



**EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LOS  
PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN EL ACTUAL  
SISTEMA ESPAÑOL DE FUENTES DEL DERECHO**

**Tesis Doctoral que presenta el  
Doctorando RAFAEL CANO SILVA,  
para la obtención del Grado de Doctor en Derecho  
por la Universidad de Sevilla, bajo la dirección de la  
Dra. ENCARNACIÓN MONTOYA MARTÍN.**

Departamento de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla  
Marzo 2017

---

*A mi esposa e hijos,  
por la paciencia y comprensión mostrada estos años que he dedicado a la tesis.*

*A mi mejor amigo, Isidro,  
que ya no está con nosotros, por su amistad.*



## INDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	17
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	19

### Capítulo I

#### CUESTIONES PREVIAS

<b>1. Objeto del estudio</b> .....	25
<b>2. La razón de este estudio</b> .....	26
2.1. Seguridad jurídica frente a otras leyes aprobadas por el mismo Parlamento ante una eventual contradicción y exigencia del principio de legalidad. ....	27
2.2. Judicialidad de la norma. Necesidad de determinación de los sujetos legitimados .....	29
2.3. Independencia del Parlamento frente al Ejecutivo.....	31
<b>3. Cuestiones preliminares</b> .....	32
3.1. La división de poderes.....	32
3.1.1. La división de poderes; el parlamento: una mirada retrospectiva .....	34
a) Preparlamentos .....	36
b) El Parlamento en el constitucionalismo español.....	37
c) El Parlamento en la estructura constitucional .....	38
3.1.2. La división de poderes y la Constitución española .....	39
a) Respecto del Estado .....	39
b) Respecto de las CCAA .....	41
3.1.3. La división de poderes en la actualidad .....	42
3.2. La autonomía parlamentaria.....	42
3.3. Concepto y finalidad de los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA.....	43
3.4. La autoorganización de su personal como un vestigio histórico ¿o es necesario tener sus propias normas diferenciadas y/diferenciadoras del resto? .....	45
3.5. Las fuentes del Derecho .....	46

## Capítulo II

### **LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS Y SU CAPACIDAD AUTOORGANIZATIVA COMO PREMISA BÁSICA PARA SU AUTOREGULACIÓN NORMATIVA**

<b>1. La autonomía parlamentaria .....</b>	<b>49</b>
1.1. Introducción .....	49
1.2. Concepto .....	52
1.3. Justificación de su existencia .....	54
1.4. Evolución del concepto de autonomía parlamentaria y su reflejo en los " <i>interna corporis acta</i> " .....	60
1.4.1. Evolución del concepto de autonomía parlamentaria: De la ley sin control a la Constitución como control.....	60
1.4.2. Breve referencia al origen histórico y evolución de los " <i>interna corporis acta</i> " .....	63
1.5. Las vertientes de la autonomía parlamentaria: la facultad normativa. ....	84
<b>2. La regulación por la Constitución y los EEAA de la autonomía parlamentaria de las asambleas legislativas.....</b>	<b>91</b>
2.1. La regulación por la Constitución.....	91
2.2. La regulación por los EEAA.....	95
2.3. La vertiente normativa de las asambleas legislativas .....	97
2.3.1. Potestades delimitadas por la vertiente normativa .....	100
2.3.2. Regulación expresa de las potestades que forman parte de la vertiente normativa: ¿necesidad? .....	102

## Capítulo III

### **LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DERIVADOS: EL ESTATUTO DEL PERSONAL COMO CONSECUENCIA DE UN RÉGIMEN JURÍDICO PROPIO**

<b>1. La autonomía parlamentaria y los ordenamientos derivados.....</b>	<b>111</b>
1.1. Introducción .....	111
1.2. La autonomía como ordenamiento .....	112
1.3. Breve referencia al ordenamiento originario y derivado.....	114

1.4.	Las normas internas parlamentarias como ordenamiento derivado.....	117
1.4.1.	El ordenamiento parlamentario como construcción normativista e institucional .....	120
a)	La tesis normativista.....	120
b)	La tesis institucional .....	121
1.4.2.	Contenido del ordenamiento jurídico parlamentario.....	124
1.4.3.	Vinculación con los ordenamientos constitucional, estatutario, general del Estado y de la comunidad autónoma y supranacional.....	125
1.4.4.	Características.....	127
a)	Dinámico y flexible .....	127
b)	Abierto y permeable.....	128
c)	Contribución a la pluralidad de ordenamientos.....	128
d)	Derivado .....	129
e)	Particularidad de la exteriorización.....	130
1.5.	El ordenamiento jurídico parlamentario en relación con el ordenamiento jurídico europeo: Especial referencia al Principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la UE.....	131
2.	<b>La cuestión de la personalidad jurídica de los órganos legislativos en el contexto del actual ordenamiento jurídico parlamentario .....</b>	<b>134</b>
2.1	Cuestiones preliminares.....	134
2.2	La personalidad jurídica de los parlamentos autonómicos.....	139

## Capítulo IV

### **EL ESTATUTO DEL PERSONAL COMO NORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA Y DE DERECHO ADMINISTRATIVO: LA ACTIVIDAD MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS. EL DERECHO ADMINISTRATIVO DE LAS CÁMARAS: ¿DERECHO ADMINISTRATIVO ESPECIAL?**

1.	<b>Introducción .....</b>	<b>147</b>
2.	<b>La Administración pública y el Derecho administrativo .....</b>	<b>148</b>
2.1.	La Administración pública.....	150
2.2.	El Derecho administrativo.....	151
3.	<b>La Administración parlamentaria .....</b>	<b>155</b>
3.1.	Introducción.....	155

3.2.	Tipología particular de Administración .....	157
3.3.	Concepto .....	158
3.4.	Características .....	160
3.5.	Regulación de la Administración parlamentaria: Las normas parlamentarias materialmente administrativas .....	164
<b>4.</b>	<b>La actividad administrativa de las asambleas legislativas: ¿Derecho administrativo especial?</b> .....	<b>165</b>
4.1.	Identificación de las actividades .....	169
4.2.	La actividad materialmente administrativa <i>versus</i> actividad formalmente administrativa, constitucional y jurisdiccional .....	172
4.3.	El estatuto del personal como Derecho administrativo especial y normal .....	177
4.3.1.	El estatuto del personal como Derecho administrativo especial .....	179
4.3.2.	El ordenamiento supletorio del estatuto del personal como consecuencia de su consideración como Derecho administrativo especial .....	182
4.3.3.	El estatuto del personal como Derecho administrativo normal .....	194
<b>5.</b>	<b>Normativa aplicable: ¿Derecho administrativo?</b> .....	<b>194</b>
5.1.	No sujeción al Derecho administrativo común. ....	195
5.2.	Sujeción al Derecho administrativo común. ....	201
5.2.1.	De obligado cumplimiento .....	201
5.2.2.	Por remisión .....	207
5.2.3.	El caso de la actividad materialmente administrativa de los parlamentos con ocasión de la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2012 .....	215
5.2.4.	La aplicación del Derecho administrativo común (LPACAP y LRJSP) sin necesidad de remisión en los supuestos de responsabilidad patrimonial .....	217
5.3.	La doctrina .....	222
5.4.	Conclusión .....	226

## Capítulo V

### **EL ESTATUTO DEL PERSONAL EN RELACIÓN CON LAS FUENTES DEL DERECHO: EL CASO ESPECÍFICO DE LA LEY**

<b>1.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>231</b>
1.1.	El Código civil .....	234
1.2.	La Constitución .....	235

<b>2. Fuentes del Derecho que condicionan los EEPP</b> .....	235
2.1. Los Tratados internacionales y otras normas de Derecho internacional y de la UE .....	237
2.1.1. Los Tratados internacionales .....	238
2.1.2. Normas de la UE .....	242
a) Derecho originario.....	245
b) Derecho derivado .....	246
c) Principios básicos del Derecho de la UE .....	247
d) La transposición del Derecho de la UE al ordenamiento interno y su incidencia en relación con los EEPP .....	252
e) Algunos ejemplos de la incidencia del Derecho de la UE en la función pública espa- ñola, especialmente en los EEPP de las asambleas legislativas .....	259
2.2. La Constitución española .....	269
2.3. Los EEAA.....	275
2.4. Los reglamentos parlamentarios .....	280
<b>3. El caso específico de la ley: Su relación con el estatuto del personal</b> .....	287
3.1. Introducción .....	289
3.2. La Ley en la teoría clásica. Una primera aproximación a la Ley en la Constitución de 1978 .....	292
3.2.1. Ley formal .....	292
3.2.2. Ley material .....	293
3.2.3. Concepción formal y material de la Ley en la Constitución española de 1978.....	294
3.3. Subordinación de la ley a la Constitución .....	298
3.4. La Ley en la Constitución española .....	300
3.4.1. El concepto de ley .....	300
3.4.2. Concepto de “fuerza de ley” y “rango de ley” como posibles atributos de los EEPP .....	304
a) Fuerza de ley .....	305
b) Rango de ley .....	306
3.5. Los EEPP y su relación con la “fuerza de ley” y el “rango de ley” .....	307
3.5.1. Relación dispensable .....	307
3.5.2. Relación necesaria .....	308
3.5.3. Ineficacia de los atributos “fuerza de ley” y “rango de ley” para una definición de ley. Concepción amplia de ley y su aplicación, en su caso, a los EEPP.....	308
a) Respecto al atributo “rango de ley” .....	308
b) Respecto al atributo “fuerza de ley” .....	310
c) La “fuerza de ley” de las leyes autonómicas .....	311
d) Conclusión .....	312
3.6. Los EEPP y la “primariedad de la ley”. Análisis jurisprudencial.....	320



3.6.1.	La primariedad de la ley.....	321
a)	Como resultado del procedimiento formal de aprobación de la norma.....	321
b)	Como norma supeditada directamente a la Constitución.....	323
c)	Como norma supeditada directamente a los EEAA.....	327
3.6.2.	Análisis jurisprudencial de la primariedad respecto a los EEPP.....	329
<b>4.</b>	<b>Otras Disposiciones normativas .....</b>	<b>331</b>
4.1.	Disposiciones normativas con fuerza de ley: Decreto-Ley y Decreto-Legislativo .....	331
4.2.	Normas internas de las cámaras legislativas: Diferencias con el estatuto del personal....	332
4.3.	El Reglamento administrativo. Relación con las asambleas legislativas de las CCAA .....	336

## Capítulo VI

### **MÁS ALLÁ DE LA JERARQUÍA NORMATIVA: EL ESTATUTO DEL PERSONAL COMO RESERVA COMPETENCIAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DERIVADO PARLAMENTARIO: POTESTAD LEGISLATIVA**

<b>1.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>341</b>
<b>2.</b>	<b>Distribución legislativa entre los Poderes del Estado <i>lato sensu</i> .....</b>	<b>350</b>
<b>3.</b>	<b>La reserva de las Cámaras.....</b>	<b>353</b>
3.1.	Contenido que constituye la materia reservada de los EEPP.....	355
3.2.	Reserva Constitucional. Del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.....	358
3.3.	Reserva Estatutaria. Del estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA .....	361
3.4.	Como competencia exclusiva y específica .....	362
3.4.1.	Competencia establecida en el estatuto de autonomía respectivo .....	362
3.4.2.	Competencia establecida fuera del estatuto de autonomía respectivo.....	365
3.4.3.	Conclusión.....	369
<b>4.</b>	<b>Reflexión en torno a las citadas reservas y su relación con la autonomía parlamentaria .....</b>	<b>370</b>
<b>5.</b>	<b>Límites al Principio de Reserva competencial del estatuto del personal.....</b>	<b>371</b>
5.1.	Introducción .....	372
5.2.	Reserva de ley .....	374
5.2.1.	Introducción.....	374
5.2.2.	Tipos de reserva de ley .....	378
5.2.3.	Reserva de ley simple. Reserva material y reserva formal de la ley .....	379

5.2.4.	Reserva de ley orgánica .....	385
5.3.	Respeto de la autonomía parlamentaria al derecho internacional, comunitario y al ordenamiento estatutario .....	394
5.4.	Respeto de la autonomía parlamentaria al ordenamiento constitucional .....	395
5.4.1.	El art. 1 CE .....	399
5.4.2.	El art. 9 CE .....	400
5.4.3.	El art. 14 CE .....	403
5.4.4.	El art. 23.2 CE .....	404
a)	En relación con la función pública general .....	405
b)	Debido cumplimiento a la exigencia constitucional de reserva de ley .....	408
5.4.5.	El art. 28 CE .....	412
5.4.6.	Los arts. 35 y 37 CE .....	414
5.4.7.	Los arts. 24 y 153 CE .....	415
5.4.8.	El art. 103.1 y 3 CE .....	417
5.4.9.	Los arts. 117 y 118 CE .....	421
5.4.10.	El art. 149.1.13ª CE .....	423
5.4.11.	El art. 150.3 CE .....	426

## Capítulo VII

### LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

<b>1.</b>	<b>Introducción a la función pública de las asambleas parlamentarias.</b> .....	<b>431</b>
1.1.	Necesidad de algunas precisiones .....	431
1.1.1.	Funcionarios públicos o funcionarios estatutarios. Concepto de funcionario .....	431
1.1.2.	La independencia y neutralidad de la función pública parlamentaria .....	431
1.2.	En el Estado español .....	433
1.2.1.	Breve referencias históricas .....	433
1.2.2.	En la actualidad .....	436
1.2.3.	Inexistencia de regulación constitucional de la autonomía en materia de personal de los parlamentos autonómicos .....	437
1.3.	Marco jurídico de la función pública parlamentaria .....	437
<b>2.</b>	<b>La autonomía en materia de personal</b> .....	<b>439</b>
2.1.	Introducción .....	439
2.2.	Justificación .....	441

2.3.	La potestad normativa como parte de la autonomía administrativa en materia de personal.....	446
2.4.	Regulación en la Constitución española.....	448
2.5.	Regulación ajena a la Constitución española.....	449
<b>3.</b>	<b>El principio de legalidad y la capacidad de los parlamentos autonómicos para la regulación de la función pública parlamentaria.....</b>	<b>453</b>
3.1.	Cuestiones previas.....	453
3.2.	Versiones paradigmáticas de la construcción histórica del principio de legalidad.....	454
3.3.	El significado del principio de legalidad.....	455
3.4.	La reserva de ley.....	456
<b>4.</b>	<b>El art. 149.1.18ª CE y los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA: ¿Bases del régimen estatutario de la función pública parlamentaria?.....</b>	<b>457</b>
4.1.	Breve introducción y doctrina.....	457
4.2.	Debates constitucionales: procedimiento legislativo de elaboración y aprobación de la constitución en lo concerniente al art. 149.1.18ª CE.....	462
4.3.	Las bases del régimen estatutario de la función pública y las competencias autonómicas: Evolución de la jurisprudencia constitucional y su determinación como un concepto abstracto y dinámico.....	464
4.3.1.	Introducción.....	465
4.3.2.	Primera fase: Evolución de la jurisprudencia constitucional respecto a las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos hasta 1987.....	466
4.3.3.	Segunda fase: Desde 1987 hasta 2002.....	468
a)	Confusión entre “bases” del régimen estatutario de los funcionarios públicos y “reserva de ley”.....	468
b)	Determinación de los contenidos de las bases en materia de función pública.....	469
4.3.4.	Tercera fase: Desde 2002 hasta ahora. Las SSTC 37/2002, de fecha 14 de febrero y 1/2003, de 16 de enero.....	472
4.4.	Disposiciones Finales Primera y Segunda del EBEP.....	474
4.5.	Breve reflexión en torno a la inclusión de las cámaras legislativas autonómicas en el precepto constitucional 149.1.18ª CE.....	475
<b>5.</b>	<b>El art. 149.1.7ª CE y los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA.....</b>	<b>482</b>
<b>6.</b>	<b>El art. 149.1.1ª CE y los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA.....</b>	<b>485</b>
<b>7.</b>	<b>El EBEP y los parlamentos autonómicos.....</b>	<b>487</b>
7.1.	Introducción.....	487

7.2.	Desde los informes de estudios preparatorios para el primer EBEP hasta la actualidad .....	490
7.3.	El ámbito subjetivo del EBEP .....	492
7.4.	La legislación específica propia de las cámaras parlamentarias de las CCAA: el art. 4 del EBEP .....	495
7.4.1.	Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP y los textos normativos que lo aprueban .....	495
a)	Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP .....	495
b)	Ley 7/2007, de 12 de abril, y Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que aprueban el EBEP .....	496
c)	Aplicación a las asambleas parlamentarias de las CCAA .....	497
d)	Excepción de otros colectivos del art. 4 del EBEP .....	498
7.4.2.	Tramitación normativa del EBEP .....	500
7.4.3.	¿Qué ha de entenderse por legislación específica? .....	503
a)	El rango normativo .....	503
b)	Tipo normativo: EEPP, leyes de función pública de las CCAA o EEAA .....	509
7.5.	Consecuencias jurídicas de la legislación específica .....	511
7.6.	Límites jurídicos de las asambleas parlamentarias derivados de la no aplicación del EBEP .....	514
<b>8.</b>	<b>Formación de las competencias en materia de función pública parlamentaria: Competencias exclusivas versus competencias no exclusivas de los parlamentos autonómicos.....</b>	<b>516</b>
8.1.	Introducción .....	516
8.2.	Los EEAA como factor determinante de las fuentes del Derecho de las CCAA: Referencia a los EEPP de las asambleas legislativas autonómicas .....	517
8.3.	Competencias asumidas por los EEAA de las CCAA en materia de función pública parlamentaria. ....	521
8.4.	Competencias no asumidas por los EEAA de las CCAA: Los principios de supletoriedad y de prevalencia.....	526
8.4.1.	Introducción.....	526
8.4.2.	Competencias, en materia de función pública parlamentaria, que los EEAA no han establecido como potestades específicas de sus asambleas parlamentarias.....	527
8.4.3.	El principio de supletoriedad .....	528
8.4.4.	El principio de prevalencia .....	538

## Capítulo VIII

### LOS EEPP DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS CCAA

<b>1. Introducción</b> .....	545
<b>2. Concepto</b> .....	547
<b>3. Los EEPP en el actual sistema español de fuentes del Derecho: Elementos que configuran su naturaleza jurídica</b> .....	548
3.1. Introducción .....	548
3.2. Situación de los EEPP en el actual sistema de fuentes del Derecho desde el punto de vista de la legislación positiva.....	549
3.3. Requisitos para que los EEPP tengan rango de ley según la actual jurisprudencia .....	552
3.4. La incardinación de los EEPP en los respectivos EEAA como competencia exclusiva y específica .....	556
3.4.1. Significado y alcance de la competencia.....	556
3.4.2. La jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo relativa a la reserva competencial .....	559
3.4.3. La cuestión material de los EEPP aprobados formalmente por los órganos con competencia legislativa, pero sin cobertura estatutaria .....	564
3.5. Órgano y procedimiento de aprobación .....	568
3.5.1. Introducción.....	568
3.5.2. Órganos competentes: La jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo .....	569
a) Iniciativa legislativa .....	569
b) Aprobación .....	570
3.5.3. Procedimiento de elaboración normativa .....	610
3.6. Aspectos formales que configuran la integración de los EEPP en el ordenamiento jurídico. Elementos diferenciadores y similitudes con las restantes normas (leyes y reglamentos). .....	612
3.6.1. Promulgación y sanción .....	613
3.6.2. Publicación .....	617
a) Introducción .....	617
b) A propósito de la STC 179/1989, de 2 de noviembre .....	618
c) Publicaciones vigentes de los EEPP y regulación de las mismas por los EEAA .....	622
3.7. Límites materiales .....	628

3.8.	Requisitos que han de reunir los EEPP para ser conceptuados como ley de conformidad con dichos conceptos .....	631
<b>4.</b>	<b>Una hipotética aprobación del estatuto del personal por ley ordinaria .....</b>	<b>632</b>
<b>5.</b>	<b>Los diferentes EEPP: Cobertura estatutaria, órganos que lo aprueban y procedimientos.....</b>	<b>635</b>
5.1.	Estatuto de Personal del Parlamento de Andalucía.....	637
5.2.	Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón .....	640
5.3.	Estatuto de Personal de la Junta General del Principado de Asturias .....	641
5.4.	Estatuto del Personal del Parlamento de las Islas Baleares.....	643
5.5.	Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias.....	644
5.6.	Estatuto del Personal del Parlamento de Cantabria .....	648
5.7.	Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León.....	649
5.8.	Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla-La Mancha .....	650
5.9.	Estatutos del régimen y el gobierno interiores del Parlamento de Cataluña .....	651
5.10.	Estatuto del Personal al servicio de la Asamblea Legislativa de Extremadura.....	653
5.11.	Estatuto de Personal del Parlamento de Galicia .....	655
5.12.	Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid .....	656
5.13.	Estatuto de Régimen Interior y del Personal de la Asamblea Regional de Murcia .....	659
5.14.	Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra .....	660
5.15.	Estatuto de Personal y Régimen Jurídico de la Administración Parlamentaria del Parlamento Vasco .....	662
5.16.	Estatuto de Personal del Parlamento de La Rioja .....	663
5.17.	Estatuto del Personal de las Cortes Valencianas.....	665
5.18.	Cuadro-resumen de los EEPP con indicación de la cobertura estatutaria, en su caso, órganos parlamentarios que los aprueban y rangos normativos .....	669
<b>6.</b>	<b>Consecuencias del diferente rango normativo de los EEPP de las asambleas legislativas:</b>	
	<b>el caso particular de los reglamentos disciplinarios como régimen sancionador.....</b>	<b>671</b>
6.1.	El estatuto del personal como norma legal .....	671
6.2.	El estatuto del personal como norma reglamentaria .....	673
6.3.	El caso particular del régimen disciplinario en los EEPP: exigencia de norma legal y remisión reglamentaria .....	675
6.3.1.	Necesidad de rango de ley o engarce de la norma reglamentaria .....	675
6.3.2.	La STC 61/1990, de 29 de marzo y la STS de 12 de noviembre de 2002.....	678
6.3.3.	Funcionarios <i>versus</i> laborales: Trascendental diferencia en el personal al servicio de las asambleas legislativas jurídico a efectos del régimen disciplinario.....	680
6.3.4.	El EPCG.....	681
6.3.5.	Los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA.....	685

a)	Regímenes disciplinarios establecidos por EEPP con rango legal .....	686
b)	Regímenes disciplinarios establecidos por EEPP con rango reglamentario .....	689
c)	Cuadro general de los EEPP con expresión del rango normativo y expresión, en su caso, del apoyo legal, respecto al régimen disciplinario.....	698
d)	Jurisprudencia relativa a la potestad disciplinaria de las asambleas legislativas de las CCAA al amparo de lo establecido en los EEPP .....	698

## Capítulo X

### CONTROL JUDICIAL DE LOS EEPP DE LAS CÁMARAS PARLAMENTARIAS DE LAS CCAA

<b>1.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>705</b>
1.1.	Necesidad de control .....	705
1.2.	Tipos de jurisdicción y vías de control.....	709
<b>2.</b>	<b>Control constitucional.....</b>	<b>714</b>
2.1.	Cuestiones previas .....	714
2.1.1.	El art. 161.1.a) ( <i>versus</i> art. 161.1.d) CE).....	714
2.1.2.	El art. 27.2.b) ( <i>versus</i> art. 27.2 d) LOTC) .....	715
2.2.	Recurso y cuestión de inconstitucionalidad.....	718
2.2.1.	Base constitucional .....	718
2.2.2.	El estatuto del personal de las asambleas legislativas como norma legal.....	718
a)	Requisito básico de constituir rango legal.....	718
b)	Tipos de inconstitucionalidad de los EEPP .....	719
c)	Desde una perspectiva formal de la ley .....	720
d)	Desde una perspectiva material de la ley.....	721
e)	Desde una perspectiva de distribución competencial.....	721
f)	Sujetos legitimados para la formulación del recurso de inconstitucionalidad.....	721
g)	En la actualidad .....	723
2.2.3.	Recursos y cuestiones de inconstitucionalidad interpuestos contra EEPP .....	725
2.3.	Recurso de amparo constitucional.....	727
2.3.1.	Doble cauce procesal: arts. 42 y 43 LOTC .....	727
2.3.2.	La vía del art. 42 LOTC.....	728
a)	Agotamiento de las vías internas y plazo de interposición .....	729
b)	Legitimación .....	730
c)	Objeto.....	731

d)	La firmeza del acto impugnado .....	731
e)	Un filtro al recurso de amparo: “La especial trascendencia constitucional” .....	732
2.3.3.	La vía del art. 43 LOTC.....	734
a)	Los <i>interna corporis acta</i> en relación con la jurisdiccionalidad de los EEPP.....	734
b)	Agotamiento de la vía judicial .....	734
c)	Plazo de interposición .....	735
d)	Personas legitimadas para interponer el recurso.....	736
e)	<b>Requisitos objetivos</b> .....	736
2.3.4.	Recursos de amparo constitucional interpuestos contra EEPP .....	739
2.4.	La vía impugnatoria atribuida al Gobierno de la Nación por el art. 161.2 CE .....	741
<b>3.</b>	<b>Control por el Tribunal de Justicia de la UE. La cuestión prejudicial</b> .....	743
3.1.	Introducción .....	743
3.2.	Objeto .....	744
3.3.	Regulación.....	745
3.4.	Obligación de la remisión de la cuestión .....	746
3.5.	Sujetos que pueden plantear la cuestión prejudicial.....	747
3.6.	¿Los EEPP pueden ser interpretados por el Tribunal de Justicia de la UE?.....	747
3.7.	El supuesto específico de los EEPP con rango de ley contrarios a las normas de la Unión Europea .....	748
3.8.	Cuestiones prejudiciales remitidas en relación a los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA.....	753
<b>4.</b>	<b>Control contencioso administrativo</b> .....	756
4.1.	Introducción. Justificación .....	756
4.2.	EEPP sujetos a este control .....	762
4.2.1.	Por el rango.....	763
a)	Pronunciamientos judiciales que fundamentan el nacimiento de legislación .....	763
b)	Régimen vigente .....	764
4.2.2.	Por el órgano (legitimación pasiva) .....	766
a)	Órganos competentes .....	767
b)	Ausencia de las Cortes Generales.....	768
4.2.3.	Por la materia .....	768
4.2.4.	Inclusión de los EEPP contrarios al Derecho europeo .....	769
4.3.	Legitimación activa.....	771
4.4.	Regulación legal .....	773
4.5.	Breve referencia a los procedimientos y vías de control jurisdiccional .....	775
4.5.1.	Procedimientos ordinario y especiales .....	775



4.5.2.	Tribunales competentes .....	775
4.5.3.	Vías de control jurisdiccional .....	776
a)	Impugnación de los EEPP.....	776
b)	Excepción de ilegalidad y cuestión de ilegalidad.....	777
4.5.4.	Efectos de la anulación de los EEPP .....	778
4.6.	Recursos contencioso-administrativos interpuestos contra EEPP .....	779
4.6.1.	EEPP susceptibles de control contencioso-administrativo (teórico) .....	779
4.6.2.	Tribunal Supremo: Pronunciamientos en relación a la naturaleza jurídica de los EEPP .....	780
4.6.3.	Tribunales Superiores de Justicia de las CCAA: Pronunciamientos en relación a la naturaleza jurídica de los EEPP .....	783
<b>5.</b>	<b>Resumen general cuantitativo de los pronunciamientos habidos respecto a las diversas vías de control jurisdiccional, con inclusión de los originados por los regímenes disciplinarios.....</b>	<b>787</b>
	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>789</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>805</b>

## ABREVIATURAS

Art.	Artículo
Arts.	Artículos
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
ATS	Auto del Tribunal Supremo
ATJUE	Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
Cap.	Capítulo
CCAA	Comunidades autónomas
CE	Constitución Española
EBEP	Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
EEAA	Estatutos de autonomía
EEPP	Estatutos del Personal
EPCG	Estatuto del Personal de las Cortes Generales
EPAND	Estatuto de Personal del Parlamento de Andalucía
EPARA	Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón
EPAST	Estatuto de Personal de la Junta General del Principado de Asturias
EPIB	Estatuto del Personal del Parlamento de las Islas Baleares
NGIPC	Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias
EPCAN	Estatuto del Personal del Parlamento de Cantabria
EPCL	Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León
EPCM	Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla-La Mancha
ERGI	Estatutos del Régimen y el Gobierno Interiores del Parlamento de Cataluña
EPEXT	Estatuto del Personal al servicio de la Asamblea de Extremadura
EPPG	Estatuto de Personal de Parlamento de Galicia
EPGAL	Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid
ERIPARM	Estatuto de Régimen Interior y del Personal de la Asamblea Regional de Murcia
EPNAV	Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra
EPPV	Estatuto de Personal y Régimen Jurídico de la Administración Parlamentaria del Parlamento Vasco
EPRIO	Estatuto de Personal del Parlamento de La Rioja
EPVAL	Estatuto del Personal de las Cortes Valencianas
FJ	Fundamento Jurídico
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LO	Ley Orgánica
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LORAFNA	Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
Tít.	Título
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea



## INTRODUCCIÓN

En palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, “*El Derecho se forma y se perfila en el debate permanente, en la lucha de intereses y de escuelas, en los litigios, en los seminarios, donde todo es cuestionable y sometido a discusión*”<sup>1</sup>, y he aquí como el objeto de estudio de esta tesis es un ejemplo ilustrativo de esas palabras, como el Derecho es algo vivo, algo que se va formando.

A raíz de la aprobación de la Constitución española de 1978, comienzan a formarse los ordenamientos jurídicos de las CCAA como partes del ordenamiento jurídico español. De hecho, aún no ha tenido un acomodo delimitado determinadas partes del mismo, en tanto que está ubicándose dentro del sistema de fuentes, una norma tan característica de las asambleas legislativas, como es el estatuto de personal de las mismas.

Como estudioso del Derecho, la norma jurídica constituye, entre otros, objeto de estudio en sí misma, pero más aún, si esa norma aprobada por el cuerpo de representantes del pueblo es una norma cuya finalidad es la organización de los medios humanos que con carácter auxiliar prestan sus servicios en las cámaras parlamentarias, al objeto de que las mismas puedan cumplir con las funciones encomendadas.

Desde nuestro punto de vista, son dos las normas que constituyen esa base fundamental de organización del parlamento para la realización de sus funciones: El reglamento parlamentario<sup>2</sup> y el estatuto del personal. Cada una ostenta finalidades bien

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Prólogo. En DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>. *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Bolonia: Real Colegio de España, 1985, pág. 13.

<sup>2</sup> Cuando en este trabajo hacemos alusión al reglamento parlamentario o reglamento a secas, estamos refiriéndonos a aquel texto normativo elaborado y aprobado por una cámara parlamentaria para dotarse de sus propias normas, en virtud de su potestad autonormativa, al objeto de regular su organización y funcionamiento de acuerdo con la Constitución, y en su caso, estatuto de autonomía respectivo, al objeto de la determinación del orden y el método de trabajo en la propia Cámara, y todo ello, con la misión teleológica del cumplimiento de las atribuciones constitucionales o estatutarias. En consecuencia, será diferente a cualquier otro tipo de normas que las asambleas parlamentarias puedan aprobar, aunque aquellas reciban igualmente el nombre de reglamento y ostenten dicho rango normativo, ya que, a diferencia de los reglamentos parlamentarios, estos últimos, a pesar de su denominación, son normas con rango de ley, cuyo único control lo realiza el Tribunal Constitucional, mientras que los primeros son reglamentos administrativos y tienen rango de reglamento. Ejemplo de normas parlamentarias aprobadas por las asambleas legislativas de las CCAA que reciben la denominación de reglamento, pero que no debemos confundir con el reglamento parlamentario, son el Reglamento de organización y funcionamiento de la Administración de las Cortes de Aragón (aprobado por Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 2008), Reglamento de organización y funcionamiento de la Administración del Parlamento de Galicia (aprobado por Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 20

distintas, en esferas del Derecho igualmente diferentes y, por tanto, características, atribuciones y cometidos también desiguales. No son las únicas normas internas de propia creación en el seno parlamentario, sino que existe todo un elenco de ellas; no obstante, son las que configuran el tronco común de cada bloque (procedimental parlamentario y ancilar administrativo).

Efectivamente, mientras que el reglamento parlamentario constituye, según PÉREZ SERRANO, un “*verdadero Código o conjunto de disposiciones que determinan el orden y método que han de seguirse en los trabajos de la Cámara*”<sup>3</sup>, el estatuto del personal, como su

---

de octubre de 2008), Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid (aprobada la reforma global por acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 3 de diciembre de 2001) y Reglamento de organización de la Administración del Parlamento de Navarra (aprobado por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 2 de noviembre de 1992). Por último, debemos diferenciar, también, el reglamento parlamentario de otros reglamentos que no son parlamentarios, pero sí de origen parlamentario como pueden ser los reglamentos de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo, que son aprobados por las Mesas de las cámaras legislativas, pero que a diferencia de los reglamentos parlamentarios son reglamentos ejecutivos en sentido estricto pues están subordinados a leyes reguladoras de esas instituciones.

<sup>3</sup> PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas, 1976, pág. 772. Posteriormente, unos dieciocho años más tarde, (1994), el profesor MARTÍNEZ SOSPEDRA reitera la idea de conjunto de normas cuya pretensión es la organización de la vida parlamentaria, definiendo reglamento parlamentario como “la norma o conjunto de normas que regulan la organización interna de las Asambleas, así como el ejercicio de las potestades que constitucionalmente competen al Parlamento”, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos constitucionales*. 2ª ed. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1994, pág. 263.

Es abundante la bibliografía que estudia el reglamento parlamentario y, por tanto, son muchas las definiciones existentes de reglamentos parlamentarios. A nuestro juicio, una definición muy completa la constituye CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE que los considera “instituciones-mecanismos cuya función principal dimana de su propia esencia y finalidad: la regulación de la vida entera de las asambleas legislativas, con una múltiple variedad de funciones que les están encomendadas, entre las que en tiempo pasado destacaba la aprobación de las leyes, y, en la actualidad, el llamado poder deliberativo o control del Ejecutivo”, en CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C., *Historia de los reglamentos parlamentarios en España (1810-1936)*. Madrid: Universidad Complutense, 1985, pág. 2.

Por otra parte, en STC 101/83, de 18 de noviembre, FJ 3º A, como consecuencia del recurso de amparo núm. 164/1983, promovido por don Ignacio Esnaola Etxeberri y don Pedro Solabarría Bilbao, de la Agrupación Electoral Herri Batasuna, diputados electos del Congreso de los Diputados, contra el acuerdo del mismo, de 14 de diciembre de 1982, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores, en relación a la falta de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución por los citados Diputados, se establece como contenido propio de los reglamentos parlamentarios la regulación “*con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal*”.

Respecto a estas dos últimas definiciones de reglamento parlamentario, es obvio la intención de abrir todo un espectro de finalidades de las que dicho reglamento parece que debe ocuparse, y que, a mi parecer, no son definiciones concretas y delimitadoras, pues tanto una, como otra, insertarían en la regulación de la que se debe ocupar el reglamento parlamentario, materias que son susceptibles de regulación por el estatuto del personal. De tal forma, la definición de CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE establece que se ha de ocupar de “[...] *la regulación de la vida entera de las Asambleas legislativas* [...]”, o de la STC 101/83, cuando dice “[...] *su propia organización* [...]” sin más concreción.

Valga lo anterior como indicios para confirmar que el estatuto del personal es el pariente pobre en Derecho parlamentario, pues incluso se le sustrae el objeto de regulación que le es propio (al menos, en algunas definiciones sobre el mismo). Y, por otra parte, constituye una norma complementaria del reglamento parlamentario, pues regula la propia organización del Parlamento, en cuanto a su personal se refiere. De aquí,

nombre indica, regula diversos aspectos de la organización del personal que desarrolla sus funciones al servicio de la misma, desde el acceso del citado personal, hasta su clasificación, competencias, provisión de puestos de trabajo, régimen disciplinario, cese, etc., intentando, en definitiva, agotar todo el espectro de regulación relativa a dicho personal o, al menos, el que la Cámara estima pertinente.

Es evidente, en consecuencia, que, si bien, ambas normas en sí mismas son auxiliares, al objeto del cumplimiento de las funciones superiores que la Cámara legislativa tiene encomendadas, tanto constitucional, como, en su caso, estatutariamente, podríamos decir, que el estatuto del personal está, a su vez, supeditado al reglamento, en cuanto que tiene por objeto la regulación de los medios personales, que junto con los medios materiales, constituyen los elementos básicos de toda organización para la consecución de sus funciones y dar cumplimiento, de este modo, a los procedimientos que el reglamento parlamentario establece.

Se desprende de lo anterior, como se estudia más adelante, que podríamos considerar el estatuto del personal como el “pariente pobre” del reglamento parlamentario, aunque ambos sean expresión de la autonomía normativa de las asambleas legislativas. Esta afirmación viene avalada por diferentes cuestiones como, el objeto de la regulación, la omisión de los estatutos del personal (en adelante, EEPP) en leyes tan importantes como en la LOTC o, incluso, en la mayoría (nueve) de los estatutos de autonomía (en adelante, EEAA) de las comunidades autónomas (en adelante, CCAA), obviando, en consecuencia, el procedimiento de aprobación, mayoría necesaria para la misma, así como, en definitiva, su naturaleza jurídica.

