

EL AUGE DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO. RELATO Y REFLEXIONES SOBRE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LA ÚLTIMA DÉCADA

MARÍA GARROTE DE MARCOS

*Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid*

TRC, n.º 53, 2024, pp. 557-593
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. Presentación. II. Recurso de amparo parlamentario y *ius in officium*: un mínimo apunte. III. Panorámica general de los recursos de amparo en la última década: todo a la vez en todas partes. IV. Reflexiones sobre la jurisprudencia constitucional en los amparos parlamentarios. Una década prodigiosa.

I. PRESENTACIÓN

Las relaciones entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento no son sencillas, y la que se establece a través del recurso de amparo parlamentario es particularmente perturbadora. Por diversas razones, en los últimos años se han promovido muchos más amparos parlamentarios y algunos con características nuevas. El Tribunal Constitucional se ha tenido que enfrentar a numerosos conflictos, fruto de controversias constitucionales espinosas, en un contexto político más fragmentado y crecientemente polarizado. En los recursos de amparo parlamentario la necesidad de autocontención del Tribunal Constitucional es muy acusada, el margen de discrecionalidad concedido a los órganos parlamentarios es difuso y, sobre todo, el derecho al ejercicio de cargo público, fundamento de las demandas, se ha revelado, ya sin matices, como un derecho en permanente construcción.

El presente trabajo pretende ofrecer una crónica apresurada de lo que ha supuesto esta década de jurisprudencia parlamentaria, desde 2014 hasta 2023,

repasando todas las sentencias que se han dictado en amparos parlamentarios. La panorámica general va seguida de algunas reflexiones sobre los aspectos más relevantes. Todo ello con la convicción de que esta década prodigiosa ha supuesto el paso a la madurez de este mecanismo de justicia constitucional tan típicamente español.

II. RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO Y *IUS IN OFFICIUM*: UN MÍNIMO APUNTE

Mucho ha llovido desde que el Tribunal Constitucional —en el ATC 133/1984— adoptara una postura reticente al control de los actos parlamentarios recurridos en amparo conforme al art. 42 LOTC. En esa resolución sostenía que los actos puramente internos quedaban excluidos del amparo —para garantizar la independencia de las Cámaras—, de forma que las decisiones de los órganos parlamentarios solo quedan sujetos a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano (FJ 2). Al reconocer un ámbito exento de su jurisdicción, que era como proclamar un nuevo ejemplo de la doctrina de los *interna corporis acta*, el Tribunal realiza un ejercicio de autolimitación, que frenaba las posibilidades que ofrece esta concreta vía de amparo (Torres, 1984).

Afortunadamente, esta postura inicial fue rectificada unos años después, dando comienzo a un recorrido envuelto en un dinamismo vertiginoso. Las SSTC 118 y 161/1988 y 23/1990 ya indicaban que lo relevante para el control de los actos parlamentarios no son sus efectos internos o externos, sino la lesión de derechos fundamentales, en particular del art. 23.2 CE. Desde entonces, la “interpretación constitucionalmente favorable a los derechos fundamentales” ha transformado el modo de aproximación del Tribunal a las controversias parlamentarias que se le plantean (Caamaño, 1992:131). Gradualmente, y a fuerza de resolver asuntos muy variados, la jurisprudencia emanada de los recursos de amparo parlamentario ha perfilado el contenido y alcance del derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con arreglo a los requisitos que señalen las leyes que, además del acceso y el mantenimiento en el cargo, incluye el derecho del diputado a ejercer el cargo en plenitud y en condiciones de igualdad, sin limitaciones, restricciones, interferencias o cortapisas que conduzcan a la desnaturalización del mismo.

No puede perderse de vista que desde 1983 el Tribunal Constitucional había abrazado un concepto de representación política que le permite vincular los dos apartados del art. 23 CE (Biglino, 1993: 68-71). Existe una conexión directa entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) ya que, en una democracia representativa, los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por lo que ambos preceptos —de manera directa el art. 23.2 CE y de manera indirecta el art. 23.1 CE— quedarían vacíos

de contenido, o serían ineficaces, si el representante político se viese privado de su cargo o perturbado en su ejercicio (STC 10/1983).

Cuando el Tribunal Constitucional deja de contemplar las lesiones de estos derechos desde el parámetro de la igualdad de condiciones en su ejercicio para hacerlo desde los propios derechos es cuando verdaderamente comienza la doctrina del *ius in officium* (Ortega, 2005: 87). Como derecho fundamental de configuración legal, corresponde a la ley y, sobre todo, a los reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, de modo que sus titulares podrán reclamar su protección al amparo del art. 23.2 CE cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (STC 161/1988, FJ 7).

Esta definición tan amplia se ha matizado con la apelación al núcleo de la función representativa. No todo acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria (STC 38/1999, FJ 2). En consecuencia, se impone a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación (STC 208/2003, FJ 4b). En definitiva, no toda legalidad reglamentaria se incorpora al status del cargo representativo pero el Tribunal Constitucional es el que decide en última instancia el modo correcto de interpretar esa legalidad, lo que obliga a un continuo *self restraint*, a veces, verdaderamente difícil de conseguir (Ortega 2005: 91).

El recurso de amparo parlamentario ha sido el cauce principal para configurar y desarrollar el art. 23.2 CE. Pero la naturaleza peculiar de esta vía, en la que el Tribunal actúa en buena medida como instancia de apelación, impide fijar con precisión no solo el núcleo esencial del derecho sino, sobre todo, las concretas vulneraciones del *ius in officium* que pueden suscitarse en el amparo. Se trata, por tanto, de un derecho de textura abierta que la jurisprudencia cincela en un marco normativo plural y detallista, derivado de la existencia de 17 Parlamentos autonómicos, además del Congreso de los Diputados y el Senado (Aguilar, 1997: 63). Los órganos parlamentarios han asimilado la doctrina del Tribunal en muchos ámbitos y los reglamentos van incorporando gran parte de las garantías exigidas jurisprudencialmente. Sin embargo, a veces es difícil acomodar su comportamiento a lo exigido por el Tribunal, bien porque no hay doctrina sobre una determinada materia, bien porque la doctrina que hay es vacilante en algunos extremos (Miranda, 2018).

Frente al formidable desarrollo del derecho garantizado en el art. 23 CE y su incremental tutela por parte del Tribunal, lo cierto es que la eficacia del recurso de amparo parlamentario ha sido mucho más modesta, incluso a veces insuficiente. Rara vez accede el Tribunal a suspender el acto impugnado (sólo una vez lo hizo

antes de 2017). Las sentencias estimatorias, aun conteniendo la anulación del acto impugnado, no pasan de ser meramente declarativas en la mayoría de los casos, debido a la duración excesiva de los procesos. La ausencia de vía jurisdiccional previa reduce las posibilidades de tutela efectiva de los derechos de los parlamentarios.

