

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

Ángela FIGUERUELO BURRIEZA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Parlamento y representación política*. III. *La inviolabilidad parlamentaria*. IV. *El Parlamento en cuanto órgano autónomo, pero no soberano*. V. *Manifestaciones de la autonomía parlamentaria y su posible control*. VI. *Las funciones de las Cámaras y sus controles*. VII. *El control del estatuto de los miembros de las asambleas parlamentarias*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde el momento en que España recuperó su Parlamento con base en las elecciones generales a Cortes que se celebraron, en aplicación de la Ley para la Reforma Política, en junio de 1977, los estudios de derecho parlamentario adquirieron relevancia, no tanto por sus aportaciones teóricas, como por lo que pudieron contribuir a una correcta conformación de la institución parlamentaria, entendida como una realidad política concreta bajo la cual se desenvuelve toda una infraestructura cuyos contornos han acabado por diseñar la práctica de una manera sensiblemente compleja. Pocas instituciones han contribuido tanto como la parlamentaria a la modificación de la organización y convivencia políticas hasta el punto de que autores como P. Lucas Verdú entienden que cabe considerar al Parlamento como una expresiva manifestación del genio político occidental.

Resulta, pues, lógico que el derecho parlamentario, como rama del ordenamiento jurídico y como parte de la disciplina del derecho constitu-

* Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca, España.

cional no se desarrolla más que allí donde existen Constitución y Parlamento y por consiguiente, prácticas de parlamentarismo. Y, si bien, el origen del derecho parlamentario puede remontarse a las prácticas, costumbres y privilegios de los estados generales, cortes y parlamentos medievales, al menos como precedente de las que rigen en los parlamentos democráticos del nuevo régimen, la disciplina del derecho parlamentario tiene un origen bastante reciente. No basta con que haya prácticas, convenciones y normas de organización y procedimiento parlamentarios, sino que se precisa un estudio sistemático y metodológicamente consistente de ese objeto de conocimiento.

Las obras clásicas de derecho parlamentario nos revelan el origen práctico de este sector del ordenamiento jurídico, dado que el Parlamento es, según Tosi, un campo de experiencia constitucional continuamente renovado. Ahora bien, ese carácter práctico no prejuzga ni la calificación de su naturaleza jurídica ni tampoco su importancia. Si circunscribimos el ámbito de la disciplina a las organizaciones, funcionamiento, composición y poderes de las Cámaras en el marco de la disciplina general del derecho constitucional, necesariamente deben servirnos de fuentes las siguientes normas:

- 1) En primer lugar la propia Constitución, norma jurídica suprema y fuente de las fuentes del derecho.
- 2) La fuente peculiar y específica de los reglamentos de las cortes generales o reglamentos parlamentarios.
- 3) Otras normas del más variado rango legal que pueden ir desde la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) que regula las condiciones de inelegibilidad de incompatibilidades parlamentarias, y el procedimiento electoral, hasta los usos y conveniencias parlamentarias que configuran las normas de funcionamiento interno de las Cámaras.

Éste será el marco normativo en el que se desenvolverán las páginas siguientes en las que pretendemos demostrar que frente a las situaciones de inmunidad y autocontrol propias de otras épocas, hoy, la Constitución española (CE) del 29 de diciembre de 1978 al configurar al Parlamento como un órgano autónomo, que no soberano, permite que sus actuaciones en cuanto órgano constitucional (el legislativo es un poder constituido en el marco de la CE) sean enjuiciados por la jurisdicción constitucional y, en su caso, por la jurisdicción ordinaria. Con ello el principio constitucional del Estado de derecho (artículo 1.1 de la CE) y sus especificaciones estructurales (artículo 9.3 de la CE) adquieren una gran potencialidad.

Así las cosas, nuestro constituyente configuró a las Cortes Generales como el órgano representante del pueblo español (artículo 66.1 de la CE). Esto no impide que sea considerado como un órgano subordinado a la Constitución —como sucede con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas— cuyas actuaciones deben estar sometidas al control jurisdiccional.

II. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Hoy en día es referencia común de toda la doctrina que se ocupa del tema señalar que el Parlamento es la institución representativa. Con este aserto se pretende indicar que un grupo de personas, por esencia reducido, “representa” al conjunto de los ciudadanos porque son la expresión de la voluntad de ese pueblo manifestada en sede parlamentaria.

Ahora bien, es obvio señalar la dimensión que alcanzan las modernas asambleas en relación a lo sucedido históricamente. En el antiguo régimen las cortes eran el fruto de una decisión personal del monarca que decidía reunir las, casi siempre por motivos financieros, con el fin de reclamar impuestos para sufragar los gastos del Estado. De ahí que, la duración misma de sus sesiones no venía establecida en ninguna norma y dependía de la consecución del objetivo previsto. Por ello, las antiguas Cortes no tenían una celebración periódica que garantizase su funcionalidad, por lo que no podían constituir la representación popular ante los poderes efectivos del Estado: eran únicamente un instrumento en manos del monarca utilizable a su servicio.

La aparición del Estado liberal supuso una transformación radical en el orden político con el reconocimiento de postulados clave elevados a la categoría de verdaderos dogmas como sucedió con la soberanía nacional y el origen popular del poder. Pero eso no implicó en ningún momento un ejercicio directo de ese poder por el pueblo soberano, pues, son y han sido escasas las formas de participación directa de los ciudadanos en el proceso político. Así, desde un principio la burguesía, auténtica fuerza motriz en la formación del Estado liberal, apostó por una participación indirecta a través de la ficción jurídica de la representación, lo que unido a la escasa capacidad media de los ciudadanos y el restringido sufragio de la época (sufragio censitario) les aseguraba el dominio político junto al económico que ya tenían.

Las claves de la defensa de la idea de la representación política se encontraban en los siguientes presupuestos:

1) El argumento de los constituyentes de 1791 o de la representación como condición de la existencia de la soberanía nacional, según el cual se pretende que la soberanía sea asumida por la Nación. Pero, como éste sólo puede existir a través de sus representantes se concluye que sólo la representación puede realizar ese dogma fundamental para el pensamiento liberal-burgués que es la soberanía nacional.

2) El argumento de Constant o de la adecuación de la representación a la libertad de los modernos. La representación sería la única técnica de participación política que conviene a la libertad de los modernos que jamás cercenarían su vida privada a cambio de una mayor intervención en los asuntos públicos porque, opinión común era que únicamente en lo privado es donde se encuentra la auténtica libertad.

3) El argumento de Sieyes o de la representación como forma de la división especializada del trabajo, justificando en la conveniencia común el que los ciudadanos nombren representantes mucho más capaces que ellos para la gestión y administración de las cosas públicas.

La evolución del Estado social y democrático ha hecho que varíen los argumentos en defensa de la representación política, pero, esta sigue siendo un concepto fundamental en los modernos sistemas de gobierno. Hay que reconocer, sin embargo, que la ampliación del sufragio hasta hacerlo universal ha democratizado al Parlamento como institución representativa despojándola de su pasado carácter oligárquico y depositario de intereses concretos, más que de la voluntad general, pero no por ello se ha producido un cambio sustancial respecto al fondo del asunto: la representación sigue siendo el cauce esencial para que los ciudadanos puedan participar en la vida política.

En el sentido previamente expuesto conviene resaltar que el artículo 23.1 de la CE dice: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. Esa participación indirecta se hace evidente en el Parlamento de tal forma que el artículo 66.1 de la CE prescribe: “Las Cortes Generales representan al pueblo español...”. Todos los demás poderes del Estado carecen de una vinculación directa con la voluntad popular y necesitan la mediación de las Cortes para constituirse o para legitimar democráticamente su actividad.

Las cortes son, pues, el elemento central del sistema político español, ya que de ellas depende la formación del gobierno y la dirección política del país y además porque disponen del monopolio del poder legislativo, dependiendo de ellas la facultad de dictar normas primarias

sin otro límite que el marcado por la propia Constitución. Los otros poderes del Estado, Ejecutivo y Judicial quedan sometidos al mandato del legislador. Así las cosas, conviene resaltar que las Cortes Generales son el órgano constitucional a través del cual se expresa día a día la soberanía popular, siendo el cauce de legitimación democrática del Estado.

El constituyente español de 1978, en una de las decisiones más polémicas que se han adoptado, optó por un sistema bicameral a la hora de configurar el Poder Legislativo. Dice así el artículo 66.1 de la CE: "Las Cortes Generales... están formadas por el Congreso de los Diputados y por el Senado". Las Cortes Generales, pues, se configuran como un órgano constitucional complejo, compuesto por dos órganos constitucionales simples, cuyas relaciones se encuentran constitucionalmente reguladas. Entendemos, con García Pelayo, por órgano constitucional del Estado aquellos que tienen su origen inmediato y directo en la propia Constitución y además participan en la dirección política del Estado.

III. LA INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA

El texto constitucional de 1978 atribuye inviolabilidad al rey (artículo 56.3), al domicilio (artículo 18.2), a los diputados y senadores por opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones (artículo 71.1) y a los derechos inherentes a la persona (artículo 10.1). En ese mismo sentido el artículo 66.3 dice: "Las Cortes Generales son inviolables". Se trata de una atribución privilegiada (prerrogativa) en el contexto de los poderes y órganos relevantes constitucionalmente que no se puede asimilar a las demás referencias de la Constitución, a las personas físicas o al titular persona física de un órgano del Estado.

Los precedentes en nuestro derecho sobre esta prerrogativa son inexistentes y muy escasos en el derecho comparado (por ejemplo el artículo 34 de la Constitución de Dinamarca de 1983). De ahí que la Constitución española de 1978 en este aspecto sea una novedad que ha suscitado diversas opiniones doctrinales, habida cuenta que hasta ese momento lo habitual era hablar de inviolabilidad de diputados y senadores y a partir del 78 también son inviolables las Cortes Generales.

Fijándonos en la voluntad del constituyente (defensa del ponente Peces-Barba en la Comisión Constitucional del Congreso) lo que se quiso fue realizar una declaración general de protección de las Cortes como reconocimiento de la importancia fundamental del poder legislativo, con una especie de mandato implícito al legislador ordinario en materia pe-

nal. A pesar de ello la doctrina ha opinado sobre los distintos significados de esta expresión y no faltan quienes se inclinan a favor de entender la sede del Parlamento como recinto inviolable. Esta opinión tiene algunas quiebras entre ellas el que no existe una auténtica sede de las Cortes Generales porque los recintos parlamentarios son los del Congreso y del Senado y además acudiendo a la historia observamos que la ineficiencia de dicha declaración es total, sirviéndonos de ejemplo “la visita” que el general Pavía realizó a las Cortes en 1874 o el asalto sufrido más recientemente por la sede del Congreso en el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981. Tampoco faltan los autores que negando la personalidad jurídica de las Cortes conectan la inviolabilidad del Parlamento con una irresponsabilidad de carácter jurídico. Pero esto no casa con la progresiva juridificación del actuar del Estado a través de sus órganos, tengan o no carácter constitucional. Además, y desde un punto de vista de *lege data* no se pone en duda que actualmente las Cortes están sujetas a controles jurídicos formales y materiales. Sírvanos de ejemplo los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes y de forma especial los recursos de amparo que a tenor del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) caben frente a decisiones o actos de las Cámaras que violen derechos y libertades susceptibles de este recurso. Luego, en resumen, del artículo 66.3 de la CE no puede deducirse la imposibilidad de demandar formalmente a las Cortes Generales.

Quizás, la opinión más autorizada en este punto sea la de Manzella que entiende que la inviolabilidad es una de las garantías principales de que disfrutaban las Cortes Generales. Opina este autor que la inviolabilidad de las Cámaras puede significar, por un lado, reiteración de lo que disponen otros artículos como el 71.1 y el 72.3 relativos a la inviolabilidad de los parlamentarios y los poderes de los presidentes de las Cámaras y, por otro lado, el citado precepto —artículo 66.3 de la CE— puede cubrir la específica autonomía de las Cámaras y la continuidad de su funcionamiento frente a los demás poderes del Estado. Así las cosas, estaríamos en presencia de una fórmula de garantía de las garantías.