Baste observar, *prima facie*, el ingente número de publicaciones que constituyen la bibliografía (monografías y artículos jurídicos) relativa a reglamentos parlamentarios y el escaso número existente de artículos relativo al estatuto del personal de las asambleas parlamentarias, contemplando, además, estos últimos únicamente aspectos parciales del mismo.

Si, básicamente, la finalidad de esta tesis es el estudio de la naturaleza jurídica del estatuto del personal, lo que conllevará a su vez la posición en el sistema español de fuentes del Derecho, y por ende, todo lo que ello implica, será necesario para ello, resolver y analizar

---

cabría preguntarse, si el estatuto del personal puede dimanar del Reglamento parlamentario, si puede derivar su fuerza y rango normativo, que se predica claramente de este.

previamente múltiples cuestiones, a cuyos efectos dedicamos el Capítulo I para describir el objeto del estudio concreto, la razón del mismo, así como para exponer, de forma breve, algunas cuestiones preliminares, como la justificación o sentido que tiene un estatuto del personal de una asamblea legislativa de una comunidad autónoma en el sistema de división de poderes como instrumento que tiene por finalidad, entre otros, la garantía de la independencia parlamentaria frente a los demás poderes.

Dentro de ese sistema de división de poderes, juega un papel fundamental la autonomía parlamentaria como basamento del Poder Legislativo, sin la cual no podríamos hablar de autonomía normativa, ni administrativa y, por tanto, de los estatutos de personal (al menos, en la actual concepción). Pero no solamente dedicamos el Capítulo II a este menester, sino a exponer la evolución lógica sufrida del concepto, principalmente a través de los *interna corporis acta*.

El Capítulo III, es de alguna forma, consecuencia del anterior, pues relacionamos la autonomía parlamentaria y los ordenamientos jurídicos derivados, al entender el estatuto del personal como consecuencia de un régimen jurídico propio de las asambleas parlamentarias.

Estudiadas las cuestiones citadas y, siendo el objeto de regulación el personal al servicio de la Administración parlamentaria, se hace necesario ubicar el tipo de Derecho (y rama de este) al que pertenece el estatuto del personal. Para ello, el Capítulo IV aborda lo que hemos de entender por Administración pública y Administración parlamentaria, Derecho Administrativo y Derecho parlamentario, y en consecuencia de ello, podremos definir a este tipo de normas, los estatutos de personal, como Derecho administrativo especial y normal.

Una vez definido el tipo de norma de Derecho, deberemos relacionar el estatuto del personal con las fuentes del Derecho, haciéndolo en el Capítulo V, denotando determinadas características que serán necesarias para la posterior calificación de la norma. A tales efectos, se estudiará y analizará las relaciones del estatuto del personal de los parlamentos autonómicos con el resto del Ordenamiento Jurídico donde existan interconexiones con los ordenamientos generales (del Estado y de las CCAA) con los ordenamientos específicos (internos de las cámaras legislativas).

El Capítulo VI caracterizará esencialmente lo que es el estatuto del personal como reserva competencial en el ordenamiento jurídico derivado parlamentario, siendo consecuencia de lo que habremos visto anteriormente en los Capítulos II y III, pese a lo cual,

se expondrán unos límites a ese principio de reserva, derivados precisamente de su relación con las restantes fuentes del Derecho que, igualmente, se habrá visto en el Capítulo V.

Una vez establecido todo lo anterior, se estará en condiciones de comenzar con la función pública parlamentaria, a la que dedicamos el Capítulo VII, en el que se abarcarán cuestiones básicas para la formación del estatuto del personal de los parlamentos autonómicos.

Con la exposición y concreción de todo cuanto antecede, en el Capítulo VIII, dejamos de referirnos al “estatuto del personal”, para estudiar “los estatutos del personal de las asambleas legislativas de las CCAA”, para definir la naturaleza jurídica de los mismos, habida cuenta de cuanto hemos estudiado y expuesto anteriormente.

A mayor abundamiento, este Capítulo está conformado por dos grandes bloques fundamentales. En primer lugar, se hace un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como de otros órganos judiciales, respecto a las fuentes del derecho y, concretamente respecto del estatuto del personal, analizándose, por tanto, los requisitos necesarios para que dicha norma pueda ser considerada, en su caso, ley, tanto por el órgano y procedimiento de aprobación, como respecto a su incardinación en las normas institucionales básicas de las respectivas CCAA. Forma parte de este bloque un estudio jurisprudencial del estatuto del personal, y del que consecuentemente, se desprende la concepción que del mismo otorgan los Tribunales en relación con el ordenamiento jurídico positivo.

En segundo lugar, se hace un estudio de derecho comparado, consistente en el análisis de todos los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA, desde el punto de vista de las fuentes del Derecho.

Una vez ubicado, a nuestro entender, los EEPP en el actual sistema español de fuentes, en el último Capítulo IX, exponemos las diversas vías de control judicial de los mismos, para finalizar en la última parte de la tesis, con las conclusiones que extraemos del estudio y análisis.

A la vista de cuanto antecede, el análisis debe ser realizado desde un doble enfoque: por una parte, formal. De otra parte, desde un punto de vista material o de contenido. Ambas perspectivas serán necesarias para la obtención de las consideraciones debidas para llevar a cabo la enunciación de unas características o atributos que les son propios a los EEPP y, en



consecuencia, la posición, o delimitación dentro del sistema de fuentes del Derecho en España.

En consecuencia, las cuestiones abordadas en este trabajo son estudiadas a un nivel lo suficientemente profundo que permite realizar la finalidad del mismo. Las cuestiones jurídicas que se abordan van a precisar del estudio de normas constitucionales y como las mismas inundan todo el ordenamiento jurídico, hasta confundirse con las normas administrativas, cfr. artículo (en adelante, art.) 149.1.18 de la Constitución española (en adelante CE), en relación con normas tan integrantes del Derecho administrativo como es el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP), o como se relaciona el art. 72 CE con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (en adelante, EPCG), o como lo hace los preceptos enunciados con las restantes normas del personal de las asambleas parlamentarias.

## CAPÍTULO I

### CUESTIONES PREVIAS

#### 1. Objeto del estudio

Constituye el objeto de estudio de este trabajo el estatuto del personal de los parlamentos autonómicos en el actual sistema español de fuentes del Derecho, para lo cual, se hace un análisis de diversos puntos, unos de forma breve, pero otros, de manera detallada, pues, de un modo u otro, son necesarios para realizar el estudio de la norma reguladora del personal al servicio de las asambleas parlamentarias, como son la delimitación de la necesidad de regulación por parte de dichas asambleas parlamentarias del personal a su servicio, la autonomía parlamentaria, en virtud de la cual se basa para elaborar y aprobar dicha norma, el ordenamiento jurídico en el que se inserta, la determinación de la rama del Derecho del que procede la norma, la facultad normativa que tienen los parlamentos autonómicos respecto a la norma que se estudia y su encuadre dentro del ordenamiento jurídico que les otorga dicha potestad de elaboración y aprobación de esos estatutos, así como las restantes fuentes del Derecho que son superiores al mismo, estudiando a tales efectos la relación jerárquica y competencial de las asambleas parlamentarias respecto al estatuto del personal.

Resultado de lo anterior, es menester citar las características más sobresalientes de los diferentes EEPP de las diversas asambleas legislativas de las CCAA, así como el control judicial de los mismos.

Por último, es conveniente extraer unas conclusiones, que se obtienen del estudio y análisis previo, así como las consecuencias que conllevan, ya que, todo ello determinará la naturaleza jurídica y, por tanto, la posición en el sistema de fuentes actual del ordenamiento jurídico español, así como el alcance que los EEPP de los parlamentos autonómicos tienen dentro del sistema de fuentes del citado ordenamiento, señalando los límites de dichas asambleas en esta concreta potestad normativa en la adopción y regulación para la ordenación del personal a su servicio, en el tiempo en que nos encontramos, dada la trayectoria seguida por el concepto de parlamento, autonomía parlamentaria, evolución de la judicialización de sus actos y todo el marco constitucional y estatutario en el que se inserta dichos EEPP.

Y es necesario, para el estudio del estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA, el de todos estos extremos relacionados porque, como recuerda MOLLINEDO CHOCANO, con motivo de cuestiones relacionadas con la función pública parlamentaria de las cámaras autonómicas, “*casi siempre resultan implicadas instituciones y conceptos jurídicos esenciales del Estado, con repercusiones dogmáticas nada despreciables en el proceso intelectual y real de construcción del derecho público*”,<sup>4</sup> como son la noción del Estado de Derecho, el control judicial de los actos jurídicos de estas asambleas en materia de función pública, las cuestiones de rango, fuerza y valor de ley de la normativa en la materia citada, los problemas de la reserva de ley en relación con los EEPP... y es que, al abordar el presente estudio, iremos desde el enfoque o estudio del Derecho constitucional, estatutario y parlamentario hasta el Derecho administrativo.

## 2. La razón de este estudio

La posición en el sistema de fuentes del Ordenamiento Jurídico Español determinará una serie de cuestiones que son fundamentales, tanto para la norma en sí, como para el propio ordenamiento en su conjunto, y no ya solo desde un punto de vista dogmático, sino práctico. El posicionamiento o posicionamientos que ocupan los EEPP de las diversas asambleas legislativas de las CCAA van a incidir, a su vez, en la naturaleza jurídica de esta tipología de normas, si bien, sería más acertado, quizás, decir, que es esta, es decir, la propia naturaleza jurídica del estatuto del personal, la que va a fijar su posición en el sistema de fuentes.

Los EEPP son normas que, para la doctrina, (e incluso para la jurisprudencia) no tienen un encuadre claro en las categorías formales que preexisten, dado el órgano que los aprueba, su procedimiento de elaboración y aprobación, forma en que se integra la norma en el ordenamiento jurídico (publicación...), control judicial, en definitiva, su naturaleza jurídica, que hacen que no tengan una definición clara en el Derecho público.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> MOLLINEDO CHOCANO, J.J., “El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)”. En: *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 1997, pág. 426.

<sup>5</sup> En este sentido, veremos, entre otros aspectos, si forma parte del Derecho parlamentario o del Derecho administrativo, si tiene rango y fuerza de ley, o de reglamento.

## **2.1. Seguridad jurídica frente a otras leyes aprobadas por el mismo Parlamento ante una eventual contradicción y exigencia del principio de legalidad.**

El Digesto (1,1,10) recoge una definición de ULPIANO en la que establece “*Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*”. En el primer precepto, “*honeste vivere*”, los romanos expresaban su idea del Derecho al destacar la importancia de la buena fe en cuanto fundamento de la seguridad jurídica. Respecto al tercer precepto, “*suum cuique tribuere*”, se legitima la existencia del Estado *lato sensu* y del Poder Judicial en cuanto son los encargados de resolver los conflictos jurídicos dando “a cada uno lo suyo”. Seguridad jurídica que la actual legislación garantiza, al amparo del vigente art. 1.7 del Código civil, al establecer que “*Los Jueces y Tribunales tienen el deber inexcusable de resolver en todo caso los asuntos de que conozcan, ateniéndose al sistema de fuentes establecido.*”

La Seguridad jurídica, junto con otros principios, constituye un “*prius*” de los demás, desde una perspectiva no solo filosófica, sino también positiva. De hecho, hemos de destacar la superioridad de determinados valores y principios jurídicos, como hace nuestra Constitución en el art. 1.1 CE, cfr. la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político, o en el art. 9.3 CE, cfr. el principio de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, seguridad jurídica, en el art. 10 CE, cfr. la dignidad de la persona sobre las normas concretas o, el art. 24 CE al proclamar que “*todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales*”.

En consecuencia, la seguridad jurídica constituye el fundamento del orden jurídico-político del Estado, a la vez que informa, sin perjuicio de los restantes principios, la totalidad del ordenamiento jurídico, tal como establece los preceptos citados y el art. 1.4 del Código civil.

Como veremos en el trascurso del estudio de este trabajo, las normas aprobadas por las asambleas legislativas, en virtud de su potestad autonormativa, conforman el ordenamiento jurídico parlamentario, que debe someterse, como ordenamiento derivado, a otros superiores como el ordenamiento constitucional, ordenamiento estatutario de la comunidad autónoma en el que se inserta el ordenamiento parlamentario autonómico, así como los ordenamientos generales del Estado y de la comunidad autónoma, de la que forma parte el parlamento y supranacionales como el de la Unión Europea (en adelante, UE).

Habida cuenta de la proliferación de centros de producción normativa (Tratados internacionales, Estado *stricto sensu*, UE, CCAA, Entes Locales...) y los múltiples ordenamientos jurídicos existentes, entre los cuales están los parlamentarios, es indispensable el análisis de las relaciones entre ellos, dadas que las conexiones son dicotómicas: por un lado, jerárquicas, y por otro lado, competenciales, resultado del complejo sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución española, recogidas de forma diversa por los distintos EEAA y a su vez interpretadas por el Tribunal Constitucional.

En definitiva, los poderes legislativos deberán respetar, de conformidad con lo preceptuado en el art. 9.1 CE, la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, entendiendo por este último, todo el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, al objeto de evaluar exactamente en cada caso, que normas son de aplicación a los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA, es decir, a que normas se debe supeditar dichos estatutos.

No obstante lo anterior, a tales efectos, debemos profundizar aún más, y no analizar únicamente la esfera competencial de las asambleas legislativas cuando elabora y aprueba los EEPP, sino que, es fundamental establecer su rango jerárquico, pues en base a los dos principios, jerárquico y competencial, estableceremos claramente la posición de los EEPP de los parlamentos autonómicos en el actual sistema español de fuentes del Derecho; por otra parte, será necesario dilucidar qué preceptos constitucionales y estatutarios, en su caso, relativos al principio de legalidad, les son de aplicación, a dichos estatutos.

Todo ello, porque la seguridad jurídica afecta tanto al ordenamiento jurídico como sistema, como a cada norma que integra el mismo, en el que estudiamos el estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA. Ha de existir certeza y confianza en los preceptos contenidos en los EEPP referidos, en cuanto a su posición en el ordenamiento jurídico y su relación internormativa.

El Tribunal Constitucional recoge algunas notas que inciden en la seguridad jurídica. De tal modo, la STC 27/1981, de 20 de julio,<sup>6</sup> FJ 10º, establece que:

*“puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de*

---

<sup>6</sup> Consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 38-1981, interpuesto por cincuenta y cuatro diputados contra determinados artículos de la Ley 74/1980, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

*la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.”<sup>7</sup>*

## **2.2. Judicialidad de la norma. Necesidad de determinación de los sujetos legitimados**

En la tradición parlamentaria, como bien nos recuerda SOL ORDIS, “*las disposiciones estatutarias y los actos individuales relativos al personal [de las cámaras legislativas] quedaban exentos de control de los tribunales*”,<sup>8</sup> ya que los mismos dependían exclusivamente de los órganos rectores de dichas cámaras. Incluso, en un principio, con la

---

<sup>7</sup> En el mismo sentido, las SSTC 97/1987, de 11 de junio (Como consecuencia del recurso de amparo 458-1986, contra Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Arenas de San Pedro estimando excepción de falta de legitimación pasiva en procedimiento sobre acción confesoria de servidumbre), 227/1988, de 29 de noviembre (Como consecuencia de los conflictos positivos de competencia 995-1986, 512-1987 y 1208-1987 y 824-1985, 944-1985, 977-1985, 987-1985, 988-1985, (acumulados) y de los recursos de inconstitucionalidad 995-1986, 512-1987 y 1208-1987 y 824-1985, 944-1985, 977-1985, 987-1985, 988-1985, (acumulados), promovidos los cuatro primeros, respectivamente, por la Junta de Galicia, por 59 Senadores, por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por el Gobierno Vasco y por el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, todos ellos en relación con la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, y los tres siguientes planteados por el Gobierno vasco en relación, respectivamente, con el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de dominio público hidráulico en desarrollo de la Ley de Aguas; la Orden de 23 de diciembre de 1986 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo por la que se dictan normas complementarias sobre autorizaciones de vertidos de aguas residuales, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los organismos de Cuenca y de los planes hidrológicos), 150/1990, de 4 de octubre (Como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 243-1985 y 257-1985 (acumulados), promovidos por cincuenta y cuatro diputados y por el Defensor del Pueblo respectivamente contra la Ley de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Madrid 15/1984, de 19 de diciembre, del Fondo de Solidaridad Municipal de Madrid), 174/1998, de 23 de julio (Como consecuencia de las cuestiones de inconstitucionalidad 2275-1993 y 1002-1998 (acumuladas), en relación con la Disposición adicional duodécima de la Ley de las Cortes de Aragón 6/1992, de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1992), 203/1998, de 15 de octubre (Como consecuencia de las cuestiones de inconstitucionalidad 2394-1993 y 1707-1997 (acumuladas), en relación, la primera, con el art. 39.5 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 y la segunda contra el art. 34.4 de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990) y 225/1998, de 25 de noviembre (Como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 1324-1997, promovido por el Defensor del Pueblo contra el párrafo segundo de la Disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/1996, de Reforma de la Ley Orgánica 10/1982 del Estatuto de Autonomía de Canarias) y más recientemente, las SSTC 37/2012, de 19 de marzo (Como consecuencia de la cuestión de inconstitucionalidad 9689-2009, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Elche en relación con el art. 81 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el art. 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), 135/2012, de 19 de junio (Como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 7745-2007, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE, de 26 de junio de 2003 (LCEur 2003\2135), sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural), actualmente derogada, y 235/2012, de 13 de diciembre (Como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 1870-2003, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social), que contribuyen a una prolija actividad del Tribunal Constitucional en cuanto al concepto de “seguridad jurídica”.

<sup>8</sup> SOL ORDIS, P., “La función pública parlamentaria: El Estatuto del personal del Parlamento de Cataluña”. *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 17 (1993), pág. 131.

entrada en vigor de la Constitución, se sigue reconociendo la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios, pues únicamente el art. 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), prevé el recurso de amparo directo contra “*las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional*”, ya que la entonces vigente LJCA no contemplaba el recurso jurisdiccional contra ningún acto de las asambleas legislativas, fuera cual fuera el órgano parlamentario en cuestión.

Es posteriormente, con la STC 121/1997, de 1 de julio, la que modificó ese proceder al establecer que el precepto que debía aplicarse era el art 43 de la LOTC (plazo de veinte días) y no el art. 42 de la LOTC (plazo de tres meses), al entender que los actos de ejecución dictados en el contexto normativo del régimen jurídico del personal al servicio de las citadas Cámaras no constituyen *interna corporis acta*, por lo que son susceptibles de control judicial ordinario.<sup>9</sup>

Este control por la jurisdicción contenciosa-administrativa llevó cierta confusión entre el concepto de Administración pública y la Administración parlamentaria, respecto a la actividad administrativa que realiza. Principalmente llama poderosamente la atención el “paralelismo” que se hace entre los reglamentos del Poder Ejecutivo, como normas emanadas del mismo, y las normas que emanan del Poder Legislativo con ocasión de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) [arts. 58.1 y 74.1.c)]<sup>10</sup>; cuestión que es el epicentro de este estudio, es decir, la confusión se centra en el foco mismo normativo, en el sistema de fuentes del Derecho.

---

<sup>9</sup> Con motivo de la interposición del recurso de amparo núm. 442/1995, interpuesto contra una Resolución de la Presidencia de las Cortes Generales, en materia de elecciones a la Junta de Personal, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1994 (RJ 1994\7339), que desestimó el recurso promovido contra la citada Resolución parlamentaria.

<sup>10</sup> “Artículo 58. [Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo]

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá:

Primero. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley.”

“Artículo 74. [Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia]

1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

.../...

En conclusión, se trata de determinar si las normas, objeto de estudio de este trabajo, los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA tienen carácter reglamentario o tienen fuerza y valor de ley al proceder de un órgano legislativo y consecuentemente con ello, se determinará la judicialidad, y por tanto, podremos determinar los sujetos legitimados para ejercer las acciones necesarias para llevar a cabo la judicialización de la norma.

Consecuencia de lo expuesto es que, la determinación del rango jerárquico de la norma estudiada en este trabajo, estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA, implicará que la vías y procedimientos de impugnación sean diferentes según dicho rango (jurisdicción constitucional, ordinaria, administrativa), así como los actores que pueden llevar a cabo dicha impugnación.

### **2.3. Independencia del Parlamento frente al Ejecutivo**

El principio de separación de poderes deberá conllevar la imposibilidad de injerencias en el Parlamento de los restantes, no solo a los efectos únicos de las atribuciones constitucionales y/o estatutarias, sino también de las funciones ancilares, ya que estas últimas, al ser necesarias para la consecución de las primeras, se hace fundamental su independencia. De ahí, que las asambleas legislativas de las CCAA, al igual que las Cortes Generales respecto al Poder Ejecutivo, necesiten de una Administración, la parlamentaria, que materialice lo necesario para el desenvolvimiento de las funciones que les encomienda el ordenamiento jurídico, fundamentalmente la Constitución y EEAA, en su caso; y, además, que sea una Administración no sujeta a los mandatos políticos de los demás poderes públicos, especialmente del Ejecutivo.

Para el ejercicio de las tareas parlamentarias y administrativas, y en virtud de la autonomía normativa de los órganos legislativos, las cámaras parlamentarias se dotan de unas normas procedimentales y organizativas que abarcan diversos aspectos reguladores, cfr. el procedimiento parlamentario, regulación de su personal, regulación de la contratación, de seguridad, etc...

Todos estos aspectos pueden tener su incidencia en la independencia de las asambleas legislativas, por lo que se erige en esencial, velar por la autonomía parlamentaria en sus

---

c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.”



diversas vertientes, y en lo que aquí no interesa, la autonormatividad. Resultando que la autonomía funcional se materializa en las distintas normas parlamentarias como constituye, entre otros instrumentos normativas, el estatuto del personal de las cámaras parlamentarias, se aborda en este trabajo la posición de la citada norma en el sistema español de fuentes del Derecho caracterizado por la independencia del Parlamento y, por tanto, la relación con las otras fuentes del Derecho de dicho sistema, en su doble vertiente: competencial y jerárquica.

No obstante todo lo anterior, no es objeto de este estudio profundizar en la independencia del Poder Legislativo respecto a los restantes Poderes, sino como esa independencia es la que determina la peculiaridad de la naturaleza jurídica del estatuto del personal de las asambleas legislativas.

### **3. Cuestiones preliminares**

#### **3.1. La división de poderes**

Como dice PUY MUÑOZ, “[...] *hay jurisprudentes y politólogos que consideran este principio del derecho público como uno de los esenciales que tiene que incluir el estado de derecho y toda organización política que pretenda pasar por legítima [...]*”<sup>11</sup>

Las democracias están estructuradas bajo el principio de división de poderes. De acuerdo con su inicial formulación, dicho principio implica dos cuestiones: La primera, la división del trabajo entre los distintos órganos que componen el Estado-aparato. La Segunda, la independencia de estos órganos entre sí. Si bien, es menester precisar que esta división de poderes no es férrea, dependiendo del sistema político en cuestión. Por tanto, cada forma de gobierno implicará un grado de autonomía e independencia parlamentaria diferente, interesándonos, a efectos de este trabajo, la autonomía parlamentaria en el actual ordenamiento jurídico en España, y concretamente, en las CCAA.

De este modo, PENDÁS GARCÍA dice que “*Cada régimen político constituye un universo propio y en cierto modo autosuficiente. Comparte, como no, problemas y soluciones con los modelos análogos, pero de ninguna manera cabe construir tipos ideales al modo (falsamente) weberiano, con la pretensión de que la realidad coincida al milímetro con los*

---

<sup>11</sup> PUY MUÑOZ, F., “Sobre la vigencia en España del Principio de División de Poderes”. En: *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*, Luis Martínez-Calcerrada Gómez (Dir. y coord.). Vol. I. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, pág. 624.

*esquemas preconstituidos*”.<sup>12</sup> Y tanto es así, que nos atrevemos a decir que, incluso los modelos establecidos estatutariamente por las diversas CCAA no son idénticos, no sólo en Derecho parlamentario, respecto al sistema de balanzas establecido para la división de poderes, sino en la solución dada, como veremos, para la producción normativa constituida por los diversos EEPP, desde el punto de vista del Derecho administrativo, rama en la que, como veremos, incluimos dicha tipología de normas.

Todo ello tiene su fundamento en que la actual división de poderes es resultado de la adaptación a los tiempos, mediante transformaciones sucesivas de la estructura del Estado liberal de Derecho, al objeto de garantizar su libertad política.<sup>13</sup> Si bien, la complejidad actual que la división de poderes presenta, pone de relieve la superación de los enfoques tradicionales de Locke y Montesquieu.<sup>14</sup>

Para otros autores, como RUBIO LLORENTE, “*lo específicamente democrático no es la limitación o división del poder, sino su pretensión de legitimidad y la organización que de ella necesariamente deriva. El Estado español es democrático porque todos sus poderes emanan del pueblo [...]*”<sup>15</sup>. Por ello, tanto las Cortes Generales, como los parlamentos autonómicos gozan de primacía en relación con los restantes poderes<sup>16</sup> por lo que es fundamental la capacidad del Parlamento para el desarrollo de sus funciones por lo que se hace básica la autonomía parlamentaria de las cámaras legislativas al objeto de evitar cualquier injerencia, estando incluida en la misma la vertiente normativa que se manifiesta en los reglamentos parlamentarios y EEPP como norma reguladora del régimen jurídico de la función pública parlamentaria.

---

<sup>12</sup> PENDÁS GARCÍA B., “División de poderes y formas de gobierno. Una perspectiva contemporánea”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, núm. 5 (2009), pág. 208.

<sup>13</sup> GARCÍA ROCA, J. “Del principio de la división de poderes”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108 (2000), págs. 41.

<sup>14</sup> Para algunos autores, como GARCÍA ROCA, se ha malinterpretado la separación de poderes, concebida de forma rígida y absoluta como la entendía Montesquieu, pues ni el señor de la Brède tuvo una imagen rígida del principio, ya que puso el acento en el equilibrio institucional y en relaciones constantes que impidieran la “confusión” de poderes. Hay que entender “división” como “no confusión” de poderes. *Ibidem*, pág. 47.

<sup>15</sup> RUBIO LLORENTE, F., “Reflexiones introductorias al título III de la Constitución”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1 (1998), pág. 92.

<sup>16</sup> Al menos primacía teórica, puesto que en el plano práctico es evidente el predominio del Poder Ejecutivo.

Respecto al Parlamento, hablar de su historia, es, como apuntan CAAMAÑO DOMINGUEZ y MIERES MIERES<sup>17</sup>, hablar de la historia de su autonomía, al pasar de cámaras estamentales a cámaras representativas de la voluntad del pueblo.

### 3.1.1. La división de poderes; el parlamento: una mirada retrospectiva

La doctrina de la división de poderes<sup>18</sup>, acuñada por LOCKE<sup>19</sup> y desarrollada plenamente por MONTESQUIEU<sup>20</sup>, provocó desde la revolución francesa, que el ejercicio del Poder Legislativo en los Estados democráticos fuera encomendado al parlamento. La lucha contra un poder absoluto, ampara la división del poder estatal atribuyendo las diversas funciones a distintos órganos, provocando un equilibrio entre los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Que el poder frene al poder como escribió MONTESQUIEU, al afirmar que *“Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo”*.<sup>21</sup> Concretamente, respecto al parlamento, este se constituye en un momento histórico, como pugna con la Corona, en el que aquel realiza una conquista del poder, sustrayendo de la Corona un ámbito para sí, que como veremos se denominará posteriormente autonomía parlamentaria y constituirá un contrapeso al ejecutivo.

Con este sistema quedaba limitado el ejercicio del poder:

*“Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el Senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va*

---

<sup>17</sup> CAAMAÑO DOMINGUEZ, F y MIERES MIERES, L. J., “Autonomía Parlamentaria”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, M., (dir.); Aguado Renedo, C. (codir.). Vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, pág. 84.

<sup>18</sup> En 1657, Levellers publicó “An examination of the political part of Mr. Hobbes’ Leviathan”, en el que decía que había tres grados del poder civil: el primero es el legislativo, el segundo el judicial y, el tercero, el ejecutivo.

<sup>19</sup> *Tratado de gobierno civil*. John Locke (1690) era consciente de la necesidad de limitar los poderes del Rey y del Parlamento. Pensaba que el Poder Legislativo debía residir en el consenso del pueblo, si bien, el Poder Legislativo debía tener límites, concretándose en la ley como poder superior.

<sup>20</sup> MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barón, *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1980, pág. 151 y ss.

En esta obra, en el Capítulo VI del Libro XI, publicada en 1748, Montesquieu, construyó un modelo de las funciones estatales. Desarrolló la teoría de división de poderes de Locke aportando de forma específica y clara las funciones esenciales del Estado que correspondían a cada órgano y proporcionando un modelo de validez universal.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pág. 157.

*unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor”.*<sup>22</sup>

El principio de separación de poderes fue recogido en la declaración de Virginia de 1776 y posteriormente por la Declaración de Derechos del Hombre de 1789 (art. 16) y en la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791.

Las relaciones de poder y los frenos y contrapesos son productos de una comprensión del Estado de Derecho como garante de las libertades de la ciudadanía. Consecuente con ello, puede decirse categóricamente que la estructura de las instituciones políticas de las democracias liberales descansa en el principio de separación de poderes, y en este contexto, al objeto de que el parlamento sea un contrapeso efectivo, es indispensable que desarrolle sus funciones de forma independiente. A tales efectos, TORRES MURO se refiere a ello con la siguiente expresión:

*“[...] aunque con técnicas diferentes, el objetivo [del parlamento] parece ser el mismo en todos los regímenes democráticos: conseguir que la fuerza expansiva del Ejecutivo encuentre unos límites razonables en la actividad de unas Cámaras siempre vigilantes para que no se produzcan abusos de poder”*<sup>23</sup>

No obstante, qué duda cabe que con la complejidad estructural que conforma actualmente el Estado social de Derecho, el principio de la división de poderes ha cambiado sustancialmente. Ya no es posible hablar de esquemas separados radicalmente, sino de colaboración y continúa interacción entre ellos. Incluso se habla de una integración de estos poderes. Tal es así, que GARCÍA-PELAYO habla de la relativización de la independencia de los poderes:

*“Cuando la mayoría del Parlamento y el Gobierno pertenecen al mismo partido o coalición de partidos, nos encontramos con que la “independencia” entre ambos órganos queda fuertemente relativizada por su común articulación a un solo centro que orienta tanto la acción del Gobierno como la del Parlamento”.*<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> *Ibidem*, pág. 151.

<sup>23</sup> TORRES MURO, I., “Constitución y Parlamento: notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 87 (2012), pág. 14.

<sup>24</sup> GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1982, pág. 59.

### a) **Preparlamentos**

En España, las “Cortes” es la denominación con la que se designa a la institución representativa a nivel nacional: el Parlamento<sup>25</sup>. Se remonta a la Edad Media, si bien, como se pregunta GARRORENA MORALES<sup>26</sup>, hasta donde es correcto agrupar con el mismo concepto las asambleas de la Edad Media y los actuales parlamentos. A tales efectos, la doctrina italiana llama “*preparlamentos*” a aquellos del pasado que realmente poco se parecen a los actuales y que surgieron de la propia estructura de la Monarquía; los constituían nobles y eclesiásticos unidos por un lazo feudal<sup>27</sup>. Recibían varios nombres como *palatium*, *aula*, *consilium* o *curia regies* (nombre adoptado por Navarra en el s. X y por Castilla y León en el XI, de donde viene el nombre de “*Cort*”, “*Corte*”, o “*Cortes*”).

Este parlamento pasó de órgano asesor del monarca al de asamblea para “tratar” (“*parlamentum*”) con el Rey, a raíz de que Eduardo I convocara dos representantes por condado, dos por ciudad y dos por burgo (Parlamento perfecto); en nuestro caso, la curia convocada por Alfonso IX en León, en 1188, Cataluña desde 1218 o en Aragón desde 1274 y posteriormente en los demás reinos peninsulares. Eran pues asambleas políticas integradas por representantes de los tres estamentos en que se dividía la sociedad (nobleza, clero y pueblo llano) bajo la autoridad y presidencia del Rey.

El parlamento o cortes medievales ostenta una estructura compleja que corresponde con la compleja estructura compartimentada de la sociedad de la época, así como del Estado feudal; circunstancia que se refleja en que el parlamento es un órgano de la sociedad frente al monarca, es decir, frente al Estado, situándose, por tanto, fuera de éste.<sup>28</sup>

Durante los siglos XVI y XVII, las Cortes sufrieron un progresivo debilitamiento en relación con el poder real, desapareciendo en la práctica con el absolutismo, subsistiendo solo las Cortes de Castilla. Tras la invasión napoleónica, y con la Guerra de la Independencia, las Cortes se vuelven a reunir en Cádiz en 1810, y elaboraron la Constitución de 1812, en la que

---

<sup>25</sup> Si bien con la Constitución de 1978, su denominación se aparta de la que tradicionalmente se le ha otorgado, pasando a recibir el nombre de “Cortes Generales”. Posiblemente, el constituyente estaría reservando el nombre de “Cortes” a las que surgirían con el reconocimiento de las CCAA.

<sup>26</sup> GARRORENA MORALES, A., “Parlamento”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, M., (dir.); Aguado Renedo, C. (codir.), vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, pág. 67.

<sup>27</sup> Con el paso del tiempo fueron sumándose a su composición caballeros que ejercían la representación de ciudades o burgos, para la asistencia a sesiones concretas.

<sup>28</sup> Muestra de ello, es que los representantes estaban vinculados por el mandato imperativo por las instrucciones de sus representados.

se recoge la denominación tradicional para designar al órgano representativo. Su estructura variará a lo largo de todo el constitucionalismo liberal, aunque en todos los casos las Cortes dejarán de ser estamentales para ser órganos representativos de la Nación.

En definitiva, esos primeros parlamentos que surgieron para manifestar las quejas y peticiones del pueblo al Monarca, o consentir o autorizar el pago de impuestos por el mismo pueblo, pasa a reclamar para sí el derecho de reunión y a tener una cierta estabilidad en el tiempo, a autoorganizarse, e incluso a no tener injerencias ajenas en los derechos que van adquiriendo.

### **b) El Parlamento en el constitucionalismo español**

La Constitución de Cádiz de 1812 no solo designa al órgano representativo del pueblo, sino que ofrece, aunque en su extensión mínima, el principio de división de poderes; en solo tres artículos realiza una descripción funcional.

Corresponde al modelo clásico (tripartita) pues atiende a los poderes de hacer las leyes, de hacerlas ejecutar y de aplicarlas, y a la vez atribuye dichas facultades a sus titulares: Cortes, Rey y tribunales, respectivamente, si bien, omite la expresión “principio de división de poderes”.<sup>29</sup>

La fórmula utilizada por la Constitución de 1837 es aún más corta, (también en tres artículos). Tampoco nombra el principio y llama potestades a los poderes.

La Constitución de 1845 repite *ad pedem literae* la fórmula de la anterior.

Respecto a la de 1869, se refiere a *poderes públicos*. Hace también una división funcional de poderes y si bien mejora la fórmula del principio de división de poderes, no llega a igualar al proyecto Istúriz de 1836, ni la Constitución de 1812.

Queremos hacer un breve inciso, para hacer constar, en relación con la división de poderes y consecuentemente con la autonomía del Parlamento respecto al resto de los mismos, que la potestad legislativa como función principal de aquel (al menos, en las fechas históricas a las que aludimos), era proclamada en los textos constitucionales, al menos, de

---

<sup>29</sup> Art. 15: “La potestad de hacer las leyes reside en las cortes con el rey”. Art. 16: “La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el rey”. Art. 17: “La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley”.

forma teórica. De tal forma, podemos recordar el art. 31 del Estatuto Real de 1834 (auténtica carta otorgada) cuando establece que “*las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se halla sometido expresamente a su examen en virtud de un Decreto Real*”, o el art. 12 CE española de 1845 al establecer que “*La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey*”.

Por lo que respecta a la Constitución Canovista de 1876, fija el principio de división de poderes, pero repite una vez más la fórmula empleada anteriormente (desde 1837), lo que no sería negativo si no fuera porque había transcurrido cuarenta años sin avances en este sentido.

La Constitución de la II República de 1931 enunció el principio a través de varios artículos.<sup>30</sup>

Respecto a la dictadura franquista, la Ley Orgánica del Estado de 1967 negaba el principio de división de poderes, ya que afirmaba, de forma expresa, en el art. 2.ii, “*el principio de unidad del poder*”. No obstante, mantuvo la división de poderes de forma análoga a como estaba durante la constitución de 1931. Esta situación tan contradictoria se solventó con la primera de las Leyes de Prerrogativa, de 14 de julio de 1972, volviéndose a la situación clásica constitucional del principio de división funcional, ya que la citada Ley estableció el procedimiento para la coordinación de funciones de los altos órganos del Estado.

Respecto a la actual constitución, se dedica un epígrafe más adelante.