No es posible trasladar aquí, aunque sea sintéticamente, una descripción sobre la jurisprudencia parlamentaria hasta 2014, que ha sido, en parte, ya analizada (Aranda, 1998; De la Peña, 1998; García Roca, 1999; Arce, 2004; Fernández-Fontecha, 2013). El volumen de recursos ha sido moderado y, en general, la siempre compleja relación entre Tribunal Constitucional y Parlamento se ha llevado con bastante tranquilidad. Pero la última década ha desencadenado muchos cambios, cuantitativos y cualitativos, que veremos a continuación.

III. PANORÁMICA GENERAL DE LOS RECURSOS DE AMPARO EN LA ÚLTIMA DÉCADA: TODO A LA VEZ EN TODAS PARTES

Durante los últimos diez años la actividad del Tribunal Constitucional en materia de amparos parlamentarios ha crecido de manera exponencial, aunque no ha sido un incremento ni gradual, ni regular. Desde el 1 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2023 el Tribunal Constitucional ha dictado 88 sentencias en recursos de amparo parlamentario¹. La cifra es sorprendente, si se tiene en cuenta que en los treinta años anteriores (de 1983 a 2013) el Tribunal dictó 62 sentencias en este tipo de procesos. Hubo años en los que no se resolvió ningún amparo parlamentario (1984, 1985, 1986, 1987, 1993 y 1997) y lo normal han sido una, dos o tres sentencias cada año, con alguna excepción².

Por el contrario, a partir de 2014 el Tribunal resuelve entre cinco y veinte amparos parlamentarios por año (excepto en 2015 y 2017 que fueron tres). Especialmente activos han sido los años 2022 y 2023 con quince y veinte sentencias respectivamente.

Estos datos revelan que la conflictividad en el ámbito parlamentario ha crecido, lo que a su vez ha obligado al Tribunal a resolver más asuntos cada año. Pero las cifras deben examinarse con cautela, pues muchos recursos plantean controversias idénticas, aunque han sido abordadas en varias sentencias a la vez (por ejemplo, las ocho sentencias sobre los juramentos de los parlamentarios que se dictaron en 2023). Junto a ello, la coyuntura política derivada del *proceso* en

1 Nos hemos centrado únicamente en las sentencias emitidas y solo haremos referencia a los autos que sean de especial relevancia, ya que la inmensa mayoría se refieren a la denegación de solicitud de suspensión, abstenciones de magistrados o la pérdida del objeto del proceso. Los datos sobre recursos de amparo parlamentario (art.42 LOTC) se han obtenido de la web del Tribunal Constitucional, a partir del buscador de jurisprudencia. <https://hj.tribunalconstitucional.es/>. Pueden consultarse los datos y estadísticas sobre la actividad del Tribunal en las memorias anuales. <https://www.tribunalconstitucional.es/es/memorias/Paginas/default.aspx>

2 En 1990 y en 2011 se resolvieron siete amparos, en 1995, cinco, y en 2006, cuatro.

Cataluña ha generado numerosos conflictos, la mayoría de los cuales merecen una atención diferenciada, precisamente por el contexto en el que se interponen y resuelven los recursos. De las 88 sentencias, 35 están relacionadas con la tramitación parlamentaria de iniciativas conectadas con el *procés* planteadas en el Parlamento de Cataluña.

Pese a estas precisiones, no cabe duda de que la última década ha sido especialmente fructífera. Y no solo en términos cuantitativos. Mientras que en 2014 y 2015 los recursos de amparo resueltos difieren poco en su temática y contexto de los abordados en la etapa anterior, a partir de 2016 empieza a cambiar casi todo. Se podría decir que el Tribunal “entra en acción”. Comienza a examinar demandas cada vez más numerosas y más novedosas, además de afrontar uno de los desafíos constitucionales más importantes de nuestra historia democrática, como fueron los conflictos acontecidos en Cataluña.

Son varios los elementos que llaman la atención en los recursos sentenciados en esta década, aparte de su número y su diversidad temática. Se ha comenzado a consolidar la práctica de avocar o elevar los asuntos al Pleno, de modo que sólo una cuarta parte han sido resueltos por las Salas (22 de 88). Además, han proliferado los votos particulares, en algunos casos desvelando una disensión profunda³. En varias demandas, los recurrentes censuran la actuación de los órganos parlamentarios por permitir ciertas iniciativas o comportamientos de otros representantes, asumiendo que el daño a sus propios derechos se produce de forma refleja. Se han entrelazado como nunca diversos procesos: En relación con el *procés* catalán, los recursos de inconstitucionalidad, las medidas de suspensión de actos o ejecución de sentencias se han abordado de manera simultánea o paralela a la resolución de los amparos parlamentarios (De Miguel, 2020). Lo mismo cabe decir de las sentencias sobre veto presupuestario, precedidas de dos conflictos de atribuciones ente órganos constitucionales, o de la sentencia sobre suspensión de los plazos en el COVID-19, dictada en el mismo año que el recurso de inconstitucionalidad sobre la declaración del estado de alarma.

Para mostrar la diversidad de los recursos de amparo interpuestos, describiremos someramente los casos divididos por materias, diferenciando los amparos relacionados con el *procés* catalán del resto.

1. Los amparos parlamentarios del *procés*

Una de las características de la serie de amparos planteados con ocasión del *procés* de Cataluña es la multiplicidad de recursos sobre el mismo objeto, presentados

³ Desde 1983 hasta 2014, solo se habían emitido votos particulares en siete de las 62 sentencias dictadas (SSTC 226 y 227/2004, 361/2006, 74/2009, 33/2010, 28/2011 y 191/2013). En los últimos diez años se han emitido votos particulares en 26 sentencias. De las 35 sentencias dictadas en 2022 y 2023, 21 incorporaban votos particulares.

por diferentes fuerzas políticas. El Tribunal resuelve separadamente en todos los casos pese a la reiteración de los argumentos de las partes. La mayoría de las sentencias son del Pleno, dando inicio a una tendencia que parece haberse consolidado. No han sido frecuentes los votos particulares, y los que se han emitido han discrepado sobre las decisiones adoptadas en seis sentencias, todas relativas al mismo supuesto controvertido (la admisión a trámite de iniciativas cuyo contenido supone un incumplimiento de lo ordenado previamente por el Tribunal Constitucional). Además, en la mayor parte de los recursos se invoca la lesión del derecho fundamental de manera refleja, en el sentido de que es la admisión de ciertas iniciativas lo que afecta al derecho del art. 23.2 CE de los recurrentes y no la inadmisión, que es lo que venía siendo habitual en las demandas de amparo. Esta circunstancia es la que ha supuesto una auténtica novedad en el enjuiciamiento de los amparos parlamentarios y que, como se verá, no ha sido pacífica siempre.