Sin duda, y a tenor de la evolución del proceso constituyente lo más acertado es mantener que la norma que declara la inviolabilidad de las Cortes es repetitiva de otros preceptos constitucionales —no es una supernorma— que fue introducida mediante enmienda (diputados señores Carro, Orti Bordas y Peces Barba) cuando ya estaba establecida la estructura de la Constitución. Tampoco tipifica el texto constitucional, como sí lo hace el danés, de delito de alta traición los actos contra la

inviolabilidad del Parlamento y será preciso el desarrollo de las consecuencias penales del modo más específico posible en el Código Penal. De ahí que, probablemente, lo más acertado será no considerar al precepto en cuestión superfluo, siendo conveniente negar la identidad entre inviolabilidad y autonomía por las consecuencias inadecuadas que de ello se pudieran derivar.

IV. EL PARLAMENTO EN CUANTO ÓRGANO AUTÓNOMO, PERO NO SOBERANO

A lo largo de la historia se consideró que la independencia del Parlamento frente a las prerrogativas de la corona no se garantizaba de forma suficiente si éste no podía definir y regular sus propias prerrogativas, las de sus miembros y su funcionamiento interno. En Inglaterra fueron las facultades judiciales de la Cámara de los Lores las que proporcionaron las primeras normas y usos de procedimiento. En Francia, como los Estados Generales no se reunían desde 1614, tuvieron que dotarse de normas nuevas en 1789 para comenzar los trabajos parlamentarios. Así pues, Sieyes fundamentó en la teoría del poder constituyente la potestad autonormativa de la Asamblea, que sólo terminó siendo reconocida por el rey por conveniencia a cambio de que el Parlamento reconociese otras tantas prerrogativas regias. En España a causa del no uso y del olvido de las antiguas prácticas de las Cortes, la Junta Central tuvo que utilizar por analogía en 1808, usos judiciales españoles y parlamentarios extranjeros. Pero, finalmente, encargó a una comisión la redacción de su reglamento parlamentario.

De esta forma el principio de autonormatividad parlamentaria fue asumido por el Estado liberal como uno de sus elementos esenciales, siendo incluso elevado a rango constitucional. Esa constitucionalización sólo se interrumpe o se altera cuando el régimen liberal es sustituido por otro autoritario. En efecto, apreciamos ese principio ya en la Constitución belga de 1813 que es la pionera en este campo. En Italia lo recogió el Estatuto Albertino de 1848 y en Alemania la Constitución de 1919. En cambio, el constitucionalismo francés ha sido reactivo a ese reconocimiento expreso, si bien fue una práctica constante en sus periodos de régimen liberal hasta la V República.

Según R. Morodo el desconocimiento del principio de autonormatividad parlamentaria coincide con regímenes menos liberales o sencillamente dictatoriales como el Directorio o el Segundo Imperio en Francia

o el régimen Salazarista en Portugal. Por su parte, las Constituciones comunistas han adoptado posiciones muy diversas al respecto, desde su reconocimiento expreso a su olvido. Fijándonos en el caso español observamos que se aprecia la misma correspondencia que en el derecho comparado en la relación entre el tipo de régimen político y el reconocimiento o no del principio de autonormatividad parlamentaria. La regla general ha sido su reconocimiento tanto en las Constituciones moderadas como progresistas, no sólo en las monárquicas sino también en las republicanas. Solamente se exceptúan el Estatuto Real de 1834, el Acta Adicional de 1857, promovida por Narváez, el Proyecto de Constitución de Primo de Rivera de 1929, y las leyes fundamentales franquistas.

Junto con la evolución histórica conviene aludir también a la fundamentación jurídico-política de este principio y sus transformaciones. Ya no es la prerrogativa de una Cámara nobiliaria para velar por su propio privilegio y por el de sus miembros. *Tampoco es el derecho de autoorganización del Parlamento burgués por su cualidad de soberano, y ni siquiera por su condición de órgano representativo y ejerciente de la soberanía nacional. Hoy se debe fundamentar la pervivencia del principio, como la de las demás prerrogativas parlamentarias en la funcionalidad que todavía prestan al sistema político:* esa funcionalidad consiste en la conservación y defensa de la independencia del Parlamento.

Centrándonos en el mundo de los principios, desde el marco del derecho público mantenemos con L. M. Díez-Picazo, que *autonomía* equivale a una posición de relativa libertad o no total sujeción que ostenta un ente frente al ordenamiento originario de referencia del cual recibe su fundamento aquél. Por consiguiente, *autonomía no equivale a soberanía*. Y, al respecto el Tribunal Constitucional español, intérprete máximo y defensor de la Constitución, en cuanto norma suprema, lo ha reiterado frecuentemente respecto de la organización territorial del Estado y del resto de los demás entes públicos y órganos constitucionales. Cuando analizamos la autonomía de las Cámaras o Cortes Generales estamos ante un haz de facultades instrumentales en relación a los fines institucionales del Parlamento que son las potestades: legislativa, presupuestaria y controladora del gobierno. Para el ejercicio de estas facultades las Cámaras necesitan medios personales, burocráticos y materiales y además, para que ese ejercicio se efectúe con independencia precisan poder regular y disponer de todo ello sin interferencia de otros órganos constitucionales. Pero, hemos de aclarar que, como dicha autonomía no tiene otra justificación que la instrumental al servicio de las funciones constitucionales de las Cámaras, está sometido

da a límites: todo lo que no sea necesario para el ejercicio de dichas funciones escapa de su ámbito.

El fundamento jurídico-político de la autonormatividad parlamentaria, al que nos estamos refiriendo, ha variado al compás de la evolución del modelo de Estado vigente. Si en sus orígenes *se justificaba* en la necesidad de garantizar los propios privilegios y prerrogativas frente a los de un monarca absolutista, más tarde, con el triunfo del Parlamento sobre el supuesto derecho divino de los reyes y con su ubicación en el centro del sistema político, la autonormatividad de las Cámaras se cimentó en el principio de la división de poderes y de forma más radical, en el de la soberanía del Parlamento. Buena prueba de ello era que en cuanto actos de soberanía las actuaciones parlamentarias no eran recurribles ante ninguna instancia.

Poco a poco, el llamado proceso de racionalización parlamentaria que ha consistido en una progresiva supeditación de los actos del Parlamento al respectivo gobierno, ha alcanzado también al fundamento de la autonormatividad de las Cámaras que se ha visto muy recortado en algunos países. De forma simultánea, con mayor razón y rigor jurídicos se ha defendido el sometimiento del Parlamento a la Constitución y, por ello, la justiciabilidad constitucional de la actividad parlamentaria. En ese control se incluyen los reglamentos parlamentario en cuanto manifestación genuina de esa capacidad de autonormación.

Y, han sido según M. Contreras las transformaciones críticas sufridas por las instituciones parlamentarias las que han influido en la quiebra del principio de autonormatividad parlamentaria. De hecho y por principio, en un Estado social y democrático de derecho ningún poder constituido es soberano aunque sí cabe la existencia de poderes ejercidos con plenitud y entre ellos está el que comentamos. No hay autonomía soberana relativa (S. Tosi) y tampoco el principio de autonomía parlamentaria es parcial o relativo (F. Santaolalla). Su reconocimiento y ejercicio es pleno, pero, en un verdadero Estado de derecho, ninguna autonomía puede ejercerse de espaldas a la Constitución. Además, en el constitucionalismo actual el Parlamento se configura como un poder constituido, su autonomía reglamentaria no sólo tiene como límite a la Constitución, sino que no puede tener otro fundamento que la propia Constitución, bien porque ésta la mencione expresamente (España o Italia) o porque el principio de la juridicidad del Estado nos obligue a interpretar el silencio constitucional como un reconocimiento tácito de dicha autonomía y no como una potestad previa, inmune y superior a la Constitución. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 101/83, del 18 de noviembre.

La quiebra no se da en el principio de autonomía estatutaria de las Cámaras sino que donde se aprecia es en el principio liberal de que esa autonormatividad carecía de límites por supuestas exigencias de la soberanía parlamentaria y de la división de poderes. En las democracias actuales los estatutos de las Cámaras quedan integrados en el Estado de derecho. Tanto que con ellos se amplía el parámetro de la constitucionalidad de las leyes pero ellos mismos también quedan sometidos a control. Esta conclusión aparece reforzada en el ordenamiento jurídico español por el hecho de que, aunque sólo la autonomía de las Cámaras legislativas nace *ex constitutione*, también otros órganos constitucionales, como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial gozan de ella, en segundo grado, por disposición de sus respectivas leyes orgánicas y no de la propia Constitución. A pesar de la importancia de esta diferencia, la extensión del principio de autonomía a otros órganos constitucionales resta singularidad a la autonomía parlamentaria y merma fuerza a la pretendida justificación de la hoy rechazada soberanía parlamentaria.

V. MANIFESTACIONES DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SU POSIBLE CONTROL

En un apartado anterior hemos expuesto cómo las Cámaras legislativas han disfrutado tradicionalmente de ciertas prerrogativas que obedecen a la funcionalidad del régimen constitucional representativo que sólo puede operar con Cámaras independientes. Esas prerrogativas consisten en el reconocimiento de su autonomía en cuatro ámbitos: en la regulación de su organización y funcionamiento como órganos legislativos, en la aprobación de su propio presupuesto, en su gobierno interior y en su organización y funcionamiento administrativo.

La Constitución española (CE) de 1978 reconoce esta cuádruple autonomía en su artículo 72, que prescribe:

1. Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.

2. Las Cámaras eligen sus respectivos presidentes y los demás miembros de sus mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara.

3. Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes.

El contenido del precepto transcrito puede resumirse en estas cuatro categorías de autonomía parlamentaria: *normativa*, *presupuestaria*, de *gobierno* y *administrativa*. En cierto modo estas cuatro manifestaciones de la autonomía pueden ser reconducidas a una sola: la de la autonormatividad, entendida en sentido amplio, regulada en los reglamentos de que las Cámaras se dotan, aunque, todo ello tiene su causa y sus límites en la propia Constitución.

1. *Autonomía normativa*

Consiste en la posibilidad que tienen las Cámaras para establecer sus propios reglamentos. Para la aprobación y reforma se necesita el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación sobre la totalidad del texto. También está previsto un Reglamento de las Cortes Generales, diferente del de cada una de las Cámaras, para las sesiones conjuntas de éstas. Su aprobación requiere que se pronuncien a favor cada Cámara, de forma individualizada y por mayoría absoluta.

La importancia política de los reglamentos parlamentarios deriva de la materia que en ellos se regula y de su incidencia en el funcionamiento del sistema político. Su ámbito material abarca desde la constitución y organización de la Cámara hasta el procedimiento de relación de ésta con otros órganos constitucionales, pasando por el examen de las incompatibilidades parlamentarias, la elaboración del orden del día, el régimen de discusión y votación, los procedimientos legislativos general y especiales, y la disciplina interna. A lo largo de la historia se observa, como señala Pérez Serrano, que muchas materias como el trabajo en Comisiones, la publicidad de los debates... fueron regulados en los reglamentos parlamentarios antes de ser incorporados a los textos constitucionales. Nos encontramos ante un tipo de normas de emanación necesaria (R. Punset) porque sin ellas se haría imposible el funcionamiento del Poder Legislativo. Se trata de instrumentos ineludibles para llevar a la práctica la distribución orgánica del Poder estatal, proporcionándole viabilidad a la independencia del Parlamento respecto del gobierno e incluso respecto de los partidos políticos, que han de someterse a la disciplina parlamentaria para operar en el seno de las Cámaras a través de los grupos parlamentarios.

Respecto a la naturaleza jurídica de la norma en cuestión se han emitido toda clase de opiniones:

1) En el derecho histórico inglés eran normas autónomas, producto del privilegio de las Cámaras para regular su organización y funcionamiento con independencia de la corona (Hauriou).

2) Son *interna corporis acta*, prescripciones autonómicas internas de las Cámaras, no fiscalizables por el Poder Judicial en virtud de este carácter interno y autónomo, obligatorio tan sólo para los miembros de las Cámaras (Laband, Pérez Serrano).