### **c) El Parlamento en la estructura constitucional**

Consecuente con lo que antecede, el parlamento liberal no es una continuidad del medieval<sup>31</sup>. El parlamento deja de ser un órgano de la sociedad para pasar a ser órgano del Estado<sup>32</sup>; formará parte, por tanto, de la estructura del mismo, de la estructura constitucional,

---

<sup>30</sup> Art. 51: “*La potestad legislativa reside en el pueblo que la ejerce por medio de las cortes o congreso de los diputados*”. Art. 79: “*El presidente de la república, a propuesta del gobierno expedirá los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes*”. Art. 94: “*Los jueces son independientes en su función. Sólo están sometidos a la ley*”.

<sup>31</sup> Excepto el caso del parlamento inglés, vencedor del monarca, ya que en los parlamentos continentales son ignorados tanto por los monarcas absolutos como posteriormente, por la revolución liberal, como estructuras precedentes del Antiguo Régimen.

<sup>32</sup> ARANDA ÁLVAREZ, E., “Claves para entender el concepto y las Fuentes del Derecho Parlamentario”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66 (2005), pág. 9. Y en el mismo sentido, FERNÁNDEZ-

ocupando una posición fundamental en tanto que representa al pueblo, que es el soberano (ya no es el monarca), en todo su conjunto, y no a sectores o estamentos.

Pero esta construcción ideológica del parlamento liberal fue evolucionando y modificando su propia estructura interna, adaptándose a la propia sociedad a la que representaba. En esta línea, se pasa del parlamento compuesto por individualidades o notables al parlamento de grupos. Concretando lo anterior, el parlamento del s. XIX y principios del s. XX era un parlamento de individualidades, de la clase burguesa. Con los “partidos de masas”, se abre paso el nuevo parlamento, el “parlamento de grupos”, que surge con el sufragio universal; es, en definitiva, un parlamento más representativo de la sociedad y, por tanto, más legitimado.

### **3.1.2. La división de poderes y la Constitución española**

#### **a) Respeto del Estado**

Se fundamenta la división de poderes en la atribución de funciones que las constituciones otorgan a sus órganos (ejecutivo, legislativo y judicial)<sup>33</sup> al objeto de que cada uno de ellos pueda realizar las funciones encomendadas sin la intervención de los demás, esto es, la separación de poderes implica *per se* una independencia, que en el caso del Poder Legislativo, se suele denominar autonomía parlamentaria (art. 72 CE), y que ostenta un significado particular al ser el órgano que representa al pueblo (art. 66 CE).<sup>34</sup>

A pesar de ello, tampoco la actual Constitución enuncia de modo expreso el principio de división de los poderes, ya que lo hace de un modo indirecto. Se alude a los poderes del Estado en el texto constitucional en varios de sus preceptos<sup>35</sup>, si bien únicamente menciona como tal al Poder Judicial.

Si el Parlamento debe desarrollar las funciones que se le atribuye, es obvio que debe ostentar dicha autonomía, que se plasmará en una función legislativa superior a cualquier otra

---

VIAGAS BARTOLOMÉ, P., *El poder legislativo entre la política y el derecho*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008, pág. 49.

<sup>33</sup> Los artículos fundamentales a estos efectos son 66.2, 97 y 117 CE.

<sup>34</sup> La representación del pueblo por las Cortes no tiene ningún antecedente constitucional, ya que tanto las Constituciones de 1812 (art. 27), de 1869 (art. 40) y la de 1931 (art. 53) establecía la representación de la Nación a los miembros de las Cortes, y no al órgano como tal, omitiendo cualquier referencia a dicho extremo el resto de nuestras constituciones históricas.

<sup>35</sup> Arts. 1.2, 9, 16.3, 27.3, 27.5, 27.8, 27.9, 38, 39.1, y 2, 40, 41, 43.2 y 3, 44, 45.2, 46, 47, 49, 50, 51.1 y 2, 53.1 y 3, 129.2 y 130.1 CE.



función normadora proveniente de los otros dos poderes, así como en una función de control de la acción del Poder Ejecutivo, y una función de impulso a la labor realizada por este último.

En la vigente Constitución de 1978, la división de poderes, junto con el imperio de la ley (concebida como expresión de la voluntad general), el reconocimiento de derechos y libertades y el sometimiento de la Administración a la legalidad conforman las características definitorias del Estado de Derecho.

Nuestra Constitución se sitúa en las corrientes del parlamentarismo racionalizado, como la Constitución alemana de 1949 y la Constitución francesa de 1958. La finalidad es la de introducir correctivos al esquema tradicional de relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento en el sistema parlamentario como son la posibilidad de disolución del Parlamento por el Ejecutivo, la exigencia de responsabilidad política del Gobierno por parte de las Cámaras, el planteamiento de la moción de censura constructiva, que tienden a asegurar la estabilidad de los gobiernos, el refuerzo de la posición del Ejecutivo frente a la preeminencia del Legislativo a través de la admisión de la legislación delegada.

Las Cortes Generales, tal como establece la Constitución de 1978, “*representan al pueblo español*” (art. 66.1), “*ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución*” (art. 66.2), representando, por tanto, al soberano (art. 1.2), estando sometidas al ordenamiento constitucional (art. 9.1).

El Gobierno “*dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes*” (art. 97), bajo el control y garantía de los Tribunales (arts. 24 y 106).

Al Poder Judicial, integrado por jueces y magistrados, les corresponde en exclusiva “*el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado*” (art. 117.3), bajo el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5).

En síntesis, dada la adaptación a los tiempos a la que aludíamos antes, al hablar genéricamente de la división de poderes,<sup>36</sup> estos poderes no son órganos separados

---

<sup>36</sup> Ver cuarto párrafo del inicio de este epígrafe 3.1. del presente Capítulo.

estrictamente, sino que existe una complejidad de estructuras, funciones y relaciones entre ellos, con una multiplicidad de nuevos órganos, tanto constitucionales, como estatutarios, que complican aún más la estructura del Estado *lato sensu*, si bien, todos ellos, bajo el susodicho principio de la separación de poderes. Es precisamente la Constitución, la atribuidora de competencias a los distintos poderes, y es la misma Carta Magna la que asigna las facultades a los mismos al objeto de quebrar la división de poderes, otorgando a cada uno de ellos unas atribuciones en el ámbito competencial de los restantes, ejerciendo entre ellos, fundamentalmente entre el Ejecutivo y Legislativo, unas influencias recíprocas.

#### **b) Respeto de las CCAA**

Respecto a las asambleas parlamentarias de las CCAA, la Constitución española les impone un sistema similar al expuesto para el Estado, basado en la división de poderes, en tanto que el apartado primero del art. 152 CE impone a las CCAA, cuyos estatutos han sido aprobados por el procedimiento previsto en el art. 151 (llamadas de “primer grado”), una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente. Una parte de la doctrina entiende que el citado art. 152.1, pese la dicción literal del precepto, se impone incluso a las restantes CCAA (principio de homogeneidad institucional). En cualquier caso, a pesar de que la Constitución no establece un sistema análogo para las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria del art. 143 (llamadas de “segundo grado”), estas, al amparo de sus EEAA, disponen de una organización institucional idéntica a las de “primer grado”.

Si como declaró la STC 29/1982,<sup>37</sup> de 31 de mayo, FJ 1º, las Cortes Generales son el *“pilar sobre el que se cimenta el régimen democrático y parlamentario hoy vigente en España”*, respecto a las asambleas legislativas de las CCAA, podemos hacer extensivo lo que el citado Tribunal afirma respecto de la Junta General del Principado de Asturias, STC 38/1999,<sup>38</sup> de 22 de marzo, FJ 3ºA:

---

<sup>37</sup> Consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 238-1981, promovido por cincuenta y cuatro Diputados contra el Real Decreto-ley 10/1981, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, por infracción del art. 86.1 CE.

<sup>38</sup> Consecuencia del recurso de amparo 3.979-1995, promovido por Don Gaspar Llamazares Trigo y cinco diputados más, contra el Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de 19 de septiembre de 1995, confirmado por el de 10 de octubre de 1995, por el que se inadmite a trámite la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias, alegando los recurrentes vulneración del

“[...] *el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fustel central del principio democrático consagrado en el art. 23.1 Ce, es la Asamblea Legislativa, estatal o autonómica [...], como tal foro de debate y participación en la cosa pública*”.

### **3.1.3. La división de poderes en la actualidad**

El principio de separación de poderes (si atendemos a las matizaciones realizadas por SIEYES respecto al tercer poder, el judicial, ostenta una denominación más correcta que la división de poderes si la utilizamos para el Estado actual) es plasmado de forma diversa en los diversos Estados. Actualmente, el principio de la separación de poderes, aún vigente, está caracterizado por una complejidad de estructuras y funciones, así como por una constante interrelación entre ellos de una forma muy intensa.<sup>39</sup>

Como característica fundamental de la Carta Magna, a los efectos que nos ocupa, no solo cabe hablar de unos poderes centralizados y una Administración al servicio de ellos, sino que contempla un pluralismo de poderes, no solo funcionales, sino también territoriales, que va mucho más lejos que la fórmula tripartita que vimos con la Constitución de 1812. Además de los tres poderes clásicos del Estado, la Constitución de 1978 prevé los órganos legislativos y ejecutivos de las CCAA que se constituyan (art. 137 CE, en relación con los arts. 147 y 152 CE), lo que supone que a las estructuras orgánicas estatales, es menester adicionar las estructuras de las CCAA, como organizaciones que cuentan con los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)<sup>40</sup>, sumando a ambos niveles de poder, una multiplicidad de nuevos órganos, tanto constitucionales como estatutarios, que complican aún más la estructura del Estado *lato sensu*.

## **3.2. La autonomía parlamentaria**

Consecuencia de la división de poderes, surge el concepto de la autonomía parlamentaria, que, básicamente, consiste en una libertad relativa respecto a un ordenamiento

---

derecho a la participación en condiciones de igualdad en los asuntos públicos (art. 23.2 CE., en relación con el art. 23.1 CE).

<sup>39</sup> Opuesto a esta tesis, es necesario citar a DE VEGA GARCÍA, para quien la división de poderes ha desaparecido “*desde el momento en que los Gobiernos se han convertido en Comités de acción de las mayorías parlamentarias*”, DE VEGA GARCÍA, P., “La función legitimadora del Parlamento”. En: *Parlamento y opinión pública*, II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 1995, págs. 229-240.

<sup>40</sup> Si bien, respecto al Poder Judicial, el art. 3 de la LOPJ, establece que la jurisdicción es única.

básico. Por ello, a efectos del estudio del estatuto del personal de los parlamentos autonómicos, se hace fundamental determinar lo permitido por dicho ordenamiento en relación con las asambleas legislativas de las CCAA en materia de capacidad autonormadora, pero también qué competencias son atribuidas a las mismas, de acuerdo con la regulación constitucional y, en su caso, estatutaria.

Esa libertad de las asambleas parlamentarias se plasmará en la autorregulación que ellas mismas realizan, teniendo como fin el cumplimiento de las funciones superiores que las cámaras parlamentarias tienen atribuidas por el ordenamiento jurídico, pudiendo incidir en cualquier otro aspecto necesario (funciones auxiliares) para la consecución de aquellas.

En cualquier caso, pensamos que, la autonomía parlamentaria juega un papel básico y determinante en la posición del estatuto del personal en el sistema de fuentes pues será decisiva para diferenciar, en su caso, esta norma de cualquier otra norma de tipo interno, como pueden ser los reglamentos organizativos de determinados entes u organizaciones, incluso de órganos constitucionales y/o estatutarios.

En conclusión, la autonomía parlamentaria deviene en fundamental pues ella será el basamento de la independencia del parlamento.

### **3.3. Concepto y finalidad de los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA**

Dije, en unos párrafos anteriores, que la autorregulación que realiza la asamblea parlamentaria puede incidir en cualquier aspecto y no necesariamente en determinadas funciones que podrían ser calificadas como funciones superiores del parlamento. Me refería con ello, a que la autonomía parlamentaria no tendrá únicamente reflejo en la regulación que el parlamento autonómico realice respecto a la tramitación legislativa, al control, impulso del Poder Ejecutivo, los debates parlamentarios, órdenes del día, etc., sino que podrá, incidir en cuestiones domésticas, como la organización del personal que está a su servicio, tanto en lo relativo a funciones ejecutivas como normativas.

Ello tendrá su justificación en las características específicas de dicho personal y en las peculiaridades de las asambleas parlamentarias.

Si bien, no se aprecian mayores dificultades para la aplicación de las funciones administrativas respecto al personal a su servicio, si es necesario un mayor estudio para delimitar las funciones normativas a las que será sometido dicho personal, así como el encaje

que debe tener respecto al resto de la normativa en materia de personal existente en el ordenamiento jurídico.

Consecuentemente, la elaboración y aprobación de estos EEPP constituye una prerrogativa que el ordenamiento jurídico confiere a determinados órganos, en función de sus fines institucionales, en el que la intención perseguida es contribuir a la independencia de la Cámara parlamentaria.

*A contrario sensu*, esta potestad parlamentaria no está configurada en atención a un interés privado de los sujetos que se encuadran en el campo de aplicación de la norma, ni al interés de los titulares de los órganos de la Cámara parlamentaria, sino al interés general del parlamento *stricto sensu*, o de la comunidad autónoma, en su caso, o del Estado *lato sensu*, en cuanto a la consideración de las cámaras parlamentarias como órganos de estos, no debiendo constituir, en consecuencia, en modo alguno, unos privilegios gratuitos, sino puros medios para alcanzar, en puridad, la independencia legislativa deseada al objeto del cumplimiento de los fines institucionales que el ordenamiento jurídico les impone.

Si las asambleas parlamentarias han de disponer de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, aquellas tienen la necesidad de establecer unas normas reguladoras de esos recursos humanos que contengan las características peculiares de los fines que tienen establecidos para un mejor desenvolvimiento y adecuación de los citados recursos en atención a las funciones atribuidas.

Dado que las funciones que deben realizar los empleados de la Administración parlamentaria son, obviamente, diferentes a las que tienen encomendadas los pertenecientes al Poder Ejecutivo, es lógico pensar que la regulación jurídica de dicho personal sea distinta.

Por otra parte, tampoco parece adecuado que normas y medidas administrativas cuyo enfoque es el constituido por el personal de la Administración pública puedan ser aplicadas a los empleados dependientes de la Administración parlamentaria cuando las situaciones jurídicas, administrativas y funciones encomendadas no son comunes. Cuestión diferente es que la propia Administración parlamentaria las pueda acoger y aplicar de forma voluntaria por entenderlo, así como la mejor solución y más apropiadas a sus fines institucionales. En cualquier caso, en este último supuesto, es la Cámara parlamentaria la que ostenta la decisión, precisamente, en aras de su independencia.

Por último, el estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA, puede considerarse junto al estatuto del personal de las Cortes Generales, como una *potestad sui generis*, por las razones ofrecidas anteriormente y que constituyen que el poder jurídico de las Cámaras parlamentarias sea diferente de los que ostenta el resto de los órganos públicos.

En consecuencia, el estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA podría calificarse como de Derecho administrativo especial, investido de una prerrogativa exorbitante, y caracterizado por los fines institucionales que el ordenamiento jurídico establece, y como toda prerrogativa, limitado jurídicamente.

### **3.4. La autoorganización de su personal como un vestigio histórico ¿o es necesario tener sus propias normas diferenciadas y/diferenciadoras del resto?**

Para una parte de la doctrina, la organización del personal al servicio de las Cámaras por la propia Institución constituye una cuestión totalmente prescindible y sin justificación actualmente al objeto del cumplimiento de los fines que el Ordenamiento Jurídico le atribuye, llegando, incluso, a ser calificado hoy día como un vestigio histórico. Para este sector doctrinal, no hay razones que justifiquen la pluralidad normativa en materia de función pública diferenciada en relación a si el ámbito subjetivo es el personal de la Administración pública o de la Administración parlamentaria.

Para otro sector doctrinal, en contraposición, se erige en fundamental la regulación específica y diferenciada del personal al servicio de las instituciones parlamentarias, aludiendo a la especificidad y peculiaridad de la función pública parlamentaria, y, dada por otro lado la independencia que el Poder Legislativo debe preservar frente al Poder Ejecutivo, principalmente. Y ello, aunque estemos hablando de funciones auxiliares, y no principales que el Ordenamiento Jurídico le encomienda, dado que aquellas tienen un peso importante en el ulterior cumplimiento de estas últimas, pudiendo ser, de algún modo, “interceptadas” si se realizan intervenciones regulatorias desde Administraciones y/o Poderes ajenos a las cámaras parlamentarias.

### 3.5. Las fuentes del Derecho

Si vamos a analizar los EEPP en el sistema español de fuentes del Derecho, es preceptivo saber lo que debemos entender por estas últimas, si bien, a los meros efectos de este estudio.<sup>41</sup>

Podríamos entender por Fuente del Derecho, en singular, en el sentido que CICERÓN le daba en el diálogo *De legibus*, es decir, el origen ideal de las normas justas. En este diálogo, CICERÓN se introduce en una disertación que conduce “*a encontrar la fuente de las leyes y del derecho*” (1.6.16)<sup>42</sup>, “*en lo hondo de la filosofía*” y no en las Doce Tablas o en el edicto del pretor (1.6.17).<sup>43</sup>

No obstante lo anterior, nosotros optamos por el concepto contrario que entiende CICERÓN. Es decir, si para este filósofo, fuente del Derecho es algo ajeno a las normas positivas, nosotros entendemos por fuente del Derecho aquellas normas positivas, vigentes en la actualidad, en el ordenamiento jurídico español, ya que es precisamente, en virtud del mismo, por el que los EEPP de las asambleas legislativas de las CCAA adquirirán su sentido y existencia. De hecho,<sup>44</sup> se hace fundamental determinar la capacidad autonormativa de las asambleas legislativas de las CCAA en relación con las atribuciones que el ordenamiento jurídico les encomienda, de acuerdo con la regulación constitucional y, en su caso, estatutaria, con independencia, de que pudiera estimarse que dicha capacidad autonormativa le es dada a los parlamentos por el mero hecho de serlos y representar al pueblo soberano, por lo que en virtud de esta hipótesis, cuyo principio sería “el deber ser”, no sería necesario la plasmación en un Derecho positivo, por lo que, incluso en este tipo de normas, estaríamos hablando de un origen ideal y un origen real, sin que quepa en este caso la calificación de “*actividad*

---

<sup>41</sup> No constituye nuestro objeto de estudio el sistema de fuentes, cuya literatura jurídica es rica (Cfr. Kelsen, Bobbio, Díaz Roca...) y cuyas obras reflejan que no es sencillo determinar lo que debemos entender por “fuente del Derecho”, pues se intenta buscar en el ordenamiento jurídico lo que constituye un concepto académico. No obstante, de forma muy simplificada y directa, expresamos en este capítulo lo que entendemos por fuente, utilizando, en resumen, un concepto reconocido por la Constitución (art. 149.1.8ª CE) y el Código Civil (art. 1.1).

<sup>42</sup> “His enim explicatis, fons legum et iuris inueniri potest”.

<sup>43</sup> “Non ergo a praetoris edicto, ut plerique nunc, neque a duodecim tabulis, ut superiores, sed penitus ex intima philosophia hauriendam iuris disciplinam putas?”

<sup>44</sup> Tal como expusimos en el epígrafe 2.2.

*mezquina*” como califica el filósofo romano a esas cosas de las que se ocupan quienes estudian el derecho de la ciudad.<sup>45</sup>

A mayor profundidad de lo anterior, y sirva el presente párrafo a modo explicativo del mismo, es objeto de esta tesis el estatuto del personal de las asambleas legislativas como fuente del Derecho constituida en el actual ordenamiento jurídico de España, obviando, en consecuencia, la tesis histórica según la cual, a las asambleas legislativas les corresponde, por ser representante del pueblo, la facultad de autoconstitución; o, si lo preferimos, la actual teoría, heredera de aquella, en la que por ser un órgano constitucional, y al igual que el resto de los órganos constitucionales, le corresponde un derecho de autoorganización, consistente, entre otras atribuciones, en la potestad normativa, y por tanto, sin necesidad de que el Derecho positivo así lo recoja expresamente.<sup>46</sup>

Con el Estado absoluto, la situación cambia, ya que ostenta el poder para la creación del derecho. En este momento, el concepto de fuente del Derecho absorbe los dos conceptos distintos, es decir, tanto la razón ideal o teórica o suprapositiva de las normas, como la positiva de estas. En otras palabras, se podrá entender por fuente tanto el origen ideal o fuente extrapositiva, como las de origen social o fuente positiva. Y nosotros, tal como hemos dicho, vamos a desechar la noción de fuente del Derecho como razón humana, tal como conceptualizaba KANT o PUFENDORF, centrándonos en, como señala RUBIO LLORENTE, *“la tarea a la que el jurista positivo ha de hacer frente [...] [es] la de precisar cuáles son los modos de creación de normas que cada sistema jurídico en concreto establece, pues la ciencia del derecho positivo no puede operar con categorías trascendentes al sistema mismo.”*<sup>47</sup>

En consecuencia, no solo es una categoría doctrinal, sino que, en el actual sistema español, las fuentes del Derecho es una noción legal y constitucional, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.1 del Código civil y el art. 149.1.8 CE, respectivamente. Nociones en las que profundizaremos más adelante, al objeto de conocer la estructura de fuentes del Derecho en el sistema español, si bien, de forma somera, para poder ubicar debidamente los EEP de las asambleas legislativas de las CCAA.

---

<sup>45</sup> CICERON cuando habla de la fuente del Derecho se está refiriendo a las leyes perfectas, distintas de las normas positivas.

<sup>46</sup> Cuestiones éstas que veremos al hablar de la autonomía parlamentaria en el siguiente capítulo.

<sup>47</sup> RUBIO LLORENTE, F., “Fuentes del Derecho”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, pág. 317.





## CAPÍTULO II

# LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS Y SU CAPACIDAD AUTOORGANIZATIVA COMO PREMISA BÁSICA PARA SU AUTOREGULACIÓN NORMATIVA

## 1. La autonomía parlamentaria

### 1.1. Introducción

Ya comentamos en las cuestiones preliminares, la importancia que tiene la autonomía parlamentaria en relación con el estudio de los EEPP de los parlamentos, pues sin la primera, los segundos serían una tipología de norma diferente a la que de hecho son, o pueden llegar a ser, así como su naturaleza jurídica, como veremos. Pero como se plantea SÁINZ MORENO, “*Las Cámaras son ¿soberanas?, ¿independientes?, ¿autónomas?*”,<sup>48</sup> y es que estos conceptos se utilizan, con frecuencia, de forma indistinta.

La cuestión no es baladí ya que, desde el punto de vista de las normas internas parlamentarias, y en concreto, del estatuto del personal, resulta evidente que no es igual que estas normas estén sometidas a un ordenamiento jurídico originario determinado, del cual trae causa y respecto al cual podemos afirmar que es derivado, que a constituir el parlamento un poder soberano, lo cual, nos indicaría el carácter supremo del mismo, con las máximas competencias y sin sometimiento a ningún otro. (*summa potestas*).

Pese al uso indistinto de los términos, soberanía, independencia y autonomía, v. gr. “*la autonomía garantiza su independencia, expresión de su soberanía*”, no son equivalentes, sino que son utilizados en aspectos parciales de su significado.

Soberanía es el atributo del pueblo, pero se predica de los órganos supremos del Estado en tanto que la ejerce en nombre de dicho pueblo. De hecho, desde nuestro punto de vista, constituiría una falacia el razonamiento siguiente: Si, de conformidad con lo establecido en el art. 1.2 CE “*La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los*

---

<sup>48</sup> SÁINZ MORENO, F., “Artículo 72”. En: *Comentarios a la Constitución española*, directores, Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2009, pág. 1408.

*poderes del Estado*” y el art. 66.1 CE “*Las Cortes Generales representan al pueblo español [...]*”, la soberanía nacional recae en el Parlamento porque es el representante del pueblo español. De hecho, la Constitución no habla de soberanía parlamentaria, sino de soberanía nacional y esta recae en el pueblo, no en un órgano del Estado, que pese a las funciones fundamentales que la Carta Magna le atribuye, no se erige por ello, en un poder absoluto<sup>49</sup>. Y sin querer entrar en más vicisitudes, por no ser el objeto de este trabajo, respecto a los parlamentos autonómicos, aún menos admisible sería hablar de soberanía de tales instituciones, pues no podría hablarse de soberanía de los pueblos que constituyen las CCAA,

---

<sup>49</sup> La Constitución, de forma paladina, afirma, tanto en el preámbulo como en su art. 1.2 que la soberanía recae únicamente en el pueblo español como único titular, del que emanan los poderes del Estado; a pesar de ello, hay una amplia jurisprudencia constitucional incidiendo en el extremo apuntado de que es el pueblo español el titular de la soberanía nacional. Vid SSTC 247/2007, de 12 de diciembre (promovido por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1, ya que según el recurrente, se ven perjudicadas las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus intereses materiales propios al constituirse sobre los recursos de la cuenca del río Ebro unos derechos de disposición y redistribución), 12/2008, de 29 de enero (consecuencia de la cuestión de inconstitucionalidad 4069-2007 y 5653-2007 (acumulados) y de los recursos de inconstitucionalidad 4069-2007 y 5653-2007 (acumulados), en relación con el artículo 44 bis y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, redactados por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, por posible vulneración del art. 23 CE), 103/2008, de 11 de septiembre (Interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política) y 31/2010, de 28 de junio (interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y recientemente las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre (interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo parlamentario Socialista en el Congreso, en relación con la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2007, de 28 de marzo, de aprobación del proyecto regional Ciudad del Medio Ambiente, al basarse en que, por ser una ley singular, con contenido materialmente ejecutivo y no legislativo, vulnera el principio de igualdad en la ley (art. 14 CE), y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y la reserva al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la función ejecutiva), 26/2014, de 13 de febrero (En relación con el Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que acordó la entrega don Stefano Melloni a las autoridades italianas para el cumplimiento de condena dictada por el Tribunal de apelación de Bolonia, en el marco de una orden europea de detención y entrega, argumentándose que si bien la soberanía recae en el pueblo español, el Estado ha cedido soberanía a la UE y por ello el art. 93 CE establece que “*Mediante Ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución*”), 42/2014, de 25 de marzo (formulada por el Gobierno de la Nación respecto de la Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña) y 73/2014, de 8 de mayo (Cuestión de inconstitucionalidad 2155-2004 planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en relación con diversos preceptos de la Ley 42/1995, de 22 de diciembre, de telecomunicaciones por cable, considerando que el derecho a la creación de medios de comunicación -como soporte necesario del ejercicio de las libertades de expresión y comunicación o plataforma esencial de los mismos- puede quedar sometido, en su ejercicio, a límites o modulaciones establecidos por el legislador y justificados por la necesidad de proteger valores constitucionales como el pluralismo (externo o interno) como un valor fundamental del Estado, siempre que tales limitaciones no cercenen el contenido primario o material que garantizan las libertades reconocidas en la Constitución, ya que en cuyo caso no habría una sociedad libre ni soberanía popular), entre otras.

sino solamente de la función representativa que ostentan sus parlamentos respecto a esos pueblos.<sup>50</sup>

Cuando se utiliza el término “independencia parlamentaria”, igualmente se está usando aspectos parciales del vocablo porque de un modo absoluto implicaría que el parlamento es un órgano completamente independiente del resto de los órganos y del resto del ordenamiento jurídico. Afirmaciones inciertas, ya que el parlamento, aunque no esté subordinado a ningún otro poder y no reciba instrucciones de órganos superiores respecto a sus decisiones y funciones, no es menos cierto que está inmerso en un sistema, el constitucional, en el que, como poder público, está sujeto “a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (art. 9.1 CE), y consecuentemente al control del Tribunal Constitucional y al resto del control jurisdiccional.

En consecuencia con todo lo anterior, si no puede hablarse plenamente de un parlamento soberano, ni independiente, parece que lo más apropiado es el término autonomía parlamentaria, pues tiene libertad frente al resto de los poderes para la adopción de decisiones, actos y aprobación de normas internas, que les permita organizarse, administrarse y gobernarse a sí mismo, para la realización de las funciones que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico le atribuye, sin injerencia de otros órganos.

---

<sup>50</sup> Incluso el Estatuto de Autonomía de Navarra, aprobado por Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (modificada por las Leyes Orgánicas 1/2001, de 26 de marzo, y 7/2010, de 27 de octubre), establece la soberanía única del pueblo español, al establecer en el preámbulo de la misma, que “[...] las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, [...]”, o en el caso del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, al establecer en la Disposición adicional primera, bajo la rúbrica “Territorios históricos” que “La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española”, de donde consecuentemente se refiere a la soberanía nacional y no andaluza, pese a que esos territorios históricos puedan constituir una ampliación de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ninguno de los EEAA habla de soberanía de los pueblos que conforman sus comunidades. De este modo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, dice en su preámbulo que “El autogobierno de Cataluña se fundamenta en la Constitución, así como en los derechos históricos del pueblo catalán que, en el marco de aquella, dan origen en este Estatuto al reconocimiento de una posición singular de la Generalitat”, evitando hacer alusión al término “soberanía”. En la misma línea, el art. 2.4 de dicha norma establece que “Los poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña”. En el mismo sentido, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, tampoco hace alusión alguna a la soberanía de su pueblo, limitándose en el art. 1, a afirmar que “El Pueblo Vasco o Euskal-Herria, como expresión de su nacionalidad, y para acceder a su autogobierno, se constituye en Comunidad Autónoma dentro del Estado Español”.

En definitiva, estamos refiriéndonos a un ordenamiento jurídico derivado, lo que caracterizará e inundará toda la naturaleza jurídica de la norma que aquí se estudia, frente a los demás tipos de normas, aprobadas incluso por el propio órgano legislativo.

## 1.2. Concepto

La autonomía parlamentaria engloba una multitud de facultades y características que de forma genérica es resumida en los dos términos lingüísticos. Por tanto, objetivamente, su significado podría deducirse de la suma de los significados de dichos términos. El Diccionario de la Real Academia Española define autonomía, entre varias acepciones, como “condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”. A su vez, define parlamentaria, entre otras definiciones, como “Perteneiente o relativo al Parlamento”. En síntesis, *prima facie*, autonomía parlamentaria es la capacidad que tiene el parlamento para realizar ciertas cosas no dependiendo de nadie. Teniendo presente las competencias reguladas por la Constitución y, en su caso, por los EEAA, podría definir autonomía parlamentaria como la capacidad que tiene el parlamento para realizar las funciones que tiene encomendadas no dependiendo de nadie.

A la anterior definición, tan elemental, y de elaboración propia, puede sumarse todo un elenco de definiciones, en las cuales, cada autor hace hincapié, de forma singular en cada una de ellas, donde quiere poner el acento o potenciar lo que para cada uno le resulta más característico de la definida autonomía parlamentaria. De este modo, y solo por citar a algunos autores y definiciones, de la amplia doctrina existente, para DÍEZ-PICAZO es “*el conjunto de facultades de que gozan las Asambleas legislativas para regular y gestionar por sí mismas; [...] se trata, por consiguiente, de un haz de facultades instrumentales con respecto a los fines institucionales del Parlamento*”<sup>51</sup>.

Por su parte, ÁLVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA consideran la autonomía parlamentaria “*como una técnica para garantizar la libertad del Parlamento, de sus órganos y de sus miembros, frente a los demás poderes públicos*”<sup>52</sup>. Si bien, pensamos que la autonomía parlamentaria es algo más que una mera técnica; habría que entenderla

---

<sup>51</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Bolonia: Real Colegio de España, 1985, pág. 25.

<sup>52</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., ARNALDO ALCUBILLA, E., “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”. En: *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 1997, págs. 42-43.

como aquellas atribuciones o facultades que el Ordenamiento jurídico otorga al Poder Legislativo. De este modo, en palabras de AGUILÓ I LUCIA, SEVILLA MERINO y VISIEDO MAZÓN la autonomía parlamentaria es “*un conjunto de facultades para regular y gestionar por sí mismo sus tareas fundamentales, consistentes principalmente en el ejercicio de la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno*”<sup>53</sup>.

De una forma clara, pero genérica, pues se podría aplicar a todo tipo de autonomía, MORALES ARROYO establece la característica esencial que define la autonomía parlamentaria, al establecer que

*“la autonomía conlleva la atribución a un ente en un marco jurídico general y superior la capacidad para decidir sobre ciertas cuestiones, sin que los actos que afecten a esas materias queden sometidos a controles de oportunidad realizados por sujetos o entes ajenos.”*<sup>54</sup>

En tal sentido, el Tribunal Constitucional, mediante Auto (en adelante, ATC), 52/1994<sup>55</sup>, de 16 de febrero de 1994, señala que “*El principio de autonomía parlamentaria, constitucional y, en este caso, estatutariamente garantizado, dota a la Asamblea Legislativa de una esfera de decisión propia [...]*”.<sup>56</sup>

Precisamente en este sentido, GARCÍA-ESCUADERO entiende que actualmente la autonomía parlamentaria no es un instrumento para la defensa de las cámaras frente a otros

---

<sup>53</sup> AGUILÓ I LUCIA, L., SEVILLA MERINO, J., VISIEDO MAZÓN, F.J., “Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano”. En: *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, pág. 195.

<sup>54</sup> MORALES ARROYO, J. M., “Artículo 102. Autonomía Parlamentaria”. En: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*; Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. [Directores]. Vol. 3º. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012, pág. 1672.

<sup>55</sup> Por el que el Tribunal Constitucional acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 450/1993 interpuesto por el Portavoz del Grupo parlamentario Socialista del Parlamento de las Islas Baleares, contra la Resolución de la Mesa del citado Parlamento, de 17 de noviembre de 1992, por la que se desestimaba la solicitud de reconsideración del Acuerdo de la citada Mesa, de 21 de octubre de 1992, en el que se admitía a trámite y se incluía en el orden del día de la Cámara la proposición de Ley de modificación parcial de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Reserva Humana de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares. Entendía el Grupo parlamentario Socialista que hubo graves anomalías en la admisión a trámite de la proposición de Ley ya que fue publicada en el Boletín Oficial de la Cámara con dos modificaciones introducidas respecto del texto originalmente presentado.

<sup>56</sup> En el mismo sentido, los AATC 659/1987, de 27 de mayo, 515/2005, de 19 de diciembre, 260/2008, de 28 de julio, 261/2008, de 28 de julio, 262/2008, de 28 de julio y 193/2010, de 1 de diciembre en el que dotan de una esfera de decisión propia tanto a asambleas legislativas como a sus órganos parlamentarios.

órganos al objeto de mantener su libertad, sino para “*reservar un ámbito propio que le permita ejercer libremente su función constitucional*”<sup>57</sup>.

Para finalizar este epígrafe, no queremos dejar de recordar el significado que para SANTI ROMANO tiene la autonomía, de acuerdo con su visión institucionalista, aunque ello suponga adelantarnos a lo que veremos más adelante, cuando abordemos el estudio del ordenamiento jurídico derivado constituido por la autonomía parlamentaria. De tal forma, y desde un punto de vista genérico, autonomía es toda posibilidad de autodeterminación. Desde un punto de vista más específico y subjetivo, implica “*la potestad de darse un ordenamiento jurídico*”, mientras que objetivamente, son las características propias correspondientes a un ordenamiento jurídico constituido por una entidad, en contraposición a las características propias de los ordenamientos que son constituidos por otras entidades.<sup>58</sup>

### 1.3. Justificación de su existencia

Consecuencia de las anteriores definiciones, se deduce que la autonomía parlamentaria se caracterizaría por una libertad relativa respecto a un ordenamiento originario que, a su vez, este último tolera, con una finalidad institucional.

Esa libertad, de la que goza la asamblea parlamentaria, tiene su realización material en la autorregulación por parte de la misma. A su vez, esa autorregulación no es finalidad en sí misma, sino que adquiere sentido en el cumplimiento de las funciones encomendadas constitucional, y en su caso, estatutariamente. En consecuencia, la autonomía parlamentaria constituye un medio instrumental o auxiliar cuya función teleológica son las características de la Cámara parlamentaria que básicamente, y de modo somero, están recogidas en las normas superiores del ordenamiento jurídico, Constitución y EEAA, en su caso.

---

<sup>57</sup> De ahí que primero se denominaran privilegios, luego prerrogativas y hoy garantías parlamentarias, tal como apunta GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Actos de la administración parlamentaria”. En: *Los actos del parlamento*, Fernando Sáinz Moreno... [et al.]. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1999, pág. 210.

En el mismo sentido, ÁLVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA entienden que “*La autonomía no es una prerrogativa parlamentaria, sino que es un instrumento jurídico que explica la organización del Estado español nacido de la Constitución de 1978, que se inspira en los principios de descentralización política o administrativa a numerosos entes u organismos para un mejor desarrollo de los fines institucionales que les han sido adjudicados.*” ÁLVAREZ CONDE, E., ARNALDO ALCUBILLA, E., op. cit., pág. 49-50.

<sup>58</sup> ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*. Madrid: Reus, 2012 y ROA MARTÍNEZ, J., “Autonomía y poder legislativo regional”. *Revista de Las Cortes Generales*, 1987, vol. III, pág. 2081.

Constituye, por tanto, la autonomía parlamentaria una facultad enorme, abierta, con límites poco marcados y difusos, que otorga a las Cámaras un gran campo de acción jurídica y que inunda con ella toda su producción, desde lo político hasta lo normativo.