La nutrida serie de sentencias dictadas en el contexto del *procés* tiene un momento inicial en 2016. Las SSTC 107/2016, 108/2016 y 109/2016 resuelven sendos recursos de los grupos parlamentarios de Ciudadanos, Socialista y Popular contra el acuerdo de la Mesa sobre la admisión a trámite de la “propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales”. En este caso, el Tribunal derivó la controversia a cuestiones puramente procedimentales, descartando el análisis de la constitucionalidad material de la iniciativa y su eventual examen por la Mesa. Indica el Tribunal que la Mesa puede, de manera muy limitada, valorar la “palmaria y evidente” inconstitucionalidad de la propuesta e inadmitirla por ese motivo con una motivación reforzada. Pero niega que exista una suerte de “derecho a la constitucionalidad”, de modo que solo podrían invocar un interés legítimo —por afectar al derecho recogido en el art. 23.2 CE— los proponentes que vieran rechazada su iniciativa por este motivo (STC 107/2016, FJ 3). El enjuiciamiento se centra entonces en los requisitos formales, apegado a la lectura estricta de la legalidad, que determina que la Junta de Portavoces estaba irregularmente constituida, al no haberse integrado en ella todos los grupos parlamentarios.

A partir de esta serie de pronunciamientos se suceden otros muchos que podemos clasificar en cinco grandes categorías.

1.1. Sentencias referidas al procedimiento legislativo

En esta materia se han dictado, en primer lugar, una serie de tres sentencias relativas a la creación de Ponencias conjuntas para la elaboración de proposiciones de ley, que resolvieron los recursos interpuestos por los grupos parlamentarios de Ciudadanos, Socialista y Popular (SSTC 224/2016, 225/2016 y 17/2017). La Sala Segunda concluye que la Mesa debería haber ejercido un control material de las solicitudes de los grupos proponentes, del que se desprendía su inadecuación a las exigencias —claras y taxativas— del art. 126 del Reglamento del Parlamento de

Cataluña. La admisión de estas solicitudes vulnera la libertad de iniciativa legislativa, al imponer a los recurrentes su participación en una Ponencia en la que no quieren integrarse (FJ 5).

La tramitación y aprobación de la Ley 19/2017 del referéndum de autodeterminación y de la Ley 20/2017, de transitoriedad jurídica y fundacional de la república, provocaron varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional en diferentes vías procesales⁴. Esas resoluciones se entrelazan con los cuatro recursos de amparo presentados por los grupos parlamentarios Socialista y Ciudadanos durante la tramitación parlamentaria de esas normas. Primero, la Sala segunda resolvió los amparos frente a los acuerdos de la Mesa que denegaban de solicitud de informe al Consejo de Garantías Estatutarias, que era legal y reglamentariamente obligatorio (SSTC 10/2018 y 27/2018). Después, el Pleno abordó los recursos presentados contra la tramitación seguida en la ley de referéndum y la ley de transitoriedad en las SSTC 41/2019 y 42/2019. La queja se centra en la inobservancia por parte de la Mesa de las normas reglamentarias sobre el procedimiento legislativo, impidiendo a los diputados disponer de la documentación con antelación, solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias o la presentación de enmiendas a la totalidad. Dado que todas las sentencias de amparo se dictaron con posterioridad a la resolución de los recursos de inconstitucionalidad, el Tribunal se remite en su mayor parte a la argumentación allí desplegada. No obstante, entiende necesario proclamar la lesión del *ius in officium* de los parlamentarios de manera directa e individualizada, pues los diferentes acuerdos de la Mesa y del Pleno afectaron a las facultades que integran el ejercicio de la función legislativa de los recurrentes (por todas, STC 42/2019, FJ 5).

El último asunto sobre procedimiento legislativo enlaza, en parte, con el siguiente apartado. El grupo parlamentario Socialista entiende que la calificación y admisión a trámite, por la vía del procedimiento de urgencia y en lectura única, de una proposición de ley de reforma de la Ley de la presidencia de la Generalitat vulnera el derecho del art. 23.2 CE. Además, invocan el incumplimiento de lo establecido en el ATC 5/2018, que prohibía la investidura en ausencia del candidato. La Sala segunda, en STC 96/2019, desestima el recurso ya que no encuentra infracción del reglamento. Tampoco considera que se haya incumplido lo ordenado por el Tribunal en el ATC 5/2018, pues solo prohibía la celebración de la sesión de investidura de un determinado candidato y no afecta a la decisión de la Mesa en este caso (FFJJ 5 b) y 6 b)).

⁴ Comenzando por la impugnación ex art. 161. 2 CE de la resolución 1 /XI del Parlamento de Cataluña sobre el "inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015", que fue resuelta por STC 259/2015 y declarada inconstitucional. Le siguieron sendos autos que se dictaron en incidente de ejecución de la citada sentencia y que declararon la nulidad de los acuerdos de admisión a trámite de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación y la proposición de ley de transitoriedad jurídica (AATC 123/2017 y 124/2017). Finalmente, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales y nulas las leyes 19/2017 y 20/2017 en las SSTC 114/2017 (Ley de referéndum) y 124/2017 (Ley de transitoriedad).

1.2. Sentencias que abordan el incumplimiento de lo ordenado en decisiones previas del Tribunal Constitucional

Entre 2018 y 2023 se han dictado diez sentencias que resuelven amparos parlamentarios con un objeto común: los acuerdos de admisión a trámite de diferentes iniciativas parlamentarias cuyo contenido incumple lo decidido previamente por el Tribunal Constitucional⁵. Esta decena de resoluciones inauguran una nueva doctrina constitucional de enorme relevancia y que no ha estado exenta de críticas. Todos los recursos se plantean contra la admisión a trámite de propuestas de resolución y mociones subsiguientes a interpellaciones o sus enmiendas, salvo el primero, dirigido contra la solicitud de comparecencia del Presidente de la Generalitat. El objeto de dichas iniciativas alude directamente o reitera diversas normas o resoluciones de la Cámara que previamente habían sido suspendidas o declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional.

El tema fundamental abordado en estas sentencias es si la facultad de calificación y admisión a trámite de las iniciativas que se presentan se extiende a un control material de la Mesa sobre las mismas y, en su caso, si ese control —o su ausencia— puede vulnerar el *ius in officium* de los parlamentarios. Partiendo de la doctrina recogida, entre otras, en la STC 224/2016, el Tribunal vuelve a subrayar que un control material solo es legítimo cuando pueda apreciarse una inconstitucionalidad palmaria y evidente, o cuando se deban comprobar los requisitos impuestos por la ley o el reglamento. En todo caso, la afectación al *ius in officium* solo podría invocarse por los parlamentarios a quienes se les deniegue la admisión por estas razones, no al resto. No existe un “derecho fundamental a la constitucionalidad”. Sin embargo, la facultad de la Mesa debe interpretarse de forma distinta cuando las iniciativas se apoyan o reproducen otras iniciativas o normas suspendidas por el Tribunal o declaradas inconstitucionales. En concreto, cuando en los pronunciamientos del Tribunal se imponga a los órganos parlamentarios el deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir las suspensiones acordadas, o permitan su ejecución. En esos casos se establece, no una facultad, sino una obligación de las Mesas de inadmitir a trámite, por expreso mandato jurisdiccional (STC 47/2018, FJ 6).