3) Se trata de normas de naturaleza práctica y consuetudinaria, conjunto de resoluciones convencionales y de meros usos de corrección constitucional (Hatscheck, Barthélemy y Duez).

4) Otros, siendo ésta la tesis más extendida las consideran normas de naturaleza reglamentaria, aunque la doctrina discrepa a la hora de concretar el tipo de reglamento de que se trata (Tesauro, Mortati, Pergolesi).

5) Tampoco faltan quienes entienden que son leyes, aunque de tipo especial, o, al menos normas con rango de ley (Maravall, Prisco).

6) Algún otro autor afirma el valor superior a la ley porque se ordenan directamente a la Constitución y condicionan el procedimiento legislativo (Orlando, Esmein, Kelsen).

En todas estas tesis se puede hallar algún fundamento y a lo largo de la historia han tenido ciertas dosis de realismo. Ello pone de relieve que nos enfrentamos a un tipo de norma de difícil perfil jurídico, de índole cambiante en la medida en que han ido evolucionando los regímenes políticos. Lo que no deja de causar sorpresa es el peso de la historia a la hora de barajar conceptos y estereotipos propios de otros tiempos y de otros regímenes políticos en los que el Parlamento ocupaba una posición y jugaba un papel distinto del que le corresponde en un Estado social y democrático de derecho. Por ello quizás, lo más acertado sea no apostar por un planteamiento de validez universal del tema en cuestión. El reglamento parlamentario ocupa un lugar diferenciado de acuerdo con el sistema de fuentes de cada ordenamiento jurídico y así las cosas, por lo que a nosotros nos afecta, analizaremos este problema en el caso español.

A tenor del artículo 72 de la CE para la aprobación y reforma de los reglamentos parlamentarios se exige el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara correspondiente en una votación final sobre la totalidad. Se debe apreciar la semejanza de este procedimiento con el establecido en el artículo 81.2 para las leyes orgánicas, ya que, en uno y otro caso, la exigencia de la mayoría absoluta cumple la misma función

de garantía de las minorías. Por otra parte, las normas de similar contenido, reguladoras de la organización y funcionamiento de los órganos constitucionales y de otras instituciones estatales fundamentales (salvo el gobierno y la administración), son también por exigencia constitucional, leyes orgánicas. Por esta vía analógica cabe presumir la naturaleza o el rango legal de los reglamentos parlamentarios.

Fijándonos en el artículo 27 de la LOTC apreciamos *que los reglamentos parlamentarios son recurribles de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional*, lo cual, en el sistema de fuentes español, únicamente se predica de las leyes y de las normas con rango, valor o fuerza de ley. De ahí que este sea el rango que le corresponde a estas normas con todas las especialidades procedimentales en su elaboración, aprobación, reforma y derogación. Lo mismo cabe predicar de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (Sole Tura y M. A. Aparicio), pues, el artículo 153.a de la CE determina *que el control de la constitucionalidad de las disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas es ejercida por el Tribunal Constitucional*. Siendo esto así los Reglamentos de sus Asambleas Legislativas son susceptibles de tal control por dicho órgano. Por lo tanto, son normas con fuerza de ley.

El enjuiciamiento de los reglamentos puede provocarse a través de la interposición de un *recurso directo de inconstitucionalidad* y aduciendo vicios procedimentales, competenciales o materiales. También cabe que el propio Tribunal Constitucional haga uso de la *llamada autocuestión de inconstitucionalidad* (artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional). Lo que parece imposible es el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad por jueces o tribunales ordinarios contra una norma de esta especie, pues los reglamentos de las Cámaras al no constituir auténtico derecho objetivo generador de derechos e intereses legítimos aducibles por los particulares, no resultan aplicables a un caso del que conozcan dichos órganos jurisdiccionales. Asimismo, el artículo 42 de la precitada LOTC, que prevé la impugnación de “decisiones o actos” singulares de las Asambleas, impide que una norma reglamentaria sea recurrida en amparo.

Además de los reglamentos del Congreso y del Senado hay otras normas reglamentarias enjuiciables por el Tribunal Constitucional: las normas interpretativas y supletorias dictadas por los presidentes de las Cámaras y los Estatutos del Personal parlamentario aunque no aparecen mencionados de forma expresa en el elenco de normas impugnables que se cita en la LOTC. Estos Estatutos, aún no siendo normas con rango de ley pueden resultar controlables igualmente con ocasión del plantea-

miento de *una cuestión de inconstitucionalidad* pues, los actos administrativos realizados en aplicación de los mismos se hallan sometidos a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa.

2. *Autonomía presupuestaria*

Las Cámaras tienen capacidad para aprobar de forma autónoma sus presupuestos (artículo 72.1 de la CE). Sin embargo, ocurre que el artículo 134 de la CE atribuye al gobierno el monopolio de la iniciativa legislativa en la materia y consagra la unidad del presupuesto estatal al ordenar que incluya la totalidad de los gastos del sector público. La solución de esta posible antinomia estaba arbitrada con anterioridad a la Constitución por la Ley General Presupuestaria al hablar de los gastos plurianuales: las Cámaras envían al gobierno sus presupuestos y éste debe incorporarlos, sin modificación posible al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. No hay en ello contradicción alguna: respecto a la elaboración de los presupuestos del Estado el artículo 134.1 es norma general, respecto de la cual el artículo 72 excepciona las partidas correspondientes a las Cámaras.

Mayor interés jurídico tienen, sin duda, las consecuencias que de ello se derivan: sucede que esas partidas presupuestarias son doblemente aprobadas ya que, primero se pronuncian las Cámaras al aprobar el correspondiente presupuesto y vuelven a hacerlo de nuevo cuando se aprueba la Ley de Presupuestos. En este segundo momento, en su aspecto formal, se somete el presupuesto de cada Cámara a la aprobación de la otra, lo que podría suponer una quiebra en el principio de autonomía que analizamos. Ahora bien, si entendemos que prevalece este último principio y dichas partidas presupuestarias son de obligatoria aprobación, entonces se resiente el principio de mandato representativo o de no sometimiento a mandato imperativo. Pensamos que esta última es la respuesta más aceptable, pues el principio de autonomía presupuestaria de las Cámaras es especial y de aplicación en un solo acto. En el caso de ser negado en la única ocasión en que se ejercita quedaría vaciado de contenido jurídico. Luego, entre las pocas excepciones que admite estaría la que estamos comentando. También la ejecución del presupuesto es autónoma, aunque su análisis detallado debamos efectuarlo al analizar la autonomía administrativa.

Por último, el control de la autonomía presupuestaria podrá realizarse en el marco más amplio del control de la Ley de Presupuestos suscepti-

ble de control ante el Tribunal Constitucional por las vías constitucionalmente establecidas al efecto.

3. *Autonomía administrativa*

Otra de las manifestaciones de la autonomía parlamentaria es la autonomía administrativa en virtud de la cual las Cámaras ejercen sin interferencias actividades de administración. Hay autores que, en virtud del principio de separación de poderes entienden que el concepto de administración es sólo predicable del gobierno y del Poder Ejecutivo y que no cabe aplicarlo al caso del Parlamento. Sin embargo, las Cámaras realizan en muchos casos los mismos actos que la administración pública: tienen funcionarios propios, realizan pactos, contratan, aplican sanciones, etcétera. Desde este ámbito estamos ante una administración parlamentaria (L. M. Díez-Picazo) y no existe ninguna razón que justifique que los demás órganos administrativos deban someter sus actuaciones a normas jurídicas vigentes y no deban hacerlo las Cámaras parlamentarias.

Así pues, salvando siempre la autonomía interna respecto del gobierno y de la administración dependiente de aquel la actividad *administrativa externa* de una Cámara se regirá unas veces por normas de derecho privado y otras, en defecto de una norma administrativa propia, por la legislación administrativa general, lo mismo que hace la denominada administración pública. Y, en efecto, por lo que a nuestro ordenamiento jurídico se refiere, el propio Estatuto del Personal de las Cortes Generales (EPCG) prevé la supletoriedad de la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo Común. En resumen, al igual que toda actividad administrativa, también la de las Cámaras está sujeta a control. El problema histórico se ha dado a la hora de determinar el órgano idóneo para efectuarlo porque, lo cierto es que la autodiquía o jurisdicción doméstica de las Cámaras Parlamentarias no está reconocida en el derecho español a diferencia de lo que sucede en Italia.

En la relación de las Cámaras con sus funcionarios y con los particulares rige plenamente el derecho a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 de la CE. De este precepto y del artículo 41.2 de la LOTC se deduce que cabe interponer *recurso de amparo* frente a las violaciones de los derechos y libertades protegidos por esta vía (los contenidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE) que se hayan originado en disposiciones, actos jurídicos o simples vías de hecho de los poderes públicos del Estado. El artículo 42 de la LOTC somete a con-

trol del citado recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional las decisiones o actos sin valor de ley de las Cortes o de cualesquiera de sus órganos (también de los Parlamentos autonómicos). El plazo para la interposición del recurso ante el Tribunal Constitucional es de tres meses desde que el acto sea firme y en este caso no se requiere el agotamiento de la vía judicial previa. No obstante, este régimen general quiebra tras la entrada en vigor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales que en su artículo 50.3 (reforma del 11 de julio de 1995) dispone:

3) Las resoluciones que en materia de personal se adopten por los órganos y autoridades de cada Cámara serán recurribles:

a) Las dictadas por los secretarios generales ante la Mesa de cada Cámara o ante las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta, en su caso.

b) Las dictadas por las Mesas, reunidas conjunta o separadamente, ante el mismo órgano.

4) El recurso se interpondrá en el plazo máximo de un mes y se entenderá desestimado por el transcurso del plazo de tres meses.

5) En las materias reguladas por el presente artículo se aplicará con carácter supletorio la Ley Reguladora del Procedimiento Administrativo Común.

A tenor de lo aquí preceptuado, los funcionarios de las Cortes que estimen lesionados sus derechos fundamentales susceptibles de amparo deben agotar la vía jurisdiccional ordinaria antes de acudir al Tribunal Constitucional. De este modo el control de legalidad de los actos administrativos de las Cortes relativos al personal parlamentario es también de carácter jurisdiccional y compete a los tribunales de lo contencioso-administrativo. Estos pueden realizar la verificación de la constitucionalidad de los mismos en el transcurso de un proceso ordinario o como consecuencia de una impugnación de las establecidas en la Ley 62/78 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. De no ser exitosa la vía de la Ley 62/78 (véase reforma efectuada por la Ley 29/98 del 13 de julio) se puede acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional y, dicho recurso será el procedente en los términos del artículo 44 de la LOTC cuando, tanto en el proceso ordinario como en el especial, se produzca violación de un derecho fundamental inmediata y directamente originada en un acto u omisión del tribunal de lo contencioso-administrativo. Incluso, en el control de mera legalidad o en el de constitucionalidad, si los tribunales de lo contencioso-administrativo consideran que el precepto aplicable del Estatuto del Personal de las Cortes Generales pudiese ser inconstitucional, deberían plantear al

Tribunal Constitucional la *cuestión de inconstitucionalidad* prevista en el artículo 163 de la CE.

Lo anteriormente expuesto debe extenderse al ámbito de la posición jurídica de los funcionarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las normas reglamentarias de las cuales reenvían provisionalmente la regulación del régimen impugnatorio jurisdiccional al Reglamento del Congreso y, por su intermedio, al EPCG, o cuyos Estatutos del Personal contienen disposiciones idénticas al artículo 50.3 del EPCG.

Finalmente, hemos de señalar que la actividad jurídico-privada de las Cámaras en su relación con los ciudadanos es también escasa pero, en caso de que deba ser objeto de control, éste le corresponde a la jurisdicción civil ordinaria.

Correlativamente son inmunes a todo control jurisdiccional tanto los actos meramente ilegales no adoptados en materia de personal y administración cuanto, los contrarios a la Constitución no lesivos de derechos fundamentales, o del orden de competencias, o del ámbito de atribuciones de otro órgano constitucional. Estos actos, que suponen prácticamente supuestos de laboratorio jurídico, integran una zona de exención sumamente reducida que demuestra el alto grado de justificabilidad que alcanza en nuestro derecho la autonomía administrativa parlamentaria.