En palabras de ÁLVAREZ CONDE y ARNALDO ALCUBILLA, “*La autonomía parlamentaria constituye el fundamento del Derecho parlamentario en su concepción primigenia [...]*”<sup>59</sup>. Desde nuestro punto de vista, habría que precisar que se entiende como fundamento, pues no debe ser visto como la razón principal u objeto del Derecho parlamentario, sino como el basamento, no solo del Derecho parlamentario, sino también del Derecho administrativo del Parlamento, que este utiliza al objeto de garantizar su independencia, y por tanto, evitar posibles injerencias de poderes públicos ajenos, especialmente del Poder Ejecutivo, para garantizar el libre cumplimiento de las funciones teleológicas que el Ordenamiento jurídico le encomienda.

Es precisamente, para el cumplimiento de los cometidos que les son propios, de acuerdo con la división de poderes, característica de un Estado de Derecho, para lo cual, esa autonomía parlamentaria ha de tener como hito fundamental la imposibilidad de injerencias del resto de poderes. Como afirma TUDELA ARANDA, la autonomía parlamentaria tuvo desde el principio una manifestación doble, “*Por un lado, política; por otro, administrativa.*”<sup>60</sup>

Desde la primera de las manifestaciones citadas, la política, el Parlamento es su propio “dueño” en cuanto a capacidad financiera, normativa, en definitiva, de su organización política. Respecto a la administrativa, esta se pone al servicio de la primera, con la finalidad de evitar injerencias burocráticas, constituyendo de este modo, una doble defensa de la unidad que es en sí misma la autonomía parlamentaria, es decir, la autonomía política, ya que la dimensión administrativa o burocrática no es más que una función auxiliar al servicio de la autonomía política, es decir, de las funciones teleológicas atribuidas.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> ÁLVAREZ CONDE, E., ARNALDO ALCUBILLA, E., op. cit., pág. 42.

<sup>60</sup> TUDELA ARANDA, J., “La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23 (2011), págs. 162.

<sup>61</sup> MARTÍN-RETORTILLO califica los actos administrativos de la Administración parlamentaria como de “materias menores, de las que también tienen que conocer los órganos parlamentarios, pero muy alejados del núcleo de lo que puede ser considerada actividad parlamentaria propiamente dicha, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento”. En: *Las Cortes Generales* [organizadas por la] Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987. págs. 1485-1547.



Por todo lo anterior, no puede considerarse como algo anacrónico la autonomía parlamentaria, pues sigue estando vigente su posición frente al Poder Ejecutivo; cuestiones diferentes son los privilegios que no deben tener existencia en un Estado de Derecho.

Como antes hemos dicho, la autonomía parlamentaria constituye una libertad relativa respecto a un ordenamiento originario, por tanto, está limitada. No obstante, que la autonomía parlamentaria tenga unos límites, (y que habrá que tener en cuenta a efectos del estudio del estatuto del personal de los parlamentos autonómicos), no significa que sea una autonomía mermada, sino todo lo contrario, pues no hace más que ratificarla. Una autonomía parlamentaria ilimitada supondría un ordenamiento jurídico independiente, ajeno al ordenamiento jurídico originario, por lo que no podríamos hablar, en contraposición, de libertad relativa respecto a ese ordenamiento originario, y consecuentemente, no podríamos hablar de autonomía parlamentaria. Por ello, como se verá más adelante, no supondrá menor autonomía parlamentaria cuando se estudie el reparto competencial de materias que funciona entre el Estado y las CCAA, y concretamente en relación con las asambleas legislativas de las CCAA, en materia de capacidad autonormadora, pues las mismas entrarán en ese juego de distribución de competencias como parte que son de las CCAA, y todo ello, de acuerdo con la regulación constitucional y, en virtud, en su caso, de la regulación estatutaria, de las atribuciones conferidas a sus parlamentos.

DÍEZ-PICAZO entiende que las facultades parlamentarias, que conforman la autonomía parlamentaria, “*son objeto de una garantía institucional*”, por lo que únicamente mediante una reforma de la Constitución, podría reformarse o suprimirse dicha garantía.<sup>62</sup>

Empero ¿Sería necesario que exista esa garantía institucional? ¿No sería más adecuado pensar que la regulación que hace la Constitución es consecuencia de la propia democracia en tanto que la misma tiene sus pilares en la división de poderes? En otras palabras, podríamos pensar que la autonomía parlamentaria existe si existe democracia y, por ende, una auténtica división de poderes (lo que no significa división férrea, pero si imposibilidad de injerencia), y no porque expresamente lo recoja el texto constitucional. Como afirma JOAQUÍN J. MARCO:

---

<sup>62</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., La autonomía administrativa cit., pág. 26. De este modo, el autor afirma que “[...] *al estar definidas en el texto de la Constitución, son objeto de una auténtica garantía institucional, de suerte que su eventual reforma o supresión sólo podría llevarse a cabo mediante una reforma constitucional.*”

*“las Constituciones [...] no están originando el fundamento de la autonormatividad parlamentaria, pues el poder de normación que reconocen les es previo y está plenamente legitimado a lo largo de la historia, siendo su alcance, en este sentido, meramente declarativo”*<sup>63</sup>

Autonormatividad parlamentaria que hay que entenderla como una de las manifestaciones de la autonomía parlamentaria. Y en este sentido, habría que hacer una interpretación extensiva, de tal modo, que cuando hablamos de constituciones, tendremos que hablar de modo análogo, a EEAA, como *“norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma”*<sup>64</sup>.

Sin embargo, para otros autores, como CAAMAÑO DOMINGUEZ y MIERES MIERES<sup>65</sup> *“el concepto de Parlamento y de autonomía parlamentaria han de construirse a partir del marco normativo definido por la propia Constitución”*.

Para justificar la autonomía parlamentaria, es necesario denotar la posición constitucional y estatutaria (en todos los EEAA) que ocupan tanto las Cortes Generales como el resto de los parlamentos autonómicos, como forma política, la parlamentaria, el rol otorgado a dichas Instituciones, como al pueblo que representan, las altas funciones que ostentan, así como la inviolabilidad de las mismas.<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> MARCO MARCO, J.J. *El Reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de Derecho*. Valencia: Cortes Valencianas, 2000, pág. 56.

<sup>64</sup> Art. 147.1 CE

<sup>65</sup> CAAMAÑO DOMINGUEZ, F y MIERES MIERES, L. J., op. cit., pág. 85.

<sup>66</sup> En este sentido, así lo disponen el art. 66.3 CE, art. 25.2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, art. 55.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 10.2 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, art. 100.2 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 23.2 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, art. 8.2 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, art. 15.2 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 21.2 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, art. 21.1 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 33.2 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 9.3 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, art. 11.1 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 13.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, art. 16.1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, art. 40.2 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, art. 20.2 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Respecto a la Asamblea de Madrid, es el único parlamento autonómico cuyo Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, no recoge la inviolabilidad de la misma, limitándose únicamente a establecer en el art. 11.5 la inviolabilidad de sus diputados, pero no la de la Cámara como órgano legislativo.

Gracias a los preceptos indicados anteriormente, consecuencia de la división de poderes, se puede predicar que los parlamentos constituyen una pieza fundamental en el sistema y de los que derivarían todas sus facultades, cuyos ejercicios requieren la autonomía parlamentaria, por lo que el art. 72 CE es consecuencia, y no origen, de los arts. 1 y 66 CE y, por tanto, el cauce necesario por donde ha de navegar las cámaras legislativas en el mar jurídico.

En definitiva, el funcionamiento idóneo del ordenamiento constitucional exige que las funciones que desarrollan las Cámaras, tanto del Estado, como las autonómicas, sean realizadas con una independencia absoluta, sin injerencias ajenas al aparato parlamentario.<sup>67</sup>

Es fundamental el planteamiento de la cuestión acerca de si las Cámaras legislativas gozan de autonomía parlamentaria porque así lo establece el art. 72 CE, o algún estatuto de autonomía, o, el citado precepto constitucional, y en su caso, estatutario, solo lo declara y otorga cobertura para su reconocimiento en el ordenamiento jurídico por todos los poderes públicos, al entender que hay una existencia previa de tal atribución a favor de dichas Cámaras parlamentarias, sin que sea obstáculo alguno que algún estatuto de autonomía no la recoja, o al menos no recoja algunas de las partes que la integran. En tales casos, se considerará que la atribución de la autonomía parlamentaria a las asambleas legislativas será, o bien constitutiva, o bien meramente declarativa por el ordenamiento jurídico.

A mayor abundamiento de lo anterior, la cuestión planteada se erige en fundamental. Baste pensar para ello en un estatuto del personal de una asamblea parlamentaria de una comunidad autónoma, el cual es elaborado y aprobado por dicha asamblea, en virtud de la autonomía parlamentaria que la cámara legislativa ostenta. Podríamos pensar, dado que la Constitución española nada dice al respecto que, si el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma a la que pertenece el órgano legislativo no menciona dicha atribución, ¿la asamblea parlamentaria no ostentaría dicha facultad? O, en cambio, ¿no es necesario que el ordenamiento jurídico lo establezca puesto que la cámara parlamentaria, por el hecho de serlo, goza de dicha facultad?

---

<sup>67</sup> En este punto tiene su justificación las garantías, no solo predicables de la Cámara, como la inviolabilidad, art. 66.3 CE, sino también las garantías y prerrogativas individuales, como el fuero jurisdiccional de los parlamentarios que se regulan en el art. 71 CE y en los EEAA, respecto de sus parlamentarios, o las inmersas en el Código Penal (art. 493 y ss., bajo el CAPITULO III, “*De los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes*”).

En el mismo sentido, véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *Actos de la administración parlamentaria cit.*, pág. 209.

Recordemos, respecto a esta cuestión, como ya tuvimos ocasión de precisar, lo que debemos entender por fuente del Derecho<sup>68</sup>; en tal sentido, dijimos que “es objeto de esta tesis el estatuto del personal de las asambleas legislativas como fuente del Derecho constituida en el actual ordenamiento jurídico de España, obviando, en consecuencia, la tesis histórica según la cual, a las asambleas legislativas les corresponde, por ser representante del pueblo, la facultad de autoconstitución”. En otras palabras, mientras que las relaciones que se desarrollan en el ámbito de la autonomía privada, es un derecho que originariamente le corresponde a la persona, a las asambleas legislativas, como órganos constitucionales y/o estatutarios, les corresponde el poder de organización y atribuciones que le confiere el poder constituyente, y en el caso concreto de las cámaras de las CCAA, además, el poder “estatuyente”.

Consecuentemente con lo anterior, dichas asambleas son poder constituido y no constituyente, es decir, son creadas por la Constitución, y en su caso, por los EEAA,<sup>69</sup> quienes encomendarán sus atribuciones y potestades, por lo que, habría que desechar, que estos órganos hayan de tener unas características predeterminadas, siendo las mismas recogidas por los textos constitucional y estatutarios.

Resultando fácilmente apreciable, a la vista de lo expuesto anteriormente que participamos de la opinión expuesta por CAAMAÑO DOMINGUEZ y MIERES MIERES<sup>70</sup>, y en la misma línea ARANDA ÁLVAREZ al establecer que la Constitución española tiene un carácter constitutivo cuando reconoce la autonomía parlamentaria (el art. 72 CE especialmente) ya que el reglamento parlamentario es consecuencia de la autonomía parlamentaria que reconoce la Carta Magna (y no origen de la misma), añadiendo la expresión que el parlamento brilla “*con la luz que les ofrece la Constitución*”.<sup>71</sup>

En segundo lugar, otra cuestión es, a nuestro juicio, si debemos entender que las asambleas legislativas de las CCAA ostentan la autonomía administrativa, y normativa como

---

<sup>68</sup> Ver epígrafe 2.5. del Capítulo I.

<sup>69</sup> Si bien para aquellos EEAA aprobadas por el procedimiento del art. 151 CE, es preceptivo que la asamblea legislativa forme parte de la organización institucional autonómica, de conformidad con lo previsto en el art. 152 CE, por lo que los citados estatutos debían recoger su existencia, a los efectos del cumplimiento constitucional; no obstante, pese a no ser un órgano de obligada creación por los restantes estatutos, cuyas CCAA accedieron a su autonomía por la vía del art. 143 CE, todos ellos dispusieron la creación de sus respectivos órganos legislativos.

<sup>70</sup> CAAMAÑO DOMINGUEZ, F y MIERES MIERES, L. J., op. cit., pág. 85.

<sup>71</sup> ARANDA ÁLVAREZ, E., op. cit., pág. 35.

vertientes de la autonomía parlamentaria, aunque sus respectivos EEAA recojan únicamente el concepto genérico de autonomía parlamentaria. Nos estamos refiriendo específicamente a la elaboración, aprobación y reforma, en su caso, de sus EEPP, al entender que dichas vertientes están incluidas *per se* en la autonomía parlamentaria de las cámaras legislativas, ya que es manifiesto que el estatuto del personal de las mismas constituye una potestad administrativa fundamentada en la necesidad de los poderes legislativos de desarrollar una propia actividad materialmente administrativa, constituyendo, por tanto, Derecho Público, y sometido al principio de legalidad. (Sin ser nuestro deseo el adelantar acontecimientos, veremos cómo esta cuestión será resuelta por la jurisprudencia constitucional).

#### **1.4. Evolución del concepto de autonomía parlamentaria y su reflejo en los “*interna corporis acta*”**

La autonomía parlamentaria es un concepto dinámico, como no puede ser de otra manera, pues al ser un conjunto de facultades, técnica, esfera de decisión propia... predicable del Parlamento, y considerando que este órgano también es evolutivo, de acuerdo a la sociedad a la que sirve, no cabe la menor duda que, al hablar de autonomía parlamentaria, ésta será diferente con el paso del tiempo.

##### **1.4.1. Evolución del concepto de autonomía parlamentaria: De la ley sin control a la Constitución como control.**

En 1789, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, establecía en su art. 16 la premisa básica de la separación de poderes al objeto de hablar de una verdadera Constitución. Pero, además, es indudable que esos poderes no están situados en un plano de igualdad, y es evidente, si como el propio art. 6 de la citada Declaración establecía que “*La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes*”, y esta voluntad general esalzada aún de forma más rotunda, en el art. 3, cuando establece que “*El principio de toda Soberanía reside esencialmente en la Nación [...]*”. Si posteriormente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su art. 21.3 establece que “*La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto [...]*”, es paladino que el parlamento es el poder público que ostenta una preeminencia respecto a los demás y que, consecuentemente, debe protegerse de las

injerencias de aquellos para salvaguardar las encomiendas que el pueblo le realiza, y que en España, estaría justificada dicha autonomía parlamentaria con los arts. 1 y 66, siendo declarada a través del art. 72 CE.

Efectivamente, las encomiendas a las que aludíamos se materializan en un único instrumento, la ley, al objeto de cuya protección, con el fin de evitar las aludidas interferencias, nace la autonomía parlamentaria. Es cuando, en palabras de FERNÁNDEZ-VIAGAS, “*el Parlamento se convierte en el Dios de la Ciudad, en consecuencia, las palabras con las que se expresa, sus leyes, no podrán ser objeto de ningún tipo de control.*”<sup>72</sup> En el mismo sentido, es clásica la expresión de que la ley lo puede todo, salvo cambiar un hombre en mujer o una mujer en hombre (DE LOLME).

Si el pueblo es soberano y el parlamento representa al pueblo y es característico de la soberanía estar exenta de cualquier control, resulta que el parlamento debe estar exento de cualquier control y/o interferencia del Ejecutivo y del Judicial; por tanto, la ley como manifestación típica e ilustrativa del parlamento está exenta de control.

Pero a partir de la Segunda Guerra Mundial, la ley es cuestionada en cuanto que el tirano dicta a los ciudadanos sus deberes a través de la ley.<sup>73</sup>

Por ello, tras la posguerra (aunque realmente los orígenes de la jurisdicción constitucional se remontan al final de la Primera Guerra Mundial) se pretende garantizar en la Europa Continental los derechos fundamentales de los ciudadanos, por lo que la ley, es decir, su autor, el Poder Legislativo, debe acatar la Constitución como contenedora de las líneas fundamentales pactadas socialmente. Es decir, incluso el “soberano parlamento” debe acatar los derechos nucleares que se contienen en la Constitución a favor de los ciudadanos, adquiriendo la Constitución, de este modo, un valor normativo, a diferencia de la concepción decimonónica clásica, donde carecían de tal carácter normativo, puesto que el carácter político de la misma tenía su reflejo en el Ordenamiento Jurídico únicamente a través del parlamento.

---

<sup>72</sup> FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., op. cit., pág. 37.

<sup>73</sup> Véase “la superación de los antiguos debates doctrinales sobre la ley” realizado por el profesor Oscar Alzaga en relación al estudio “La ley” (Capítulo XV), ALZAGA VILLAAMIL, O., [et al.], *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 5ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2011, págs.354-356.

Como consecuencia de la vinculación del Poder Legislativo a la Constitución, se faculta a los Tribunales de Justicia intervenir en aquellos casos en que se estime una vulneración de la Constitución por parte de aquel.

Se pasó, en definitiva, de la voluntad del pueblo soberano expresada a través de la ley del parlamento, a la voluntad del pueblo soberano expresada no solamente en las leyes, sino también a través de la Constitución como norma suprema valedora de los derechos fundamentales y libertades. De este modo, las leyes, como voluntad popular, pero emanadas de un poder constituido, han de ser interpretadas, de acuerdo con la Constitución, emanada del poder constituyente, por los Tribunales.

Podría pensarse, pues que, si la ley se puede recurrir, no tiene sentido la autonomía parlamentaria que se justificaba al principio de este epígrafe como instrumento para la defensa de la ley como manifestación básica de su actividad. Y es indudable, que si la ley puede ser objeto de recurso, más aún podrán serlo los actos parlamentarios y/o administrativos de las Cámaras que como función auxiliar realiza la Administración parlamentaria para que el Poder Legislativo cumpla con sus funciones constitucionales.

En conclusión, el hecho de que el pueblo, al que el Parlamento representa, sea soberano, no convierte a este Órgano en soberano. Sin embargo, el hecho de que el Parlamento represente al pueblo soberano, erige en fundamental la autonomía parlamentaria, y se dote de una especial protección por su carácter representativo, si bien, deberá estar sometido, al igual que el resto de los poderes públicos a la Constitución, como esencia de la soberanía del pueblo; sometimiento que será llevado a cabo a través de la vía jurisdiccional, dejando atrás, por tanto, la concepción primaria de la división radical de poderes.

A mayor profundidad, debemos distinguir entre Poder constituyente y constituido. En el primero se condensa, como acabamos de decir, los derechos y libertades nucleares de la sociedad expresando un orden jurídico determinado, mientras que el Poder constituido no puede ir más allá de la voluntad expresada por el constituyente. Por ello, no podemos hablar de parlamento soberano (salvo el constituyente), por lo que las normas desarrolladas por este podrán ser controladas a través del parámetro constitucional.

Desde el enfoque expresado en el párrafo anterior es como hay que conectar con los “*interna corporis acta*”, dado que, para la doctrina francesa, el parlamento era el centro del sistema, para la teoría constitucional alemana del siglo XIX, el parlamento es un órgano más

del Estado-Administración, el cual deberá adaptarse, en sus normas y actuaciones, al derecho objetivo del Estado.

#### 1.4.2. Breve referencia al origen histórico y evolución de los “*interna corporis acta*”

Como concepto evolutivo de la autonomía parlamentaria, creemos adecuado hacer una breve alusión al origen histórico y evolución de la doctrina de los *interna corporis acta*<sup>74</sup>, no tanto por su relación con las disposiciones normativas en materia de personal, como veremos antes de finalizar este epígrafe, sino como reflejo del “cambio-evolución” que ha sufrido la autonomía parlamentaria, pues realmente tanto las prerrogativas individuales como las referidas al propio Parlamento como institución, tienen como fin la no intervención judicial.

De tal forma, los actos y decisiones parlamentarias se protegían de las resoluciones judiciales a través de lo que se denomina los *interna corporis*. El Parlamento era juez y parte a la vez respecto a sus asuntos, sin la injerencia de los otros poderes del Estado, al objeto de garantizar una independencia absoluta de la Cámara parlamentaria. Pero esta concepción ha ido evolucionando gracias a la incorporación del órgano legislativo en el propio sistema de la organización estatal y basada en la sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, sin menoscabo por ello, de la consagración de la autonomía parlamentaria constituida por la Constitución y EEAA.

---

<sup>74</sup> Si bien los *interna corporis acta* es estudiado mayoritariamente por la doctrina desde un punto de vista jurisdiccional, al reflejar la evolución habida en el control judicial de los actos parlamentarios, nosotros creemos oportuno realizar esta breve referencia en relación con la autonomía parlamentaria, en tanto que lo que se trataba con esta teoría de los actos internos parlamentarios era preservar dicha autonomía de las Cámaras legislativas frente a cualquier injerencia ajena a las mismas, especialmente, en este caso, frente al Poder Judicial. Constituye, en conclusión, este epígrafe una referencia necesaria, para comprender la significación actual de la autonomía parlamentaria.

Puede consultarse respecto a la materia, entre otras, las obras de ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los tribunales: prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2004; ÁLVAREZ CONDE, E., ARNALDO ALCUBILLA, E., “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”. En: *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 1997, págs. 41-52; DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>. *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Bolonia: Real Colegio de España, 1985; GÓMEZ CORONA, E., “La actividad de organización y funcionamiento interno de las cámaras parlamentarias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32 (2007), págs. 189-221; GÓMEZ CORONA, E. *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008; GÓMEZ CORONA, E. *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 2008; LÓPEZ GUERRA, L., “El control del Derecho parlamentario”. En: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz, Parlamento Vasco, 1996, págs. 279-306; y MORALES ARROYO, J. M., “Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69 (2004), págs. 161-191.



Los *interna corporis acta* aludía a una teoría, como se verá en los párrafos siguientes, en la que el mismo Tribunal Constitucional, en un principio, se basaba para exceptuar de fiscalización externa toda una serie de actos realizados por la institución parlamentaria, al objeto de garantizar la independencia del parlamento.

Explícitamente, con la aplicación de los *interna corporis*, y la concepción de separación de los tres poderes que configuran el Estado, el parlamento gozará de autonomía respecto del aparato judicial y no solo respecto del ejecutivo, lo que provocará la exclusión del control judicial o, en otras palabras, que los jueces no puedan realizar injerencia alguna en el parlamento, lo que tendría sus efectos lógicos en el control de sus normas internas como puede constituir el estatuto del personal.

La Cámara de los Comunes británica se impuso en el siglo XVII contra los defensores del derecho divino de los reyes dando lugar al triunfo de la soberanía parlamentaria<sup>75</sup>. Ello tuvo su influencia en la Carta de derechos (o Declaración de derechos “Bill of Rights) de 1689, según la cual “*la libertad de palabra, de debate y los procedimientos parlamentarios no pueden ser impugnados ni cuestionados en ningún tribunal o fuera del Parlamento*” (art. 9).<sup>76</sup>

Fue con la revolución francesa de 1789 cuando la autonomía parlamentaria se introdujo en el constitucionalismo europeo-continental y posteriormente, con la Constitución de 1791, al garantizar la independencia del Parlamento frente a los Poderes Ejecutivo y Judicial.<sup>77</sup>

En el caso español fue reconocida constitucionalmente con la Constitución de 1812 y posteriormente, en todas las siguientes. Sin embargo, las características actuales de la autonomía parlamentaria se deben a la elaboración doctrinal de la misma por parte de juristas europeos y a la influencia de la doctrina jurídica inglesa, de donde surgieron los *interna*

---

<sup>75</sup> La referida imposición del Parlamento inglés fue realizada mediante el documento denominado Carta de derechos al Príncipe Guillermo de Orange como condición para la sucesión en el trono del Rey Jacobo, al objeto de ostentar de nuevo las prerrogativas parlamentarias con motivo de los reinados absolutistas de Carlos II y Jacobo II.

<sup>76</sup> Recordemos que en ese momento histórico no podía hablarse de independencia de los jueces, sino que eran utilizados por la Corona en sus persecuciones, “muchas veces de parlamentarios, cesándolos si no seguían sus órdenes”, TORRES MURO, I., “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 43 (1995), pág. 58.

<sup>77</sup> El único depositario de la soberanía nacional era el Parlamento como órgano representativo del pueblo al expresar la voluntad general de este, ya que el Poder Judicial, los jueces, constituía el bloque perdedor frente al cual se había erigido la revolución junto con el Monarca e influjo como partes fundamentales del Antiguo Régimen.

*corporis*. No obstante, pese a que el origen de la doctrina de los *interna corporis* se debe a la tradición constitucional inglesa, su construcción teórica es, sin embargo, de los juristas alemanes.

GNEIST<sup>78</sup> es el principal artífice de los juristas alemanes de la 2ª mitad del s. XIX respecto a la doctrina de los *interna corporis*, denominación que recibe el nombre de *internal proceedings* en el Derecho inglés (expresión que constituía auténticos privilegios parlamentarios).

Constituían los privilegios parlamentarios el poder que ostentaba cada Cámara del Parlamento británico para conocer de sus propios *internal proceedings*. Estos privilegios tenían como finalidad proteger la independencia del Poder Legislativo respecto del Poder Ejecutivo, fundamentalmente, al objeto de poder satisfacer con plena autonomía sus funciones institucionales, por lo que es únicamente competente la Cámara parlamentaria en cualquier cuestión que tenga relación con el cumplimiento de dichas funciones, como pueden ser las auxiliares, v. gr. organización, procedimientos, normativas internas.

Doctrinalmente, los *interna corporis*, pueden ser entendidos restrictiva o ampliamente. La primera interpretación abarcaría únicamente lo relativo al procedimiento legislativo. La segunda incluiría todas las vertientes de la autonomía parlamentaria que se verá en el epígrafe siguiente.

Los *interna corporis* no eran susceptibles de control por ninguna otra autoridad (ejecutivo o judicial), pero esta concepción originaria fue evolucionando, siendo muy reducidos hoy en día aquellos actos que son considerados dentro de tal categoría. A tenor de lo anterior, GÓMEZ CORONA, afirma lo siguiente:

*" la consideración de la Constitución como auténtica norma jurídica, que proclama el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento, la instauración de un sistema de derechos fundamentales y la existencia de un sistema de justicia constitucional como garantía de la supremacía de*

---

<sup>78</sup> Gneist presentó un informe relativo a "¿Debe fallar el juez acerca del problema de si una ley se ha perfeccionado de modo constitucional?" (IV Congreso de Juristas alemanes, Berlín). La cuestión que se debía analizar era si los jueces debían controlar la validez formal de las leyes, a propósito de la no aprobación por el parlamento de los presupuestos. La solución aportada por Gneist fue que los jueces podrían fiscalizar la actuación parlamentaria, pero limitadamente, ya que no podrían controlar aquellas fases parlamentarias que se desarrollasen por completo dentro del Parlamento, llamando a esta excepción "*interna corporis*". Únicamente las fases legislativas que tuvieran relevancia *ad extra*, podrían tener fiscalización externa.

*la Constitución hacen hoy impensable predicar la total inmunidad jurisdiccional de la actividad interna del Parlamento...*”<sup>79</sup>

Efectivamente, en el mismo sentido, casi una década antes, CALLE MEZA decía que

“[...] con la conversión de España en un Estado social y democrático de Derecho y con la Constitución Española de 1978, que somete todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento (art. 9.1) se impone un control de todos los actos que emanen de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”<sup>80</sup>

En definitiva, tal como apunta BIBLINO CAMPOS<sup>81</sup>, esta doctrina de los actos parlamentarios fue una construcción acabada y gozó de una aceptación generalizada, sin embargo, en la actualidad no parece de fácil encaje en los actuales sistemas constitucionales.

Evolución que en España ha ido de la mano de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya que, en un primer momento, los *interna corporis* ostentaban la condición de actos no impugnables. En tal sentido, no son susceptibles de recurso de amparo los actos internos de las Cámaras, como declara el ATC 183/1984<sup>82</sup>, de 21 de marzo, en el FJ 2º.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> GÓMEZ CORONA, E. La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional cit., págs. 26-27.

<sup>80</sup> CALLE MEZA, M. L., “Tipología de los actos parlamentarios sin valor de ley y su control constitucional: relaciones con la teoría general de los derechos fundamentales”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49 (2000), pág. 174.

<sup>81</sup> BIGLINO CAMPOS, P., “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1 (1999), pág. 43.

<sup>82</sup> El Tribunal Constitucional acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 138/1984 interpuesto por el senador don Ángel Isidro Guimerá Gil, adscrito al Grupo parlamentario Popular del Senado, contra las normas dictadas el día 14 de febrero de 1984 por el Excmo. Sr. Presidente del Senado, fundamentado en la presunta violación de los artículos 14 y 23.2 CE. Las citadas normas tenían su justificación en la necesidad de asegurar el cumplimiento del plazo que el art. 90 CE y los arts. 106 y 118 del Reglamento del Senado conceden a dicha Cámara para la tramitación de los Proyectos de Ley remitidos por el Congreso, entendiéndose el senador que restringía su función en cuanto que limitaba su facultad de enmienda.

<sup>83</sup> En el mismo sentido, los AATC 12/1986, de 15 de enero (El Tribunal Constitucional acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 734/1985, interpuesto por don Emilio Durán Corsanego, Diputado al Congreso por la provincia de La Coruña en la Segunda Legislatura, contra la resolución de la Presidencia del Congreso, publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 24 de abril de 1985, sobre «procedimiento para ejecutar Sentencia del Tribunal Constitucional», ya que en el apartado tercero de dicha Resolución se dispone que «para que los Grupos Parlamentarios puedan ejercer su derecho se abrirá un plazo de ocho días para presentación de enmiendas» y según expone el recurrente, ese apartado ha sido interpretado por el Presidente y la Mesa del Congreso, por el Presidente de la Comisión de Justicia e Interior y por los propios Grupos Parlamentarios en el sentido de que no cabía tramitar enmiendas presentadas por los Diputados a título individual), 268/1987, de 4 de marzo (El Tribunal Constitucional acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 1272/1986, no pudiéndose aportar más datos al no incorporar este auto doctrina constitucional) y 292/1987, de 11 de marzo (El Tribunal Constitucional acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 1083/1986 interpuesto por los diputados del Parlamento de Andalucía, don Julio Anguita González y don Manuel Gómez de la Torre, contra la decisión del Presidente de la Mesa de Edad de la citada Cámara, adoptada en la sesión constitutiva de la Cámara, el día 17 de julio de 1986, relativa a la elección de los miembros de la Mesa de dicho Parlamento, concretamente sobre el modo de producirse la elección, ya que del resultado de la

*“[...] La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad [...]”*

Es decir, este Auto admite la existencia de actos parlamentarios que son inmunes al control jurisdiccional como aquellos que afectan a las relaciones internas del órgano y aquellos que no son susceptibles de recurso y/o cuestión de inconstitucionalidad al no constituir normas. Ello, porque se entiende que los órganos constitucionales, en general, tienen la característica de la independencia y que, aunque estén sujetos a lo dispuesto por la Constitución y las leyes, están exentos del control jurisdiccional salvo para los supuestos contemplados en el FJ 2º<sup>84</sup> (es decir, cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad.)

Quedaría, por tanto, fuera de este control jurisdiccional una parte del Derecho parlamentario compuesto por las relaciones jurídicas entre la asamblea legislativa y sus órganos, que debe regirse por el principio de autonomía de las Cámaras. En este caso, el Tribunal Constitucional tiene presente tanto el origen, como los destinatarios del acto impugnado, así como el ámbito de validez del mismo.

---

votación se deducía que el Grupo Popular había presentado dos candidatos, con infracción de lo dispuesto en el art. 34.5 del Reglamento del Parlamento Andaluz). E incluso el propio Tribunal Constitucional en STC 118/1988 (consecuencia del recurso de amparo 351-1987 interpuesto por don Miguel Roca i Junyent y de otros sesenta y seis Diputados contra Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso de dicha Cámara al conocimiento de materias clasificadas, de 18 de diciembre de 1986, al entender que restringían su facultad por limitar la regulación contenida en la Ley de Secretos Oficiales y en el Reglamento del Congreso de los Diputados), afirma en el FJ 2º que “...la jurisprudencia constitucional en aras del respeto a la autonomía de las Cámaras en orden a su propio funcionamiento, ha llevado a calificar a determinados actos parlamentarios como interna corporis, los cuales, por su naturaleza, resultarían excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto los ordinarios como de este Tribunal. En una serie de Autos -como los de 21 de marzo de 1983, 8 de mayo de 1985, 15 de enero de 1986, 12 de marzo de 1986, 11 de marzo de 1987 y 27 de mayo de 1987-, este Tribunal ha sostenido que quedan excluidos de verificación en el recurso de amparo del citado art. 42 los actos que merecen la calificación de «actos internos» de la Cámara.”

<sup>84</sup> De igual modo se aplicará esta doctrina a los actos internos de las asambleas legislativas.

Podemos extraer dos consecuencias de este auto:

1.- Quedan exentos de todo control los actos parlamentarios cuyos efectos se agoten en el interior de las Cámaras.

2.- Con esta línea jurisprudencia, se está limitando el máximo intérprete constitucional ya que el art. 42 de la LOTC legitima al sujeto que interpone el recurso de amparo cuando el acto parlamentario supone la violación de los derechos fundamentales y no tiene valor de ley, sin distinguir si la actividad es interna o externa, v. gr. si el sujeto es un tercero ajeno a la Cámara, un miembro de la misma, o incluso un funcionario al servicio de ella.<sup>85</sup>

Sin embargo, esa evolución de la jurisprudencia constitucional ha matizado en gran grado la inadmisión del control jurisdiccional porque el Estado de Derecho ha enmendado el concepto originario de la separación de poderes, en tanto que la autonomía parlamentaria no es ni independencia, ni soberanía parlamentaria, y en virtud de los art. 9.1 CE por el que “...*los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*”, y 53.1 CE por el que “*Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título [Título segundo] vinculan a todos los poderes públicos*”.

Esta evolución tiene lugar con la STC 90/1985<sup>86</sup>, de 22 de julio, en la que se tiene en cuenta la inmunidad parlamentaria que se establece en el art. 71.2 CE y el art. 24.1 CE relativa a la obtención de la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos. Si bien, a diferencia del citado ATC 183/1984, de 21 de marzo, el destinatario del acto impugnado es un tercero ajeno a la Cámara legislativa (y, por tanto, deberíamos excluir lo que se entiende por vida interna de las Cámaras y consecuencias en el mismo sentido), considerándose competente el Tribunal Constitucional.

En el FJ 6º, (y en base a la doctrina del Tribunal Constitucional en STC 7/1981, de 30 de marzo) establece lo siguiente:

*“Semejante doctrina constitucional reviste, en efecto, un acentuado carácter finalista, pues implica la exigencia de que los recortes o limitaciones del derecho a la*

---

<sup>85</sup> Véase TORRES MUÑOZ, I., “Actos internos de la Cámara y recurso de amparo: un comentario al Auto del Tribunal o de 21 de marzo de 1984”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 12 (1984), págs. Pág. 161.

<sup>86</sup> En esta ocasión, la sentencia tiene ocasión con motivo del recurso de amparo planteado por un tercero que es ajeno al Senado (recurso de amparo 112-1984) contra Acuerdo del Pleno de dicha Cámara, denegando autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar a un senador frente a quien el recurrente en amparo había formulado querrela por delito de injurias graves.

*jurisdicción hayan de aparecer, en último término, justificados por la ratio de las distintas instituciones procesales en que dichos recortes o limitaciones se producen. La doctrina puede trasladarse a la técnica de los suplicatorios, en cuanto instrumento que permite impedir el acceso al proceso penal, y supone que la denegación de los mismos haya de considerarse correcta, desde la perspectiva del art. 24.1 de la C.E., únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad cuando ésta sea utilizada para fines que no le son propios. Con ello sin duda, afirmamos una necesidad constitucional de condicionar o sujetar a límites la facultad que las Cámaras parlamentarias tienen para conceder o rechazar suplicatorios, y a esta misma necesidad apuntan la actual práctica parlamentaria en ordenamientos similares.”*

Y continúa diciendo:

*“...la inmunidad parlamentaria no puede concebirse como un privilegio personal [...] La existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de «justicia» e «igualdad» que el art. 1.1 de la C.E. reconoce como «superiores» de nuestro ordenamiento jurídico.”*

La línea jurisprudencial que se inició con el ATC 183/1984, de 21 de marzo, fue confirmada hasta el ATC 12/1986. A partir del ATC 12/1986, de 15 de enero, ATC 659/1987, de 27 de mayo y del ATC 614/1988, de 23 de mayo de 1988, el Tribunal Constitucional pone el acento en los derechos fundamentales, profundizando en que la autonomía parlamentaria no podía llegar a ser una forma de desvinculación respecto de la Norma Suprema, ratificando, de este modo, al pie de la letra, lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC, al declarar susceptibles de recurso de amparo los actos sin valor de ley.<sup>87</sup>

Dice así, el FJ 2º del ATC 12/1986:

*“Los actos puramente internos que adopten las mismas no podrán ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos Parlamentarios, sin menoscabar aquella intendencia. [...] Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC”*

---

<sup>87</sup> Esta línea jurisprudencial se consolidaría con las sentencias posteriores, destacando la STC 121/1997, de 1 de julio (consecuencia de la interposición del recurso de amparo 442-1995 interpuesto por la Federación Sindical de Administración Pública de Comisiones Obreras contra Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado por la que se dictan Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales y contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que desestimó el recurso promovido contra la citada Resolución parlamentaria).

