

FABIO PASCUA MATEO

FUENTES Y CONTROL DEL  
DERECHO PARLAMENTARIO  
Y DE LA ADMINISTRACIÓN  
PARLAMENTARIA

Premio «Francisco Tomás y Valiente» 2013

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Madrid, 2014

# ÍNDICE

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

	<i>Págs.</i>		<i>Págs.</i>
CAPÍTULO II. LAS FUENTES INTERNAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO (II). FUENTES NO ESCRITAS .....			
1. <i>Precedentes y usos parlamentarios</i> .....	77	5.2. El derecho de la Unión Europea .....	133
1.1. Costumbre y precedente .....	77	a) Derecho originario y derivado que otorga facultades de información o poderes de control y autorización a los Parlamentos nacionales .....	133
1.2. Valor del precedente parlamentario .....	79	b) Un caso límite: la imposición de deberes a los Parlamentos nacionales .....	138
1.2.1. Valor jurídico .....	79	5.3. El derecho internacional o de la Unión Europea y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas .....	142
1.2.2. Eficacia Política .....	83		
1.3. Requisitos del precedente parlamentario .....	85	CAPÍTULO IV. LAS FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LOS PARLAMENTOS .....	145
1.3.1. Requisitos subjetivos .....	85	1. <i>Una cuestión preliminar: la naturaleza jurídica de la administración parlamentaria</i> .....	145
1.3.2. Requisitos objetivos .....	87	1.1. La naturaleza administrativa de los órganos al servicio de las Cortes Generales .....	145
a) Materias vedadas al precedente .....	87	1.2. Régimen jurídico .....	148
b) Carácter continuado del uso o precedente .....	89	a) La autonomía presupuestaria como fundamento .....	148
1.3.3. Requisitos de actividad .....	90	b) Principios de organización; personalidad jurídica; formas de actuación y potestades de la Administración parlamentaria. Control y responsabilidad patrimonial .....	152
a) La publicación del precedente .....	90	2. <i>El estatuto de personal de las Cortes Generales y los estatutos análogos de las asambleas legislativas autonómicas</i> .....	158
b) Su motivación .....	92	2.1. Recepción constitucional .....	158
2. <i>Los acuerdos de los grupos parlamentarios</i> .....	93	2.2. Naturaleza jurídica .....	159
3. <i>Las convenciones parlamentarias</i> .....	94	2.3. Contenido .....	162
4. <i>Los reglamentos internos de los grupos parlamentarios y los estatutos de los partidos políticos</i> .....	97	2.4. Los estatutos del personal de las Asambleas autonómicas .....	165
4.1. Los reglamentos de los grupos parlamentarios .....	97	a) Rango normativo .....	165
4.2. Los estatutos de los partidos políticos .....	101	b) Contenido .....	169
5. <i>Las reglas de cortesía parlamentaria</i> .....	103	3. <i>Las normas de régimen interior</i> .....	171
6. <i>Los principios del derecho parlamentario</i> .....	105	3.1. En las Cortes Generales .....	171
CAPÍTULO III. LAS FUENTES EXTERNAS .....	111	a) Los reglamentos de régimen interior en la historia del Congreso de los Diputados .....	171
1. <i>La Constitución</i> .....	111	b) Regulación actual .....	172
1.1. La normas, principios y silencios constitucionales como fuente del derecho parlamentario estatal .....	111	3.2. En las Asambleas autonómicas .....	177
1.2. La eficacia de los preceptos constitucionales en el derecho de las asambleas autonómicas .....	115	4. <i>La legislación administrativa general</i> .....	178
2. <i>Los Estatutos de Autonomía</i> .....	118	4.1. Aplicación directa de la legislación administrativa .....	180
2.1. Antecedentes históricos .....	118	4.2. Aplicación por remisión e incorporación de sus principios y reglas en las disposiciones parlamentarias .....	185
2.2. Regulación actual .....	120		
3. <i>Las leyes orgánicas y ordinarias</i> .....	122	CAPÍTULO V. EL CONTROL DEL DERECHO PARLAMENTARIO .....	189
3.1. Las leyes orgánicas de contenido constitucionalmente tasado ..	124	1. <i>Significado y precedentes de los instrumentos jurisdiccionales de control de los actos parlamentarios</i> .....	189
3.2. Las leyes sin reserva expresa .....	126	2. <i>Las vías internas</i> .....	195
4. <i>Los decretos-leyes y reglamentos</i> .....	128		
5. <i>Los tratados internacionales y otras normas de derecho internacional y de la Unión Europea</i> .....	130		
5.1. Los tratados internacionales .....	130		

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

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