La zona de inmunidad jurisdiccional es aún menor en los supuestos de actividad de las Asambleas Autonómicas y ello se debe a la existencia de la vía impugnatoria del artículo 161.2 de la CE y del título V de la LOTC que permite al gobierno acudir al Tribunal Constitucional frente a cualquier infracción de las normas orgánico-procesales y sustantivas de la CE. Por tanto y salvo que versaran sobre materia de personal y administración, únicamente los actos meramente ilegales —difícilmente imaginables— resultarían inmunes al control jurisdiccional.

VI. LAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS Y SUS CONTROLES

Después de haber definido el órgano el artículo 66.1 de la CE establece, en su apartado 2, las funciones de las Cortes Generales en los siguientes términos: “..ejercen la potestad legislativa, aprueban los presupuestos, controlan la acción el gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución”. Las tres primeras serán funciones o potestades parlamentarias que forman parte de la esencia misma del Parlamento como Poder del Estado, “las demás competencias” son

otras funciones que no pertenecen a la esencia de la institución parlamentaria pero que el constituyente aprovechando la existencia del órgano ha considerado oportuno atribuírselas.

Todas estas funciones las realizan las Cortes Generales con pleno sometimiento a la Constitución sobre la cual no poseen ya su antigua supremacía hermenéutica porque en el ordenamiento vigente ésta le corresponde al Tribunal Constitucional. Vamos a ocuparnos pues, de comprobar el alcance de ese sometimiento a la Constitución de las Cortes Generales y, en menor medida, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, a través del análisis de las funciones parlamentarias y de las vías de control jurisdiccional, ordinario y constitucional, dispuestas en nuestro ordenamiento jurídico para el control de la actividad de estos órganos. Tendremos la posibilidad de apreciar a lo largo de la exposición que aún quedan restos de viejas inmunidades y vestigios de históricas situaciones de autocrinía. También observaremos la tensión que se genera entre la natural expansividad del control jurisdiccional exigida por la potencialidad del principio del Estado de derecho y la índole de determinadas funciones parlamentarias (sobre todo las que no se conectan directamente con la creación normativa) que tienden a repudiar el aludido control. De esta forma frente a la claridad con que se fijan los controles sobre las normas emanadas del Parlamento, planea una nebulosa sobre el control del amplio campo de las restantes actividades de las Cámaras.

1. *El ejercicio de la potestad legislativa*

La característica principal de la función legislativa constitucionalmente definida es el hecho de estar atribuida en régimen de monopolio a las Cortes Generales. Nadie, a excepción de éstas, pueden dictar normas jurídicas primarias, es decir, creadoras de derecho a innovadoras del ordenamiento. Esta es la razón de que se trate del único órgano que, según la jurisprudencia constitucional europea, dispone de libertad de configuración en el mundo del derecho de tal manera que su vinculación con la Constitución es negativa. Por ello, las Cortes Generales en el ejercicio de la potestad legislativa no ejecutan la Constitución, sino que deciden libremente con base en una voluntad propia sin más límite que el de respetar el texto constitucional. Es decir, son libres en la creación del derecho y sólo tienen el límite negativo de la Constitución. Los demás poderes del Estado, en cambio, tienen que remontarse en lo que a la creación del derecho se refiere a una norma superior, a una voluntad

ajena. El gobierno será el encargado de ejecutar la voluntad de las Cortes en términos generales y en los casos particulares lo hará el Poder Judicial. De este modo su intervención en el mundo del derecho debe identificar en primer lugar cual es la decisión del legislador que les sirve de fundamento. En esta operación disponen de una mayor o menor discrecionalidad, según esté formulada la voluntad del legislador, pero nunca disponen de libertad de configuración.

Ahora bien, el que las Cortes tengan el monopolio de la creación del derecho no quiere decir que ese monopolio se exteriorice siempre de la misma forma, ni siquiera con la misma intensidad. La Constitución puede diversificar las formas de manifestación de la potestad legislativa de las Cortes creando diversos tipos de leyes y puede modular la intensidad del monopolio legislativo de las Cortes, permitiendo la penetración en el mismo bajo determinadas circunstancias y con determinados controles a otro órgano, el gobierno.

La diversidad y la complejidad son las notas determinantes del monopolio legislativo de las Cortes Generales. De esta forma en el texto fundamental español observamos que el constituyente ha reservado al órgano titular de la potestad legislativa la regulación de determinadas materias a través de una mayoría cualificada (la Ley Orgánica). También apreciamos el ejercicio ordinario de la potestad legislativa (la Ley) en todas sus manifestaciones: leyes de pleno, leyes de comisión, leyes de lectura única, leyes elaboradas por el procedimiento de urgencia. Y, finalmente, aparecen en nuestra Constitución las excepciones al monopolio legislativo de las Cortes Generales, la denominada legislación gubernamental o actos con fuerza de ley: decretos-legislativos y decretos-ley.

A. El control del ejercicio de la potestad legislativa. Control material

La Constitución española de 1978, en cuanto norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 9.1 de la CE) creó un órgano específico para su defensa y garantía (título IX) y en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1.1 de la LOTC) le encomendó una serie de funciones encaminadas a mantener el carácter supremo de la Constitución como norma jurídica. Por medio de esas funciones el Tribunal Constitucional debe controlar la adecuación a los contenidos constitucionales de todas las actuaciones de los poderes constituidos entre los que se hallan las Cortes Generales. Por ello, las Cortes Gene-

rales tienen sometido el ejercicio de la potestad legislativa, así como el resto de las funciones, al control del Tribunal Constitucional. Sucede que los controles son diferentes a tenor de las distintas funciones ejercidas y también son distintas las vías de control establecidas al efecto por la CE y por la LOTC.

A esclarecer dichos controles en sus objetivos y procedimientos dedicamos las líneas siguientes. De este modo conviene comenzar aclarando que el control jurisdiccional de la potestad legislativa se ejerce exclusivamente por el Tribunal Constitucional que es quien dispone del monopolio de rechazo de las normas con rango legal y la judicatura ordinaria, mientras una ley esté vigente debe aplicarla por imperativo constitucional, o bien, plantear la cuestión de inconstitucionalidad que configura el artículo 163 de la CE.

El control de la potestad legislativa puede ser material o formal, según que se controle el contenido de la norma a la luz de los postulados constitucionales o la corrección de su procedimiento de elaboración también a tenor de lo preceptuado por la Constitución. Todo ello en el buen entendimiento, como ya señalara Kelsen, que el Tribunal Constitucional debe actuar como un legislador negativo (debe decir lo que no son leyes) y evitar, en lo posible, invadir el campo de actuación que es propio del poder legislativo.

Para efectuar el control material de las leyes formales del Estado la CE (desarrollada después por la LOTC) ha previsto dos vías principales: el recurso de inconstitucionalidad y la cuestión de inconstitucionalidad (artículos 161 y 163, respectivamente).

El artículo 161.1. a de la CE atribuya al Tribunal Constitucional jurisdicción y competencia para conocer del *recurso de inconstitucionalidad* contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. Son objeto de control de constitucionalidad las normas siguientes (artículo 27.1 de la LOTC):

- a) Los Estatutos de Autonomía y las demás leyes orgánicas;
- b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley. En el caso de los decretos legislativos, la competencia del Tribunal se entiende sin perjuicio de lo previsto en el número 6 del artículo 82 de la Constitución.
- c) Los tratados internacionales;
- d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales;
- e) Las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, con la misma salvedad formulada en el apartado *b* respecto a los casos de delegación legislativa;

- f) Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Se trata de un recurso abstracto “en interés de la constitucionalidad” que podrá plantearse a partir de la publicación oficial de la norma impugnada y durante un plazo de tres meses. Precisamente por tratarse de un conflicto entre normas será necesario concretar la ley, disposición o acto impugnado, en todo o en parte, y precisar el precepto constitucional que se entiende infringido. La tramitación del recurso se efectúa de acuerdo a un procedimiento reglado regulado en la LOTC y están legitimados para el ejercicio del mismo (artículos 162.1 a de la CE y 32 de la LOTC):

- a) Presidente del gobierno
- b) El defensor del pueblo
- c) Cincuenta diputados o cincuenta senadores
- d) Los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

Las sentencias recaídas en procedimiento de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los poderes públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el BOE. Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados, así como la de aquellos otros de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley a los que deba extenderse por conexión o consecuencia. También puede el Tribunal Constitucional fundar la declaración de inconstitucionalidad en la infracción de cualquier precepto constitucional haya o no sido invocado en el curso del proceso.

Los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad son *erga omnes* y *pro futuro* no permitiendo revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en el que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

La *cuestión de inconstitucionalidad* o control concreto, que recibe su influencia del modelo difuso americano de control de constitucionalidad de normas, aparece reconocida en el artículo 163 de la CE. Se establece en este precepto que cuando un órgano judicial considere en medio

de un proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, pudiera ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional.

La consideración de la posible inconstitucionalidad puede ser efectuada de oficio o a instancia de parte pero, el único legitimado para acudir al alto tribunal es el órgano judicial ordinario que sólo podrá plantear la cuestión una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, debiendo concretar la ley o norma con fuerza de ley cuya constitucionalidad se cuestiona, el precepto constitucional que se supone infringido y especificar y justificar en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión (juicio de relevancia).

El objeto de la cuestión y los efectos de las sentencias son los mismos que los del recurso de inconstitucionalidad. Las ventajas se aprecian en la ampliación de la legitimación, ya que, todos los jueces y tribunales ordinarios del país se convierten en colaboradores del Tribunal Constitucional a la hora de depurar el ordenamiento jurídico. También se aprecian novedades en los plazos para recurrir pues, los jueces ordinarios pueden plantear las cuestiones sobre cualquier norma con rango de ley vigente, al margen de cuando haya sido publicada. Cabe incluso impugnar por esta vía leyes preconstitucionales frente a las que no es posible el planteamiento del recurso directo de inconstitucionalidad. El esquema del sistema de fuentes español que establece al juez ordinario como juez de la legalidad le impide dejar sin aplicar la ley vigente y aplicar la norma constitucional que considera infringida por la anterior. El monopolio exclusivo de rechazo lo tiene el alto tribunal, el cual comunicará la sentencia recaída al órgano judicial competente para la decisión del proceso. Dicho órgano notificará la sentencia constitucional a las partes. El juez o tribunal quedará vinculado desde que tuviere conocimiento de la sentencia constitucional y las partes desde el momento en que sean notificadas. Y, en todo caso, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad.

Existe también en el sistema constitucional español una competencia residual que la doctrina denomina "autocuestión de inconstitucionalidad" o cuestión interna de constitucionalidad y que fue introducida por el artículo 55.2 de la LOTC. La razón de ser de este procedimiento se encuentra en que el sistema español, a diferencia del alemán, no tiene previsto el recurso de amparo frente a leyes. A través del citado recurso

de amparo se impugnan actos de los poderes públicos que violen derechos y libertades de los ciudadanos comprendidos en los artículos 14 a 30.2 de la CE. Pero, en aquellos casos en que se estime el recurso de amparo (*conditio sine qua non*) porque la ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala (que es competente para resolver el amparo) una vez dictada la sentencia de amparo, elevará la cuestión al Pleno (así vemos que el proceso se desdobra) quien podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha ley en una nueva sentencia que tendrá efectos generales como todas las dictadas en procesos de inconstitucionalidad. Las sentencias de amparo, en cambio, tienen efectos *inter partes*. La cuestión interna se sustanciará por el trámite establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad. El fundamento de esta nueva competencia, introducida gracias a la cláusula que desconstitucionaliza las competencias del alto tribunal (artículo 161.1 d) de la CE) por la LOTC, se encuentra en que resultaría contrario al sistema establecido otorgar un amparo con base en una ley que se considera inconstitucional y, sin embargo, dejar vigente dicha norma. Como el cauce procesal del amparo es para la protección de derechos con efectos particulares se hizo preciso facultar al Tribunal para que en una nueva vía de inconstitucionalidad se dictara una sentencia de esta naturaleza y con efectos generales.