Continuando esa línea aperturista hacia el control jurisdiccional de los actos parlamentarios, el Tribunal Constitucional entendió, en un primer momento, que tenían fuerza de ley, en cuanto integraban el reglamento parlamentario, las resoluciones dictadas para interpretar o integrar las lagunas de los reglamentos parlamentarios (STC 118/1988, de 20 de junio de 1988), si bien es esta misma sentencia la que hace algunas precisiones en las que reduce su aplicabilidad a las normas que efectivamente alcanzasen valor de ley por representar un auténtico complemento de los reglamentos (posteriormente las consideró susceptibles de impugnación únicamente a través del recurso de amparo STC 44/1995, de 13 de febrero), ampliando así las resoluciones parlamentarias que pueden ser recurridas a través de la vía del art. 42 de la LOTC.

De tal modo, el 2º párrafo del FJ 3º de la precitada STC 118/1988 establece que:

*“No bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible violación de derechos constitucionales susceptibles de amparo. [...] En puridad, la exclusión clara que hace el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad”*

Se reitera con la STC 161/1988<sup>88</sup>, de 20 de septiembre, FJ 3º, que la teoría de los *interna corporis acta* no será obstáculo para que los actos internos de las Cámaras puedan ser controlados por el Tribunal Constitucional, al objeto de velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales:<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Consecuencia del recurso de amparo 162-1987 interpuesto por varios Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha contra Acuerdo de la Mesa de dichas Cortes, de 27 de octubre de 1986, que denegó la admisión a trámite de solicitud recabando diversa documentación del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades. En el mismo sentido, SSTC 23/1990, de 15 de febrero (Con motivo del recurso de amparo 764-1989, interpuesto por el Grupo parlamentario del CDS en las Cortes Valencianas contra resolución de la Mesa de la citada Asamblea desestimatoria de la impugnación deducida contra Acuerdo anterior en relación con la tramitación de un texto de Ley alternativo), 214/1990, de 21 de mayo (recurso de amparo 827-1988, interpuesto por don José Luis Ortiz, Diputado de la Asamblea de Madrid, frente a los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la citada Asamblea, de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, respectivamente, relativos a reconocimiento de tres puestos en Comisiones Permanentes al Grupo Mixto de un solo Diputado, que se detraerían de los correspondientes al Grupo parlamentario de procedencia, así como la ampliación en un nuevo puesto, arbitrado en favor del Grupo Mixto, de los existentes en la Diputación Permanente de la Cámara, y a los que imputa la conculcación del art. 14 CE) y 226/2004, de 29 de noviembre (Procedente del recurso de amparo 3795-2003, interpuesto por don Pablo Xavier López Vidal y otros Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el grupo socialista en relación con la disolución de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero "Prestige").

<sup>89</sup> Si bien, inexplicablemente el Tribunal Constitucional a través del ATC 706/1986, de 17 de septiembre, FJ 2º, transcribe el FJ 2º del ATC 183/1984, de 21 de marzo, con ocasión de la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por don Francisco Álvarez-Cascos Fernández contra acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 27 de septiembre de 1985, por haber inadmitido el órgano rector de

*“La doctrina de la irrecurribilidad de los «actos parlamentarios internos» responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley –concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras–, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta Jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en su consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los arts. 53.2 y 161.1 b) de la Constitución y 41 de la LOTC”*

Con la STC 23/1990, de 15 de febrero, se convierte en regla general la excepción y en excepción la regla general. En otras palabras, la regla general será la judicialidad de los actos internos en contraposición de lo que era habitual que era la exclusión del citado control.<sup>90</sup> Y ello, porque acude al art. 9.1 CE como principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución, al objeto de poder dirimir las controversias suscitadas como consecuencias de la actividad interna de los parlamentos como aval de la competencia del Tribunal Constitucional para examinar cumplimiento de los derechos fundamentales.

Referente a las normas extrareglamentarias de las que ya hacíamos mención al citar la STC 118/1988, la STC 119/1990, de 21 de junio, se mueve en la misma línea de cautela en el

---

la Cámara las cinco Propuestas de Resolución presentadas por el Grupo parlamentario Popular con ocasión del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad, recogiendo una vez más la teoría de inmunidad de los *interna corporis acta* porque los hechos tienen lugar en el interior del parlamento y no producen en el exterior efectos jurídicos.

<sup>90</sup> En el mismo sentido, SSTC 181/1989, de 3 de noviembre (recurso de amparo 531-1987, promovido por varios Diputados del Parlamento de Cataluña contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, en relación con una solicitud de información a los organismos públicos dependientes de la Generalidad), 36/1990, de 1 de marzo (recurso de amparo 1603-1987, contra Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, por los que se distribuyeron los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia de los Grupos parlamentarios), 205/1990, de 13 de diciembre (recurso de amparo 1939-1988, del Grupo parlamentario "Convergencia i Unió" contra Acuerdos de la Mesa del Senado, en los que se resuelve no admitir a trámite la moción presentada sobre el uso de las lenguas oficiales españolas en las actividades parlamentarias de la Cámara), 95/1994, de 21 de marzo (recurso de amparo 1.656-1991, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el que se resuelve definitivamente la inadmisibilidad de una proposición de Ley para el fomento de la paz presentada por el Grupo parlamentario Iniciativa per Catalunya), 41/1995, de 13 de febrero (recurso de amparo 147-1993, contra una resolución de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra desestimatoria de un recurso promovido contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra por el que se inadmite la moción presentada por el Grupo parlamentario Mixto-Izquierda Unida en la que se instaba al Gobierno de Navarra la elaboración de un documento que sirviera de base para la realización de un debate sobre el estado de la Comunidad Foral) y 124/1995, de 18 de julio (recurso de amparo 2.208-1994, contra Resoluciones de la Mesa del Parlamento de la Asamblea Regional de Murcia declarando la inadmisión a trámite de la proposición de ley núm. 21, de reforma de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia).



sentido de expresar mayores precauciones frente a la asimilación de normas “extrareglamentarias” a los Reglamentos formalmente definidos como tales. Sentencia que es ratificada por la precitada anteriormente STC 44/1995, en el FJ 2º in fine al establecer que:

*“...Por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal.”*

En tanto que con este epígrafe estamos haciendo un breve resumen de los *interna corporis acta* como expresión de la autonomía parlamentaria, y todo ello, en relación con los EEPP de las asambleas legislativas, creemos necesario apuntar que hasta 1997, los recursos de amparo contra los actos de la Administración parlamentaria se basaban en el art. 42 de la LOTC. Así lo recogió el propio Tribunal Constitucional en el ATC 241/1984<sup>91</sup>, de 11 de abril, al establecer que el requerimiento que exige el art. 42 de la LOTC es que el “*acto o decisión sea firme [...] por lo que requiere agotar la vía judicial previa, en este caso la contencioso-administrativa*”, dado que para la interposición del mismo es necesario, debido a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo.<sup>92</sup>

La STC 121/1997, de 1 de julio, modificó ese proceder al establecer que el precepto que debía aplicarse era el art 43 de la LOTC (plazo de veinte días) y no el art. 42 de la LOTC (plazo de tres meses), y ello porque estimó que los actos de ejecución dictados en el contexto

---

<sup>91</sup> El recurso se interpuso con ocasión de una resolución de las Cortes de Castilla y León que aprobaba una convocatoria para la provisión de unos puestos de trabajo.

<sup>92</sup> En este mismo sentido, los AATC 254/1984, de 2 de mayo (consecuencia del recurso de amparo 615-1983, acordándose la inadmisión a trámite del recurso de amparo 615/1983, en relación con las oposiciones que realizó en su día, por el recurrente, a una plaza de auditor al servicio de la Cámara de Comptos dependiente del Parlamento de Navarra), 296/1985, de 8 de mayo (consecuencia del recurso de amparo núm. 29/1985, formulado por funcionarios de la Diputación Foral de Navarra, acordándose la inadmisión a trámite del recurso de amparo 29/1985, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, de 15 de octubre de 1984, por el que se aprueba la modificación de los arts. 15, 16 y disposición adicional primera del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra) y 218/1989, de 27 de abril (en el que se acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 1571/1988).

normativo del régimen jurídico del personal al servicio de las citadas Cámaras no constituyen *interna corporis acta*, por lo que son susceptibles de control judicial ordinario.<sup>93</sup>

El FJ 3º, respecto a las normas dictadas por la Cámara, en desarrollo de previsiones del Estatuto del Personal, ahora recurridas, dictamina que

*“no siendo la resolución impugnada susceptible de ser calificada como interna corporis acta por recaer sobre una materia –la de personal- sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, procedía procesalmente equipararla a aquellas otras disposiciones normativas sin valor de ley dictadas por los demás poderes públicos y, en consecuencia, estimar que su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente era factible con arreglo al cauce establecido en el artículo 43 de la LOTC. El amparo, por así decir, directo previsto en el artículo 42 de la LOTC queda reservado a los actos y decisiones sin valor de ley emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión ad intra de su autonomía como órganos constitucionales, resultan excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE)”*

En conclusión, a partir de la STC 121/1997, el art. 43 de la LOTC es el cauce factible establecido para las materias susceptibles de control por la vía de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, como pueden ser en materia de personal, administración y gestión patrimonial,<sup>94</sup> y no a los *interna corporis acta*,<sup>95</sup> por lo que esta sentencia está distinguiendo entre:

---

<sup>93</sup> Con motivo de la interposición del recurso de amparo núm. 442/1995, interpuesto contra una Resolución de la Presidencia de las Cortes Generales, en materia de elecciones a la Junta de Personal, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1994 (RJ 1994\7339), que desestimó el recurso promovido contra la citada Resolución parlamentaria.

<sup>94</sup> Véase, por todas, la STS de 29 mayo 2003 (RJ\2003\6381; Como consecuencia del auto dictado en el recurso contencioso- administrativo número 556/00, con fecha 27 de octubre de 2000, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia las Islas Baleares, en el que se acordaba no haber lugar a la admisión del recurso contencioso interpuesto por Sheraz Inversiones S.L, contra la Resolución del Parlamento de la Comunidad Autónoma de 3 de mayo de 2.000, que inadmitía a trámite la reclamación de indemnización por perjuicios patrimoniales causados por la promulgación de la Ley 9/1.999 de medidas cautelares de emergencia relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo de Baleares).

En la citada STS se destaca en el FJ 2º que el auto recurrido, el acuerdo de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares de 2 de mayo de 2000, establece con toda claridad, *“como fundamentación de la declaración de inadmisibilidad, que no es un acto relativo a materia de personal, ni a materia de administración o gestión patrimonial, por lo que no resulta recurrible en vía contenciosa y el recurso debía ser inadmitido conforme al artículo 51.1.c en relación con los artículos 25 y 1.3.a de la Ley 29/98 (RCL 1998, 1741)”*.

Si bien, anteriormente a la STC 121/1997, el Tribunal Supremo se había expresado unívocamente, mediante Auto de 18 de febrero de 1987 (RJ\1987\3210, en relación al recurso contencioso-administrativo n.º 500/83, interpuesto ante la Audiencia Territorial de Burgos, por D. Fernando R. B., Vicepresidente segundo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, impugnando el acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, adoptado en su reunión de fecha 22 de septiembre de 1983, por el que se desestima el recurso de reposición

1.- Normas:

a) Con valor de ley que son susceptibles de control constitucional.<sup>96</sup>

b) Resoluciones administrativas parlamentarias dictadas en desarrollo de aquellas que tienen valor reglamentario, siendo susceptibles de recurso contencioso-administrativo.

2.- Actos y decisiones sin valor de ley:

a) Art. 42 de la LOTC para los actos y decisiones sin valor de ley de naturaleza estrictamente parlamentaria, o de autoridad que son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional y

b) Art. 43 de la LOTC para los actos y disposiciones administrativas parlamentarias sin valor de ley de la Administración parlamentaria, susceptibles de control contencioso-

---

interpuesto por aquél y otros contra el acuerdo de 6 de julio anterior, en el que se resolvió la ubicación de la sede de dichas Cortes en el Castillo de Fuensaldaña (Valladolid), y recayendo Auto de 24 de mayo de 1985 cuya parte dispositiva dice: «*Que debía declarar y declaraba la inadmisibilidad del recurso interpuesto por don Fernando R. B. contra el acuerdo adoptado por la Mesa de las Cortes de Castilla y León el 6 de julio de 1983 sobre la sede provisional de las Cortes*». Promovido recurso de apelación por don Fernando R. B., el Tribunal Supremo lo estima, revocando el auto apelado y en su lugar, se desestiman dichas alegaciones previas formuladas por las Cortes de Castilla y León en los referidos autos mandando que la Sala Territorial ordene a la parte que las había propuesto que conteste la demanda del recurso en el plazo de 15 días tal como establece el art. 73,2 de la Ley Jurisdiccional), afirmando, que en aplicación del art. 153, c) CE “*determina que: «El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias*». De manera que resulta indudable, por imperativo de la citada Norma Fundamental, que cualesquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas, pueden ser objeto del control de nuestra jurisdicción; y por ende desde la Constitución, la extensión y los límites de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa han de entenderse ampliados al control de la legalidad de todos los actos de administración de todos los órganos de las Comunidades Autónomas sin distinción, ya que así lo establece de manera indeclinable el expresado precepto de la Constitución.” (FJ 2º) Y continúa el FJ 3º “*la posibilidad de revisión jurisdiccional incluye, como decimos, todos los actos de administración de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas y no solamente los de los órganos del poder ejecutivo; pues sin perjuicio de la división de poderes que consagra la Constitución, con las inherentes secuelas del control del ejecutivo por el judicial y de la soberanía del legislativo como emanación de la voluntad popular, hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas y estos actos de administración pueden y deben ser objeto también del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido artículo 153, c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata.*”

<sup>95</sup> Aunque el art. 43 LOTC no menciona de forma expresa a los actos o disposiciones o vía de hecho de los órganos de las cámaras, hay que equipararlos procesalmente a los provenientes de los demás poderes públicos.

<sup>96</sup> Véase reglamentos parlamentarios, resoluciones interpretativas de los Presidentes de las Cámaras y el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

administrativo que son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la vía judicial previa.<sup>97</sup>

Es decir, se admite un control jurisdiccional, a través de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, fundamentalmente, y a través de la jurisdicción constitucional para aquellos (actos y normas parlamentarias) que infrinjan derechos fundamentales.

En conclusión, la autonomía parlamentaria no puede amparar la vulneración del ordenamiento jurídico, ni justificar la arbitrariedad, por lo que es necesario el control jurisdiccional que de garantía de la sujeción del parlamento y del resto de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico<sup>98</sup>.

Actualmente, los actos que no tengan trascendencia externa, ni tampoco vulneren derechos o libertades fundamentales son los que conforman el pequeño ámbito, al que ha quedado reducido, de los *interna corporis*.<sup>99</sup> Pero, si estamos refiriéndonos a las asambleas legislativas de las CCAA, éstas deberán estar sujetas, además al estatuto de autonomía respectivo. Tal línea jurisprudencial es confirmada por las SSTC 40/2003<sup>100</sup>, de 27 de febrero, y 208/2003<sup>101</sup>, de 1 de diciembre, según las cuales existen unas esferas de gestión para el cumplimiento de las competencias constitucionales por las Cortes Generales y estatutarias por

---

<sup>97</sup> Se hace para ello, la correspondiente equiparación procesal con los provenientes de los demás poderes públicos.

<sup>98</sup> Esto no debe entenderse como una judicialización de toda la vida parlamentaria, lo que podría afectar al principio de separación de poderes, pues si bien, la regla general debe ser el control judicial de la misma, debe considerarse los *acta interna corporis* como una excepción. Por ello, la actual doctrina del Tribunal Constitucional excluye del control la simple infracción reglamentaria.

<sup>99</sup> Será necesario, por tanto, una vulneración de los derechos y libertades fundamentales (no por simple vulneración de normas reglamentarias de las Cámaras), de conformidad con lo establecido en el art. 42 LOTC “*Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.*”

<sup>100</sup> Consecuencia del recurso de amparo 1380-2001, interpuesto por don Leopoldo Barreda de los Ríos y quince Diputados más del Grupo parlamentario Popular del Parlamento Vasco, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 28 de noviembre de 2000, confirmado por posterior Acuerdo de 11 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite una proposición no de ley del Grupo parlamentario Popular sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la no presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001

<sup>101</sup> Consecuencia del recurso de amparo 2602-2001, interpuesto por don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, Portavoz del Grupo parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados, representado por el Procurador don Roberto Granizo Palomeque y asistido por la Letrada doña Soledad Mestre García, contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 5 de diciembre de 2000 y 7 de febrero de 2001, que confirma el anterior, rechazando la solicitud de comparecencia urgente ante la Comisión de Justicia e Interior del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para que informase sobre la posición del Consejo General del Poder Judicial acerca del indulto concedido a don Javier Gómez de Liaño.

las asambleas autonómicas, exentas de control, en tanto que el mismo se puede ejercer solo a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (por violación de derechos fundamentales) y a través de la vía ordinaria, ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (actos de personal, administración y gestión patrimonial), quedando sin control el resto de actos, aunque infrinjan normas del ordenamiento parlamentario con rango legal.<sup>102</sup>

No obstante lo anterior, los actos separables a los que hace referencia el Auto del Tribunal Supremo (en adelante, ATS), de 1 de octubre de 2003, Sala Especial del art. 61 de la LOPJ<sup>103</sup>, y el control de legalidad del proceso de formación de los actos sin fuerza de ley estaría permitiendo a la jurisdicción ordinaria la atribución de los *interna corporis acta*. Recordemos que dicho Auto establecía “*tres categorías de actos que pueden proceder del Parlamento y que a su vez dan lugar a diversos sistemas de control*”:

1.- Actos con fuerza de ley, en los que habría que distinguir una parte con contenido nuclear y otra área separable y reglada de carácter previo, que comprenderían, entre otros aspectos, la competencia del órgano parlamentario, el procedimiento, y dentro de éste último, la conformación del mismo. Esta área separable sería objeto de control por la jurisdicción ordinaria.

---

<sup>102</sup> Véase en este sentido los AATC 35/2001, de 23 de febrero (por el que se Inadmite a trámite el recurso de amparo 1303/99, promovido por don Joan Boada i Malsoliver y otros diecinueve diputados pertenecientes al Parlamento de Cataluña, contra los acuerdos de la Mesa de aquella Cámara legislativa, de 29 y 30 de diciembre de 1998, que consideran lesivos de su derecho a ejercer sus cargos representativos en condiciones de igualdad ya que en dichos acuerdos se fijó un plazo para la presentación de enmiendas al dictamen del Consejo Consultivo de dicha Comunidad Autónoma, entendiéndose los recurrentes que se había mermado su derecho de enmienda, en la medida en que la reducción a unas pocas horas del citado plazo para el estudio del y la preparación de las correspondientes enmiendas se acortó de tal modo que, en la práctica, supuso un absoluto vaciamiento del citado derecho de enmienda) y 9/1998, de 12 de enero (por el que se acuerda la inadmisión del recurso de amparo 3798/1997, interpuesto por don Antonio Sanz Cabello y el Grupo parlamentario Popular de Andalucía, contra Resolución de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de 11 de junio de 1997, por la que se inadmite a trámite una pregunta con ruego de respuesta oral en Pleno):

ATC 35/2001, FJ 5º: “*En este sentido hay que recordar la reiterada doctrina de este Tribunal conforme a la cual no toda infracción del Reglamento (...) implica una vulneración del derecho del art. 23.2 de la Constitución (...). El recurso de amparo del art. 42 LOTC no convierte a este Tribunal en una jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras. Muy al contrario, la autonomía que constitucionalmente se garantiza a las Asambleas legislativas (art. 72 CE) obliga a entender que sus decisiones solo serán susceptibles de ser enjuiciadas por este Tribunal en cuanto que afecten directamente los derechos constitucionales*”

ATC 9/1998, FJ 2º: “*Así las cosas, la Mesa pudo haber acertado o no en su Resolución, pero esta queda amparada por la autonomía que la Constitución garantiza a las Cámaras y a sus órganos de gobierno para interpretar y aplicar las normas de organización de debates decididas por las propias Cámaras y no lesiona el derecho fundamental invocado (ATC 614/188, FJ 2º)*”

<sup>103</sup> Procesos acumulados núms. 6/2002 y 7/2002. Procedimiento de ejecución núm. 1/2003. Este ATS no tiene asignado número de repertorio.

2.- Actos materialmente administrativos. Serían básicamente aquellos en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Su fiscalización es atribuible a la Jurisdicción Contencioso-administrativa por el art. 1.3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA).

3.- Otros actos parlamentarios básicamente instrumentales.

Respecto a este tercer bloque de actos, el Tribunal Supremo afirma:

*“Pues bien, con respecto a esta tercera, residual y más compleja categoría de actos parlamentarios ya se indicaba por la Sala en el citado Auto de 24 de julio de 2003 que «el control, de pura legalidad, del acto político parlamentario posee aspectos fuertemente diferentes al usual de los actos políticos del Gobierno, que es admitido, sin reparos en la Ley del Gobierno y en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa». Pero también se indicaba allí, pese a todos aquellos reparos, que «esa realidad, y las extremas dificultades de cohonestar su ejercicio con los privilegios parlamentarios y la separación de poderes no pueden llevar a abdicar de la penetración del Estado de Derecho en todos y cada uno de los rincones de la actividad pública».”<sup>104</sup>*

MORALES ARROYO atribuye a dicho ATS una capacidad expansiva<sup>105</sup>, ya que *“pone en peligro y contradice la ya bastante restringida doctrina que sobre los interna corporis ha venido construyendo a través de resoluciones de amparo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”*.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> Se refiere, a su vez, este Auto del Tribunal Supremo al ATS de 24 de julio de 2003 (RJ 2003\4572), de la Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ (consecuencia del incidente de nulidad de actuaciones, formulado por el Parlamento Vasco, respecto al Auto de la Sala Especial del art. 61 de la LOPJ, de 18-06-2003, relativo a adopción de medidas de ejecución subsidiaria de anterior Auto, de 20-05-2003, por el que se acordó la disolución del Grupo parlamentario “ARABA, BIZKAIA ETA GIPUZKOAKO SOCIALISTA ABERTZALEAK”).

<sup>105</sup> Debemos recordar que dicho ATS, de 1 de octubre de 2003, establecía en el párrafo anterior al citado que *“(…) la actuación gubernativa de las Cámaras se encuentre, sin lugar a dudas, sometida a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico (en cuanto le resulte aplicable), que la autonomía parlamentaria no puede delimitar un terreno inmune a la Ley y el Derecho, y que el contraste de la legalidad de ese actuar corresponde a la jurisdicción ordinaria (a salvo de que se atente contra un derecho fundamental, en cuyo caso las competencias se superponen en la dialéctica ordinaria del amparo)”*.

<sup>106</sup> MORALES ARROYO, J. M., “Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69 (2004), pág. 181

Si bien, para COELLO MARTÍN, la desnaturalización de las reglas del juego parlamentario no nace de las intervenciones de los Tribunales Supremo y/o Constitucional en los *acta interna corporis*, sino en la decisión política de los grupos mayoritarios, como consecuencia del sistema parlamentario diseñado en la Constitución española de 1978, ya que esos grupos mayoritarios son los dominantes en cada cámara parlamentaria, por tanto, controlan la Mesa y sus específicas funciones. (Con ocasión de la STC 141/2007, de 18 de junio, en la que el Tribunal estima el recurso de amparo interpuesto por dos diputados del Parlamento riojano y declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la citada Cámara, entre los que se encontraba la disolución del Grupo parlamentario regionalista riojano como consecuencia de una modificación en el Reglamento de la Cámara en lo relativo al número de miembros mínimo para constituir un grupo parlamentario, y en relación con la decisión del

Por su parte, MARTÍNEZ CORRAL nos recuerda que “*la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo han declarado ya reiteradamente que todos los actos de los poderes públicos son actos jurídicos*”.<sup>107</sup>

En cualquier caso, entendemos que dicho Auto contradice no solo la teoría de los *interna corporis acta*, sino cualquier construcción que se le parezca, en tanto que supone una limitación del libre desempeño de las competencias constitucionales y estatutarias de los parlamentos, al constituir un control externo que presiona la libertad de discusión, debate y resolución de los órganos representativos de la sociedad y que atenta, en última instancia la autonomía parlamentaria.

Opinión contraria es la que manifiesta PUNSET BLANCO, para el que los *interna corporis acta* “*en modo alguno es de indispensable aplicación a fin de garantizar la autonomía parlamentaria o la de cualquier otro órgano constitucional*”.<sup>108</sup>

Todo ello es congruente con el actual Estado de Derecho, cuyo perfeccionamiento obliga a que no existan ámbitos exentos al control jurisdiccional, o en caso contrario, estos sean interpretados de forma restrictiva, y es que el Parlamento, y los actos que este produce, aunque sean internos y no afecten directamente a la situación jurídica de los ciudadanos, como actos jurídicos deben estar sometidos al Derecho.

Es, en definitiva, un equilibrio complejo entre la autonomía parlamentaria y la necesaria adecuación parlamentaria al Estado de Derecho, o en palabras de BIGLINO CAMPOS<sup>109</sup>

*“El influjo de la doctrina de los “interna corporis” puede conducir a mantener, todavía hoy, soluciones que no son compatibles con el Estado de Derecho o, a la*

---

Parlamento riojano en el que a pesar de lo anterior, sigue aplicando la regulación anulada por el Alto Tribunal en los posteriores debates parlamentarios.), COELLO MARTÍN, C., “Reglas de juego y sentido común. A propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio sobre la disolución del grupo parlamentario riojano”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 81 (2008), pág. 215.

<sup>107</sup> MARTÍNEZ CORRAL, J. A., “La tutela judicial de la legalidad y de los derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20 (2008), pág. 108.

<sup>108</sup> PUNSET BLANCO, R., “La posición de los reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español”. En: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, pág. 82.

<sup>109</sup> BIGLINO CAMPOS, P., Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios cit., pág. 43.

*contra, a intentar erradicar dichos principios hasta el punto de poner en duda la necesaria autonomía del Parlamento.”*

En resumen, el acceso al ámbito interno de las cámaras parlamentarias no se debe únicamente a la evolución del concepto primario de los *interna corporis acta* por el Tribunal Constitucional, sino también al cauce procesal previsto en el art. 42 de la LOTC, al establecer un recurso de amparo frente a *decisiones y actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos*, lo que ha permitido el acceso de dicho Tribunal hasta las cámaras legislativas en este tipo de procedimiento, al igual que en otros tipos de procedimientos habrá que referirse al art. 43 de la LOTC; preceptos que hemos visto previamente.

En cualquier caso, el equilibrio complejo, pero necesario, al que aludíamos antes, entre la autonomía parlamentaria y su adecuación al Estado de Derecho, queda reflejado en las SSTs 1117/2006, de 10 de noviembre de 2006 (RJ 2006\6537),<sup>110</sup> y 54/2008, de 8 de abril de 2008 (RJ 2008\1325),<sup>111</sup> al afirmar en las mismas el Tribunal Supremo que la autonomía parlamentaria no puede desviarse de su verdadero contenido material (que es garantizar la independencia del parlamento), por tanto, no podrá sustraerse a las Cámaras del cumplimiento de la Ley u obviar las decisiones del Poder Judicial, cuyas resoluciones firmes son de obligado cumplimiento de conformidad con los arts. 118 CE y 18 de la LOPJ<sup>112</sup>.

Sin obstáculo de lo anterior, como ha apuntado el Tribunal Constitucional, hay actos de los parlamentos que no están sujetos al control como consecuencia de la autonomía parlamentaria, tal como lo establece el ATC 262/2007,<sup>113</sup> de 25 de mayo, en el que señala lo siguiente:

---

<sup>110</sup> Consecuencia del Recurso de Casación núm. 2404/2005, en relación con Resoluciones internas de la Mesa del Parlamento Vasco oponiéndose a la orden del Tribunal Supremo que le requería para la disolución de un grupo parlamentario constituido por un partido ilegalizado.

<sup>111</sup> Consecuencia del Recurso de Casación núm. 408/2007, en relación con la negación a dar cumplimiento a las Resoluciones judiciales sobre la declaración de ilegalidad y consiguiente disolución de los partidos políticos Herri Batasuna (H.B.), Euskal Herriarrok (E.H.) y Batasuna.

<sup>112</sup> En relación con ello, don Gorka Knörr Borrás, don Juan María Atutxa Mendiola y doña María Concepción Bilbao Cuevas promovieron los recursos de amparo 5421-2008, 5422-2008 y 5423-2008 (acumulados), respectivamente, en relación con la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que les condenó por un delito de desobediencia por no haber procedido a la disolución del Grupo parlamentario Socialista Abertzaleak. El Tribunal Constitucional, en sentencia 205/2013, de 5 de diciembre, denegó el amparo solicitado por los recurrentes al descartar que hubiera habido en el proceso anterior vulneración de derechos.

<sup>113</sup> Por el que se inadmite a trámite el recurso de amparo 4564-2004, interpuesto por el Grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en relación con los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre constitución del Grupo parlamentario Esquerra Republicana y, concretamente, la exigencia de haber obtenido no menos de cinco escaños y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las



*“La autonomía parlamentaria amparada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal obligan, en efecto, a limitar nuestro control a los supuestos de actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales susceptibles de amparo y, en particular, de los reconocidos en dicho precepto. Así, éste fue el criterio seguido en la STC 64/2002, de 11 de marzo (RTC 2002, 64), relativa a la negativa de la Mesa del Congreso de los Diputados a considerar constituido el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego (BNG) en la Legislatura anterior. Pero también lo ha sido en la más frecuente jurisprudencia sobre la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que la propia normativa parlamentaria somete a requisitos de tipo material [por todas, STC 40/2003, de 25 de febrero (RTC 2003, 40), F2, y 78/2006, de 13 de marzo (RTC 2006, 78), F3a)]. Como en tantos otros ámbitos, el empleo de un canon de control de este tipo supone reconocer a los órganos parlamentarios un margen de interpretación de la normativa que rige su actuación que no puede ser ignorado por este Tribunal. Ello no obsta, como es lógico, a que dicha interpretación no deba ser censurada en los casos en que la misma conlleve una vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de amparo [...]”<sup>114</sup>*

---

circunscripciones en que hubieren presentado candidatura, ya que si bien en un principio se admitió la constitución del citado Grupo, a iniciativa del Grupo parlamentario Popular se consideró dicho acuerdo pues la Mesa no había tenido en cuenta los votos obtenidos en las circunscripciones de Alicante, Castellón y Valencia por parte de “Esquerra Republicana del País Valencià (ERPv)”, denominación bajo la que dicha formación concurrió en estas tres provincias.

<sup>114</sup> Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse, como ejemplo, las inadmisiones a trámites de los recursos de amparo al estimar el Tribunal Constitucional que no han lesionado derechos fundamentales de los recurrentes por carecer manifiestamente de contenido constitucional (art. 50.1.c) LOTC) y procediendo, en consecuencia, al archivo de las actuaciones, AATC 155/1993, de 24 de mayo (Acordando la inadmisión a trámite del recurso de amparo 437/1993, contra la Resolución de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 10 de noviembre de 1992, que acuerda no haber lugar a la reconsideración de la Resolución de 27 de octubre, que inadmite a trámite una moción presentada por el recurrente para su discusión en el Pleno de la Asamblea), 52/1994, de 16 de febrero (Acordando la inadmisión a trámite del recurso de amparo 450/1993, contra la Resolución de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares, de 17 de noviembre de 1992, por la que se desestimaba la solicitud de reconsideración del Acuerdo de la citada Mesa, de 21 de octubre de 1992, en el que se admitía a trámite y se incluía en el orden del día de la Cámara la proposición de Ley de modificación parcial de la Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y de Reserva Humana de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares), 42/1997, de 10 de febrero (Acordando la inadmisión a trámite del recurso de amparo 3.392/1996, contra Resolución de la Presidencia del Parlamento de Galicia de 13 de junio de 1996 por no haber realizado convocatoria de un Pleno extraordinario y que solicitaba el Grupo parlamentario Socialista), 9/1998, de 12 de enero (Acordando haber lugar al desistimiento del actor en el recurso de amparo 3.798/1997, contra Resolución de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de 11 de junio de 1997, por la que se inadmite a trámite una pregunta con ruego de respuesta oral en Pleno), 47/1999, de 4 de marzo (Acordando la inadmisión a trámite del recurso de amparo 3.195/1996, contra la Sentencia núm. 526/1996, de 17 de junio, de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sentencia recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 1.438/95-07, interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 18 de marzo de 1995, y tramitado conforme al procedimiento regulado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, en relación a una reforma de su Estatuto de Personal), 18/2002, de 11 de febrero (Deniega la suspensión en el recurso de amparo 4142-2001, interpuesto por dos Diputados del Parlamento de La Rioja, por el que acuerda la disolución del Grupo parlamentario del Partido Riojano y se concede un plazo de ocho días para que, si lo desean se asocien a alguno de los Grupos Parlamentarios que integran la Cámara, y caso de no hacerlo, serían incorporados al Grupo Mixto), 262/2002, de 9 de diciembre (Inadmite a trámite el recurso de amparo 6523-2001, promovido por don Jaime Mayor Oreja y otros Diputados del Grupo Popular del parlamento Vasco contra Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 20 de septiembre de 2001, sobre composición de las Comisiones del Parlamento Vasco), 60/2003, de 14 de febrero (Inadmite a trámite el recurso de amparo 1850-2002, interpuesto por dos Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha, contra la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha

sobre reducción de personal adscrito al Grupo parlamentario Popular), 73/2004, de 8 de marzo (Deniega la suspensión en el recurso de amparo 7699-2003, promovido por don Carlos Iturgaiz Angulo, contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco de esa misma fecha por el que sanciona al Diputado citado, de la suspensión de sus derechos y deberes parlamentarios por plazo de un mes), 200/2004, de 26 de mayo (Inadmite a trámite el recurso de amparo 6453-2003, promovido por don José Luis Etxegaria Andueza, en contencioso por dotación de asistentes y asignaciones económicas en el Parlamento de Navarra), 125/2005, de 4 de abril (Inadmite a trámite el recurso de amparo 4065-2003, promovido por don Gerardo Torres Sauquillo, Diputado del Grupo parlamentario Socialista, por el que se interponía recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 17 de marzo de 2003, por el que se confirma el Acuerdo de la propia Mesa de 11 de febrero del mismo año, que inadmitió a trámite determinadas preguntas parlamentarias), 181/2006, de 5 de junio (Inadmite a trámite el recurso de amparo 6636-2004, promovido por doña María José Sáenz de Buruaga Gómez, Diputada del Grupo parlamentario Popular y miembro de la Mesa del Parlamento de Cantabria, contra diversos Acuerdos de dicha Mesa, adoptados todos ellos en el mes de agosto de 2004, en relación con el “Proyecto de Ley del Plan de Ordenación del Litoral, aprobado por el Gobierno de Cantabria en sesión de 30 de julio de 2004, solicitando la tramitación por el procedimiento de urgencia y en sesión extraordinaria”), 369/2007, de 12 de septiembre (Inadmite a trámite el recurso de amparo 6934-2005, promovido por el Grupo parlamentario Popular del Parlamento Vasco, sobre impugnación de los Acuerdos de la Mesa de la Cámara vasca, relativos a la constitución de los grupos parlamentarios Eusko Aberzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV) y Eusko Alkartasuna (EA)), o desestimar los recursos de amparo SSTC 36/1990, de 1 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 1603-1987, contra Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, por los que se distribuyeron los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia de los Grupos Parlamentarios), 149/1990, de 1 de octubre (consecuencia del recurso de amparo 2412-1989, contra Resolución de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares, por la que se acordó renovar la credencial de Senador en representación de la Comunidad Autónoma al Diputado Sr. Quetlas, por infracción de las normas reguladoras del procedimiento de designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en concreto de los arts. 28.1 y 181.5, respectivamente, del Estatuto de Autonomía y del Reglamento del Parlamento), 76/1994, de 14 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 934-1991, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco por el que se declaró la inadmisibilidad de la proposición de Ley de iniciativa legislativa popular presentada ante dicho Parlamento por los recurrentes), 118/1995, de 17 de julio (consecuencia del recurso de amparo 739-1993, contra Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por el Grupo parlamentario Popular al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana), 93/1998, de 4 de mayo (consecuencia del recurso de amparo 3.022-1994, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares que desestimó solicitud de reconsideración contra Acuerdo anterior de la misma Mesa, sobre composición de las Comisiones del Parlamento), 129/2006, de 24 de abril (consecuencia del recurso de amparo 7699-2003, promovido por don Carlos José Iturgaiz Angulo frente al Acuerdo del Pleno del Parlamento Vasco que le impuso sanción de suspensión de sus derechos y deberes de parlamentario durante un mes), 242/2006, de 24 de julio (consecuencia del recurso de amparo 2480-2001, promovido por dieciséis Diputados del Grupo parlamentario Popular Vasco, respecto a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco, que inadmitieron a trámite la proposición de Ley del citado Grupo parlamentario sobre modificación de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma), 39/2008, de 10 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 6076-2003, promovido por dos diputados de la Asamblea de Madrid, respecto a la resolución de dicha Asamblea de la que les impidió ser miembros de la Comisión de investigación creada para evaluar las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en Madrid relacionadas con el bloqueo institucional de la Asamblea), 108/2011, de 20 de junio (consecuencia del recurso de amparo 6710-2009, promovido por la asociación para la defensa de la función pública aragonesa, respecto a los acuerdos de la Mesa de las Cortes de Aragón que inadmitieron las peticiones de creación de sendas comisiones parlamentarias especiales), 168/2012, de 1 de octubre (consecuencia del recurso de amparo 3604-2011, promovido por dos diputadas de la Asamblea de Madrid, en relación con los acuerdos de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la citada Asamblea, aceptando que el Director General de Medio Ambiente compareciese en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y que las propuestas de resolución relativas a la declaración del parque nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama hubieran de ser de aceptación o rechazo global) y 36/2014, de 27 de febrero (consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 1839-2013, interpuesto por sesenta senadores del Grupo parlamentario Socialista en relación con diversos preceptos del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en la redacción dada por la reforma aprobada en la sesión plenaria celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012).