La consecuencia de ese incumplimiento es una grave afectación al *ius in officium*, pues los parlamentarios se encuentran con el dilema de atender al debate y la votación y, con ello, dar apariencia de normalidad democrática a un acto que no la tiene, o no participar y renunciar así a sus funciones como parlamentarios. Para apreciar esta afectación lesiva el enjuiciamiento debe considerar: a) que la decisión de admisión a trámite conlleve un incumplimiento de lo previamente

⁵ Se trata de las SSTC 46/2018, 47/2018, 115/2019, 156/2019, 128/2019, 15/2022, 24/2022, 115/2022, 46/2023 y 57/2023.

decidido por el Tribunal; y b) que la Mesa tramite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución que le impide darle curso (STC 15/2022, FJ 3).

Esta nueva doctrina se ha mantenido durante las diez sentencias, pero desde la tercera los votos particulares han puesto de manifiesto las dificultades que puede plantear su aplicación y su propia razón de ser. Uno de los elementos más problemáticos es la identificación del mandato específico que convierte la facultad de Mesa en un auténtico deber. Y es que en la STC 115/2019, el Tribunal parece inferir el deber de inadmisión, no de un mandato expreso derivado de una resolución previa, sino del contenido de las sentencias de inconstitucionalidad (cita expresamente la STC 259/2015), pues “entenderlo de otro modo sería asumir que el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal es relativo, y no aplica a la doctrina que se deriva de sus pronunciamientos” (FJ 7). El voto particular (VP) de la Magistrada Roca advierte que este nuevo canon amplía desmesuradamente el margen de actuación de Mesa y, con ello, de la mayoría. Además, otorga al órgano parlamentario funciones materialmente jurisdiccionales, pues debe rechazar las iniciativas que consideren contrarias a la doctrina constitucional.

También resulta complicado aplicar esta doctrina cuando las iniciativas poseen un contenido solo parcialmente contrario a lo dispuesto por el Tribunal. En esos supuestos hay dos soluciones; o se inadmite todo —con la consiguiente limitación del derecho de iniciativa parlamentaria—, o la Mesa debe “diseccionar las iniciativas afectadas en función del contenido de sus distintos apartados” lo que supondría prácticamente un análisis material de constitucionalidad de las iniciativas parlamentarias en cuestión (VP del Magistrado Sáez en STC 24/2022).

Tratándose de una faceta del derecho que resulta vulnerada de modo reflejo, producida por la admisión a trámite de iniciativas de otros, el Tribunal no alude a la posible afectación del derecho de los proponentes en ningún momento. Esta omisión es criticada en el VP del Magistrado Sáez en las cinco últimas sentencias, quien además estima que esta deriva conduce a una injerencia en la libertad de deliberación de las Cámaras. En efecto, en esta serie de sentencias el Tribunal aplica un canon muy severo. Hace prevalecer un entendimiento estricto de la obligación de acatamiento de la Constitución (art. 9.1) y de sus decisiones (art. 87 LOTC) sobre el debate parlamentario, pues lo que se impide es debatir y votar, cuando las resoluciones aprobadas bien podrían ser impugnadas —como lo fueron efectivamente— por otras vías. Considero que esta doctrina debería ser aplicada con extremada prudencia.

1.3. Sentencias sobre la delegación del voto de los parlamentarios

La delegación del voto de los diputados en el Parlamento de Cataluña, en diferentes contextos, ha sido el objeto de enjuiciamiento en diez sentencias de amparo parlamentario en 2022 y 2023. En realidad, estas diez resoluciones pueden agruparse en tres tipos: las sentencias sobre los acuerdos de la Mesa que

admiten la delegación del voto de ciertos diputados (Srs. Puigdemont, Comín y Puig)⁶; las que examinan varios acuerdos de la Mesa y del Pleno sobre la suspensión de diputados y su alcance, así como la interpretación del reglamento efectuada por la Mesa⁷; y el recurso que interpone el diputado Sr Puigdemont contra el acuerdo de la Mesa que deja sin efecto su delegación de voto⁸.

Como sucede en otras controversias sometidas al Tribunal vinculadas al *pro-cés*, aquí también encontramos sentencias en su mayoría del Pleno, que se entrelazan con otras decisiones adoptadas en el marco de procesos ordinarios y constitucionales, y que, de nuevo, vienen a suponer una suerte de “amparo reflejo”, al impugnarse acuerdos de admisión referidos a facultades de otros parlamentarios. Todo ello condiciona la jurisprudencia emanada en esta cuestión.

La STC 65/2022 es la que contiene básicamente la novedosa doctrina del Tribunal acerca de la delegación del voto parlamentario, reiterada posteriormente en otras cinco resoluciones. En los fundamentos jurídicos hay dos declaraciones que, con carácter previo, enmarcan la resolución del caso concreto y que constituyen una innovación sobre la jurisprudencia anterior. En primer lugar, la extensión del carácter personal e indelegable del voto (art. 79.3 CE, referido a las Cortes Generales) a todas las Asambleas autonómicas. Según el Tribunal esto es así porque refleja un principio inherente al ejercicio de la función representativa y es consecuencia de la prohibición de mandato imperativo. Además, el ejercicio del voto que ignore estas condiciones, al afectar a la igualdad, puede lesionar el derecho que garantiza el art. 23.2 CE (FJ 5). En segundo lugar, solo sería constitucionalmente posible la delegación del voto (prevista en ciertos ordenamientos autonómicos) si la misma se limita a la mera expresión del sentido del voto manifestado con anterioridad, ejerciendo el diputado en el que se delega como mero portavoz del delegante. Esto lleva a considerar que la manifestación del sentido del voto antes del debate puede afectar al carácter deliberativo del Parlamento, pero queda justificado por su excepcionalidad y por responder a la salvaguarda de otros bienes constitucionales. Se debe aplicar restrictivamente y siempre respetando la proporcionalidad (FJ 6).

Esta es la interpretación que se impone al art. 95 RPC que regula la delegación del voto, so pena de incurrir en inconstitucionalidad. Con estas premisas se examina el acuerdo de delegación de voto de los diputados. Se constata que las delegaciones no determinan con anterioridad el sentido del voto, ni delimitan los debates y votaciones en los que pudiera ejercerse, ni la causa que motiva la delegación se encuentra entre las previstas en el propio Reglamento. El VP concurrente que formulan el Magistrado Conde-Pumpido y la Magistrada Balaguer cuestionan la extensión del art. 79.3 CE al ámbito autonómico, así como la interpretación que impone el Tribunal al art. 95 del RPC, que excede los límites de un juicio de

6 SSTC 65/2022, 75/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022 y 24/2023.

7 SSTC 94/2022, 95/2022 y 96/2022.

8 STC 97/2022.

amparo. En realidad, lo verdaderamente llamativo de esta sentencia es el afán del Tribunal Constitucional por determinar el alcance del art. 79.3 CE e imponer una interpretación de la delegación del voto que la desnaturaliza, además de dificultar enormemente el encaje constitucional de muchas previsiones reglamentarias autonómicas (García-Escudero, 2022; García Ortea, 2023: 321-322), sobre todo, cuando para la resolución de estos casos era totalmente innecesario.