Sin perjuicio de la posibilidad de impugnar los tratados internacionales por medio del recurso directo y de la cuestión de inconstitucionalidad (en cuanto normas con rango de ley enumeradas en el artículo 27 de la LOTC) existe la posibilidad constitucionalmente contemplada en el artículo 95.2 de interponer *un recurso previo de inconstitucionalidad* frente a tratados internacionales. Están legitimados para interponer ese recurso al gobierno o cualquiera de las Cámaras y será competente el Pleno del Tribunal para declarar si existe o no contradicción entre la Constitución y el tratado internacional. Es el carácter de norma suprema de la Constitución en relación al principio del derecho internacional *pacta sunt servanda* lo que hizo que con carácter preventivo, el constituyente español estableciera que cuando se vaya a celebrar un tratado que contemple estipulaciones contrarias a la Constitución se exigirá la previa revisión constitucional. El procedimiento al efecto se regula en el artículo 78 de la LOTC que exige que el requerimiento al Tribunal Constitucional se efectúe cuando el texto estuviera ya definitivamente fijado, pero aún no se hubiere prestado el consentimiento del Estado. La declaración del tribunal tendrá efectos vinculantes y cabe el planteamiento de este recurso previo de cara a cualquier modalidad de tratado interna-

cional: ya sean los que requieren autorización de las Cortes mediante ley orgánica, o los que para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse requiera la autorización de las Cortes o, por último, aquellos que sólo requieran la información de su conclusión por parte del gobierno al Congreso y al Senado. Esta competencia del Tribunal Constitucional, hasta el momento, sólo ha sido utilizada una vez: cuando se trató de la firma del Tratado de Maastricht, terminando la resolución del Tribunal declarando la incompatibilidad entre el texto del Tratado y la norma constitucional, siendo preciso, para mantener el carácter de norma suprema de la Constitución, proceder a la reforma del artículo 13.2 de la CE. Reforma que se llevó a cabo por el procedimiento establecido en el artículo 167 de la CE.

Por último, conviene aludir a la modificación sufrida en el ámbito competencial del Tribunal Constitucional por la Ley Orgánica 7/99 del 21 de abril. Mediante esta Ley se le atribuye al alto tribunal facultad para conocer de los *conflictos en defensa de la autonomía local*. Con este nuevo proceso se dota a los entes legitimados al efecto de un instrumento para la defensa de su autonomía constitucionalmente reconocida. Lo característico de este nuevo “conflicto”, que oculta un *sui generis* recurso de inconstitucionalidad, es que únicamente puede plantearse contra leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Quedan excluidas de esta vía las disposiciones, resoluciones o actos parlamentarios que serán objeto de control a través de los conflictos de competencias.

En realidad lo que ha hecho el legislador es ampliar el círculo de los legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad cuya enumeración estaba tasada en el artículo 162.1 a de la CE y cuya ampliación debería haberse efectuado no por medio de una Ley Orgánica y sí mediante el procedimiento de reforma establecido al efecto. Posiblemente para eludir este problema el legislador calificó a esta nueva competencia como “conflicto” e introdujo esta “nueva materia” dentro de los genéricamente denominados “conflictos constitucionales”.

La legitimación la tienen los municipios y las provincias en los términos previstos en el artículo 75 ter. a, b y c de la LOTC. El conflicto se tramitará conforme a lo preceptuado en el capítulo IV (nuevo, tras la Ley Orgánica 7/99) de la LOTC. El procedimiento finalizará con sentencia del Pleno declarando si existe o no vulneración de la autonomía local. Pero, la declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de la ley que haya dado lugar al conflicto requerirá una nueva sentencia si el Pleno decide plantearse la cuestión interna tras la resolución del conflicto declarando que ha habido vulneración de la autonomía local.

Como puede apreciarse, este nuevo “conflicto” es una especie de recurso de amparo contra leyes que se pone a disposición de los municipios y provincias. En él se combinan elementos del recurso de amparo y del recurso de inconstitucionalidad, pero no de los conflictos de atribuciones o de competencias. Esos elementos se aprecian tanto en la especial forma de legitimación que se asemeja a la del recurso de inconstitucionalidad rodeando el proceso de una serie de cautelas, como en la resolución donde se aprecia, como en el amparo, que se tiene que haber producido una lesión real y efectiva de la autonomía para obtener una resolución positiva del Tribunal Constitucional. No es un instrumento para depurar el ordenamiento de normas anticonstitucionales, sino para remediar concretas lesiones a los municipios y provincias.

B. El control del procedimiento legislativo

La elaboración de las leyes se encuentra regulada en España por unos cuantos preceptos constitucionales (artículos 87 a 91, entre otros) y, sobre todo, por los Reglamentos de las Cámaras. Unas y otras normas diseñan un procedimiento sumamente complejo y formalizado, producto de una evolución secular de usos y convenciones políticas y cuyo desarrollo comprende una larga serie de trámites que podemos dividir en tres fases: de iniciativa, fase constitutiva o *interna corporis* y fase integradora de la eficacia de la ley o *externa corporis*.

A) La *fase de iniciativa* da comienzo al procedimiento legislativo mediante la presentación de una propuesta de texto normativo ante el Congreso de los diputados (en concreto ante la Mesa, órgano de gobierno de cada Cámara). La titularidad de esa iniciativa la tienen según el artículo 87 de la CE: el gobierno (proyectos de ley), el Congreso, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (proposiciones de ley). Éstas podrán optar por solicitar del gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley. También dispone del derecho de iniciativa la ciudadanía (iniciativa legislativa popular) que podrá presentar proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso. Serán necesarias al menos 500,000 firmas acreditadas y no procederá la iniciativa legislativa popular en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional; tampoco en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Este vestigio de democracia directa se regula en nuestro ordenamiento en el artículo 87.3 de la CE y se desarrolla en la Ley Orgánica 3/84, del 26 de marzo. Esta norma en su artículo 60. prevé la existencia de una *recurso de amparo*

ante el Tribunal Constitucional contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir a trámite la proposición de la ley. La legitimación le corresponde a la Comisión Promotora y la tramitación se efectuará conforme al título III de la LOTC que regula el recurso de amparo con carácter general.

Si la Mesa del Congreso rechazase el proyecto de texto normativo (proyecto o proposición de ley) en los otros supuestos de titularidad del derecho de iniciativa cabe la posibilidad del planteamiento de *un conflicto de atribuciones* entre órganos del Estado regulado en la LOTC, artículos 73 a 75, ya que los entes legitimados por la Constitución para el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa se encuentran entre los órganos constitucionales enumerados en el artículo 59.1 de la LOTC. La legitimación pasiva le correspondería a la Mesa del Congreso que en cuanto órgano de gobierno de la Cámara baja tiene la facultad de rechazar o admitir ese proyecto de texto y así impedir o dar paso a la segunda fase del procedimiento legislativo.

B) Fase de *interna corporis*. La fase constitutiva es la más importante del procedimiento legislativo y desde la perspectiva teórica es la que menos problemas plantea. Su regulación en nuestro derecho positivo está configurada como un conjunto de trámites de una singular complejidad y morosidad: en ella un proyecto o proposición de ley puede recibir hasta siete lecturas o discusiones sucesivas, primero en el Congreso, luego en el Senado y, por fin (aunque no necesariamente) en el Congreso.

A la hora de establecer controles sobre los *interna corporis acta* nos encontramos con uno de los problemas más espinosos del derecho constitucional porque la doctrina resalta el riesgo que supone transformar el control de regularidad constitucional en un control de oportunidad política que no es compatible con la naturaleza de la jurisdicción constitucional. Puede incluso, desembocar en el control de una metodología óptima en la legislación, imponiendo al legislador una racionalidad controlable jurisdiccionalmente en la preparación y adopción de su decisión similar a la que rige en el procedimiento administrativo. Esto chocaría con la configuración de la función legislativa como innovadora y discrecional (STC del 11 de abril de 1981). También objeta la doctrina la minoración que sufre la autonomía parlamentaria cuando se pueden controlar en sede constitucional los actos internos de las Cámaras.

Sin embargo, aún aceptando los riesgos que dicho control comporta no puede sostenerse una objeción de principio a dicha posibilidad ni en las democracias parlamentarias en general ni en el ordenamiento español en particular. Actualmente en los Estados democráticos parlamenta-

rios y pluralistas el derecho parlamentario está presidido por la dialéctica de las relaciones mayoría-minoría y su fundamento no puede seguir siendo la garantía de unos ámbitos exentos de las interferencias del Ejecutivo, sino la realización del valor superior del pluralismo (artículo 1.1 de la CE), la garantía de los derechos de las minorías y la publicidad de los debates. Luego, en principio se puede sostener que son controlables en sede constitucional los vicios del procedimiento legislativo, pero, el problema se plantea a la hora de fijar los límites a dicho control para no vaciar del todo el principio de la autonomía e independencia de las Cámaras.

La importancia actual del procedimiento legislativo se debe a que aparece como el medio que permite al Parlamento aproximarse al viejo mito de alcanzar la verdad a través de la elaboración de la ley, entendida como norma de integración política. Ello obliga a no reducir las causas de invalidez a la existencia de contradicciones entre el contenido de la ley y la Constitución, sin tener en cuenta la forma en que es elaborada. Así las cosas, surgirá un vicio invalidante cuando se produzca una ruptura en el proceso de integración, impidiendo que los distintos intereses representados en un Parlamento puedan ser manifestados y con ello alcanzar la unificación.

El Tribunal Constitucional español ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de las normas que pueden ser objeto de violación a lo largo del procedimiento de elaboración de leyes y considera en ese elenco no sólo a la Constitución sino también al Reglamento de las Cámaras y las resoluciones de la presidencia de la Cámara, que el alto tribunal ha asimilado al Reglamento parlamentario para evitar que se produzcan ámbitos normativos fuera de control. En el mismo sentido el Estatuto del Personal de las Cortes Generales en su artículo 50.3 prevé un recurso contra las resoluciones que en materia de personal se adopten por los órganos y autoridades de cada Cámara. Obedece este precepto a la idea garantista introducida por el artículo 42 de la LOTC, que permite controlar por el Tribunal Constitucional, *a través de un recurso de amparo*, los actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos que violen derechos y libertades fundamentales. A la hora de impugnar actos ante el alto tribunal, éste ha diferenciado los actos generales de los particulares y, sólo éstos (artículo 42 de la LOTC) se consideran recurribles directamente en amparo, aunque se reconoce implícitamente la posibilidad de actuar contra los actos generales impugnando sus actos de aplicación.

Además de la posibilidad autónoma de impugnar los “*interna corporis*” *por medio del recurso de amparo* queda, aún, la posibilidad de que

el ordenamiento prevea otras vías que permitan impugnar las normas legales como producto normativo del procedimiento legislativo que se ha visto viciado. En este sentido los cauces procesales hábiles para la impugnabilidad del producto legislativo por vicios de procedimiento son los propios del control de normas: *recurso de inconstitucionalidad* (artículo 161.1. a/ de la CE) y *cuestión de inconstitucionalidad* (artículo 163 de la CE). A pesar de lo obvio de la cuestión, hay quienes mantienen que los jueces ordinarios no parecen poseer competencia para plantear una cuestión de inconstitucionalidad con base a vicios del procedimiento legislativo, pues su acción quedaría reducida a cuestionar su validez material. El fundamento de este aserto reside en el privilegio de validez aparente y de ejecutoriedad de la norma que se presupone de un texto legal. Lo cierto es que hoy no se discute que los jueces ordinarios puedan cuestionar una ley por vicios formales de incompetencia o incluso por vicios manifiestos de procedimiento.

Conocidas las vías de impugnación conviene conocer qué vicios pueden ser apreciados por el Tribunal Constitucional. La presunta ilegitimidad de un “subacto legislativo” puede provenir porque su contenido viola el ordenamiento constitucional o porque, el procedimiento en sí mismo considerado vulnera normas materiales o procedimentales. La valoración del grado en que esos vicios afectan al procedimiento requiere una solución *secundum eventum*. Ello obliga a conocer la gravedad y trascendencia del vicio, que deberá medirse en relación con los perjuicios ocasionados al principio democrático, teniendo en cuenta el carácter instrumental que respecto del mismo desempeña el procedimiento legislativo.