En sentido contrario, el Tribunal Constitucional ha corregido la actuación de las Mesas, como principal órgano rector de aquéllas, en el sentido de invitar a admitir iniciativas parlamentarias de todo tipo, que habían

sido previamente inadmitidas o, retrotraer las actuaciones de dicho órgano rector a un determinado momento procedimental, véase por todas, las. las SSTC 124/1995, de 18 de julio (consecuencia del recurso de amparo 2208-1994, contra Resoluciones de la Mesa del Parlamento de la Asamblea Regional de Murcia en las que declara la inadmisión a trámite de la proposición de Ley núm. 21, de reforma de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia), 38/1999, de 22 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 3979-1995, contra Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias por lo que se inadmitió a trámite la Proposición de Ley, presentada por el Grupo parlamentario de Izquierda Unida, sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General de dicho Principado), 107/2001, de 23 de abril (consecuencia del recurso de amparo 3353-1998, promovido por don Antonio Joaquín Dólera López, Diputado y Portavoz del Grupo parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes en la Asamblea Regional de Murcia, contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara que desestimó la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 11 de marzo de 1998, por el que se inadmitió a trámite una pregunta formulada al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Asamblea Regional, relativa a la enseñanza secundaria), 227/2004, de 29 de noviembre (consecuencia del recurso de amparo 3811-2003, promovido por cuatro diputados del Grupo parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, en relación con la disolución de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero "Prestige"), 78/2006, de 13 de marzo (consecuencia de los recursos de amparo 550-2004 y 1403-2004 (acumulados), Interpuestos por Antonio Sanz Cabello, Diputado y Portavoz del Grupo parlamentario Popular de Andalucía, contra la Mesa del Parlamento de Andalucía sobre inadmisión a trámite de proposiciones no de ley relativas a "Rectificación del Presidente de los socialistas catalanes" y a "Declaraciones del Secretario General del PSOE"), 74/2009, de 23 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 8664-2005, promovido por don Carles Arnal Ibáñez y otros diputados de las Cortes Valencianas contra tres acuerdos de la Mesa que rechazaron varias preguntas y la petición de comparecencia ante el Pleno del Consejero de Territorio y Vivienda), 190/2009, de 28 de septiembre (consecuencia del recurso de amparo 1939-2005, promovido por don Eduardo Zaplana Hernández-Soro contra acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados en relación con la inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia en Comisión del Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores "para aclarar los hechos relacionados con la denuncia presentada por un medio de comunicación y la posterior apertura y cierre de la investigación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en relación con la venta de FG Valores a Merry Linch"), 44/2010, de 26 de julio (consecuencia del recurso de amparo 7077-2009, promovido por cuatro Diputados de las Cortes Valencianas, respecto a diversos acuerdos de la Mesa de las citadas Cortes que inadmitieron a trámite diversas preguntas parlamentarias y una proposición no de ley), 27/2011, de 14 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 269-2010, promovido por tres Diputadas de las Cortes Valencianas respecto a diversos acuerdos de la Mesa de dichas Cortes que inadmitieron a trámite tres preguntas parlamentarias), 29/2011, de 14 de marzo (consecuencia del recurso de amparo 2129-2010, promovido por doña Mónica Oltra i Jarque, Diputada las Cortes Valencianas, respecto a diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara, que inadmiten a trámite una proposición no de ley y una pregunta parlamentaria), 191/2013, de 18 de noviembre (consecuencia del recurso de amparo 2534-2012, promovido por doña Rosario Margarita Sanz Alonso, del Grupo parlamentario Esquerra Unida, respecto de las Resoluciones de la Mesa de las Cortes Valencianas que rechazaron dos solicitudes de comparecencias ante la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda), 158/2014, de 6 de octubre (consecuencia del recurso de amparo 3285-2012, promovido por doña Mónica Oltra i Jarque en relación con los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas que inadmitieron a trámite una proposición no de ley), 200/2014, de 15 de diciembre (consecuencia del recurso de amparo 405-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara, sobre inadmisión de varias proposiciones no de ley y una interpelación), 201/2014, de 15 de diciembre (consecuencia del recurso de amparo 3382-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara, sobre inadmisión de preguntas de respuesta oral ante el Pleno), 202/2014, de 15 de diciembre (consecuencia del recurso de amparo 4140-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara, sobre inadmisión de distintas solicitudes de comparecencia y una proposición no de ley) y 213/2014, de 18 de diciembre (consecuencia del recurso de amparo 4522-2012, promovido por doña Mireia Mollá Herrera y doña Mónica Oltra i Jarque, Diputadas de las Cortes Valencianas, en relación con los acuerdos de la Mesa de la Asamblea, sobre inadmisión a trámite de diversas proposiciones no de ley).

Como casos específicos, el Tribunal Constitucional declara la vulneración de los derechos de los recurrentes, pero inadmite los recursos de amparo al encontrarse en el momento de dictarse el fallo en una legislatura ya finalizada respecto de los acuerdos adoptados y recurridos, por lo que no cabe adoptar en el fallo de las Sentencias una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado, SSTC 107/2001, de 23

En conclusión, la autonomía parlamentaria ha de entenderse en la actualidad dentro del marco configurado por el art. 9.1 CE que sitúa a todos los poderes públicos (incluido el Poder Legislativo) sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, pese a la existencia de actos parlamentarios que no están sujetos al control como consecuencia de la autonomía parlamentaria. Y ello porque al disponer el art. 42 de la LOTC del control por la vía de amparo de unos determinados actos sin valor de ley emanados del parlamento, *sensu contrario*, se está dejando sin control jurisdiccional otros tipos de actos. Por ello, BASTIDA FREIJEDO y REQUEJO PAGÉS<sup>115</sup>, así como CALLE MEZA<sup>116</sup> mantienen la tesis de que el precitado precepto legal es inconstitucional, en cuanto que establece una zona de actuación parlamentaria en la cual no existe control jurisdiccional alguno, propugnando la reforma legal consistente en el establecimiento de un control jurisdiccional de todos los actos sin valor de ley del parlamento.

En cualquier caso, como síntesis, actualmente quedan exentos de control externo los actos internos de la Cámara que las mismas realizan, directamente relacionados con las funciones constitucionales y estatutarias, que carezcan de rango de ley y que, además, no violen derechos constitucionales susceptibles de amparo ante el Tribunal Constitucional, todo ello, en virtud del principio de autonomía parlamentaria; no obstante lo anterior, se va abriendo una nueva vía, a través del propio Tribunal Constitucional que tiene la tesis del

---

de abril (consecuencia del recurso de amparo 3353-1998, promovido por don Antonio Joaquín Dólera López, Diputado de la Asamblea de Murcia, respecto a los Acuerdos de la Mesa de la citada Asamblea, que inadmitieron a trámite una pregunta, formulada al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno, acerca de la enseñanza secundaria), 203/2001, de 15 de octubre (consecuencia de los recursos de amparo 3900-1998, 3902-1998, 3903-1998 y 3904-1998 (acumulados), promovidos por don Joan Saura Laporta, frente a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, que inadmitieron a trámite solicitudes de información a la Administración General del Estado, sobre expedientes de infracción instruidos por la Agencia Estatal de Administración Tributaria), 177/2002, de 14 de octubre (consecuencia de los recursos de amparo 4507-1997 y 5422-1998, promovidos por el Grupo parlamentario Socialista, respecto de los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmitieron a trámite la solicitud de comparecencia de los Presidentes de Telefónica de España, S.A., y de la Empresa Nacional de Electricidad, S.A.), 90/2005, de 18 de abril (consecuencia del recurso de amparo 2603-2001, promovido por don Jesús Caldera Sánchez-Capitán contra la Mesa del Congreso de los Diputados, en relación con la solicitud, del Grupo parlamentario Socialista, de comparecencia del Fiscal especial anticorrupción ante la Comisión mixta para el estudio del problema de las drogas), 141/2007, de 18 de junio (consecuencia del recurso de amparo 4142-2001, promovido por don José Toledo Sobrón y otro Diputado más del Parlamento de La Rioja, frente a los Acuerdos de la Mesa del citado Parlamento, en relación con la disolución del Grupo parlamentario del Partido Riojano) y 33/2010, de 19 de julio (consecuencia del recurso de amparo 4321-2005, Promovido por don Joan Ribó i Canut, don Carles Arnal Ibáñez y doña Dolors Pérez Martí, Diputados del Grupo Parlamentario Esquerra Unida-Els Verds-Entesa Valenciana en las Cortes Valencianas, frente a varios acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas que inadmitieron a trámite tres preguntas parlamentarias, al considerar que se referían a consultas de índole estrictamente jurídica).

<sup>115</sup> BASTIDA FREIJEDO, F. J., REQUEJO PAGÉS, J. L., *Cuestionario comentado de derecho constitucional: el sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional*, 2ª ed. Barcelona: Ariel, 2009.

<sup>116</sup> CALLE MEZA, M. L., op. cit., pág. 206.

sometimiento pleno de los Parlamentos a la ley y al Derecho y de la consideración como actos jurídicos de todos los actos de los poderes públicos del Estado. En este sentido, la STC 50/2008 de 14 de abril, que desestimó diversos recursos de amparo interpuestos contra el Auto dictado por la Sala del art. 61 de la LOPJ del Tribunal Supremo, de 1 de octubre de 2003. Por otro lado, la precitada anteriormente STS 54/2008, de 8 de abril, (RJ 2008\1325), Sala de lo Penal<sup>117</sup>, al declarar que “*la invocación del principio de autonomía parlamentaria como barrera frente al deber de acatamiento de las resoluciones judiciales ex art. 118 de la CE, carece también de fundamento.*”

### **1.5. Las vertientes de la autonomía parlamentaria: la facultad normativa.**

La autonomía parlamentaria, también denominada por parte de la doctrina como “prerrogativas o privilegios parlamentarios”, engloba tres vertientes que son las formas en las que se exterioriza la misma. En puridad, no son en sí mismos los fines constitucionales, y en su caso, estatutarios, que las cámaras legislativas deben cumplir, pero, no cabe duda alguna, que son necesarias para dar cumplimiento a la finalidad institucional.

PÉREZ SERRANO apunta que “*la esencia de los privilegios parlamentarios consiste en constituir garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que vinieran a perturbar su funcionamiento*”<sup>118</sup>.

En la misma línea, como “corolario de superioridad” del legislativo, precisa SANTAOLALLA LÓPEZ “*que las Cámaras no pueden quedar sujetas en su organización y funcionamiento a otras instancias estatales, estando así investidas de unas características que tradicionalmente han sido conocidas como prerrogativas o privilegios parlamentarios. Estas prerrogativas se traducen en una serie de poderes y facultades relativos a su régimen interno, que aseguran su independencia y autonomía frente a otros poderes y órganos.*”<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Esta STC anula la Sentencia dictada por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 19 de diciembre de 2006, y condena a diversos miembros de la Mesa del Parlamento Vasco como autores de un delito de desobediencia.

<sup>118</sup> PÉREZ SERRANO, op. cit., pág. 771.

<sup>119</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ, F., Derecho parlamentario español. Madrid: Espasa-Calpe, 1990, pág. 53.

Estos ámbitos son: normativo, administrativo y presupuestario<sup>120</sup>. Empero algunos autores citan a un cuarto denominado “gobierno interior”<sup>121</sup>. No obstante, desde nuestro punto de vista, es precisamente el gobierno interior de la propia Cámara la que necesita de la existencia del resto de las vertientes, pues es la que valida, y a la vez exige, la existencia de unas normas, de una administración interna y un presupuesto propio que posibiliten plenamente la autonomía parlamentaria, para que ésta, a su vez, provoque el

---

<sup>120</sup> PÉREZ SERRANO cuando se refiere a ellos los denomina “reglamentario, presupuestario y el de organización de sus servicios internos”. Nosotros creemos que es más acertado denominarlo normativo en vez de reglamentario, pues el reglamento parlamentario no es la única norma, aunque sí la más importante, que constituye el objeto principal de la facultad normativa de las asambleas parlamentarias. En el caso de la organización de sus servicios internos, igualmente pensamos que es más idóneo la denominación de vertiente administrativa pues a través de la misma como la Cámara llevará a cabo la organización de los servicios que forman parte de su administración. Por otra parte, es interesante apuntar que este autor llama a estas vertientes “privilegios colectivos”, diferenciándolos de los “privilegios individuales”, ya que los primeros pertenecen a la asamblea legislativa y “procuran garantizar su vida como Cuerpo”, mientras que los segundos, “aun correspondiendo en principio a la Cámara y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan a favor de los parlamentarios”. El sentido de estos “privilegios colectivos” consiste para este autor en “constituir garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que vinieren a perturbar su funcionamiento”. PÉREZ SERRANO, op. cit., pág. 771.

En idéntico sentido, MORODO LEONCIO define el principio de autonormatividad de los parlamentos como la “facultad de toda Asamblea política, deliberante y representativa, de otorgarse su propio Reglamento interno [...]”, MORODO LEONCIO, R. “El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, núm. 7 (1960), pág. 69. Este es un ejemplo más como hay un número de autores que identifican la potestad normativa de las cámaras con la potestad reglamentaria.

Otros autores, véase p. ej. DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., La autonomía administrativa cit., págs. 52 y ss., respecto a las tres manifestaciones específicas de la autonomía parlamentaria, se refieren a la autonomía normativa (autonomía reglamentaria o autonomía en sentido estricto), la autonomía administrativa (autoadministración o autarquía), en la cual se encuadra la autonomía de personal, y la autonomía jurisdiccional (autodiquía o autocrínía).

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha relacionado la autonomía reglamentaria con la propia autonomía parlamentaria. Si bien la autonomía parlamentaria se manifiesta de diferentes formas, tradicionalmente se afirma que la máxima expresión de la misma es la capacidad para dotarse de su propio reglamento “sin interferencias de otros órganos o poderes del estado” (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12<sup>o</sup>. Consecuencia del conflicto entre órganos constitucionales 4476-1995, promovido por el Gobierno contra el Senado, en relación con el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no admitir a trámite la declaración de urgencia del Gobierno, relativa a la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica sobre regulación de la interrupción voluntaria del embarazo, al entender invasión de la facultad del Gobierno para declarar urgentes los proyectos de ley) mediante la que ejerce su potestad de autoorganización y en el que se “disciplina las reglas de juego parlamentario” (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2<sup>o</sup>). En el mismo sentido, la STC 97/2002, de 25 de abril (consecuencia de los recursos de inconstitucionalidad 3492-1995 y 3672-1995 (acumulados), promovidos por el Gobierno y el Parlamento de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears contra la Ley 26/1995, de 31 de julio, por la que se declara reserva natural las Salinas de Ibiza (“Ses Salines”), las Islas des Freus y las Salinas de Formentera).

<sup>121</sup> Básicamente estos autores se apoyan en la estructura que el legislador español ha dado al art. 72 CE al disponer en el párrafo primero que “Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos (...)”, en el párrafo segundo, que “Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y (...)” y en el último de ellos “Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos (...)”

desenvolvimiento de las funciones encomendadas por el ordenamiento constitucional, y estatutario, en su caso, a las Cámaras legislativas.

E incluso, desde el prisma del Tribunal Supremo:

*“a la vista de la delimitación constitucional del principio de autonomía parlamentaria, éste puede descomponerse en una autonomía reglamentaria, una autonomía presupuestaria, una autonomía para regular su personal, una autonomía para regular su organización y su funcionamiento y una autonomía administrativa”*.<sup>122</sup>

Nos centraremos en la facultad normativa, pues al amparo de la misma se va a llevar a cabo la elaboración y aprobación del estatuto del personal, como norma encargada de la regulación de los medios humanos necesarios, al objeto de posibilitar al parlamento la realización de sus funciones superiores y básicas que el orden constitucional y, en su caso, estatutario, encomiendan a las Cortes Generales, y asambleas legislativas, respectivamente, como son la función legislativa y la de control e impulso al gobierno, fundamentalmente.

Las cámaras parlamentarias se dotan de normas organizativas en virtud de la vertiente normativa. Ello es consustancial a cualquier sistema parlamentario a los efectos de que los parlamentos puedan elaborar y aprobar su normativa interna sin injerencia ajena. Reviste tal importancia que GÓMEZ RIVAS destaca el significado de la constitucionalización de la autonomía reglamentaria.<sup>123</sup>

Por su parte, DÍEZ-PICAZO define en sentido estricto la manifestación normativa, cuando el titular de la autonomía no está plenamente sometido al sistema ordinario de producción normativa o sistema estatal de fuentes del Derecho, sino que goza de la potestad de dictar normas para sí mismo.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> STS 54/2008, FJ 3º, núm. V. apdo. B, de 8 de abril (RJ 2008\1325)

<sup>123</sup> GÓMEZ RIVAS, J. V., *La administración parlamentaria española: creación y consolidación*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1993, pág. 51.

Este autor destaca, la importancia de la constitucionalización de la autonomía reglamentaria de las Cámaras, pero, a nuestro parecer, lo hace sesgadamente, porque no cita la facultad para aprobar el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, a pesar de que es regulado constitucionalmente en el mismo precepto constitucional (art. 72 CE), procediendo, de este modo, por dicho autor, al estudio de la autonomía reglamentaria, sin hacer mención en ningún momento de la facultad que la Carta Magna otorga a las Cámaras en relación a dicho Estatuto, y que juntos formarían de modo conjunto la autonomía normativa, sin menoscabo del resto de normas y disposiciones.

<sup>124</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. Mª., *La autonomía administrativa cit.*, pág. 52.

De este modo, PITARCH SEGURA<sup>125</sup> define la autonormatividad del Parlamento en sentido negativo, como “*la imposibilidad de obligar a un Parlamento democrático a incorporar a su reglamento, o a sus reglas básicas de funcionamiento, disposiciones contrarias a su voluntad*”.

De la anterior definición, podemos deducir dos consecuencias fundamentales:

La primera consecuencia se corresponde con la autonomía parlamentaria normativa, es decir, que el parlamento es el titular de esa autonomía normativa, de esa potestad. Esto está relacionado con la reserva material a favor de la cámara legislativa, por la cual se imposibilita cualquier injerencia normativa ajena a la misma. Esto deviene en fundamental si tenemos en cuenta que la facultad de organización de la propia Cámara parlamentaria ha de recaer en sí misma, en los órganos que sus normas establezcan. No obstante, como tendremos ocasión más adelante de explicitar, hay diferencias de las Cortes Generales respecto a las asambleas legislativas de las CCAA en tanto que sus respectivos EEAA recojan expresamente las potestades referidas atribuyéndoselas a los diferentes órganos legislativos.

La segunda consecuencia de esta definición supondría que no solo deriva de esta facultad autonormativa el reglamento parlamentario, sino también cualesquiera “reglas básicas de funcionamiento”<sup>126</sup>. Por consiguiente, pensamos que es más correcto hablar de autonomía normativa del parlamento que únicamente de autonomía reglamentaria, pues el

---

<sup>125</sup> PITARCH SEGURA, I. E., “Las resoluciones normativas”. En: *Las Fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, pág. 96.

<sup>126</sup> Es habitual encontrarnos con definiciones de autores, de “autonomía normativa”, referida únicamente en relación al reglamento, obviando por completo la capacidad normativa relativa al estatuto del personal. Véase, por ejemplo, la definición de autonomía normativa que ofrece JOAQUÍN J. MARCO, y que autodenomina también autonormatividad o manifestación normativa de la autonomía, como “*aquella facultad que tiene toda Asamblea (política, deliberante y representativa) de otorgarse su propio Reglamento mediante una resolución aprobada por ella misma.*” MARCO MARCO, J.J., op. cit., pág. 51.

En el mismo sentido parece entender DÍEZ-PICAZO el concepto de “autonomía normativa” cuando la define como “*aquella prerrogativa que tienen las Cámaras para regular por sí solas su organización y funcionamiento. La autonomía normativa se ejerce por medio de la potestad reglamentaria de las Cámaras, así denominada porque el acto normativo en que se plasma es el reglamento parlamentario*”, DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., La autonomía administrativa cit., págs. 73-74.

En base a ello, este autor estaría descartando el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas como aquel dictado en virtud de dicha autonomía normativa; no obstante, esta afirmación no es cierta al afirmar más adelante el mismo que “*En nuestro Derecho existen también otros reglamentos parlamentarios que son comunes para ambas Cámaras (...) tal es el caso del Reglamento de las Cortes Generales (...) así como del Estatuto del Personal (...)*”. En definitiva, lo que ocurre, es que este profesor está denominando “también” reglamento parlamentario al Estatuto del Personal.



precepto constitucional alude a varios tipos de normas<sup>127</sup>, y en tal sentido, y acorde con la presente definición, la autonormatividad del Parlamento podría englobar, desde nuestro punto de vista, dos tipos de normas, básicas o fundamentales, sin obstáculo alguno para la existencia de otras. Estas son:

- Reglamento parlamentario
- Estatuto del personal

Por tanto, “*el principio de autonormatividad puede satisfacerse a través de una multiplicidad de normas de creación parlamentaria [...]*”<sup>128</sup>, aunque no cabe duda que es el reglamento parlamentario el que constituye el verdadero código parlamentario y fuente esencial del derecho en el parlamento.

Sin embargo, a pesar de que la vertiente normativa es la necesaria para dotar a la cámara legislativa de un estatuto del personal, las tres vertientes enunciadas conforman, a nuestro juicio, una sinergia que contribuirán a la posibilidad por parte del parlamento para dotarse de dicho estatuto, determinando de este modo su naturaleza jurídica, habida cuenta de que la elaboración de la citada norma sería también debida a su autonomía administrativa, a cuyos efectos se erige como necesaria. E igualmente a la vertiente presupuestaria que se constituye en fundamental, en tanto que normas de las asambleas legislativas pueden verse impedidas, e incluso vaciadas de contenido si dichas cámaras parlamentarias dependen presupuestariamente de directrices ajenas a la voluntad de las mismas, v. gr. directrices al amparo de presupuestos estatales y/o autonómicos, leyes orgánicas u otras leyes en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE. Si bien, como dice GARCÍA-ESCUADERO, es más apropiado utilizar la denominación “*autonomía financiera*” en vez de “*autonomía presupuestaria*” porque de este modo, el ámbito de la misma se está refiriendo al ciclo presupuestario en su conjunto, ya que en el segundo de los casos conllevaría únicamente a la aprobación de los presupuestos, siendo la norma superflua al disponerlo de este modo el art. 134 CE<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Los Reglamentos parlamentarios correspondientes a cada una de las Cámaras legislativas que conforman las Cortes Generales, el Reglamento de éstas últimas, así como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

<sup>128</sup> MORALES ARROYO, J. M., [et al.]; Artículo 102. Autonomía Parlamentaria cit., pág. 1674.

<sup>129</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Artículo 72.1: autonomía funcional de las cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal”. En: *Comentarios a la Constitución Española*, Alzaga Villaamil, O., (dir.). Vol. VI. Madrid: Cortes Generales, Edersa, 1998, pág. 416.

Esta autonomía supone a la Cámara disponer de unos recursos propios con los que poder atender, de forma independiente los gastos necesarios que precisa para desarrollar su propia administración, la Administración parlamentaria, en sus dos facetas fundamentales: los medios personales y materiales.

Si bien, el Tribunal Constitucional recuerda, en relación con las Cortes Generales, que:

*“La autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 C.E.) no cobija una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art. 72.1 C.E.”*<sup>130</sup>

Es evidente que, si la facultad normativa de las Cortes Generales no comporta una facultad de carácter genérico, a pesar de que es una norma directamente incardinada en la Constitución<sup>131</sup>, las facultades normativas de las asambleas legislativas de las CCAA, de forma análoga y mimética, estarán sujetas a lo que dispongan las normas que le dan cobertura.

Por otra parte, en lo concerniente a la creación de este tipo de normas, es decir, a los efectos de la iniciativa, enmienda y aprobación de estas facultades normativas, el constituyente podría haber optado como producción de este tipo de normas (reglamento parlamentario y estatuto del personal) por el sistema ordinario de elaboración legislativa, con reserva de ley a favor del Poder Legislativo o, como se ha hecho, es decir, como facultad de la Cámara en materia normativa.

---

<sup>130</sup> STC 121/1997, de 1 de julio. FJ 10º que, si bien habla de la potestad normadora en general, se está refiriendo al EPCG, pues esta sentencia es en relación al recurso de amparo núm. 442/95, contra la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, de 20 de mayo de 1988, por la que se dictan Normas Reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, y la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1994 (RJ 1994\7339).

<sup>131</sup> STC 139/1988, de 8 de julio. FJ 2º. El Tribunal Constitucional afirma que “(...) *el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (...) no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución.*” Sentencia que es consecuencia del recurso de amparo constitucional contra el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de noviembre de 1985, por el que se modifica el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983.

Anteriormente, el Tribunal Constitucional había establecido idénticos extremos relativos a los reglamentos parlamentarios. STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 2º “[...] *Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento [...]*”. Sentencia que es consecuencia del recurso de amparo constitucional 164-1983 contra el acuerdo del Congreso de los Diputados, de 14 de diciembre de 1982, que declaró la suspensión de los derechos y prerrogativas parlamentarias de los actores, por falta de juramento o promesa de acatamiento de la Constitución por los Diputados de la Agrupación Electoral Herri Batasuna.

DÍEZ-PICAZO<sup>132</sup> piensa que el constituyente español optó por esta segunda solución por ser la mejor garantía para la independencia de las Cámaras. Ello porque si se hubiera inclinado por la primera de las opciones, hubiera ocasionado una posible intromisión del Gobierno en la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE), así como, en el caso del Estado, la necesaria intervención de las dos Cámaras legislativas, aunque la norma aplicable fuera únicamente a una de ellas, dado el procedimiento legislativo bicameral.

Además de lo aportado por el citado autor, habría que añadir, desde nuestro punto de vista, que la solución no optada por el constituyente otorgaría al Gobierno toda una serie de intervenciones contempladas en los diversos ítems del procedimiento legislativo, como pueden ser, a modo de ejemplo, la manifestación del criterio del Gobierno a la toma en consideración de la proposición de ley o la no conformidad a la tramitación. A ello, además, habría que sumarle que en la fase de integración de la eficacia de la ley (sanción y promulgación), se necesitaría del Poder Ejecutivo.

No obstante lo anterior, y aún en la creencia como mejor solución, la adoptada, en tanto que se otorga un carácter más sistemático a la elaboración de la norma y mayor efectividad en pro de la independencia parlamentaria, entendemos, sin embargo, que la solución adoptada, tanto por el texto constitucional, como por los estatutarios, conlleva el problema de la posición de estos tipos de normas en el sistema de fuentes, ya que tanto la naturaleza jurídica y procedimiento de aprobación difieren del sistema ordinario de elaboración de normas. Cuestiones éstas que son objeto de estudio en lo referente al estatuto del personal de las asambleas legislativas de las CCAA.

En conclusión, el parlamento, en virtud de la autonomía normativa, dispone de una capacidad para dictar para sí normas, cuyo sistema de producción normativa se aparta del ordinario, al igual que sucede con otras normas, las cuales no les son de aplicación. Véase, a

---

<sup>132</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., La autonomía administrativa cit., pág. 33. Además, este autor afirma que, en el caso de la primera opción, “*cualquier ley podría vulnerar impunemente la regulación orgánica de las Cortes y, en particular, las garantías de las minorías parlamentarias*” en virtud del principio del *contrarius actus* (dado que una ley se deroga mediante otra posterior). No obstante, discrepamos en este punto, dado que, previamente, se ha establecido como hipótesis que la solución vendría dada por una expresa reserva de ley a favor del parlamento en esta materia, por lo que hay que entender, en el caso de *lex posterior derogat legi priori* que en la *lex posterior* también jugaría dicho principio.

modo de ejemplo, las SSTs de 13 de enero de 2000 (RJ 2000\551)<sup>133</sup>, de 4 de mayo de 2005 (RJ 2005\10124)<sup>134</sup> y de 14 de noviembre de 2000 (RJ 2000\10364)<sup>135</sup>

## **2. La regulación por la Constitución y los EEAA de la autonomía parlamentaria de las asambleas legislativas.**

### **2.1. La regulación por la Constitución**

La Constitución de 1978 establece en su artículo 66, de forma somera, las funciones constitucionales de las Cortes Generales. Igualmente hace respecto al resto de los poderes constitucionales en otros artículos de la Carta Magna, conformando la división de poderes una de las características definatorias del Estado de Derecho. En tal sentido, el párrafo segundo del citado artículo establece que *“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”*. Si bien, no menos importante lo constituye el primer inciso de su párrafo primero, cuando le atribuye la representación del pueblo español. Entendemos que, precisamente, en virtud de los dos párrafos citados, el tercer y último párrafo del susodicho artículo dice que *“Las Cortes Generales son inviolables”*, estableciendo de este modo un sistema de garantías con lo que englobaría, o al menos, ampararía la autonomía del Poder Legislativo. En este sentido, para ANDREA

---

<sup>133</sup> Como consecuencia del desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Aurelio R. P. contra el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 2 de junio de 1992, sobre concurso-oposición para provisión de plazas del Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales, al no aparecer en el anexo publicado con los aspirantes que habían resultados definitivamente elegidos para cubrir plazas, alegando que debía haberse adjudicado una de las plazas, al ser minusválido y existir la obligación legal de reservar a éstos un 3% de plazas en las convocatorias, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 226/1991, de 22 de febrero, por el que se aprobó la oferta de empleo público en el ámbito de la Administración Civil del Estado para 1991. Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta celebrada el día 2 de junio de 1992, acordaron la desestimación de este recurso, con el argumento de que lo dispuesto en el RD 226/1991 no es aplicable a las Cortes Generales, que en virtud de la autonomía proclamada en el artículo 72 de la Constitución Española, se rigen por lo dispuesto en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y sus normas de desarrollo para todo lo referente al ingreso de los funcionarios de las Cámaras, siendo así que ni el Estatuto ni sus normas de desarrollo ni la propia convocatoria del concurso-oposición establecen un turno reservado para personas minusválidas.

<sup>134</sup> En relación con el recurso contencioso-administrativo interpuesto en materia de personal, en cuya sentencia se recoge que la Ley 53/84, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en la que el recurrente basa su argumentación, no es aplicable a los funcionarios de las Cortes Generales, sino a aquellos funcionarios de las Administraciones Públicas sometidos al estatuto general de la Función Pública, ya que el personal de las Cortes Generales está sometido, por mandato de la Constitución (artículo 72 de la CE) a un Estatuto propio, en el cual están reguladas las incompatibilidades de sus funcionarios.

<sup>135</sup> En este caso, pese a estar regulados por una norma de carácter general de la Función Pública, es así por la “remisión recepticia” que hace el EPCG, tal como se deja constancia con ocasión del recurso contencioso-administrativo interpuesto en materia de aplicación del reglamento disciplinario por las Mesas del Congreso de los Diputados y Senado contra un funcionario de la Cámara. El demandante aludía a la falta del principio de legalidad mientras que se acepta la “remisión recepticia con transmisión de rango” que hace el EPCG.

MANZELLA<sup>136</sup> el párrafo referido tiene “*un valor de refuerzo de todo el sistema de garantías de que gozan las Cámaras en el sistema español, con lo que la disposición del artículo 66, ap. 3, cubriría [...] la específica autonomía y la misma continuidad de las Cámaras frente a los demás poderes del Estado*”.

Pues bien, es la propia Constitución, la que materializa en el art. 72, en relación con las funciones y atribuciones establecidas en el art. 66, y al objeto de garantizarlas, la autonomía parlamentaria de dichas Cámaras. Si bien, curiosamente, en ninguna parte del citado precepto se menciona expresamente los términos “autonomía parlamentaria”. Esta circunstancia tiene su origen en el propio inicio de la elaboración del texto constitucional, pues el mismo apenas ha sufrido modificación alguna desde su publicación como Anteproyecto de Constitución.<sup>137</sup> A pesar de la ausencia de dichos términos, no solo en el art. 72, sino en toda la Carta magna, ello no es óbice para que dicho artículo atribuya todo un compendio de facultades relativas al funcionamiento y a la organización internos y que configuran las vertientes de la autonomía parlamentaria de las Cortes Generales. Todo lo anterior es confirmado por el texto siguiente:

*“Artículo 72*

*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.”*

---

<sup>136</sup> MANZELLA, A., “Las Cortes en el sistema constitucional español”. En: *La Constitución española de 1978*, García de Enterría Martínez-Carande, E. y Predieri, A. (coord.). Madrid: Civitas, 1981, pág. 488.

<sup>137</sup> El Anteproyecto de Constitución, publicado en el BOC (Boletín Oficial de las Cortes) núm. 44, de fecha 5 de enero de 1978, configuraba de la siguiente forma el artículo 64 (actual artículo 72):

*“Artículo 64*

*1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos y el estatuto de su personal y aprueban autónomamente sus presupuestos.*

*2. Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso.*

*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.”*

Por el contrario, nada dice la Constitución sobre la autonomía parlamentaria de las asambleas legislativas de las CCAA, ni directa, ni indirectamente. En tal sentido, y así lo recoge el Tribunal Constitucional cuando dijo que “[...] *no existe, a diferencia de las Cortes Generales, una garantía constitucional al respecto* [...]”;<sup>138</sup> por otro lado, lógico si tenemos en consideración tres factores:

1.- La constitución de las CCAA constituyen un derecho dispositivo, esto es, no existe obligación de la existencia de las mismas.

2.- Posiblemente, cabría pensar que el constituyente, entre otras razones, por la expuesta anteriormente, no estimara conveniente descender a una regulación excesiva de aquellos órganos que previsiblemente pudieran constituirse en el seno de la organización de las propias CCAA, y por ello, dejara en manos de las mismas la capacidad de autoorganización<sup>139</sup> a través de sus EEAA. De hecho, así lo afirmó, el Tribunal Constitucional al declarar que

*“[...] la organización de las instituciones de las Comunidades Autónomas viene encomendada por la Constitución al Estatuto de Autonomía como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma [art. 147.1 y 2.c) CE]; y será pues el Estatuto de cada Comunidad el que, dentro del respeto a las previsiones constitucionales – como ejemplo las contenidas en el art. 152 CE-, deba trazar las líneas esenciales a que deberá ajustarse la organización y funcionamiento de la propia Cámara legislativa. Pero no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 CE”*<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4º

<sup>139</sup> Entendemos por capacidad de autoorganización o “*derecho de autoorganización*”, las “*normas de organización y procedimiento*” que se dan a sí mismos las asambleas legislativas, GARCÍA PECHUÁN, M., “Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias”. *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 58 (2000), pág. 71.

<sup>140</sup> STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6º. Esta sentencia es consecuencia del recurso de inconstitucionalidad 838-1985, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el núm. 2 del apartado 2 del art. 165 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985, que dice textualmente “*El Convenio Económico será objeto de un debate de totalidad ante el Pleno del Parlamento de Navarra y, sometido a votación en su conjunto, requerirá mayoría absoluta de votos favorables para su aprobación*», al entender que resulta contrario a la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, así como a la

3.- Con independencia de lo anterior, en aquellos supuestos donde se constituyan las CCAA, el art. 152 CE prevé la existencia de una asamblea legislativa, si bien, no establece las funciones que tiene encomendadas, ni las potestades atribuidas, a diferencia del Consejo de Gobierno de las mismas, al que le atribuye “*funciones ejecutivas y administrativas*”. A mayor abundamiento de lo anterior, el precitado artículo establece una única función a la asamblea legislativa, y es cuando al citar al Presidente de la comunidad autónoma, dispone que será “*elegido por la Asamblea, de entre sus miembros...*”.