El resto de las sentencias contienen decisiones menos impactantes que, a la postre, no hacen más que aplicar la doctrina sentada en otras anteriores (por todas, STC 65/2020). En estos casos se trata de reforzar la idea de que la suspensión del parlamentario por aplicación del art. 384 bis LECrim no es en modo alguno una decisión que pueda valorar ni la Mesa ni el Pleno, sino que es un efecto que opera de manera automática. El acuerdo del Pleno del Parlamento que trata de sustraerse a la aplicación de dicha norma conculca la legalidad. Asimismo, la admisión de la delegación del voto de los diputados suspendidos no merece un análisis de fondo ya que no es posible delegar lo que no se tiene (STC 96/2022, FJ 4). Con parecidas razones se rechaza también el recurso interpuesto por el diputado Sr Puigdemont contra los acuerdos que dejaban sin efecto su previa delegación de voto (STC 97/2022, FJ 5).

Más interés tiene el control que efectúa el Tribunal sobre la facultad de la Mesa para interpretar el reglamento. En dicha interpretación, y a los efectos de efectuar la ponderación del voto en Comisiones ante situaciones de empate, se equipara a los miembros que tienen la condición plena de diputados con los “diputados de derecho en función de los resultados electorales conseguidos”, en un intento de soslayar los efectos de la suspensión. Semejante interpretación, además de constituir una modificación indirecta de reglamento, con desconocimiento de los efectos *ope legis* de la suspensión del art. 384 bis LECrim, lesiona el derecho a acceder y permanecer en el cargo en condiciones de igualdad con arreglo a lo dispuesto en las leyes (STC 96/2022, FJ 5). Aquí el Tribunal aplica un canon estricto para evitar que el margen de apreciación en la interpretación del reglamento pueda conducir a decisiones arbitrarias.

1.4. Sentencias sobre la suspensión de parlamentarios en aplicación del art. 384 bis LECrim

Aunque las seis sentencias dictadas en los casos de suspensión de diputados se refieren al Congreso de los Diputados y no al Parlamento de Cataluña, conviene mencionarlas aquí por su estrecha relación con otras decisiones referidas anteriormente en el contexto del *procés*. Se trata de dos series de sentencias que examinan, por un lado, el acuerdo de la Mesa del Congreso que declara la suspensión de tres diputados⁹, y, por otro, el acuerdo sobre el alcance y efectos de dicha

9 SSTC 97/2020, 193/2020 y 194/2020.

suspensión¹⁰. En las primeras, el Tribunal aplica básicamente su doctrina anterior (SSTC 71/1994, 11/2020 y 38/2020). Se corrobora, por tanto, el carácter automático de la suspensión ex art. 384 bis LECrim y su ajuste a la Constitución, de modo que la Mesa no podía más que asumir obligatoriamente lo indicado por los órganos jurisdiccionales. Además de descartar una eventual lesión de derecho a la presunción de inocencia (STC 97/2020, FJ 5), el Tribunal rechaza que la no inclusión de esta causa de suspensión en el reglamento signifique que no es aplicable por los órganos parlamentarios. Lo contrario supondría una especie de sustracción al derecho común, que ni el más amplio entendimiento de la reserva reglamentaria puede sustentar (FJ 6). En ambas series de sentencias se examina la competencia de la Mesa y la motivación ofrecida, que son ajustadas a la norma reglamentaria y a la doctrina constitucional. Sobre el alcance de la suspensión, los derechos de contenido económico van ligados al ejercicio de funciones parlamentarias, de modo que su privación solo vulnera el art. 23.2 CE cuando efectivamente impidan al diputado dicho ejercicio. La suspensión de la condición de diputado lleva lógicamente aparejada la suspensión de la asignación económica, dado su carácter instrumental. Las cotizaciones a la seguridad social, aun previstas en el reglamento, no forman parte del núcleo del *ius in officium* (STC 65/2021, FJ 5 C)).

En definitiva, la desestimación de estos recursos de amparo se sustenta en anteriores resoluciones en las que queda meridianamente claro que los acuerdos no lesionan los derechos de los recurrentes, pese a la extensión de las demandas.

1.5. Sentencias que deciden otras variadas cuestiones, todas ellas desestimadas o inadmitidas

En este apartado mencionaremos cuatro resoluciones sobre diferentes temas que tienen relevancia menor. La STC 52/2019, que impugna la decisión del Presidente del Parlamento de Cataluña, por la que se pospone *sine die* el Pleno previsto para sustanciar el debate de investidura del candidato a la presidencia de la Generalitat. El Tribunal no entra a examinar el fondo de la cuestión, ya que una nueva designación de candidato a presidente de la Generalitat conduce a la desaparición del objeto del recurso.

La STC 173/2020 resuelve un amparo parlamentario contra diversos acuerdos, omisiones y “vías de hecho” de la Presidenta del Parlamento de Cataluña sobre convocatoria de plenos ordinarios e inclusión de asuntos en el orden del día. La ausencia de argumentación sólida de la demanda, que invoca solo genéricamente la vulneración de las funciones de control parlamentario, conduce fácilmente a su desestimación.

10 SSTC 65/2021, 90/2021 y 105/2021.

En la STC 66/2021 los recurrentes discuten una interpretación del reglamento, acogida por el Presidente de la Cámara, que entiende no ser necesario ostentar la condición de diputado para ser presidente de la Generalitat. Consideran que esa interpretación vulnera su derecho al ejercicio del control parlamentario pues estaría dirigido a una persona que carece de capacidad jurídica para ostentar dicho cargo. A juicio del Tribunal, la demanda, centrada en argumentar por qué debe mantenerse la condición de diputado para continuar ejerciendo el cargo de presidente de la Generalitat, presenta como lesión del art. 23.2 CE lo que no pasa de ser una mera discrepancia jurídica, que no perturba los derechos parlamentarios de los recurrentes. Un recurso de amparo, en este caso, que se demuestra instrumental y espurio (De Alba, 2021: 598).

Por último, la STC 82/2023. En ella se decide la inadmisión del recurso de amparo parlamentario, por la falta de idoneidad de la vía de amparo elegida. El recurso va dirigido contra un acuerdo de la Secretaría general del Parlamento de Cataluña con instrucciones a la administración parlamentaria para dar de baja al demandante como diputado de la Cámara. Se trata por tanto de un acuerdo materialmente parlamentario, pero adoptado por el órgano superior de la administración parlamentaria, en ejecución de la resolución adoptada por la Junta Electoral Central, que declara vacante el escaño del recurrente ex art. 6.2 b) LOREG. Y todo ello debido a la inacción de los órganos rectores de la Cámara. Con buen criterio, la Sala segunda advierte que los actos y decisiones de las Asambleas, a los que se refiere el art. 42 LOTC, son solo los de naturaleza típicamente parlamentaria, dictados por los órganos rectores de la Cámara o sus diversos colegios, con exclusión de los que se dicten en materia de personal, administración y gestión patrimonial, que deberán controlarse por la jurisdicción contencioso-administrativa y, después, en su caso, a través del amparo previsto en el art. 43 LOTC (FJ 3). La inadmisión del recurso parece lógica, dada la extravagancia del supuesto fáctico que trae causa¹¹.

