aún no se encuentra el suficiente grado de control jurisdiccional que permita salvaguardar un ejercicio adecuado de determinadas funciones parlamentarias. No se defiende aquí un control sobre los elementos políticos del acto parlamentario, pues en relación con estos sólo el Parlamento goza de la legitimidad popular para tal cosa. No obstante, aquellos elementos reglados, que se corresponden con una mera comprobación de la legalidad y de cumplimiento de los presupuestos de hecho o de derecho que la norma tipifica, deben poder ser comprobados no sólo por las Mesas de las Cámaras u otros órganos análogos reglamentariamente competentes, sino también posteriormente, en caso de que hubiera posibles impugnaciones, por las instancias jurisdiccionales.

En fin, ha quedado patente a lo largo de estas líneas el conflicto que se da en el Estado contemporáneo entre voluntad popular y Estado de Derecho, entre legitimidad democrática y legitimidad racional-normativa, pues la separación de poderes lleva consigo, en todo Estado democrático, la paradoja de que aun cuando el Parlamento encarne la voluntad general de la nación, sobre la que los textos constitucionales atribuyen la soberanía, su actuación se encuentra limitada por y ante otros poderes del Estado.

VI. NOTA BIBLIOGRÁFICA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998): “Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional”, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2001): “Comentario al artículo 42”, en REQUEJO PAGÉS, J.L. (coord.), en *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado.
- BLACKSTONE, W. (2011): *Commentaries on the Laws of England*, Londres, First Rate Publishers.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1999): “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”, *Asamblea: Revista parlamentaria de Asamblea de Madrid*, n.º 1.
- BOBBIO, N. (1990): “Contribución a una teoría del Derecho”, Madrid, Debate.
- CASTÁN TOBEÑAS, J. (1978): *Derecho civil español, común y formal*, Madrid, Reus.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (1998): *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Granada, Ed. Comares.
- DE OTTO, I. (2008): *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, L ‘Hospitalet, Ariel Derecho.
- DUQUE VILLANUEVA, J. C. (1997): “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 42, pp. 81-82.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (2011): *Curso de Derecho Administrativo I*, Pamplona, Thomson Reuters.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1987): *El procedimiento legislativo*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (1982): *El recurso de inconstitucionalidad*, Madrid, Trivium.
- GARCÍA ROCA, J. (1999): “Cuestionario sobre la reforma de la Ley del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 4.
- GARCÍA ROCA, J. (1999): *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*, Pamplona, Aranzadi.
- GARCÍA ROCA, J. (1987): “De nuevo las lagunas del imposible conflicto entre órganos constitucionales: la controversia entre el Parlamento Vasco y el Tribunal Supremo”, *Relaciones entre el poder legislativo y el poder judicial*, Madrid, Tecnos.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (1998): “Los actos de la Administración parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4.
- GARRIDO FALLA, F. (1994): *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.
- GARRORENA MORALES, A. (2014): *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y Sistema de Fuentes*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- KELSEN, H. (2009): *De la esencia y valor de la democracia*, Oviedo, KRK.
- KRIELE, M. (1980): *Introducción a la teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimidad del Estado Constitucional Democrático*, Madrid, Depalma.
- MARAÑÓN GÓMEZ, R.; RIPOLLÉS SERRANO, R. (2014): *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, Madrid, La Ley.
- MORALES ARROYO, J. M. (1996): “Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias”, *Revista Española de Derecho constitucional*, n.º 46.
- MORALES ARROYO, J. M. (2008): *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PASCUA MATEO, F. (2014): *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- PÉREZ TREMPES, P. (2004): *El recurso de amparo*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N. (1981): “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”, *Revista de Derecho Político*, n.º 9.
- PUNSET BLANCO, R. (2001): “En el Estado Constitucional hay soberano (reflexiones para una teoría jurídica de la soberanía nacional), en: *Estudios parlamentarios*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.) (2001): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Madrid, Tribunal Constitucional y Boletín Oficial del Estado.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2000): *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 152-155.
- RUBIO LORENTE, F. (1983): “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)”, *Revista de Administración Pública*, n.º 101.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010): *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Tecnos.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2012): *Derecho Parlamentario español*, Madrid, Dykinson.
- TORRES MURO, I. (2010): “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española”, *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*.