La presunción de constitucionalidad de la ley obliga a diferenciar los vicios graves de carácter extraordinario, que producen la nulidad radical de la ley, de otros vicios que aunque pueden provocar invalidez de la misma, pueden ser subsanados por la Cámara durante el desarrollo del procedimiento. Entre los vicios graves se encuentran aquellos que van contra el principio democrático que puede ser deducido de las normas constitucionales y reglamentarias. Así la infracción de las normas que garantizan la libre e igual participación en la composición de los órganos que toman las decisiones, alterando la proporción obtenida en los resultados electorales. También las que disponen la participación de sectores ajenos a la Cámara en el procedimiento legislativo, como el gobierno o las comunidades autónomas y, en un sentido semejante, la transgresión de las normas que garantizan la publicidad y la regla de la mayoría en la toma de decisiones, porque trascienden del ámbito de la Cámara afectando a su conexión con la sociedad (artículo 23.1 de la CE).

En cambio, existen otros vicios de procedimiento que aunque afecten al principio democrático no alteran su contenido esencial: convocatoria, orden del día, quórum de asistencia, desarrollo de los debates, cómputo de plazos, derechos de los diputados y de los grupos parlamentarios... Si se vulneran estas normas también se puede incurrir en un vicio invalidante pero para que esto suceda hace falta la denuncia de quienes se vean afectados por el vicio. Si esa denuncia no se produce el vicio resulta sanado y la ley convalidada.

C) Fase de *externa corporis*. A partir del momento en que el Congreso efectúa la segunda aprobación del proyecto de norma o cuando el Senado no efectúa modificaciones en el texto remitido por la cámara baja, el texto de la ley ha quedado definitivamente fijado sin que pueda ser objeto de veto o alteración alguna. La ley es jurídicamente perfecta pero para la adquisición de su plena eficacia obligatoria debe cumplir aún tres requisitos: la sanción, la promulgación y la publicación. Dice al respecto el artículo 91 de la CE: “El rey *sancionará* en el plazo de quince días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, y las *promulgará* y ordenará su inmediata *publicación*”.

En nuestro derecho positivo estos tres requisitos poseen una relevancia desigual, pese a ser todos ellos necesarios para la adquisición por la ley de validez y fuerza de obligar. De modo totalmente anacrónico el texto constitucional acumula la sanción y la promulgación regias sin decir en qué consisten la una y la otra. De ellas cabe señalar dos cosas:

1) Son actos obligados del monarca sin contenido decisorio ni valoral y no puede negarse a ellas, *ni constituyen un trámite de autenticación del contenido de la ley o de control de su constitucionalidad formal o material*. Su mantenimiento constituye únicamente un simple tributo histórico a la forma monárquica del Estado.

2) Materialmente, sanción y promulgación se realizan en un sólo acto, en el que el rey pone su firma al pie del texto original de la ley al que se le añade una fórmula introductoria y otra final. Son, pues, dos requisitos necesarios para la eficacia de la ley pero totalmente carentes de contenido jurídico.

El requisito de la publicación de la ley que no le corresponde al monarca, pues el órgano de publicación depende estrictamente del gobierno, se satisface mediante la reproducción íntegra del texto normativo en el *Boletín Oficial del Estado*. Este trámite tiene una importancia fundamental porque con él se cumple el requisito de publicidad de las normas (artículo 93. de la CE) que entrarán en vigor una vez cumplido el periodo de *vacatio legis*.

2. Aprobación de los presupuestos generales del Estado

Los presupuestos generales del Estado constituyen la previsión de ingresos y autorización de gastos anual de los poderes públicos y constituyen una pieza fundamental en el funcionamiento del Estado. Su importancia es tal que la capacidad para elaborarlos supone un elemento básico de poder político, lo cual explica la trascendencia que la Constitución otorga a su elaboración. Formalmente, son una ley pero sobre la que la Constitución prevé expresamente tanto un procedimiento de elaboración específico, como determinados aspectos de su contenido material.

Las modificaciones procedimentales, consisten, sobre todo, en la reserva al gobierno de la iniciativa presupuestaria, al atribuírsele la elaboración de los presupuestos, de tal forma que éstos sólo pueden partir de un proyecto gubernamental. Ello está asociado a la función que constitucionalmente compete al gobierno de dirección de la política que le convierte en el poder público más idóneo para establecer las correspondientes prioridades de gastos. Dado el carácter anual que forzosamente poseen los presupuestos (artículo 134.2 de la CE), la Constitución también impone al gobierno un plazo estricto para la presentación del proyecto que debe efectuarse ante el Congreso (la Mesa) de los Diputados “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior” (artículo 134.3 de la CE) es decir antes del 30 de septiembre de cada año. Sin embargo, tanto este plazo como la fecha obligada en la que los presupuestos deben estar aprobados y publicados (el 31 de diciembre), constituyen plazos constitucionales cuyo incumplimiento sólo genera *responsabilidad política* y respecto a los que la propia Constitución ha adoptado medidas precautorias. Así pues, siguiendo la pautas del derecho comparado y de la tradición española, la Constitución prevé que si la *Ley de Presupuestos* no está en vigor el primer día del ejercicio económico correspondiente (el 1o. de enero) se consideran automáticamente prorrogados los del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.

También atribuye la Constitución a las Cortes Generales el “examen, enmienda y aprobación de los presupuestos”. Esta previsión no supone una modificación del funcionamiento ordinario de la potestad legislativa, fuera de la mencionada reserva al gobierno de la iniciativa presupuestaria y del plazo para ejercerla. Ahora bien, la reserva al gobierno de la iniciativa presupuestaria es consagrada en la Constitución en términos absolutos, puesto que tanto la iniciativa legislativa de los restantes suje-

tos que la poseen, como la potestad de enmendar cualquier texto legal en elaboración están condicionadas a la voluntad del gobierno en la medida en que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del propio ejercicio económico en curso. La razón es que, en caso contrario, los presupuestos, en tanto que previsión de ingresos y gastos anuales, resultarían fácilmente alterados a lo largo del ejercicio económico modificando con ello las prioridades de gastos de la política gubernamental. Así, aunque cabe la posibilidad de que puedan existir proposiciones de ley o enmiendas a textos legales en discusión que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios su tramitación queda condicionada a la conformidad del gobierno (artículo 134.5 y 6 de la CE). Como consecuencia de esta reserva absoluta al gobierno de la iniciativa presupuestaria, la tramitación parlamentaria de los presupuestos está sometida a limitaciones muy estrictas. Y aunque dicha limitación de la iniciativa legislativa y del poder de enmienda de los parlamentarios no afecta exclusivamente a la elaboración de los presupuestos, sino a toda la función legislativa, sólo incide en la tramitación de un texto legal ordinario si éste origina consecuencias respecto al presupuesto en vigor. La discusión del presupuesto versa sobre los gastos e ingresos anuales y cualquier ejercicio del poder de enmienda por parte de las Cámaras se encuentra muy restringido. Toda minoración de ingresos o incremento del gasto debe llevar aparejada una contrapartida presupuestaria que compense dicha alteración. Por consiguiente cualquier enmienda origina normalmente la necesidad de buscar una compensación a la alteración del equilibrio presupuestario.

Existe una excepción a esta reserva de iniciativa en beneficio de determinados órganos e instituciones constitucionales dotados de autonomía presupuestaria, los cuales elaboran su propio presupuesto, aunque se remiten a las Cortes englobados en el proyecto de presupuestos elaborados por el gobierno y así, constituyen partidas que deben ser tramitadas en forma ordinaria por las Cámaras. Gozan de esa situación: la familia y la casa del rey, las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas.

Las previsiones constitucionales sobre la tramitación parlamentaria de los presupuestos generales del Estado han sido desarrolladas por los Reglamentos Parlamentarios. Los presupuestos deben ser completos y contener la totalidad de los ingresos y gastos del Estado y del sector público estatal (artículo 134.2 de la CE). También el artículo 135.2 de la Constitución prevé que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la deuda pública del Estado se entenderán

siempre incluidos en los gastos de los presupuestos, sin que puedan ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión. El principio de legalidad presupuestaria también alcanza a la emisión de deuda pública o al endeudamiento del Estado. Así, la Constitución requiere autorización por ley para que el gobierno emita deuda pública o contraiga crédito (artículo 135.1 de la CE).

Un fenómeno singular, digno de mención es que la Ley de Presupuestos contiene cada vez un mayor número de normas que poco o nada tienen que ver con ella y sí con la actividad económica o financiera del Estado en general. El Tribunal Constitucional en el ejercicio de la función de control de constitucionalidad que tiene encomendada ha tendido hasta ahora a admitir esta práctica, siempre que no rebase el límite del artículo 134.7 de la CE, es decir, la creación de tributos mediante la Ley de Presupuestos (SSTC 63/86 y 65/87 entre otras). Pero esto no deja de ser un procedimiento excepcional, dado el carácter anual del presupuesto y la determinación constitucional de su contenido material.

Para el control de la ejecución de los presupuestos la CE en su artículo 136 prevé la constitución de un órgano auxiliar de las Cortes Generales para la fiscalización por parte de éstas de la ejecución efectuada por el gobierno. Este órgano es el Tribunal de Cuentas regulado en la Ley Orgánica 2//82, del 12 de mayo, y es un órgano que depende directamente de las Cortes Generales ejerciendo sus funciones por delegación de éstas. El Tribunal de Cuentas debe remitir a las Cortes un informe anual que tiene por objeto primordialmente las cuentas del Estado y del sector público estatal y en el que comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiera incurrido.

3. *El control de la acción del gobierno*

El artículo 66.2 de la CE atribuye a las Cortes Generales la facultad de controlar “la acción del gobierno”. Este control se articula en torno a una serie de técnicas o instrumentos destinados a verificar, corregir o impulsar el ejercicio por el gobierno de la dirección de la política que le encomienda el artículo 97 de la CE. Lo que las Cortes pretenden con este control es impulsar al gobierno a hacer uso de la iniciativa legislativa e instarle a utilizar la potestad reglamentaria y más en general la función ejecutiva. De esta manera mientras el gobierno impulsa la creación jurídica primaria que compete a las Cortes, éstas impulsan al gobierno tanto a cumplir su papel activador de la creación primaria cuanto a ejercitar la creación secundaria y la función ejecutiva. Pero, en un sis-

tema parlamentario de gobierno los dos impulsos no coinciden normalmente, porque el generado por el gobierno se ajusta al programa aprobado por la mayoría parlamentaria y el impulso procedente del Parlamento suele proceder de la oposición política. En realidad, únicamente cuando el control parlamentario amenaza con desembocar en la exigencia de responsabilidad política (cuando la mayoría trata de que el gobierno mantenga o altere su programa inicial) es cuando reviste auténtico carácter impulsor.

El control parlamentario, en sentido amplio y en sentido estricto, no es un control de normas, ni un control de legalidad. Esto no impide que se halle sujeto a normas pues es precisamente en función de dicha sujeción por lo que resulta susceptible de control jurisdiccional. Así pues, las dos únicas vías procesales para provocar, cuando ello sea posible, el control jurisdiccional del control parlamentario *son el recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC y el planteamiento de un conflicto positivo de competencias*. Ahora bien, si en el ámbito estatal, *el recurso de inconstitucionalidad* nunca será interpuesto por el gobierno, sino por la oposición (a excepción que haga uso de su legitimación el defensor del pueblo), e incluso *el recurso de amparo* contra los “*interna corporis acta*” se ejercerá por las minorías parlamentarias (excepto en el caso de la iniciativa legislativa popular), y si nos fijamos en el ámbito *de los conflictos interorgánicos* observamos que sólo caben en la práctica entre el Congreso y el Senado, *lo mismo ocurre en el campo del control parlamentario*, ya que el enjuiciamiento jurisdiccional al de esos actos adquiere sentido exclusivamente en orden a la protección de las minorías o de los miembros de las Asambleas considerados de forma individualizada, por lo que su vía natural *de protección será el recurso de amparo y difícilmente el instituto conflictual*. En teoría, el propio gobierno podría recurrir en conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional contra las decisiones de los órganos parlamentarios que estimase inconstitucionales. Pero es obvio que esta vía, siempre posible en términos jurídicos, no resulta factible en una forma de gobierno parlamentaria, en la que las relaciones entre el gobierno y el Congreso descansan en una vinculación fiduciaria y en el que el control de éste por aquél se expresa en la facultad de disolución de las Cámaras que la Constitución atribuye al jefe del Ejecutivo.