2. Los amparos parlamentarios resueltos entre 2014 y 2023

Incluso prescindiendo de los recursos de amparo presentados en el contexto del *procés*, el número de casos abordados por el Tribunal Constitucional en la última década ha sido muy elevado, en comparación con etapas anteriores. Pero lo realmente novedoso son los variados asuntos que se han sometido al Tribunal, que ha permitido generar doctrina en cuestiones que, o no eran conflictivas, o son completamente nuevas.

11 Tan singular es este recurso de amparo parlamentario que es el único en el que la Letrada del Parlamento, en representación de la Cámara, solicita la estimación del amparo, reforzando las argumentaciones del demandante.

De las 47 sentencias dictadas, 20 se refieren a resoluciones del Congreso y del Senado y 27 son sobre las Asambleas autonómicas, siendo la Asamblea de Madrid (8) y las Cortes valencianas (5) las que más amparos han suscitado. En apariencia, los recursos de amparo parlamentario se dividen más o menos a la mitad entre las Cámaras nacionales y los Parlamentos autonómicos, pero hay que tener en cuenta que, de los 20 amparos referidos al Congreso y al Senado, hay ocho sentencias sobre juramentos que guardan una identidad casi absoluta. De modo que se puede afirmar que la jurisprudencia parlamentaria de esta década se ha nutrido, en gran medida, de los recursos de amparo contra resoluciones de los Parlamentos autonómicos.

Para relatar todos los casos resueltos se han incluido las sentencias en diferentes categorías con un criterio material que facilite su examen, pero que puede no ser ortodoxo.

2.1. Sentencias sobre iniciativas de control o impulso político

La década de jurisprudencia parlamentaria arranca en 2014 con la resolución de cinco recursos de amparo referidos a la inadmisión a trámite de diversas iniciativas de control parlamentario. Este tema venía siendo el más frecuente en los amparos parlamentarios de los años anteriores y acapara la atención del Tribunal en 2014 y 2015. En total se han dictado diez sentencias en esta materia, siete en esos dos años. Por una parte, encontramos la “serie UPyD”, que incluye cinco sentencias que resuelven los recursos interpuestos por el grupo parlamentario UPyD en la Asamblea de Madrid contra la inadmisión de preguntas orales, preguntas escritas, solicitudes de comparecencia y proposiciones no de ley¹². Todos los casos guardan una identidad de razón, y es que la Mesa entra a valorar materialmente las iniciativas y las inadmite sin un sustento normativo que lo justifique. En ocasiones también se omite una motivación reforzada, como exige cualquier limitación de los derechos de los parlamentarios. El Tribunal insiste en que las facultades de calificación y admisión a trámite deben limitarse al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos y “si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal” (STC 200/2014, FJ 8). Un control material supone convertir un juicio técnico en una decisión política, que en ningún caso le corresponde adoptar a la Mesa. Las inadmisiones arbitrarias o no motivadas causarán lesión de los derechos de los diputados (STC 23/2015, FJ 3).

Otra serie de resoluciones que guardan también conexión entre sí son las cuatro sentencias de la “serie Mónica Oltra”, que resuelven los recursos presentados por esta diputada de las Cortes valencianas, todos ellos frente a la inadmisión

12 SSTC 200/2014, 201/2014, 202/2014, 1/2015 y 23/2015.

de proposiciones no de ley¹³. El Tribunal mantiene lo ya declarado en recursos previos, algunos promovidos por la misma demandante (SSTC 44/2010 y 29/2011). La inadmisión a trámite de proposiciones no de ley obstaculiza el debate político, además de limitar el ejercicio de facultades reconocidas a los parlamentarios. En todos los casos se concluye que la Mesa se excede en el examen de las iniciativas y, además, no motiva suficientemente sus decisiones, lo que lleva a estimar todos los recursos.

En estas series de resoluciones el Tribunal sigue el mismo patrón de enjuiciamiento, que es el habitual en los amparos parlamentarios. Tras afirmar que la decisión de la Mesa puede lesionar algún contenido del núcleo esencial del *ius in officium* de los recurrentes, examina las normas aplicables y determina su afectación al caso concreto.

Puede que la reiteración de la doctrina sobre admisión a trámite de iniciativas haya calado, al fin, en los órganos rectores de las Cámaras, a fuerza de estimar muchos recursos iguales. Todos los recursos que hemos referido se interpusieron en 2012 y 2013, y no se ha vuelto a plantear un amparo similar hasta 2018, resuelto por STC 68/2020¹⁴. Se impugna la inadmisión de una pregunta oral por parte de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, pero en esta ocasión el rechazo y su motivación son, a juicio del Tribunal, ajustados a los cánones constitucionales, pues la pregunta se refería a una cuestión fuera de la acción del Gobierno. La previsión reglamentaria de esta causa de inadmisión y su motivación suficiente conducen a la desestimación del recurso.

2.2. Sentencias sobre Comisiones de Investigación

La jurisprudencia sobre Comisiones de Investigación había sido escasa y no muy relevante hasta hace poco. Las primeras sentencias que abordan esta materia son de 2004 (SSTC 226 y 227/2004), y solo se dicta otra en 2008 (STC 39/2008). A partir de 2018 se van a abordar las Comisiones de investigación en cuatro sentencias, tres de ellas en recurso de amparo parlamentario¹⁵. En estas sentencias hay varios extremos interesantes. El primero, los demandantes en dos de estos recursos eran personas particulares que habían sido citadas a comparecer en la Comisión. El segundo, consecuencia de la anterior, es que el Tribunal considera vulnerados derechos no incluidos en el art. 23 CE sino otros. Y, por último, se han estimado todos los amparos.

13 SSTC 158/2014, 213/2014, 212/2016 y 11/2017.

14 Se ha presentado un recurso de amparo contra la inadmisión de una solicitud de comparecencia en la Asamblea de Madrid, que fue inadmitido por carecer de especial trascendencia constitucional mediante Auto 47/2018. Una decisión algo discutible (Miranda, 2019).

15 La STC 111/2019 resuelve una impugnación del art. 161.2 CE contra la creación de una Comisión de investigación sobre la Monarquía en el Parlamento de Cataluña, que es considerada inconstitucional.

La STC 12/2019 resuelve un recurso de amparo sobre la paralización de los trabajos de una Comisión de investigación. Se trata de un amparo frente a una omisión, la de Mesa de las Cortes de Castilla y León, por demorar sucesivamente la convocatoria de una Comisión de investigación, aunque lo recurrido sea el acuerdo por el que se deniega el amparo solicitado ante esa paralización. Pese a que en el Reglamento de la Cámara no existe un derecho a convocar la Comisión, entiende el Tribunal que ese silencio no habilita para impedir el ejercicio de esa función parlamentaria, integrada en el núcleo del *ius in officium*. La motivación ofrecida tampoco satisface las exigencias impuestas, de forma que se estima el recurso y se anula el acuerdo para que la Mesa dicte uno nuevo respetuoso con el art. 23.2 CE. En este asunto, el reproche del Tribunal se concreta en la actitud de la Mesa, por “la obstrucción por vía hecho y de forma continuada” de los derechos de los procuradores. Al ser el acto lesivo una omisión, el alcance del fallo se debe limitar al acuerdo que denegó el amparo solicitado, pero al final, la sentencia viene a censurar la inactividad de la Mesa o, visto de otra forma, viene a definir un deber de impulso de las comisiones de investigación. Algo no contemplado hasta ahora.