Lo único que la Constitución establece respecto a las asambleas legislativas, al margen de lo expuesto en el párrafo anterior, es la exigencia de que sea “[...] *elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio [...]*”.<sup>141</sup>

Pero es necesario recordar que el susodicho art. 152 CE se refiere únicamente a “[...] *los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior [...]*”, esto es, aquellos estatutos que han sido aprobados por el procedimiento previsto en el art. 151 (llamadas de “primer grado”).

A pesar de que la Constitución no establece un sistema análogo para las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía ordinaria del art. 143 (llamadas de “segundo grado”), estas, al amparo de sus EEAA, disponen de una organización institucional idéntica a las de “primer grado”.

Es obvio, vista la parquedad de la Constitución en la regulación que hace de las asambleas legislativas de las CCAA, que no regule la cuestión de la autonomía parlamentaria de las mismas. Si bien hay otra explicación de esta ausencia reguladora en la Carta Magna en palabras de AGUILÓ, SEVILLA y VISIEDO, para quienes “*no cabe aplicar un distinto criterio al referirse a la autonomía de las Cortes Generales y a la de los distintos Parlamentos Autónomos*”<sup>142</sup>.

Consecuentemente con todo lo expuesto anteriormente, las cámaras autonómicas “*no reciben directamente de la Constitución su status y competencias esenciales, sino de sus*

---

Constitución, en cuanto requiere una mayoría absoluta de votos favorables. Creemos que es ilustrativo manifestar que el Tribunal Constitucional acordó desestimar el recurso de inconstitucionalidad.

<sup>141</sup> Si bien, del examen del art. 152.1 CE se constata que hay una separación de las funciones del gobierno respecto de las funciones de las asambleas legislativas.

<sup>142</sup> AGUILÓ I LUCIA, L., SEVILLA MERINO, J., VISIEDO MAZÓN, F.J., op. cit., pág. 199.

*Estatutos de Autonomía*”<sup>143</sup>, por tanto, la autonomía de las asambleas legislativas de las CCAA no está garantizada por la Constitución, sino por sus respectivas leyes orgánicas, las cuales dictan una normativa similar al respecto.<sup>144</sup>

## 2.2. La regulación por los EEAA

Además, la Constitución española, como apunta MURO I BAS, desde el punto de vista del derecho comparado, contiene mayores precisiones respecto a la autonomía parlamentaria que el resto, e incluso respecto de las constituciones que conforman nuestro constitucionalismo, se aparta igualmente de ellas, ya que en estas últimas se referían genéricamente con la expresión “régimen interior” de las cámaras como objeto de reglamento parlamentario<sup>145</sup>.

A mayor concreción, por el principio de homogeneidad institucional, y de conformidad con los EEAA, no creo que exista inconveniente alguno en reconocer la autonomía parlamentaria a dichas asambleas legislativas de las CCAA, de forma análoga a la que dispone de las Cortes Generales, y de acuerdo con la división de poderes y el sistema de contrapesos institucionales. Si bien, desde un punto de vista de derecho positivo, la autonomía parlamentaria de las asambleas legislativas deberá de tener su acomodo jurídico con el reconocimiento que realicen los respectivos EEAA de las CCAA como normas institucionales básicas de las mismas, de conformidad con lo establecido en el art. 147 CE. En tal sentido, el Tribunal Constitucional, en sentencia ya citada anteriormente, estableció que “*La extensión de la autonomía de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas viene determinada por el Estatuto de cada una de éstas*”.<sup>146</sup>

Ello es consecuencia de que es la Constitución la que encomienda la organización de las instituciones de las CCAA a los diversos EEAA, en los términos establecidos en el art. 147 CE.

---

<sup>143</sup> CID VILLAGRASA, B.: La administración parlamentaria cit., pág. 126.

<sup>144</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., La autonomía administrativa cit., pág. 19.

<sup>145</sup> MURO I BAS, X., “Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), pág. 214. Las constituciones se referían con la expresión “*régimen interior*” a la organización y funcionamiento del parlamento, pero también a sus medios instrumentales. A tales efectos, véase el art. 127 de la Constitución de 1812, Art. 23 del Estatuto Real de 1834, art. 34 de la Constitución de 1876, art. 28 de la Constitución de 1845, art. 31 de la Constitución de 1856; art. 57 de la Constitución de 1931.

<sup>146</sup> STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4º.



En tal sentido, los EEAA han reconocido a través de sus cuerpos normativos la autonomía parlamentaria para sus asambleas legislativas como consecuencia de su naturaleza, vinculando la misma a su vez, la facultad autonormativa o principio de autonormatividad de las Cámaras. Si bien, las regulaciones son diferentes dependiendo de la comunidad autónoma que la realiza, lo cierto es que por mimetismo son similares. Tal vez, esa similitud viene determinada, de una parte, por la escasa originalidad del legislador autonómico, y por otra parte por las limitaciones constitucionales, pese a que la descentralización política es una invitación a la diferenciación. En cambio, el mimetismo de las asambleas legislativas, respecto al Derecho parlamentario de las Cortes Generales, puede ser considerado positivo pues ofrece uniformidad en el procedimiento de actuación.

Respecto a la regulación concreta de la autonomía parlamentaria realizada por los EEAA de las diversas CCAA, todos ellos hacen una mención de la misma, ya sea de forma expresa o no, salvo el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el cual se limita únicamente a la atribución a su Poder Legislativo (Cortes de Castilla-La Mancha) de una serie de funciones como constituyen la elección del órgano rector de la Cámara y fijación del presupuesto de la misma (art. 11 de Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha) así como los fines institucionales del citado Órgano (art. 9 de la mencionada Ley).<sup>147</sup>

---

<sup>147</sup> Véase el art. 58 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 102 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 27 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, art. 34 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y art. 16 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en los cuales se recogen expresamente el término “autonomía parlamentaria”.

Véase, en cambio, donde no se recoge dicha expresión, pero sin embargo se reconoce la autonomía parlamentaria, el art. 27 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, art. 12 de la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, art. 28 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, art. 12 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, art. 18 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 25 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 12 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 16 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, art. 45 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, art. 12 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Asamblea de Madrid y art. 23 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Por último, el art. 11 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, es el único que estatutariamente no reserva la autonomía parlamentaria de su parlamento, realizando solo la reserva de dos funciones como son la elección de la Mesa de la Cámara y la fijación del presupuesto de la misma (no encomienda su elaboración, aunque debe sobreentenderse que la misma debe corresponder a dicho Órgano Legislativo). Ni siquiera, cuando en los artículos 10, 11 o 21 establece determinada regulación como

En cualquier caso, es precisamente la autonomía parlamentaria de las asambleas legislativas la que dota de la facultad para la organización, funcionamiento, y normación internos de las mismas, como premisa básica en la que se basa la independencia del parlamento, para cumplir las atribuciones que les son propias, sin injerencias externas.

### **2.3. La vertiente normativa de las asambleas legislativas**

Consecuencia de lo anteriormente expuesto, es que el ordenamiento original, o sea, el ordenamiento constitucional, ha configurado que, en los ordenamientos derivados, tanto del Estado como de las CCAA, deba existir, además de las Cortes Generales, en el primero, unas asambleas legislativas en los respectivos ámbitos territoriales y competenciales de las CCAA, con funciones representativas y legislativas. Esta configuración del Estado-organización, *lato sensu*, conlleva para estos órganos una atribución de funciones propias del sistema parlamentario (en el esquema de separación de poderes Legislativo-Ejecutivo) así como aquellas instrumentales, para el cumplimiento de las primeras, relativas a la autoorganización, gestión de su patrimonio y gestión de su personal, entre las que destacamos los EEPP.

Y desde un punto de vista del Estado-ordenamiento, se crean dentro del esquema de las fuentes del Derecho, nuevos tipos de normas, realizando, por tanto, una función innovadora en el ordenamiento jurídico; concretamente, desde el punto de vista de la normativa interna de las asambleas, aquellas normas cuya validez tendrán como parámetro la Constitución y los respectivos EEAA que configurarán su libertad normativa. Es decir, la facultad normativa de las cámaras parlamentarias implica la propia contribución en la formación del Derecho parlamentario y, en su caso, en la del Derecho parlamentario administrativo, o si preferimos llamarle Derecho administrativo especial (como veremos), desde un punto de vista objetivo en relación al sujeto titular de la norma que la ejerce.

Y es que al objeto de poder disponer de un Poder Legislativo independiente, es necesaria una capacidad de autoregulación, es decir, que sus normas de organización y funcionamiento sean aprobadas, modificadas y/o derogadas por dicha Cámara parlamentaria, en tanto que las asambleas legislativas de las CCAA, como sujetos de producción normativa, tienen cierta libertad respecto al sistema ordinario de elaboración normativa, tanto estatal

---

reservada para el reglamento parlamentario, determina la mayoría de votos necesarios para su aprobación, ni que deba ser aprobado por la Cámara (aunque, al igual que sucede con el presupuesto de la misma, deberá sobreentenderse que corresponde al Parlamento y que se debe a una deficiente técnica legislativa en la elaboración de la norma básica estatutaria de dicha Comunidad autónoma.)

como autonómico, gozando de dicha facultad para dictar normas para sí. Es decir, la autonomía normativa debe ser entendida como un instrumento al objeto del aseguramiento de la autonomía orgánica-funcional de las asambleas legislativas. En sentido negativo, no podemos entender autonomía parlamentaria como soberanía parlamentaria, ya que como afirma KRIELE,<sup>148</sup> en el Estado constitucional ningún órgano dispone de una potestad incondicionada e ilimitada de crear Derecho, ya que la existencia de tal órgano y la del Estado constitucional es excluyente.<sup>149</sup>

No obstante, tal como apunta SORIANO HERNÁNDEZ<sup>150</sup>, podría plantear dudas acerca de la extensión de la autonomía parlamentaria a la actividad administrativa de las cámaras, al no estar la misma dentro de los fines institucionales, como ya en alguna ocasión hemos apuntado, si bien, no es menos cierto que para disponer de un Parlamento independiente, es necesario un Cuerpo de funcionarios propios, medios, facultades de policía en la sede y política de contratación, entre otros, y que, por tanto, no pertenezcan a otros poderes ajenos a la Cámara, en tanto que podrían haber intereses contradictorios. Y efectivamente, como afirma DÍEZ SÁNCHEZ al referirse a determinados actos que “claramente no entran dentro del ámbito de los fines institucionales de las Asambleas Legislativas”<sup>151</sup>, pero tiene sentido incluir esta facultad normativa dentro de la protección de la autonomía parlamentaria por los argumentos indicados.

Al hablar de las facultades normativas en general, vimos, desde dicha vertiente, como el art. 72 CE constituía la mejor opción para garantizar la independencia de las Cámaras, tanto por las razones expuestas, como por la rigidez del sistema, que exigiría una reforma constitucional para su modificación.

---

<sup>148</sup> KRIELE, M., *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimación del Estado constitucional democrático*. Buenos Aires: Depalma, 1980, págs. 49 y ss.

<sup>149</sup> PUNSET BLANCO, en aclaración de la afirmación de KRIELE, dice que “*Si la Constitución es norma que se impone a cualquier poder, que sujeta a normas toda la creación de derecho, allí donde hay Constitución no puede haber ningún soberano ni ninguna soberanía que no sea la de la Constitución misma, pues la idea de que una norma jurídica reconoce y regula un poder legibus solutus, un poder absoluto, es en sí misma contradictoria*” (pág. 214), si bien, este autor mantiene la tesis de que en el Estado constitucional hay soberano, como de hecho, la Constitución española así lo declara (pág. 215). Pero este soberano no es ninguno de sus órganos (pág. 243), sino que los mismos desempeñan estrictamente parcelas del ejercicio de una soberanía cuyo *dominus* es el pueblo español (pág. 228), PUNSET BLANCO, R., *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, págs. 214 y ss.

<sup>150</sup> SORIANO HERNÁNDEZ, E. “Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los parlamentos: en especial al personal de Corts Valencianes”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), pág. 277.

<sup>151</sup> DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., “Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16 (2005), págs. 25.

No obstante, en el caso de las asambleas legislativas, y tal como planteamos la cuestión al hablar de la autonomía parlamentaria <sup>152</sup>, si entendemos que su autonomía parlamentaria está basada en sus respectivos EEAA, se podrá, mediante reforma de ley orgánica que aprueba el estatuto respectivo, conceder, modular e incluso eliminar la autonomía parlamentaria de la asamblea legislativa afectada, otorgando, modificando o vaciando las facultades del Poder Legislativo autonómico respectivo, alterando, consecuentemente la estructura de cuántas instituciones parlamentarias se desee, al margen de lo dispuesto en la Constitución.

En cualquier caso, la autonomía parlamentaria, y en concreto, la autonomía normativa de las Cámaras, no constituyen *per se* un fin institucional. La facultad autonormativa es una facultad auxiliar, que sirve de instrumento vehicular para alcanzar la Cámara aquella organización y funcionamiento necesarios para la realización de las funciones superiores que el ordenamiento jurídico le asigna.

Respecto a las asambleas legislativas de las CCAA, los EEAA de estas últimas no hacen referencias directas al principio de autonormatividad parlamentaria <sup>153</sup>, sino que la misma ha de entenderse como parte de la autonomía parlamentaria.

---

<sup>152</sup> Ver epígrafe 1.3 de este mismo Capítulo, [La autonomía parlamentaria.] Justificación de su existencia.

<sup>153</sup> Empero JIMÉNEZ ASENSIO afirma que casi todos los EEAA hacen referencias explícitas al principio de autonormatividad ya que entiende como referencia explícita cuando sus textos aluden a los reglamentos parlamentarios, JIMÉNEZ ASENSIO, R., “La ley como fuente del Derecho parlamentario”. En: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, pág. 193.

De tal forma, el art. 102.4 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, prevé el establecimiento por el Parlamento de Andalucía de “*sus propias disposiciones*”, además de la aprobación del reglamento de la Cámara, mientras que el resto de los estatutos prevén una reserva de reglamento parlamentario, excepto la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha que únicamente habla de un reglamento, que “*regulará*”, “*establecerá*”, “*precisará*” pero ni siquiera establece que haya de aprobarlo la Cámara, y menos aún, la mayoría requerida para su aprobación. A mayor profundidad de lo anterior, excepto el caso citado de Castilla-La Mancha, la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias y la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears y la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que únicamente hacen mención de los reglamentos parlamentarios, los restantes estatutos hacen referencia a alguna otra norma que sus asambleas legislativas deben aprobar como competencia autonormativa, además del referido reglamento parlamentario, tal es el caso de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma

### 2.3.1. Potestades delimitadas por la vertiente normativa

La anteriormente citada STS 54/2008, de 8 de abril (RJ 2008\1325) (FJ 3º, núm. V. apdo. B), descompone la autonomía parlamentaria, según delimitación constitucional, en autonomía reglamentaria, presupuestaria, para regular su personal, para regular su organización y su funcionamiento y una autonomía administrativa. Será normativa, por tanto, aquella potestad encargada de la elaboración de normas sea cual fuere su finalidad. Si bien, el ejemplo más ilustrativo lo configura la vertiente reglamentaria o facultad de elaboración del reglamento parlamentario, también constituye “regla básica de funcionamiento”, el estatuto del personal. A ambas, habría que añadir cualquier otro tipo de norma como normas de contratación, de organización interior, v. gr. seguridad, accesos a servicios como a biblioteca, y un sinfín de normas “menores” que básicamente completan puntualmente las anteriores, como resoluciones de la Presidencia y acuerdos de la Mesas de las Cámaras.

Llama poderosamente la atención como las diferentes CCAA en su énfasis por conseguir un mayor grado de autonomía, describieron, en sus EEAA, el mayor número de competencias que el Estado no se atribuía como competencia exclusiva en virtud del art. 149.1 CE, al objeto de dejar sin contenido las competencias a las que hace alusión la cláusula residual del 149.3 CE (y continúan con dicho énfasis algunas de esas CCAA a través de las reformas de sus estatutos respectivos), y sin embargo, no han hecho lo mismo, salvo excepciones, en lo que respecta a un mayor detalle en la descripción de las funciones que sus parlamentos autonómicos tienen atribuidas. Es cierto, empero, que la consagración de la autonomía parlamentaria en los EEAA reformados dan muestra de un paso hacia delante respecto a la parquedad de los antiguos textos estatutarios, al objeto de acercarse a la referencia constitucional constituida por el art. 72 CE.

Pese al carácter de “*norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma*” establecido por el art. 147.1 CE, el contenido institucional no se agota siempre en los EEAA,

---

del Estatuto de Autonomía de Aragón, la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura y la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que citan el estatuto de personal, o la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que además del reglamento parlamentario, cita los Estatutos de Gobierno y Régimen Interno de la Cámara.

Es necesario hacer constancia para una mayor claridad, que el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, prevé la regulación del régimen de su personal, aunque no otorga la denominación exacta de “Estatuto de personal”. Por otra parte, si bien es cierto que el Estatuto de Autonomía para Andalucía, prevé la existencia de unas disposiciones de su Cámara parlamentaria, sin embargo, la única norma, que cita de forma expresa, es el reglamento de su parlamento.

sino que la facultad normativa de las asambleas legislativas de las CCAA, se hace a través de leyes de sus parlamentos e incluso de los reglamentos parlamentarios. En cualquier caso, entre las potestades delimitadas por la vertiente normativa, podemos citar una pluralidad de normas, que, de forma sucinta, son las siguientes:

1.- El reglamento parlamentario, es sin duda alguna la norma fundamental de todo parlamento. Algún sector doctrinal confunde incluso la potestad normativa con la potestad reglamentaria en exclusiva. Se conecta directamente con el estatuto de autonomía al que complementa<sup>154</sup> y desarrolla en las tareas que les son propias. Tal como establece la STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3º, se asimilan a las “*disposiciones normativas con fuerza de ley* [lo que] *le permite la impugnación directa y completa de un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad.*”<sup>155</sup>

2.- El estatuto del personal del parlamento. Conlleva mayores controversias y contradicciones en la actualidad acerca de la posición jurídica que ocupa en el sistema de fuentes<sup>156</sup>, así como su naturaleza jurídica y control judicial. La conexión al estatuto autonómico o al reglamento parlamentario está en función de la regulación jurídica que cada comunidad autónoma realiza, siendo este extremo junto con otros, como puede ser el procedimiento de elaboración y aprobación, tenidos en cuenta por la jurisprudencia constitucional al objeto de posicionar esta tipología de normas jurídicas en el actual sistema español de fuentes del Derecho

3.- Estatutos de gobierno y régimen interior de las asambleas legislativas, así como otras normas aprobadas por las Mesas de las cámaras, en virtud de las competencias que las mismas ostentan al objeto de la adopción de cuantas decisiones y medios requieran la organización del trabajo, así como el régimen y gobierno interior de la asamblea respectiva.

---

<sup>154</sup> STC 101/1983, de 18 de noviembre. FJ 3º.

<sup>155</sup> En el mismo sentido, STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 5º y STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 2º, relativas a reglamentos parlamentarios autonómicos. Es consecuencia la última de las sentencias citadas, del recurso de amparo 1623-1994, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se aprueba la "Norma supletoria del art. 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara". Ello tiene su causa en que la Mesa consideró necesario «desarrollar lo que establece el art. 19 de Reglamento», ya que, por primera vez en las cuatro legislaturas, el grupo mixto tenía una naturaleza sui generis, al ser constituido únicamente por un solo diputado que causó baja en su grupo de origen», y entendiendo el actor que ello suponía vulneración del art. 23.2 C.E. al atentar el derecho que como parlamentario posee a ejercer en condiciones de igualdad sus funciones representativas.

<sup>156</sup> No así, si estuviéramos refiriéndonos al Estatuto del Personal de las Cortes Generales desde un punto de vista jurisprudencial puesto que doctrinalmente, incluso hay diversas posiciones.

4.- Las resoluciones interpretativas y supletorias del reglamento que son normas parlamentarias que dictan los órganos rectores de las Cámaras. De orden jerárquico inferior al reglamento parlamentario, podrán ser a su vez singulares y generales, en función de la temporalidad en tanto que estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico parlamentario de un modo indefinido. Respecto a su elaboración, ambos tipos emanan de la Presidencia de la Cámara, pero las resoluciones generales necesitan normalmente la participación de otro órgano como son la Mesa, la Junta de Portavoces, o ambos, de conformidad con lo que establezca el reglamento parlamentario respectivo.

5.- Otros tipos de normas menores como pueden constituir las normas de contratación, de policía, de uso de la biblioteca parlamentaria, de uso de salas, de concesión de anticipos reintegrables, etc...

Estos últimos grupos de normas se conectan directamente con el reglamento parlamentario e indirectamente, por tanto, al estatuto autonómico.

### **2.3.2. Regulación expresa de las potestades que forman parte de la vertiente normativa: ¿necesidad?**

Si entendemos que la autonomía parlamentaria, y en su caso, la vertiente normativa, no tiene por qué estar contenida en los EEAA, habría que mantener la hipótesis de que no es imperativa dicha regulación en los estatutos para el reconocimiento de la autonomía parlamentaria a esas asambleas legislativas, bastando únicamente la consideración de dichas potestades como inherentes de cualquier cuerpo legislativo democrático<sup>157</sup> (en cuyo sistema

---

<sup>157</sup> En este sentido, GÓMEZ CORONA, en lo que respecta a las asambleas parlamentarias de las CCAA, recoge tal posibilidad al indicar que “no todos los estatutos de autonomía efectúan una proclamación de la autonomía reglamentaria”, apuntando que no necesitarían tal reconocimiento expreso, GÓMEZ CORONA, E., La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional cit., pág. 36. En el mismo sentido PUNSET BLANCO, R., La posición de los reglamentos parlamentarios cit., pág. 72.

No obstante lo anterior, si tal posibilidad nos parece totalmente lógica y coherente, al considerar que dichas potestades son inherentes a cualquier parlamento de un sistema democrático, habría que preguntarse cómo se articula con la afirmación del Tribunal Constitucional, realizada diecinueve años antes, al establecer que “La extensión de la autonomía de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas viene determinada por el Estatuto de cada una de éstas” (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4º). Dicho con otras palabras, si entendemos que la afirmación de la profesora citada es válida, habría que suponer también la presunción de la autonomía normativa para la aprobación de los EEPP al servicio de las respectivas cámaras parlamentarias, así como cualquier otro ámbito que conforman la autonomía parlamentaria en sentido amplio; por tanto, desde tal prisma, no tendría sentido lo apuntado por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, empero si el Tribunal Constitucional así lo afirma, es porque está primando el derecho positivo, el ordenamiento jurídico establecido sobre lo que ha de entenderse como facultades propias de los parlamentos autonómicos.

imperla la separación de los mismos), de modo mimético a como sucede en el Estado, donde el art. 72 CE (continuando con la hipótesis) sería superfluo, teniendo en cuenta las atribuciones y funciones otorgadas por la propia Constitución a las Cortes y que justifican dicha autonomía<sup>158</sup>, pasando a tener, en este supuesto, este artículo un mero valor declarativo y no constitutivo.

Consecuencia de lo anterior, el art. 72 CE, más que otorgar la autonomía parlamentaria a las Cortes Generales, solo la declararía, en tanto que la misma habría de entenderse válidamente constituida y justificada con los arts. 1 y 66 de dicho texto constitucional,

---

Más contradictoria nos parece la postura defendida en 1999 por ALBA BASTARRECHEA al estudiar el régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid, ALBA BASTARRECHEA, E., “El régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2 (1999), pág. 141, ya que por un lado, defiende la existencia de la autonomía normativa de la Asamblea, al estar prevista la misma por el art. 12.1 del Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad, (al afirmar el precitado artículo que “*se dotará de su propio Reglamento*”), y por otro lado, también defiende la autonomía de personal y presupuestaria aun no estando recogida de forma expresa en dicho Estatuto de Autonomía, argumentando que las mismas derivarían del reglamento parlamentario (“*no es sostenible concluir que la Asamblea de Madrid no goce de autonomía presupuestaria ni de personal sólo porque éstas no se citen en el art. 12 del Estatuto*”).

En definitiva, la autora citada utiliza unas veces el Estatuto de Autonomía como valedor de la autonomía normativa de la Cámara autonómica, y otras veces, en cambio, no le otorga al mismo la validez que anteriormente reconoció como esencial para ostentar la competencia normativa en el supuesto de ausencia de regulación en dicho Estatuto.

Considera la autora que dichas autonomías, de personal y presupuestaria, son una manifestación de la autonomía normativa, “*implícitamente consideradas en ella*” (Cuestión ésta, de la que también discrepamos, pues no todo tipo de normas aprobadas en una asamblea parlamentaria son reglamentarias, y no por ello deja de constituir una potestad normativa a favor de la Cámara. Por otro lado, es más apropiado hablar de normas reglamentarias en relación con cuestiones estrictamente parlamentarias, como procedimiento legislativo, tipos de iniciativas de control, derechos y deberes de diputados, etc... y dejando a un lado las estrictamente organizativas y administrativas pertenecientes con mayor encaje a la Administración parlamentaria que al Parlamento como Institución). Por último, no es menos cierto, desde nuestro punto de vista, que la autonomía normativa, es otra vertiente en la que se manifiesta la autonomía parlamentaria, por lo que, desde este enfoque, bastaría que los EEAA recojan de forma genérica la autonomía parlamentaria, en tanto que esta englobaría todas sus manifestaciones.

La reflexión sobre la necesidad, o no, de la regulación de la autonomía normativa ya fue apuntada anteriormente también por YANES HERREROS, con ocasión del coloquio que tuvo lugar en las II Jornadas de asambleas legislativas de CCAA celebradas en Santa Cruz de Tenerife, en el año 1986, (si bien, en este caso, anterior a la citada STC), al plantearse si la referencia constitucional al Estatuto del Personal de las Cortes Generales podría calificarse de accidental o si es algo necesario desde la lógica del sistema y de la lógica de la separación de poderes, llegando a la conclusión de que si no es algo accidental su regulación por la Constitución española, se podría llegar a la misma conclusión respecto de las asambleas legislativas de las CCAA. Véase su intervención en el coloquio en *II Jornadas de asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*. Santa Cruz de Tenerife: Parlamento de Canarias, 1986, pág. 204.

Tal como apuntamos, la doctrina no es pacífica en este tema, de hecho, en 2009, SORIANO HERNÁNDEZ respecto a la autonomía parlamentarias de Les Corts Valencianes, afirma que las mismas gozan de autonomía, no porque el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana afirme que las mismas gozan de ella, sino porque “*En ningún caso puede hacer considerar que la ausencia de un reconocimiento explícito de la autonomía parlamentaria suponía su inexistencia, dado que puede considerarse una característica intrínseca de la institución parlamentaria en un sistema democrático*”, SORIANO HERNÁNDEZ, E. op. cit., pág. 276.

<sup>158</sup> Fundamentalmente los arts. 1 y 66 CE.



ratificando aún más estos artículos constitucionales. Esta declaración, (preceptos contenidos en el art. 72 CE) lo que hace realmente es limitar a los poderes ajenos a dicha institución, especialmente al Gobierno, estableciendo una reserva. Aunque, en caso contrario, la misma podría entenderse realizada de acuerdo con los artículos aludidos, a través de los cuales el constituyente no ha querido dejar este aspecto tan sustancial en manos del intérprete constitucional, habiendo establecido, de este modo, unos límites muy claros. Empero, ello redundaría negativamente en las asambleas parlamentarias cuyos EEAA no contengan un precepto similar en su contenido al referido art. 72 CE, ya que podría pensarse que, al carecer de dicho precepto, carece, en consecuencia, de dicha autonomía parlamentaria, o al menos, en su caso, de aquella vertiente de autonomía parlamentaria que el precepto estatutario en cuestión no recoja.

Bajo el marco explicitado anteriormente, y profundizando aún más, surgiría, por tanto, la duda sobre si el precepto constitucional regulador de la autonomía parlamentaria constituiría un ámbito tasado, o, por el contrario, cabrían hacer interpretaciones extensivas o analógicas, o como apunta CAAMAÑO DOMINGUEZ y MIERES MIERES<sup>159</sup>, en relación con esta segunda opción, *“ha de ser entendido como un núcleo de contenidos mínimos necesarios, susceptible de ser ampliado por las propias Cámaras”*.

La ausencia, en su caso, en los EEAA de las CCAA, del precepto donde expresamente se recoja la autonomía parlamentaria, o no exista entre las funciones de las cámaras legislativas, de forma expresa, la aprobación del estatuto del personal de la asamblea, podría ser entendido como incapacidad de esas asambleas parlamentarias para aprobar su estatuto del personal, según la línea jurisprudencial constitucional establecida por el Alto Tribunal, como veremos.

No obstante lo anterior, es preciso recordar que el art. 72 CE únicamente recoge el término autonomía cuando establece que *“[...] Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos [...]”*, si bien, no es menos cierto, que el citado precepto enumera una serie de funciones que les son propias, v. gr. *“regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales”*, *“Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes [...]”*, *“Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos*

---

<sup>159</sup> CAAMAÑO DOMINGUEZ, F y MIERES MIERES, L. J., op. cit., pág. 86.

*los poderes administrativos [...]*”, y que *per se*, están configurando la propia autonomía del legislativo, aún sin citarla expresamente.

Si las Cortes Generales tienen autonomía pese a que la Constitución no recoge el término literalmente, ¿qué obstáculo hay para que las asambleas legislativas disfruten de la suya pese a que el estatuto de autonomía de su respectiva comunidad autónoma no la recoja de forma expresa, considerando todo ello, el mimetismo existente entre la organización de las CCAA y la del Estado, entre los EEAA y la Constitución española como norma básica, y concretamente, en lo referido a las potestades atribuidas a sus parlamentos autonómicos?

Por otra parte, es habitual que las Constituciones en general, y EEAA, establezcan una reserva de reglamento parlamentario a favor de las cámaras legislativas al objeto de su autoorganización y así evitar injerencias normativas ajenas a dichas cámaras, pero sin embargo ¿no sería más adecuado que las citadas constituciones recogieran como reserva de sus parlamentos una reserva normativa y no únicamente una reserva reglamentaria? De hecho, esta última es solo un aspecto de la normativa, pues las cámaras parlamentarias han de organizarse independientemente de los demás poderes, no solo en aquellas facetas que regulan el trabajo procedimental o estrictamente parlamentario (nos referimos esencialmente a los fines institucionales), como hace el reglamento parlamentario, sino también en otros aspectos, como constituyen los recursos humanos y/o materiales, pues todo en su conjunto formarán un mundo funcional, orgánico y procedimental al objeto de dar viabilidad a los fines que el ordenamiento jurídico les atribuye, especialmente la Constitución y EEAA.

Ejemplo de lo anterior, es que la Constitución española no realiza de forma genérica una atribución normativa a favor de las Cortes Generales *stricto sensu*, pero, sin embargo, va un poco más lejos de la mera reserva reglamentaria, al establecer en el art. 72.1 *in initio* que “*Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales*”. Cuestión similar sucede con los diversos EEAA de las diecisiete CCAA, en tanto que ninguno establece genéricamente la competencia normativa a favor de sus Cámaras parlamentarias, pero de forma diversa, les van atribuyendo facultades normativas concretas a las mismas, con el detalle que se hace en el epígrafe anterior.

Pese a la importancia de que la vertiente normativa esté expresamente recogida en el estatuto de autonomía respectivo, y concretamente, la potestad de la asamblea parlamentaria

para la aprobación del estatuto de personal que presta sus servicios en el parlamento, solo ocho EEAA recogen dicha potestad.<sup>160</sup> De hecho, respecto de los EEAA de las diecisiete CCAA que integran el actual ordenamiento jurídico español, todos hacen una reserva reglamentaria a favor de sus parlamentos autonómicos<sup>161</sup>, si bien, únicamente siete se refieren a la aprobación del reglamento parlamentario como capacidad autonormativa, sin citar otras normas parlamentarias internas y únicamente dos hacen alusión a otro tipo de normas<sup>162</sup>.

No obstante, incluso en ellos, no se puede entender que el legislador haya reducido la capacidad autonormadora de las asambleas parlamentarias a la elaboración y aprobación de dicha norma de organización y funcionamiento, sino que es entendida que existe cobertura suficiente para la creación de otro tipo de normas, bien porque los estatutos aludan a concretas expresiones, como otras “disposiciones”, o bien porque la autonomía parlamentaria ha de entenderse plena.

Es más, ante la posible ausencia del reconocimiento de la autonomía parlamentaria y/o de su vertiente normativa por la Constitución y/o estatuto de autonomía ¿sería diferente (o posible) que esa autonomía parlamentaria fuera únicamente regulada por la organización interna de la cámara legislativa, v. gr. por el reglamento parlamentario en el caso de ausencia en la regulación por el estatuto de autonomía de la comunidad afectada?

Ello plantea la división doctrinal en cuánto si el hecho de que no esté recogida de forma expresa la potestad de aprobar el estatuto del personal hace que el parlamento autonómico no esté facultado para estos menesteres, o que su naturaleza jurídica y características sean diferentes a si se hubiera insertado en los preceptos estatutarios.

---

<sup>160</sup> EEAA para el País Vasco, Cataluña, Asturias, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Extremadura y Castilla y León. (No computamos el caso de la Comunidad Valenciana, en tanto que su Estatuto de Autonomía establece que las Cortes Valencianas “*aprobarán los Estatutos de Gobierno y Régimen Interno de la Cámara*”, estando incluido en el Título III de dicha norma, la regulación del personal al servicio de las Cortes, al haber sido derogado dicho Título, con la entrada en vigor el día 17 de julio de 2010, del Estatuto del Personal, aprobado en sesión celebrada el día 16 de junio de 2010, de conformidad con su Disposición Derogatoria Única y Final Segunda.)

<sup>161</sup> Incluimos aquí las Cortes de Castilla-La Mancha, a pesar de que la reserva que hace de reglamento parlamentario es bastante *sui generis*.

<sup>162</sup> EEAA de Andalucía y de la Comunidad Valenciana. El primero, en el art. 102.4 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, cuando prevé el establecimiento de “*sus propias disposiciones*”, y el segundo, al hacer la reserva para la elaboración y aprobación de los Estatutos de Gobierno y Régimen Interno de la Cámara, en el art. 25.1 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

Si la doctrina del Tribunal Constitucional ha aceptado de forma pacífica la autonomía parlamentaria de los diferentes parlamentos autonómicos, y la misma se manifiesta en diversas vertientes, habría de entenderse la plena capacidad de las asambleas legislativas para el libre desarrollo de las mismas, sin necesidad de la mención literal, expresa y pormenorizada de todas aquellas actividades que conforman esas vertientes, v. gr. la aprobación de un estatuto del personal. De hecho, ha de entenderse como principio, que la autonomía parlamentaria es inherente a toda asamblea legislativa, sin perjuicio de su reconocimiento expreso o no a favor de dichas asambleas; si bien, no es menos cierto que es también el Tribunal Constitucional, mediante STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4º, el que establece que esa autonomía parlamentaria vendrá determinada por el estatuto de autonomía de cada comunidad autónoma.

De hecho, si bien ningún estatuto de autonomía recoge “literalmente” en su articulado el principio de la autonomía normativa, tal como hemos reflejado en las páginas anteriores, estos si han regulado la capacidad autonormativa del órgano legislativo relativa a varios tipos de normas internas frente a la capacidad de otros órganos, ya sean estatales e incluso autonómicos y, otros han optado, por voluntad del legislador, de dejar en manos de los propios parlamentos de esas CCAA la facultad de autoregulación respecto a diversos extremos, v. gr. Concreción de las necesidades económicas, estructura orgánica, regulación del personal a su servicio.

Consecuentemente, MORALES ARROYO dice que *“la facultad de normarse y organizarse autónomamente constituye un prius conceptual y fáctico necesario para la satisfacción de las otras dos potestades, la de gobierno y la presupuestaria”*<sup>163</sup>.

La autonomía normativa como vertiente de la autonomía parlamentaria, considerándose como ordenamiento jurídico secundario, estaría sujeta no solo a los límites constitucionales, sino también a los propios límites que el estatuto autonómico marque, pudiendo constituir estos límites unas condiciones formales y/o materiales.<sup>164</sup>

Entendemos que la citada reserva normativa (sea cual fuere el tipo de norma jurídica de que se trate) es consustancial a la propia naturaleza parlamentaria. No podremos pensar en un parlamento que carezca de reserva normativa al objeto de disponer del aval que ponga en

---

<sup>163</sup> MORALES ARROYO, J. M., [et al.]; Artículo 102. Autonomía Parlamentaria cit., pág. 1674.

<sup>164</sup> Ejemplo de ello, es por antonomasia la reserva formal y material del reglamento parlamentario, cuando se respetan las condiciones procedimentales y las materias específicas, respectivamente.

valor su autonomía. En caso contrario, no se podría hablar de un verdadero Estado de Derecho donde quede garantizada la separación de poderes; en tal supuesto, se trataría de una mera máscara.