El control gubernamental ordinario se manifiesta a través de interpe-laciones, preguntas, demandas de información, resoluciones de diversas clases, actuaciones de investigación. La intervención jurisdiccional de estos actos de control puede instarse por los miembros de las Cámaras a través del *recurso de amparo* del artículo 42 de la LOTC o por

el gobierno mediante un *conflicto positivo de competencias*. En el caso del recurso, éste se interpondrá cuando por parte de un órgano la Asamblea (Mesa de la Cámara o una comisión, normalmente) se produzca una vulneración del derecho de los parlamentarios o de los grupos en que se integran a promover en condiciones de igualdad el control de la acción del gabinete. El conflicto se plantearía tanto por vicios *in procedendo* en la adopción de los acuerdos de los órganos de la Asamblea como por el exceso competencial del ejercicio del control. Este recurso de amparo se interpondría invocando la violación del artículo 23.2 de la CE. Pero cabe preguntarse ¿pueden los ciudadanos recurrir actos de control gubernamental de las asambleas parlamentarias? Al respecto el Tribunal Constitucional ha declarado que el artículo 42 de la LOTC sólo permite impugnar actos de las Cámaras y no de sus miembros ya que éstos no son poderes públicos en el sentido exigido por el artículo 42 de la LOTC, ni agentes o funcionarios de las Cámaras.

Los actos de control extraordinario son: la votación de la cuestión de confianza y la propuesta, deliberación y adopción de una moción de censura. El planteamiento de la cuestión de confianza, puede englobarse, al igual que la facultad de disolución de las Cámaras del artículo 115 de la CE, dentro de la categoría de los controles del gobierno sobre el Parlamento. Pero con dicho planteamiento también el Parlamento controla al gobierno, de este modo nos hallamos ante dos técnicas convergentes de control. El parámetro de la constitucionalidad se encuentra en los artículos 112 de la CE y 174 del RC. En el primero se delimita el alcance material de la confianza solicitada que es el programa del presidente del gobierno o una declaración de política general y precisa que será la mayoría simple de los votos del Congreso la requerida para el otorgamiento de la misma. En el segundo se regulan los requisitos de admisión liminar por el Congreso de la cuestión planteada y los trámites posteriores.

Como técnica de control cabe pensar en los *posibles recursos de amparo* interpuestos por diputados o grupos parlamentarios arbitrariamente despojados de su derecho a intervenir de acuerdo al Reglamento de la Cámara. Cabe también que esa intervención se vea reducida indebidamente.

También es posible el planteamiento de *un conflicto de competencias* a instancias del gobierno aduciendo vicios de procedimiento durante el desarrollo de la cuestión de confianza o cuando la misma fuese rechazada por la Mesa de la cámara baja alegando el incumplimiento de las condiciones materiales y procesales exigidas por la Constitución y el Reglamento del Congreso. A pesar de que nada obsta al planteamiento

de este tipo de conflicto parecen, en principio, impensables en una forma de gobierno parlamentaria. Los recursos de amparo, en cambio, sí suelen plantearse, aunque sólo sea como medio de obstrucción parlamentaria.

Con la moción de censura (artículo 113 de la CE y 175 y siguientes del RC) sucede algo similar. El gobierno puede entender contraria a derecho la admisión a trámite de una moción de censura por la Mesa del Congreso o los miembros de la oposición parlamentaria pueden considerar incorrecta una posible inadmisión y lo mismo cabe señalar respecto a los actos que se produzcan en fases posteriores en este procedimiento de control. Y, por supuesto, al rey —sin perjuicio de la competencia del Tribunal Constitucional— le estaría prohibido nombrar presidente del gobierno al candidato incluido en una moción de censura adoptada de modo gravemente irregular, como se puede deducir del artículo 62 d de la CE.

También establece la CE un control parlamentario sobre las disposiciones del gobierno con fuerza de ley: decretos-legislativos y decretos-leyes.

Para el caso de los decretos-legislativos acudimos al artículo 82.6 de la CE, en el cual, se dice que sin perjuicio de la competencia propia de los tribunales, las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control de los decretos-legislativos. Este control es de carácter estrictamente político, clasificable dentro de los de tipo ordinario. Si el resultado del control concluyera en una estimación *ultra vires* del decreto-legislativo, sólo una nueva ley podría proceder a su derogación.

Pero, ese control es un acto libre de las Cámaras ya que el pronunciamiento de éstas sobre la adecuación o inadecuación del decreto-legislativo a la Ley de Delegación no resulta residenciable jurisdiccionalmente. En cambio, sí serán impugnables todos los actos preparatorios de la decisión de las asambleas y ello por las *vías del recurso de amparo* planteado por quienes se vean lesionados en su derecho fundamental a la igualdad en el transcurso del procedimiento de control o del *conflicto de competencias* suscitado por el gobierno o por una de las Cámaras contra la otra alegando vicios procedimentales o excesos de competencias.

También el artículo 86.2 de la CE le otorga al Congreso la facultad de pronunciarse sobre la “convalidación o derogación” de los decretos-leyes que son “disposiciones legislativas provisionales” cuya eficacia se reduce a un periodo de treinta días. Si el Congreso los convalida se prorroga indefinidamente esa eficacia. En otro caso, desaparecen por com-

pleto del ordenamiento jurídico. Este acuerdo del Congreso no es un acto legislativo pues opera únicamente como condición de eficacia. En consecuencia se trata de un acto libre e irrecurrible del Congreso pero, nada obsta para que se puedan impugnar los actos conducentes al mismo por las *vías del recurso de amparo y del conflicto de competencias*.

Los ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas conocen técnicas de control similares a las existentes en el ámbito estatal por lo que en lo referente al *recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC* vale todo lo dicho sobre el empleo de dicha técnica impugnatoria. Pero las controversias entre los gobiernos y las asambleas no resultan dirimibles, en el caso autonómico, ante ninguna instancia jurisdiccional y sólo el gobierno de la nación se halla en condiciones de provocar una decisión del Tribunal Constitucional (artículos 161.2 de la CE y 76 de la LOTC) acerca de los actos de control de los parlamentos autonómicos o de aquellos otros conducentes a la emanación de los mismos.

A través del control parlamentario no sólo se examina la acción del gobierno (control en sentido estricto) *sino también se pueden controlar otros órganos o entes e incluso a los ciudadanos particulares* (control en sentido amplio). Viene al caso el artículo 76 de la CE que regula las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público que pueden nombrar el Congreso y el Senado. Con estas comisiones tienen que ver los derechos de los ciudadanos particulares que pueden verse menoscabados tanto en su comparecencia para prestar testimonio como a causa de la publicación de las conclusiones de los comisionados definitivamente adoptadas por la Asamblea. La Ley Orgánica 5/84 del 24 de mayo desarrolla el contenido del artículo 76 de la CE. Según esta Ley es obligatorio comparecer para informar tanto para los españoles como para los extranjeros. De no hacerlo se incurre en un delito de desobediencia grave. Pero, también la citada Ley (artículo 1.2) dispone que “las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las comisiones de investigación queden salvaguardados el respeto de la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales”. Si la actuación de una comisión de investigación lesiona un derecho fundamental la vía jurisdiccional para la impugnación es *el recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC*. Las decisiones o actos impugnables sólo pueden recurrirse cuando sean firmes y el recurso advendrá factible cuando las conclusiones resulten arbitrarias, calumniosas o injuriosas, o lesionen gravemente cualquier otro derecho fundamental. Lo mismo cabe decir de la publicación de los votos particulares.

Es competencia también de las Cámaras designar a todos o a algunos de los componentes de los órganos superiores del ordenamiento, como puede ser el presidente del gobierno. El acto de investidura del jefe del Ejecutivo no es un acto con fuerza de ley y por lo tanto no es recurrible en inconstitucionalidad. Pero, sí son *recurribles en amparo* los actos y decisiones conducentes a la investidura en la medida en que pudieran lesionar derechos fundamentales de los grupos parlamentarios participantes.

En cambio la investidura parlamentaria de los presidentes de las CCAA ofrece menos problemas pues cabe que sea recurrida en amparo y además también cabe la vía impugnatoria del artículo 161.2 de la CE y el título V de la LOTC.

En la designación del defensor del pueblo, de los miembros del Tribunal de Cuentas, del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional procede también el planteamiento de un *recurso de amparo* por un parlamentario o grupo que entienda lesionado su derecho fundamental a la igualdad en el transcurso del procedimiento de formación de la voluntad de la Asamblea. En el caso de designación del defensor del pueblo, dada la forma en que deben colaborar las dos Cámaras para proceder a ello puede darse *un conflicto de competencias* entre ellas. De los órganos citados sólo el Tribunal Constitucional goza de facultad para verificar el nombramiento y la designación de sus componentes.

El Senado o cámara alta está compuesta por dos clases de senadores: los que eligen las provincias (circunscripción electoral) y los que designan los Parlamentos Autonómicos a tenor de lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía. Los actos preparatorios de la designación misma son *recurribles en amparo* por los candidatos que de forma ilegal han visto defraudadas sus expectativas a causa de decisiones arbitrarias de las Asambleas Autonómicas o de algunos de sus órganos.

Las resoluciones del Senado declarando la incompatibilidad en que se hallan incurso los senadores comunitarios designados también pueden impugnarse *en amparo*, así como por la Comunidad Autónoma correspondiente, mediante *un conflicto positivo de competencias*. También son el amparo y el conflicto las vías utilizables contra la decisión de la Mesa del Senado que inadmita la designación por entender que una Comunidad Autónoma se ha excedido en el número de senadores designados.

Finalmente vamos a aludir a la declaración del estado de sitio y sus controles. Compete al Congreso, a propuesta del gobierno, la facultad de declarar el estado de sitio (artículo 116.4 de la CE). El Congreso

está obligado a determinar en su declaración el ámbito territorial, la duración y condiciones del mismo y el acuerdo se tomará por mayoría absoluta. El desarrollo del precepto constitucional se efectuó por la Ley Orgánica 4/81 del 10. de junio. Es también la CE en su artículo 55.1 la norma que permite suspender el ejercicio de una serie de derechos fundamentales, exhaustivamente enumerados mediante la declaración del estado de sitio, así como disponer la adopción de las medidas oportunas. La declaración del estado de sitio no es un acto libre del Congreso, por lo cual es controlable desde un punto de vista formal y material. Al respecto la vía procesal correspondiente es el *recurso directo de inconstitucionalidad* pues la declaración del Congreso se integra en los actos con fuerza de ley que enumera el artículo 27 de la LOTC. Y, también cabe, al igual que en otros supuestos de acuerdos parlamentarios, que los grupos del Congreso interpongan *recurso de amparo* contra los actos de tramitación firmes conducentes a la adopción de la declaración por la Cámara.

VII . EL CONTROL DEL ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

El instituto de la verificación de poderes no existe en nuestro actual ordenamiento jurídico. El artículo 70.2 de la CE fija que “la validez de las actas y credenciales de los miembros de ambas Cámaras estará sometida al control judicial, en los términos que establezca la ley electoral”. Tanto, en el Real Decreto-ley del 18 de marzo de 1977, que rigió nuestro sistema electoral hasta que entró en vigor la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en 1985, como en esta norma actualmente vigente, el conocimiento de la validez de las elecciones le corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa. El proceso culmina ante el Tribunal Constitucional gracias a la existencia en la actualidad del *recurso de amparo electoral* y del *recurso de amparo contencioso-electoral* (artículos 49 y 114 respectivamente, de la LOREG).