Las SSTC 133/2018 y 77/2023 deben considerarse conjuntamente. En la primera de ellas el Tribunal entiende vulnerando el derecho al honor del demandante (art. 18 CE) por la declaración contenida en las conclusiones de una Comisión de investigación de las Cortes valencianas que le señalaban como “responsable” de ciertas circunstancias presentes en un accidente. Partiendo de la extralimitación de las comisiones de investigación en el ejercicio de sus funciones, el Tribunal aplica la jurisprudencia anterior sobre el contenido del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Puesto que éste se encuentra exclusivamente limitado al ámbito jurisdiccional o administrativo sancionador, procede subsumirlo en el derecho al honor (FJ 4). Sin embargo, el VP concurrente formulado por la Magistrada Roca aboga por un cambio en la doctrina del Tribunal que acoja la interpretación del TEDH sobre la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia, que es lo que se habría vulnerado efectivamente. Además, no cree procedente que en este caso se deba acudir a una ponderación de derechos, sino que se debe fijar exhaustivamente cuáles son los límites de las comisiones. Precisamente lo contrario que defiende el Magistrado Xiol en su VP discrepante, quien sostiene que habría que haber aplicado un juicio de proporcionalidad entre —eso sí— la presunción de inocencia y el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios, en el que se integran las comisiones de investigación. Esta controvertida sentencia produjo un cambio de rumbo en la siguiente.

La STC 77/2023 asume ya sin titubeos la doctrina del TEDH sobre la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia, en una decisión de extraordinaria relevancia doctrinal. La demandante dirige su recurso contra las conclusiones de una Comisión de investigación constituida en la Junta General del Principado de Asturias. El Tribunal entiende que se vulneró el derecho a la presunción de inocencia no solo en las conclusiones, en las que se le atribuían irregularidades en

la contratación administrativa, sino también en el transcurso de las comparecencias. Dado que las preguntas e intervenciones de los diputados no pueden ser impugnadas en vía de amparo, por no ser los representantes órganos públicos, es la Mesa la que con su inacción lesionó el derecho de la recurrente (FJ 7 A)).

No cabe duda de que el Tribunal ha ido ofreciendo una tutela cada vez más garantista de los derechos implicados en el desarrollo de las comisiones de investigación. La asunción de la dimensión extraprocesal del derecho la presunción de inocencia abre la oportunidad de enjuiciar estos conflictos no solo mediante la clásica ponderación de derechos fundamentales (en los casos de la afectación solo al derecho al honor), sino también mediante la definición de límites precisos a la actuación de las comisiones de investigación.

2.3. Sentencias —y un auto— sobre procedimiento legislativo

Las sentencias de este apartado no ofrecen muchas novedades con respecto a la doctrina jurisprudencial sobre el procedimiento legislativo, pero el auto de suspensión de la tramitación de enmiendas ha sido un auténtico hito.

En la STC 19/2015 se resuelve un amparo planteado por varios miembros de la Comisión promotora de una iniciativa legislativa popular contra el acuerdo de la Mesa de dejar sin efecto la admisión de dicha iniciativa. Esta decisión de la Mesa viene condicionada por la oposición del Gobierno a su tramitación por motivos presupuestarios. Cuando se acuerda dejar sin efecto la proposición de ley, ya estaba en marcha el proceso de recogida de firmas. Tras examinar la normativa aplicable, tanto legal como reglamentaria, el Tribunal considera que se adoptó en un momento inadecuado, pues el juicio sobre su admisibilidad ya se había producido con anterioridad. Además, la ley que regula la iniciativa legislativa popular no contempla el veto presupuestario como causa de inadmisión, de modo que la causa que se invoca carece de cobertura legal (FJ 5). La aproximación al caso que realiza el Tribunal, haciendo prevalecer lo no contemplado por la ley de iniciativa legislativa popular sobre lo regulado en el reglamento respecto de las proposiciones de ley, es algo incisiva y fue cuestionada en el VP del Magistrado Ollero. En su opinión, una interpretación sistemática de la iniciativa legislativa popular y de la normativa aplicable debería conducir a la desestimación del amparo. En el fondo transpira una especial consideración a la iniciativa legislativa popular como cauce de participación ciudadana, que llevaría a reconocerle si no una “superior legitimación”, sí unas “significativas peculiaridades” (FJ 4).

Durante estos años, se han planteado tres recursos de amparo contra acuerdos sobre la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas. En la STC 143/2016, la reducción de plazos impuesta para la tramitación del proyecto de ley de presupuestos en la Junta General del Principado de Asturias es considerada por el Tribunal ajustada a derecho, porque no supone la aplicación de la tramitación de urgencia, proscrita por el Reglamento. La autonomía parlamentaria en este punto

y la falta de concreción de las limitaciones que la reducción había provocado en las funciones parlamentarias hacen inevitable la desestimación del recurso.

En la STC 110/2019, el Tribunal declara que la denegación de la solicitud de tramitación por lectura única de una proposición de ley no vulnera el derecho garantizado en el art. 23.2 CE. Para empezar, el reglamento del Congreso de los Diputados no contempla un derecho a que se acojan las solicitudes de este tipo. Tampoco supone una limitación del ejercicio de funciones parlamentarias, sino todo lo contrario. La Mesa es la que puede proponer al Pleno la adopción de este procedimiento y solo a ella le compete determinar si somete esta decisión que, por otra parte, no entra dentro de las funciones de calificación y admisión a trámite (muy regladas, como hemos visto) sino en la de tramitación de iniciativas ya calificadas y admitidas (FJ 3). En este caso y el anterior el Tribunal emplea un canon bastante respetuoso con el margen de apreciación concedido a la Mesa.

La inadmisión de enmiendas al articulado en el Parlamento de Canarias, por suponer una enmienda a la totalidad encubierta, fue examinada en la STC 4/2018. La resolución se centra en determinar si la inadmisión estaba adecuadamente motivada. Y no lo estaba, ya que partía de un presupuesto fáctico erróneo —la confusión sobre el contenido de los preceptos que estaban en vigor— y eso impide considerarla expresa, suficiente y adecuada (FJ 7). Este recurso pone de relieve la importancia de contar con un mecanismo de revisión de actos parlamentarios eficaz y objetivo, pues la inadmisión de la iniciativa era fruto de un error palpable por parte de la Mesa.