A la vista de cuánto antecede, podría pensarse en la posibilidad de sustracción de regulación expresa por la norma de la autonomía parlamentaria, y por ende, de la vertiente normativa de la misma, pues la autonomía parlamentaria es *conditio sine qua nom* para que el parlamento goce de independencia y alcance efectividad la proclamación que realiza la Constitución española de 1978 cuando establece en sus arts. 1 y 66 que “*la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*” y “*las Cortes Generales representan al pueblo español*”,<sup>165</sup> respectivamente, o bien la representación de los diferentes pueblos de las CCAA por sus respectivas asambleas legislativas<sup>166</sup>. No obstante, qué duda cabe, que el reconocimiento constitucional y/o estatutario de la autonomía parlamentaria y concretamente, de la autonomía administrativa, da cobertura y amparo a las facultades de dichos órganos legislativos. Cuestión diferente es la tipología jurídica de la

---

<sup>165</sup> Ha de entenderse que los fundamentos de la democracia descansan en tres pilares básicos que son: Liberalismo político, sufragio universal y la constitución del Estado como Estado social de Derecho o Estado del bienestar. El liberalismo político conlleva la constitucionalización de los derechos y la división de los poderes del Estado, mientras que el sufragio universal constituye la democracia propiamente dicha que descansa en la soberanía nacional. Por ello, es consecuente que una constitución democrática como es la española, contenga entre sus preceptos, la división de poderes y, por tanto, autonomía de sus órganos constitucionales y, por otro lado, la soberanía nacional que recae en el pueblo español.

Tiene su antecedente histórico en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, concretamente en los artículos 3 y 16, según los cuales, se establece, respectivamente que “*El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella*” y que “*Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución*”.

<sup>166</sup> En este sentido, así lo disponen el art. 55.1 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 100.1 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, art. 23.1 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, art. 8.1 de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, art. 16.1 de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 21.1 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, art. 21.1 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, art. 33.1 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 9.1 de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, art. 9.1 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 11 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, art. 16.1 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, art. 40.1 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, art. 9 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, art. 22.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Sorprendentemente la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, es la única que no establece la representación del pueblo por su parlamento, mientras que la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia, si bien no menciona tampoco que la representación de su pueblo recaiga en el Parlamento gallego, el art. 1.3 de la misma dispone que “*Los poderes de la Comunidad autónoma de Galicia emana de la Constitución, del presente estatuto y del pueblo*”.

norma aprobada por la asamblea legislativa, resultado de esa autonomía normativa, siendo fundamental que la norma se conecte directamente al estatuto de autonomía o al reglamento parlamentario.

Lo que planteamos es que desde un punto de vista político (si bien, no necesariamente jurídico), no parece necesario que la Constitución y EEAA deban recoger en sus preceptos, de una forma expresa, la autonomía parlamentaria de los órganos legislativos, pues estos representan a sus pueblos respectivos, para lo cual deben ostentar esa autonomía referida, para el cumplimiento de sus funciones y evitar, de este modo, la injerencia de otros órganos del Estado, y ello en virtud a la posición que ocupan en las estructuras de nuestros sistemas constitucional y estatutarios de las diferentes CCAA.<sup>167</sup>

En conclusión, la cuestión es si las asambleas parlamentarias ostentan autonomía, y consecuentemente, facultad de producción normativa, como un poder originario o debida a la concesión y/o reconocimiento por el ordenamiento jurídico de dicha facultad, v. gr. leyes orgánicas que aprueban los EEAA de las diversas CCAA. Si a nivel nacional, las Cortes Generales (como el resto de los órganos constitucionales) son creadas por la Constitución, y de forma mimética, los órganos estatutarios por el estatuto de autonomía respectivo, todos estos órganos serían poder constituido, no pudiéndose entender, como afirma GARCÍA PECHUÁN<sup>168</sup> “...que los órganos constitucionales sean [fundados] sobre la base de características predeterminadas meramente reconocidos por la Constitución, que haya de limitarse a recogerlos del ámbito social incorporándolos al estatal”.

En definitiva, la doctrina no es pacífica, pues hay contradicción entre los que defienden la autonomía originaria de los órganos constitucionales y aquellos para los que la autonomía de esos órganos, es imputable únicamente a la asamblea constituyente.

En cualquier caso, el hecho de que la Constitución o los EEAA recojan la autonomía parlamentaria, no es discutible. Sería discutible, si no la recogien.

---

<sup>167</sup> En este último sentido, CID VILLAGRASA afirma que las Cortes Generales, como órgano constitucional del Estado, es una pieza fundamental en el sistema constitucional y que la razón del art. 72 CE al atribuir dicha autonomía a las Cortes Generales “...está en la singular posición que en nuestro sistema constitucional ocupan las Cortes Generales: representan al pueblo español (artículo 66.1 de la CE), en el cual reside la soberanía nacional (artículo 1.2 de la CE), ejerce la potestad legislativa del Estado, aprueban los Presupuestos y controlan la acción del Gobierno (artículo 66.2 de la CE) y, como resultado de todo ello son inviolables (artículo 66.3 de la CE)”. CID VILLAGRASA, B., “La administración parlamentaria”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 5 (2001), pág. 125.

<sup>168</sup> GARCÍA PECHUÁN, M., Potestad cit., pág. 97.

No obstante lo anterior, si la doctrina, como hemos querido reflejar en las páginas que anteceden, está dividida en este punto, no ocurre lo mismo con el Tribunal Constitucional, para el cual la autonomía parlamentaria es, en esencia, una prerrogativa constitucional, entendiéndose, por tanto, que la determinación constitucional del art. 72 CE conforma un ámbito tasado en el mismo sentido que tal determinación corresponde a las CCAA, mediante sus respectivos EEAA. En tal sentido, cabe destacar la STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 4º al establecer que *“La extensión de la autonomía de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas viene determinada por el Estatuto de cada una de éstas”*, o posteriormente la STC 22/1997, de 1 de febrero, en la que se afirma que

*“Mediante las prerrogativas constitucionales [...] la Constitución ha querido proteger de forma cualificada la libertad, autonomía e independencia de los órganos constitucionales, interés superior del ordenamiento de todo Estado democrático de Derecho (art. 1.1 CE) e instrumento imprescindible para garantizar la efectiva separación entre los distintos poderes del Estado [...].”*

Por ello, y como

*“sustracciones al Derecho común conectadas a una función (STC 51/1985, FJ 6), las prerrogativas parlamentarias son imprescindibles e irrenunciables (STC 92/1985), y no es constitucionalmente legítima una extensión legislativa (STC 186/1989) o una interpretación analógica de las mismas (STC 51/1985). Como garantías jurídicamente vinculadas a la satisfacción de un interés institucional y permanente del Ordenamiento, las prerrogativas son ius cogens y, por tanto, indisponibles para sus titulares, y solo susceptibles de una interpretación estricta y vinculada a los supuestos expresamente contemplados en la Constitución”.*

En la misma línea, la STC 121/1997 (FJ 10º). El Tribunal declaró que

*“la autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 CE) no cobija una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio artículo 72.1 CE”.*

Lo que aquí nos interesa, concretamente es la vertiente normativa de la autonomía parlamentaria, y resultado de todo lo que antecede, respecto a las CCAA, es que las normas estatutarias, ya sea de forma expresa, o contenida en el propio concepto de autonomía normativa de la autonomía parlamentaria plena, dan cobertura a una variedad de normas diferentes, cuyas posiciones y fuerzas normativas no tienen que ser la misma.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1996.
- AGUILÓ I LUCIA, L., SEVILLA MERINO, J., VISIEDO MAZÓN, F.J., “Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano”. En: *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*. Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, págs. 195-211.
- ALBA BASTARRECHEA, E., “El régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2 (1999), págs. 139-153.
- ALLI ARANGUREN, J.A., *La construcción del concepto de derecho administrativo español*. Madrid: Civitas, 2006.
- ALONSO DE ANTONIO, J.A., “Artículo 149.1.1, 4, 5, 7, 10 a 32, 2 y 3. Sistema de distribución de competencias”. En: *Comentarios a la Constitución Española*, Alzaga Villaamil, O., (dir.). Madrid: Edersa, 1996, págs. 260-323.
- ALONSO GARCÍA, R., “Los Tribunales Constitucionales y el control del Derecho interno conectado con el comunitario”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 11 (2006), págs. 153-176.
- ÁLVAREZ CONDE, E., *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos, 1996.
- ÁLVAREZ CONDE, E., ARNALDO ALCUBILLA, E., “Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional”. En: *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 1997, págs. 41-52.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., [et al.], *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 5ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2011.



- ARAGÓN REYES, M., “La función legislativa de los parlamentos y sus problemas actuales”. En: *El parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, Garrorena Morales, A. (ed). Madrid: Tecnos, 1990, págs. 129-143.
- “La reforma de los Estatutos de Autonomía”. *Documentación Administrativa*, núm. 232-233 (1993), págs. 197-221.
- “Las fuentes del Derecho Parlamentario”. En: *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, págs. 25-48.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., “Claves para entender el concepto y las Fuentes del Derecho Parlamentario”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 66 (2005), págs. 7-62.
- ARCE JANÁRIZ, A., *El parlamento en los tribunales: prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2004.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., “Las leyes de la Asamblea de Madrid”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1 (1999), págs. 147-188.
- “Los parlamentos autonómicos ante los Tribunales en el marco del Estado Constitucional de Derecho”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. Extra 1 (2005), págs. 221-282.
- ASTARLOA HUARTE MENDICOA, I., “La Administración parlamentaria”. En: *II Jornadas de asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*. Santa Cruz de Tenerife: Parlamento de Canarias, 1986, págs. 187-192.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M. “Implantación del modelo EFQM de liderazgo en la administración parlamentaria”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 17-31.
- AVILA ORIVE, J.L., “Consideraciones añadidas sobre el principio de coordinación en las relaciones interadministrativas”, En: *Actualidad Administrativa: revista técnico jurídica de derecho administrativo*, Madrid, Actualidad Editorial, 1985, págs. 655-666.
- AYALA MUÑOZ, J.M. [et al.], *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998*, 4ª ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2010.

AZNAR VALLEJO, M, y NAVARRO MÉNDEZ, J.I., *Cuestiones de Derecho Parlamentario Canario*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.

BALAGUER CALLEJÓN, F., *Fuentes del Derecho*. Vol. I. Madrid: Tecnos, 1991.

BALLESTER CARDELL, M. “Relación entre Derecho comunitario y Constitución”. *Revista de Derecho Político*, núm. 46 (1999), págs. 105-148.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo: una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la STC 61/1997”. En: *El derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, Sánchez Morón, Miguel (coord.). Madrid: Lex Nova, 1999, págs. 27-58.

BASTIDA FREIJEDO, F. J., REQUEJO PAGÉS, J. L., *Cuestionario comentado de derecho constitucional: el sistema de fuentes y la jurisdicción constitucional*, 2ª ed., Barcelona: Ariel, 2009.

BERMEJO GARDE, M., “El control sobre las disposiciones en materia de personal de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas: (comentario al Auto de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988)”. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 62 (1989), págs. 269-289.

BIGLINO CAMPOS, P., “La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva”. *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 50 (1997), págs. 29-56.

- “La cláusula de supletoriedad: ¿una disposición transitoria?”. Aragón Reyes, M., y Martínez Simancas, J. En: *La Constitución y la práctica del Derecho*. Vol. I., Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 1998, págs. 123-144.

- “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1 (1999), págs. 41-68.

BLANCO HERRANZ, F.J., “Algunas consideraciones sobre la justiciabilidad de los actos internos de las Asambleas legislativas”. En: *III Jornadas de Parlamentos Autónomos*. Valencia: Cortes Valencianas, 1986, págs. 83-95.

- “Modernización de los parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento”. En: *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 2002, págs. 157-187.

- CAAMAÑO DOMINGUEZ, F y MIERES MIERES, L. J., “Autonomía Parlamentaria”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, M., (dir.); Aguado Renedo, C. (codir.). Vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 84-88.
- CALLE MEZA, M. L., “Tipología de los actos parlamentarios sin valor de ley y su control constitucional: relaciones con la teoría general de los derechos fundamentales”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 49 (2000), págs. 171-208.
- CARLÓN RUIZ, M., “El Tribunal Constitucional como garante del Derecho comunitario: reflexiones al hilo de la STC 27/2013, de 11 de febrero”. *Revista española de Derecho Europeo*, núm. 47 (2013), págs. 99-124.
- CÁMARA VILLAR, G., [et al.], *Manual de derecho constitucional*, Balaguer Callejón, F. (coord.). Vol. I, 5ª ed. Madrid: Tecnos, 2010.
- CARMONA SALVADOR, J. N., “Consideraciones sobre la Administración parlamentaria autonómica”. En: *II Jornadas de asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*. Santa Cruz de Tenerife: Parlamento de Canarias, 1986, págs. 169-176.
- CARRASCO DURÁN, M., “La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución)”. *Revista de Derecho Político*, núm. 62 (2005), págs. 55-94.
- *El reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas sobre la actividad económica: una aproximación a la interpretación jurisprudencial del artículo 149.1.13 de la Constitución*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L., “Algunas notas de una relectura de V.E. Orlando y Santi Romano sobre personalidad jurídica del Estado”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100 (2014), págs. 807-818.
- “Reflexiones sobre las transformaciones actuales del Derecho público, en especial del Derecho administrativo”. *Revista de Administración Pública*, núm. 193 (2014), págs. 11-44.
- CASSAGNE, J. C., *Derecho Administrativo*. Vol. I, 9ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2009.
- CASTILLO BLANCO, F.A., “El Estatuto Básico del Empleado Público: las competencias autonómicas”. *Revista catalana de Derecho Público*, núm. 45 (2012), págs. 21-46.

- CAVERO GÓMEZ, M., “Los retos de la gestión del personal en una administración parlamentaria neutral y moderna”. En: *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0044006.pdf>. [Consulta: 10-9-2015].
- CID VILLAGRASA, B., “La administración parlamentaria”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 5 (2001), págs. 125-150.
- “La administración parlamentaria y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. En: *Jurisprudencia parlamentaria*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2009, págs. 227-267.
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, M. C., *Historia de los reglamentos parlamentarios en España (1810-1936)*. Madrid: Universidad Complutense, 1985.
- CÓLERA LEIRADO, J.R., “La función pública de los parlamentos autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17 (2006), págs. 111-182.
- CLAVERO ARÉVALO, M. F., “Consecuencias de la concepción del derecho administrativo como ordenamiento común y normal”. *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 5 (1952), págs. 544-578.
- COELLO MARTÍN, C., “Reglas de juego y sentido común. A propósito de la STC 141/2007, de 18 de junio sobre la disolución del grupo parlamentario riojano”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 81 (2008), págs. 179-216.
- CRISAFULLI, V., “Jerarquía y competencia en el sistema constitucional de las fuentes”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 1 (2004), págs. 323-356.
- CRUZ VILLALÓN, P.: “La estructura del Estado, o la curiosidad del jurista persa”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, núm. monográfico 4 (1981), págs. 53-63.
- DE CARRERAS, F., “La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 15 (1989), págs. 287-318.
- DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, P.J., *Curso de Derecho Constitucional español*. Vol. III. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1994.

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., “¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 72 (2004), págs. 135-161.

DE VEGA GARCÍA, P., “La función legitimadora del Parlamento”. En: *Parlamento y opinión pública*, II Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 1995, págs. 229-240.

DÍAZ ROCA, R., *Teoría General del Derecho*. Madrid: Tecnos, 1997.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>., *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Bolonia: Real Colegio de España, 1985.

- “Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)”. *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 24 (1988), págs. 47-94.

- “Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)”. En: *El parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988)*, Garrorena Morales, A. (ed.). Madrid: Tecnos, 1990, págs. 144-175.

- “El principio de autonomía institucional de los Estados miembros de la Unión Europea”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 73 (2005), págs. 217-220.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M<sup>a</sup>. y VIDAL MARÍN, T., “Competencia. Fuentes”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 337-339.

DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., “Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 16 (2005), págs. 23-76.

ESCRIBANO COLLADO, P., “¿Crisis de los conceptos de Administración pública y de Derecho administrativo?”. *Revista española de derecho administrativo*, núm. 37 (1983), págs. 165-184.

FERRET I JACAS, J., “Asambleas legislativas y jurisdicción contencioso-administrativa”. En: *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 629-648.

- “Estatutos de autonomía: Función constitucional y límites materiales”. *Revista catalana de Derecho Público*, núm. 31 (2005), págs. 87-108.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1994.

- “El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la Jurisprudencia Constitucional: cuestiones resueltas, problemas pendientes”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 2 (1999), págs. 21-57.

- “Inaplicación judicial de la ley por razón de la primacía del Derecho de la Unión Europea y derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías: estado de la cuestión en la jurisprudencia constitucional” *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 181 (2016), págs. 25-44.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., y TORNOS MAS. J., “El principio de prevalencia del Derecho estatal”. En: *Autonomía, pluralidad de ordenamientos y principios de relación*. Barcelona: IEA, 2000, págs. 87-124.

FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., *El poder legislativo entre la política y el derecho*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2008.

FONDEVILA ANTOLÍN, J., *La selección y pérdida de la condición de empleado público*. Derecho y Administración. Barcelona: Atelier, 2008.

FRAGA IRIBARNE, M. “Los Parlamentos en el mundo actual y las Cortes Generales en la Constitución Española de 1978”. En: *Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución Española de 1978*, vol. VI, artículos 66 a 80, Alzaga Villaamil, O. (coord.). Madrid: Edersa, 1989, págs. 14-30.

FUENTETAJA PASTOR, J., “Invalidez y revisión de los actos administrativos contrarios al derecho europeo”. En: *XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), España, 3 y 4 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-1824-Ponencia-Cuarta-Sesion-Efectos-de-la-Invalidez-por-Infraccion-del-Derecho-Europeo-Prof-Jesus-Fuentetaja.aspx>. [Consulta: 20-2-2017].

- GALLEGO ANABITARTE, A., “La personalidad jurídica del Estado”. En: *Derecho Administrativo. Guiones-Materiales*. Madrid: Universidad Autónoma, 1988.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “El ordenamiento estatal y los ordenamientos autonómicos: sistema de relaciones”. En: *Estudios sobre autonomías territoriales*. Madrid: Civitas, 1985, págs. 283-369.
- “El valor normativo de la Constitución española”. *Revista de Derecho Político*, núm. 44 (1998), págs. 33-44.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Curso de Derecho administrativo*. Madrid: Civitas, 2011.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado”. En: *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 17-19 de enero de 1994. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, págs. 481-510.
- “Artículo 72.1: autonomía funcional de las cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal”. En: *Comentarios a la Constitución Española*, Alzaga Villaamil, O., (dir.). Vol. VI. Madrid: Cortes Generales, Edersa, 1998, págs. 389-429.
- “Actos de la administración parlamentaria”. En: *Los actos del parlamento*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1999, págs. 205-274.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. y PENDÁS GARCÍA, B., “Artículo 72.3: potestades administrativas de las Cámaras”. En: *Comentarios a la Constitución Española*, Alzaga Villaamil, O., (dir.). Vol. VI. Madrid: Cortes Generales, Edersa, 1998, págs. 457-469.
- GARCÍA PECHUÁN, M. “Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias”. *Revista española de Derecho constitucional*, núm. 58 (2000), págs. 71-104.
- *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes del derecho: Ley y reglamento de autoorganización en el ámbito material del derecho de autoorganización del Bundestag*. Valencia: Cortes Valencianas, 2001.
- GARCÍA-PELAYO, M., *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1982.
- GARCÍA ROCA, J. “Del principio de la división de poderes”. *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108 (2000), págs. 41-75.

GARRIDO FALLA, F., “Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español”. *Revista de Administración Pública*, núm. 97 (1982), págs. 7-30.

- “La Administración parlamentaria”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 89-108.

- “Comentario al art. 103 CE”. En: *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 2001, págs. 1595-1621.

GARRIDO FALLA, F. PALOMAR OLMEDA, A. y LOSADA GONZÁLEZ, H., *Tratado de Derecho administrativo*. Madrid: Tecnos, 2010.

GARRORENA MORALES, A., *El lugar de la ley en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.

- “Ley”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, M., (dir.); Aguado Renedo, C. (codir.), vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 383-391.

- “Parlamento”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, Aragón Reyes, M., (dir.); Aguado Renedo, C. (codir.), vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 67-72.

- *Derecho constitucional: teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

GÓMEZ CORONA, E., “El control jurisdiccional de los actos de administración y personal de las cámaras legislativas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 60 (2001), págs. 263-279.

- “El estatuto de personal de las cámaras parlamentarias y su control jurisdiccional”. *Revista de Derecho Político*, núm. 53 (2002), págs. 131-159.

- “La actividad de organización y funcionamiento interno de las cámaras parlamentarias en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 32 (2007), págs. 189-221.

- *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

- *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Madrid: Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 2008.



- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa: (Ley 29/1998, de 13 de julio): [estudios y comentarios legislativos]*, 8ª ed. Madrid: Civitas, 2016.
- GÓMEZ RIVAS, J. V., *La administración parlamentaria española: creación y consolidación*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1993.
- GONZÁLEZ RIVAS, J. J., “Artículo 152.1: Las Instituciones autonómicas”. En: *Comentarios a la Constitución española*, directores, Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2009, págs. 2525-2531.
- GORDILLO, A., *Tratado de Derecho Administrativo: parte general*. Vol. I. Buenos Aires: Fundación de Derecho administrativo, 2013.
- GUILLEM CARRAU, J., “La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 99-119.
- “Ejes de la función pública parlamentaria y el principio del buen gobierno”. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2 (2011), págs. 70-81.
- HERRÁIZ SERRANO, O., “Actividad materialmente administrativa de los Parlamentos y Dictamen del Consejo de Estado o de sus homólogos autonómicos”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 29 (2013), págs. 337-363.
- ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario General*, 2ª ed. Barcelona: Ariel, 1991.
- IZU BELLOSO, M. J., *Derecho parlamentario de Navarra*. Pamplona: Servicio de Publicaciones del Parlamento de Navarra, 2009.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., “El estatuto de personal del Parlamento Vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 687-713.
- “La ley como fuente del Derecho parlamentario”. En: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, págs. 143-216.

- *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics; [Oñati]: Instituto Vasco de Administración Pública; Madrid: Marcial Pons, 2001.

- “El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de función pública”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69 (2004), págs. 129-160.

JIMÉNEZ CAMPO, J., “Ley Orgánica”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, vol. I. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 405-409.

JORNADAS DE ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2ª, 1984, Puerto de la Cruz), *II Jornadas de asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*. Santa Cruz de Tenerife: Parlamento de Canarias, 1986.

KRIELE, M., *Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos históricos de la legitimación del Estado constitucional democrático*. Buenos Aires: Depalma, 1980.

LEGUINA VILLA, J., “El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal”. *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 2 (1997), págs. 9-24.

LEYES ADMINISTRATIVAS, ed. preparada por L. Martín Rebollo, 18ª ed. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2012.

LÓPEZ GUERRA, L., “Sobre la personalidad jurídica del Estado”. *Revista de derecho político*, núm. 6 (1980), págs. 17-35.

- “El control del Derecho parlamentario”. En: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, págs. 279-306.

LÓPEZ MENUDO, F., “El Derecho administrativo como Derecho especial y excepcional de algunos entes públicos. Consecuencias”. En: *Administración instrumental: libro homenaje a Manuel Francisco Clavero Arévalo*, Pérez Moreno, A. (coord.), vol. I. Sevilla: Universidad de Sevilla, Instituto García Oviedo; Madrid: Civitas, 1994, págs. 543-574.

LOZANO MIRALLES, J., “La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos”. En: *Democracia y Buen Gobierno*, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Madrid: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, 2005, págs. 110-123.

- MANGAS MARTÍN, A., *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*. Madrid: Civitas, 1987.
- MANZANA LAGUARDA, R., “La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 121-143.
- MANZELLA, A., “Las Cortes en el sistema constitucional español”. En: *La Constitución española de 1978*, García de Enterría Martínez-Carande, E. y Predieri, A. (coord.). Madrid: Civitas, 1981, págs. 477-524.
- “Las fuentes del Derecho parlamentario en el sistema italiano”. En: *Las fuentes del derecho parlamentario*, Juan Carlos da Silva Ochoa (coord.); Manuel Aragón Reyes... [et al.]. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, págs. 459-484.
- *Il Parlamento*, 3ª ed. Bologna: Il Mulino, 2003.
- MARAZUELA BERMEJO, A., “La función pública de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales de Justicia”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. especial monográfico julio (2005), págs. 463-525.
- MARCO MARCO, J.J. *El Reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de Derecho*. Valencia: Cortes Valencianas, 2000.
- MARTÍN REBOLLO, L., “Sobre el papel del juez nacional en la aplicación del derecho europeo y su control”. *Revista de Administración Pública*, núm. 200 (2019), págs. 173-192.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., “El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento”. En: *Las Cortes Generales* [organizadas por la] Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Vol. II. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1987, págs. 1485-1547.
- MARTÍNEZ CORRAL, J. A., “El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional parte Estudio*, núm. 17 (2006), págs. 1-20.
- “El control judicial de los actos de administración y gestión del Parlamento”. En: *Parlamento y Poder Judicial*, XIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Madrid: Tecnos, 2007, págs. 105-161.

- “La tutela judicial de la legalidad y de los derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 20 (2008), págs. 91-127.

MARTÍNEZ CORRAL, J.A. y VISIEDO MAZÓN, F.J., “El Estatuto Básico del Empleado Público y su posible aplicación a los Parlamentos autonómicos”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 19 (2008), págs. 93-132.

- “El régimen del personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación: la conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 145-178.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., “Consideraciones sobre el Estatuto del personal de las Cortes Generales: reserva legal y administración parlamentaria”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 667-685.

- “Naturaleza de la función de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas”. En: *Las Cortes Generales*. Vol. III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1987, págs. 1647-1694.
- “Límites constitucionales generales del contenido de las reformas estatutarias”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. extraordinario (2004), págs. 91-120.

MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., *Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos constitucionales*. 2ª ed. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo CEU, 1994.

- “La aparente volatilidad del juzgador”. *Jurisprudencia parlamentaria*. Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 2009, págs. 103-141.

MARTÍNEZ-ELIPE, L., “El Derecho Parlamentario como ordenamiento jurídico”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 505-532.

- “Fuentes del Derecho y del ordenamiento jurídico parlamentario”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 431-503.

MATÍA PORTILLA, E., “El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 179-207.

- MAURI I MAJÓS, J., “Análisis general del Estatuto Básico del Empleado Público: problemas, soluciones y huidas”. *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 19 (2009), págs. 7-23.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Centro de Publicaciones, 2016. Disponible en: [http://www.seap.minhap.gob.es/web/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas.html). [Consulta: 19-7-2016].
- MOLLINEDO CHOCANO, J.J., “El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)”. En: *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 1997, págs. 421-480.
- “La autonomía administrativa y financiera de los parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento europeo”. En: *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Gil-Robles Gil-Delgado, J.M. (dir.), Arnaldo Alcubilla, E. (coord.). Madrid: Parlamento Europeo, Partido Popular Europeo, Cyan, 1997, págs. 89-102.
- MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Barón, *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1980.
- MONTOYA MARTÍN, E., “Economía y sector público: la organización instrumental en la propuesta de reforma de Estatuto de Autonomía para Andalucía”. *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 65 (2007), págs. 57-83.
- MORALES ARROYO, J. M., “Los límites de la autonomía de los Parlamentos territoriales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 69 (2004), págs. 161-191.
- “Artículo 102. Autonomía Parlamentaria”. En: *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*; Cruz Villalón, P. y Medina Guerrero, M. [Directores]. Vol. 3º. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2012, págs. 1668-1683.
- MORODO LEONCIO, R. “El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, núm. 7 (1960), págs. 63-88.

- MURILLO DE LA CUEVA, E. L., “La garantía jurisdiccional del Concierto Económico”. *Jado. Boletín de la Academia Vasca de Derecho*, núm. 17 (2009), págs. 117-151.
- MURO I BAS, X., “Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 209-228.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I., “Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria Autonómica”. *Revista de Derecho de Extremadura*, núm. 3 (2008), págs. 206-232.
- NÚÑEZ LOZANO, M.C., “La eficacia de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre los actos nacionales”. En: *XII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. La Laguna (Santa Cruz de Tenerife), España, 3 y 4 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-1823-Ponencia-Cuarta-Sesion-Efectos-de-la-Invalidez-por-Infraccion-del-Derecho-Europeo-Prof-M-Del-Carmen-Nunez.aspx> [Consulta: 20-2-2017].
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., “Empleados públicos, Administraciones Españolas y Jurisprudencia Europea”. *Actualidad Administrativa*, núm. 3 (2012), págs. 272-287.
- “La incidencia de la normativa y jurisprudencia comunitaria y de la protección de datos en las relaciones laborales de las administraciones públicas”. En: *Seminario de actualización de la Función Pública Local*. Barcelona: Consorcio de Estudios, Mediación y Conciliación de la Administración Local, 2013, págs. 1-23.
- ORTEGA, L., *La concepción subjetiva del Derecho Administrativo tras la Constitución de 1978*. Albacete: Bomarzo, 1989.
- OTTO y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987.
- PASCUA MATEO, F., *Fuentes y control del Derecho parlamentario y de la Administración parlamentaria*. Madrid: Tribunal Constitucional: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014
- PENDÁS GARCÍA B., “División de poderes y formas de gobierno. Una perspectiva contemporánea”. *Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del Estado, Derecho público e historia constitucional*, núm. 5 (2009), págs. 207-239.

PÉREZ ROYO, J., *Las fuentes del Derecho*. 2ª ed. Madrid: Tecnos, 1985.

- *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 1994.

PÉREZ ROYO, J. y PORRAS NADALES, A.J., *El Parlamento de Andalucía: análisis de la Primera Legislatura: (1982-1986)*. Madrid: Tecnos, 1987.

PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas, 1976.

PIQUERAS BAUTISTA, J.A. “La infracción de los Reglamentos de las Cámaras y la inconstitucionalidad”. En: *El Tribunal Constitucional*, vol. III. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981, págs. 2205-2227.

PITARCH SEGURA, I. E., “Las resoluciones normativas”. En: *Las Fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, págs. 87-142.

POSADA, A., *Tratado de Derecho administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, vol. I. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1897.

PUNSET BLANCO, R., “Los reglamentos de las Cortes Generales”. *Revista de Derecho Público*, núm. 87 (1982), págs. 333-352.

- *Las Cortes Generales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

- “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*, núm. 5 (1985), págs. 35-94.

- “Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28 (1990), págs. 111-118.

- “Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 43 (1995), págs. 209-222.

- “La posición de los reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español”. En: *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Da Silva Ochoa, J.C. (coord.). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1996, págs. 67-86.

- *Estudios parlamentarios*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

PUY MUÑOZ, F., “Sobre la vigencia en España del Principio de División de Poderes”. En: *Homenaje a Don Antonio Hernández Gil*, Luis Martínez-Calcerrada Gómez (Dir. y coord.). Vol. I. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, págs. 623-639.

REQUEJO PAGÉS, J. L., “Consideraciones en torno a la posición de las normas internacionales en el ordenamiento español”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34 (1992), págs. 41-66.

RIPOLLÉS SERRANO, M.R., “La autonomía administrativa de las Cortes Generales”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 661-666.

- “Los Reglamentos parlamentarios en el sistema de fuentes de la Constitución Española de 1978”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 6 (1985), págs. 277-302.

ROA MARTÍNEZ, J., “Autonomía y poder legislativo regional”. *Revista de Las Cortes Generales*, 1987, vol. III, págs. 2073-2093.

RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1987.

- *Teoría y práctica del derecho constitucional: Estado, Constitución, fuentes del derecho según la realidad de la Unión Europea, contenido y garantías de los derechos fundamentales, instituciones básicas, comunidades autónomas*, 2ª ed. Madrid: Tecnos, 2011.

ROMANO, S., *El ordenamiento jurídico*. Madrid: Reus, 2012.

ROMERO HERNÁNDEZ, F., “Los órganos administrativos de los parlamentos autonómicos como instrumentos del control del ejecutivo”. En: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984, págs. 649-660.

RUBIO LLORENTE, F., “Reflexiones introductorias al título III de la Constitución”. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 1 (1998), págs. 89-98.

- “Fuentes del Derecho”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 315-321.



- “Principio de Legalidad”. En: *La forma del poder*. Vol. II, 3ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, págs. 887-918.

- “Rango de Ley, valor de Ley, fuerza de Ley”. En: *La forma del poder*, 3ª ed., vol. II. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, págs. 873-885.

RUIZ ROBLEDO, A., “Sobre los tipos de procedimientos legislativos”. En: *El procedimiento legislativo: V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Logroño: Diputación General de La Rioja, 1994, págs. 459-475.

RUIZ RUIZ, F., “La función de garantía del cumplimiento autonómico del Derecho comunitario europeo”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 51 (1997), págs. 159-185.

SÁINZ MORENO, F., *Constitución Española, Trabajos parlamentarios*. Madrid: Cortes Generales, 1980.

- “Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa”. *Revista de Administración Pública*, núm. 115 (1988), págs. 233-255.

- “Artículo 72”. En: *Comentarios a la Constitución española*, directores, Casas Baamonde, M.E. y Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M. Las Rozas (Madrid): Fundación Wolters Kluwer, 2009, págs. 1408-1419.

SALVADOR MARTÍNEZ, M., “El Derecho autonómico y su relación con el estatal (II)”. En: *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 5ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2011, págs. 625-651.

- “La Ley en nuestra Constitución”. En: *Derecho político español según la Constitución de 1978*, 5ª ed. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2011, págs. 373-401.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. y MELLADO PRADO, P., *El sistema de fuentes en el ordenamiento español*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2010.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Prólogo a Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Valladolid: Lex Nova, 2007.

- *Derecho administrativo. Parte general*, 12ª ed. Madrid: Tecnos, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M., [et al.], *Estatuto Básico del Empleado Público: Informe de la Comisión, abril 2005*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2009.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”. *Revista de Derecho Político*, núm. 9 (1981), págs. 7-20.

- “El régimen jurídico del proceso electoral”. En: *Las Cortes Generales*. Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1987, págs.199-212.

- *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

- *La Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa: comentario*. Madrid: Iustel, 2010.

- “Principio de Legalidad”. En: *Temas básicos de derecho constitucional*, vol. II. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2011, págs. 391-394.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho parlamentario español*. Madrid: Espasa-Calpe, 1990.

SANZ PÉREZ, Á. L., “Función parlamentaria y potestad disciplinaria: sanciones y procedimiento”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 229-250.

SARMIENTO MÉNDEZ, X.A., “La función pública parlamentaria y su plasmación legislativa en Galicia”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 251-272.

SCHMIDT-ASSMANN, E. [et al.], “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo: necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos”. En: *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*, 2ª ed. Sevilla: Global Law Press-Derecho Global; Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012 págs. 21-140.

SERRANO RUIZ, E., “Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 15 (2006), págs. 143-164.

SOLDEVILA FRAGOSO, S., “La cuestión prejudicial. preguntas y respuestas”. *Actualidad Administrativa*, núm. 1 (2017), págs. 1-7.

SOL ORDIS, P., “La función pública parlamentaria: El Estatuto del personal del Parlamento de Cataluña”. *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 17 (1993), págs. 123-141.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J., *La sanción y promulgación de la ley en la monarquía parlamentaria*. Madrid: Tecnos, 1987.

- “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes”. En: *El parlamento y sus transformaciones actuales: jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, Garrorena Morales, A. (ed.). Madrid: Tecnos, 1990, págs. 176-185.

SORIANO GARCÍA, J.E., “El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa”. *Revista de Administración Pública*, núm. 106 (1985), págs. 213-225.

SORIANO HERNÁNDEZ, E. “Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los parlamentos: en especial al personal de Corts Valencianes”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22 (2009), págs. 273-292.

TAJADURA TEJADA, J., “La redefinición del modelo autonómico a partir de la STC 61/1997 y el nuevo concepto de supletoriedad”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 78 (2006), págs. 151-184.

TORNOS MAS, J., “La función pública en las Comunidades Autónomas (condicionantes previos y marco normativo de la potestad legislativa autonómica)”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 7 (1983), págs. 117-146.

TORRES DEL MORAL, A., “Naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 10 (monográfico) (1986), págs. 7-22.

- *Principios de Derecho Constitucional Español*. 3ª ed. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. 1992.

TORRES MURO, I., “Actos internos de la Cámara y recurso de amparo: un comentario al Auto del Tribunal de 21 de marzo de 1984”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 12 (1984), págs. 153-167.

- “El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra”. *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 43 (1995), págs. 51-71.

- “Constitución y Parlamento: notas para la comprensión de la institución parlamentaria en el siglo XXI”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 87 (2012), págs. 7-44.

TUDELA ARANDA, J., “Reflexiones sobre la renovación del parlamento”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 17 (2006), págs.405-433.

- *El parlamento necesario: parlamento y democracia en el siglo XXI*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2008.

- “La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación”. *Corts: anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23 (2011), págs. 157-191.

TUÑÓN BARZANA, J., “La Administración parlamentaria. Organización y Procedimiento”. En: *II Jornadas de asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*. Santa Cruz de Tenerife: Parlamento de Canarias, 1986, págs. 177-185.

VILLAR PALASÍ, J.L. y VILLAR EZCURRA J.L., *Principios de Derecho Administrativo, I*. Madrid: Universidad Complutense, 1992.

VIVER PI-SUNYER, C., “El procediment legislatiu en l’ordinament jurídic català”. *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 4 (1981), pág. 899-954.

ZAGREBELSKY, G., *La giustizia costituzionale*. Bolonia: Il Mulino, 1977.