En el marco del artículo 70.2 de la CE no encaja la designación de los senadores por las Comunidades autónomas, ya que la remisión efectuada por el artículo 69.5 de la CE a los Estatutos de Autonomía y a sus normas de desarrollo implica según la doctrina del Tribunal Constitucional una sustracción parcial de la regulación del régimen jurídico de esta clase de senadores a la legislación electoral general. Esto no quiere decir que los *interna corporis* del procedimiento de designación queden fuera de todo control jurisdiccional, pero ese control no es del

artículo 70.2 sino que se ejerce por el Tribunal Constitucional a través de las vías del *recurso de amparo ordinario y del conflicto positivo de competencias*.

Una vez que la administración electoral proclama a los candidatos electos, éstos para adquirir plena condición de tales deben cumplir ciertos requisitos: la presentación de las credenciales, realización del cuestionario de incompatibilidades y la prestación de juramento o promesa. En cuanto a los supuestos de suspensión no cabe duda de que los afectados pueden hacer uso del *recurso de amparo* contemplado en el artículo 42 de la LOTC y provocar así el enjuiciamiento jurisdiccional de las sanciones disciplinarias. En los supuestos de pérdida de la condición de parlamentario interesa el caso de renuncia. Ésta puede ser obligada en los casos de incompatibilidad, pero puede suceder que la resolución de la Asamblea declarando que uno de sus componentes se halla en esa situación puede ser arbitraria y en ese caso el parlamentario afectado tiene abierta la vía para la interposición de *un recurso de amparo* (artículo 42 de la LOTC).

Las prerrogativas de los parlamentarios se contemplan en el artículo 71 de la CE y son: la inviolabilidad, la inmunidad y el fuero especial. La inviolabilidad de los parlamentarios implica una irresponsabilidad jurisdiccional absoluta que permite utilizar esta garantía a los parlamentarios en el uso de la palabra para efectuar las manifestaciones que consideren necesarias en el ejercicio de sus funciones. Se trata de una garantía penal sustantiva que conlleva la inexistencia de delito. Pero, como se trata de un privilegio funcional, es decir, de una exención al derecho común conectada al ejercicio de una función, respecto de la que opera con carácter instrumental, una desnaturalización de su uso implicaría su desconexión con la función en cuya garantía se halla establecida. Para impedir tales desnaturalizaciones y desconexión existen medios preventivos y represivos. Los medios previos son instrumentos internos de las Cámaras por los que los parlamentarios serán llamados al orden y en su caso, sancionados, cuando profieran palabras malsonantes u ofensivas para el decoro de la Cámara, de sus miembros, de las instituciones del Estado o de terceras personas. Esta previsión parlamentaria que limita la libertad de expresión verbal de los parlamentarios debe extenderse convenientemente al ejercicio de la libertad de expresión escrita, negándose los órganos rectores de las Cámaras a tramitar los textos malsonantes u ofensivos.

Los medios represivos tienen carácter jurisdiccional. El propio Tribunal Constitucional en el Auto 147/82 ya dejó sentado que:

...la adopción de las medidas necesarias para garantizar que el privilegio de la inviolabilidad no es utilizado en daño de terceros corresponde en primer lugar a las propias Cámaras, a través de sus órganos de gobierno propios... *Lo que no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca...* de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicable por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros.

Esta doctrina del Tribunal Constitucional es de gran importancia a la hora de consolidar el Estado de derecho.

La inmunidad parlamentaria es una prerrogativa procesal penal ya que para procesar a los diputados y senadores se sigue un procedimiento especial que, en principio, atenta al principio de igualdad ante la ley (artículo 14 de la CE). Dicho procesamiento depende de la concesión del suplicatorio por la Cámara correspondiente. Entendemos por suplicatorio la autorización para procesar y este carácter peculiar es lo que hace que la inmunidad, en cuanto prerrogativa, signifique una sustracción o exención al derecho común conectada al ejercicio de una función respecto de la que opera con carácter instrumental, por lo que una desnaturalización de su uso no implicaría su desconexión con la función en cuya garantía se halla establecida. Para que eso no se produzca existen medios represivos de carácter jurisdiccional: el Tribunal Constitucional puede revisar el acto parlamentario de denegación del suplicatorio.

Para un correcto entendimiento de lo que hemos señalado previamente conviene aclarar que la prerrogativa de la inmunidad —a diferencia de la inviolabilidad— opera únicamente en causas penales. No cabe ni en causas respecto a los cuales la apertura de un procedimiento no requiere la autorización previa de las Cámaras. La decisión de las Cámaras de otorgar o denegar el suplicatorio es un acto de naturaleza política, no jurisdiccional. Se otorga o deniega discrecionalmente de acuerdo a la valoración hecha por la Cámara de la relación existente entre el supuesto de hecho cuya realización se imputa al parlamentario y la función constitucionalmente conferida a las Cortes, la garantía de la cual se traduce precisamente en la inmunidad. De manera tal que si las Asambleas no aprecian ninguna conexión entre supuesto de hecho y función parlamentaria deben conceder el suplicatorio. La conexión se daría únicamente si detrás de la petición del suplicatorio se ocultara una verdadera persecución política.

Aunque la inmunidad, también a diferencia de la inviolabilidad, sólo abarca el periodo de la legislatura, conviene destacar que la denegación del suplicatorio implica el sobreseimiento de la causa y ese sobreseimiento es libre, de tal modo, que produce el valor de cosa juzgada (artículo 7o. de la Ley del 9 de febrero de 1912). Por tanto, si se concede el suplicatorio la inmunidad resultará un simple obstáculo procesal, pero si se deniega se convierte en una causa de exclusión de la pena.

Ahora bien, lo que nos interesa destacar es que la denegación del suplicatorio ha de considerarse *recurrible en amparo* (artículo 42 de la LOTC) por los particulares afectados cuando entiendan que se trata de un acto arbitrario, desconectado de la naturaleza de la prerrogativa que la Constitución establece beneficio del ejercicio de la función parlamentaria. Y esto aunque el sobreseimiento de la causa fuera provisional y aunque la cancelación de la responsabilidad penal no implique la de la civil. Porque, en efecto, una incorrecta denegación del suplicatorio perjudica el derecho a la *tutela efectiva* (artículo 24 de la CE) de los terceros lesionados por la acción del diputado o senador (los parlamentarios autonómicos no gozan de esta prerrogativa) en la misma medida en que lesiona su derecho *la igualdad* (artículo 14 de la CE) en el ejercicio de la acción penal.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLAN-GARCÍA, A. M., *El estatuto de los parlamentarios y los derechos fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1992.
- AGUIAR DE LUQUE, L., "El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 24, 1987.
- AHUMADA RUIZ, M. A., "El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 8, 1991.
- ALONSO DE ANTONIO, A. L., *Derecho constitucional español*, Madrid, Universitas, 1996.
- ALONSO GARCÍA, E., *La interpretación de la Constitución*, Madrid, CEC, 1984.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., "Contribución al estudio del derecho parlamentario", *RDP*, Madrid, núm. 62, 1976.
- BIGLINO CAMPOS, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, CEC, 1991.

- CAAMAÑO, F. et al., *Jurisdicción y procesos constitucionales*, Madrid, McGraw-Hill, 2000.
- CAZORLA PRIETO, L. M., *Las Cortes Generales: ¿parlamento contemporáneo?*, Madrid, 1985.
- CONTRERAS, M., "El *iter* legislativo del Reglamento del Congreso de los Diputados y su problemática política", en RAMÍREZ, M. (ed.), *El desarrollo de la Constitución de 1978*, Zaragoza, 1982.
- CRUZ VILLALÓN, P., "El control previo de constitucionalidad", *Revista de Derecho Público*, Madrid, núm. 82, 1981.
- DE ASIS ROIG, A., "Influencia de los vicios *in procedendo* sobre la eficacia de las leyes", *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, vol. I, 1985.
- DE OTTO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Barcelona, Ariel, 1987.
- DI CIOLO, V., *Le fonti del Diritto Parlamentare*, Milán, 1975.
- DÍEZ-PICAZO, L. M., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985.
- EZQUIAGA GANUZAS, F. J., "La argumentación en la justicia constitucional española", Oñati, IVAP, 1982.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, 1992.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO, C. J., "Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 9, 1981.
- FERNÁNDEZ-VIAGAS, P., *La inviolabilidad e inmunidad de los diputados y senadores. La crisis de los "privilegios" parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990.
- FIGUERUELO BURRIEZA, A., "Apuntes en torno al significado y funciones de los parlamentos autonómicos", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, Madrid, núm. 22, 1998.
- , *El derecho a la tutela judicial efectiva*, Madrid, Tecnos, 1990.
- , "El grado de suficiencia en la motivación del suplicatorio y la doctrina del Tribunal Constitucional", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 27, 1992.
- , *El recurso de amparo: estado de la cuestión*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001.
- , *En torno a las garantías del sistema parlamentario español*, Bogotá, núm. 26, 1993.
- , "Prerrogativas parlamentarias y quiebra del principio de igualdad", *Revista Cortes Generales*, Madrid, núm. 17, 1989.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., "La iniciativa legislativa en la C.E. de 1978", *REDC*, Madrid, núm. 59, 2000.
- GARRORENA MORALES, A., *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990.
- , "La sentencia constitucional", *Revista de Derecho Político*, Madrid, núm. 11, 1981.
- GUAITA MARTORELL, A., "El recurso de amparo contra los actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos", *RECG*, Madrid, núm. 7, 1986.
- JIMÉNEZ CAMPO, J., "Política de la constitucionalidad", *REDC*, Madrid, núm. 59, 2000.
- KELSEN, H., "La garantía jurisdiccional de la Constitución (la justicia constitucional)", *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988.
- , *Teoría general del Estado*, México, 1975.
- LÓPEZ GUERRA, L. et al., *Derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1992.
- LUCAS VERDÚ, P., *Curso de derecho político*, Madrid, vol. III, 1976.
- MANZELLA, A., "Las Cortes en el sistema constitucional español", en PREDIERI, A. y GARCÍA DE ENTERRÍA E., *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Civitas, 1981.
- MORALES ARROYO, J. M. y REVENGA SÁNCHEZ, M., "Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y derecho parlamentario", *RCG*, núm. 7, 1986.
- MORODO LEONCIO, R., "El principio de autonormatividad reglamentaria de los parlamentos en el derecho constitucional", *Estudios jurídico-sociales*, Santiago de Compostela, 1960.
- PÉREZ ROYO, J., *Curso de derecho constitucional*, Madrid, M. Pons., 2000.
- PÉREZ-SERRANO, N., "Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario", *REP*, Madrid, núm. 105, 1959.
- PUNSET BLANCO, R., "El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el derecho español", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 5, 1985.
- , "Inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios de las Comunidades Autónomas", *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 3, 1984.

- , “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley”, *REDC*, Madrid, núm. 28, 1990.
- , *Las Cortes Generales*, Madrid, CEC, 1983.
- ROURA GÁMEZ, S., “El conflicto en defensa de la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 55, IVAP, 1999.
- RUBIO LLORENTE, F., “La Constitución como fuente del derecho”, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, vol. I, 1979.
- , “Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley”, varios autores, *Las fuentes del derecho*, Barcelona 1983.
- RUBIO, F. y JIMÉNEZ CAMPO, J., *Estudios sobre jurisdicción constitucional*, Madrid, McGraw-Hill, 1998.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Fundamentos de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1988.
- SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984.
- SOLE TURA, J. y APARICIO, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Madrid, 1986.
- STEIN, E., *Derecho político*, Madrid, 1973.
- TORRES MURO, I., “Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo”, *REDC*, Madrid, núm. 12, 1984.
- , “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia italiana”, *REDC*, Madrid, núm. 17, 1986.
- TOSI, S., *Diritto Parlamentare*, Milán, 1974.
- TRAVERSA, S., *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, Istituti, Procedure*, Roma, Secretariato Generale della Camera dei Deputati, 1968.
- TRUJILLO FERNÁNDEZ, G., *Dos estudios sobre la constitucionalidad de las leyes*, La Laguna, 1970.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Parlaments*, 2a. ed., París, 1966.