Mucho más polémico fue el ATC 177/2022. En este caso el recurso se dirige contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados que admite a trámite dos enmiendas que no guardan conexión material con el texto al que se dirigen. Lo relevante y novedoso de esta decisión interlocutoria es, en primer lugar, la admisión a trámite del recurso de amparo cuando existían dudas sobre la firmeza del acto recurrido, al no haberse resuelto su reconsideración. Y, lo más importante, la estimación de las medidas cautelarísimas de suspensión, que implicaba la prohibición de tramitación de esas enmiendas. Se han manifestado muchas dudas acerca de la oportunidad y procedencia de esta decisión que, a la postre, venía a desdecir la doctrina del Tribunal sobre medidas cautelares —sistemáticamente negadas cuando adelantaban el resultado sobre el fondo de la cuestión—. Aparte de la confusión entre la finalidad de un juicio de amparo y uno sobre la constitucionalidad, lo cierto es que este auto revela, también, la deficiente regulación de los mecanismos de revisión de las decisiones parlamentarias en el Reglamento del Congreso de los Diputados (García Martínez, 2023) y sienta un precedente muy arriesgado (Ortega, 2023, Requejo, 2023, Ruiz Dorado, 2023).

Una última decisión dentro de este apartado se refiere a la inadmisión de una proposición de ley, “para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del Rey y de la Casa Real”, presentada por el Grupo mixto del Congreso de los Diputados. La razón del rechazo es la constatación de una “palmaria y evidente”

inconstitucionalidad. Habría sido interesante conocer el parecer del Tribunal en este asunto, pero en la STC 24/2020 no entra en el fondo e inadmite el recurso por falta de legitimación de los recurrentes. Solo habían interpuesto el recurso algunos miembros del Grupo mixto, pero no eran todos ni tampoco su portavoz.

La consolidada doctrina jurisprudencial sobre el procedimiento legislativo hace que sea difícil encontrar nuevas aportaciones, pero la variedad de asuntos que se presentan en este ámbito proporciona una mayor riqueza en la jurisprudencia y dotan de solidez a su contenido. El Tribunal se ha movido en este terreno entre el respeto a la autonomía parlamentaria y la intervención decidida en la tramitación legislativa, lo que puede deparar sorpresas en un futuro.

2.4. Sentencias sobre veto presupuestario

Una de las consecuencias de la especial coyuntura política que rodeó la XII Legislatura fue la proliferación de conflictos entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, debido a la situación de minoría de aquel y a la mayor fragmentación de este. En esa etapa comienza a ejercerse el llamado veto presupuestario del Gobierno (art. 134.6 CE), una prerrogativa hasta entonces poco utilizada. La oposición gubernamental a la tramitación de iniciativas legislativas con efectos en el presupuesto y su rechazo por la Mesa del Congreso de los Diputados provocó dos conflictos entre órganos constitucionales, resueltos en las SSTC 34/2018 y 44/2018. Posteriormente, el Tribunal Constitucional ha examinado cinco recursos de amparo parlamentario que abordan el mismo objeto. En todos ellos, resueltos por Salas, aplica la doctrina contenida en dichas sentencias, que se puede dar por consolidada (Giménez, 2020).

Las SSTC 94/2018, 139/2018, 17/2019, 53/2021 explican con claridad los requisitos que debe cumplir el veto presupuestario del Gobierno y el control que está llamada a efectuar la Mesa para su aceptación o rechazo. La afectación del veto presupuestario —y del control que hace la Mesa— sobre los derechos de los parlamentarios es evidente, de modo que el Tribunal centra sus decisiones en el cumplimiento de los requisitos exigidos. El Gobierno debe precisar las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas y, además, el alcance temporal del veto se ha de limitar siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad, sin que quepa aludir a compromisos presupuestarios de carácter plurianual. La Mesa, por su parte, debe efectuar un doble control, formal y material, que le permita verificar la repuesta expresa y motivada del Gobierno y que esa motivación sea suficiente (por todas, STC 94/2018, FJ 5). En los cuatro recursos mencionados se otorga el amparo porque la Mesa acepta la disconformidad presupuestaria del Gobierno, inadmitiendo por tanto las iniciativas, sin que haya constatado correctamente el cumplimiento de los requisitos exigidos, sobre la precisión de las partidas afectadas o sobre la afectación la presupuesto en vigor.

Sin embargo, en la STC 132/2023 se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que impide la toma en consideración de una proposición de ley, atendiendo el veto presupuestario ejercido por el Gobierno. Se considera que la disconformidad manifestada por el Gobierno cumple debidamente los requisitos de motivación —concreción de las partidas afectadas y anualidad— y que la Mesa ha ejercido al respecto un control formal y material adecuado. El VP del Magistrado Arnaldo discute que la oposición del Gobierno ofrezca una motivación suficiente y razonable y considera que la Mesa asume acriticamente lo trasladado por el Gobierno. Todo ello pone de manifiesto que, aunque la reciente jurisprudencia sobre el ejercicio del veto presupuestario ha arrojado mucha luz en una materia tan sensible como esta, el problema siempre estará en los matices y corresponderá al Tribunal, inevitablemente, terciar en estas disputas. Disputas que, bajo la apariencia de un recurso de amparo frente a decisiones de la Mesa, esconden un verdadero conflicto entre el Gobierno —la mayoría— y las minorías.

2.5. La sentencia sobre la suspensión de los plazos en la tramitación parlamentaria a causa del COVID-19

La STC 186/2021 merece una mención individualizada por lo insólito de la decisión recurrida y por el debate doctrinal que suscitó la resolución del Tribunal, muy discutida en los tres votos particulares que se formularon (Recuerda, 2022; López Basaguren, 2022; Vidal, 2022).

El recurso se interpone contra la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados que acuerda la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios desde el 19 de marzo de 2020 para todas las iniciativas parlamentarias que se encontrasen en tramitación en la Cámara. Los demandantes entienden vulnerando su derecho al *ius in officium* por la imposibilidad de ejercer la función representativa y de control al Gobierno.

La sentencia, en exceso farragosa, viene muy condicionada por el anterior pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los Decretos de alarma (STC 148/2021). Otorga el amparo partiendo de un examen abstracto que considera que la declaración del estado de alarma no puede impedir el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. No puede quedar paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del control político de los actos del Gobierno (FJ 3 A)). Y esta afirmación es la que lleva, mediante un extenso razonamiento, a entender que la suspensión del cómputo de los plazos de tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias sin prever excepciones, límites temporales ni medidas alternativas, y quedando la vigencia de la suspensión al albur del criterio de la propia Mesa, impidió el ejercicio de la función representativa de los diputados (FJ 5).

Dos son las críticas fundamentales que se vertieron en los tres VP de los Magistrados González Rivas, Conde-Pumpido y Balaguer (al que se adhiere el

Magistrado Xiol). En primer lugar, que el Tribunal ha efectuado un análisis abstracto de la controversia, más propio de un recurso de inconstitucionalidad que de un amparo parlamentario. No se examina qué aspecto del contenido esencial del *ius in officium* se ha visto lesionado de forma concreta, real y efectiva. En segundo lugar, se censura que el Tribunal no ha aplicado el juicio de proporcionalidad en este caso, como habría sido lógico. Las circunstancias excepcionales que se dieron en marzo de 2020 justificarían la necesidad e idoneidad de la adopción del acuerdo de suspensión de plazos, y la posibilidad de continuar ejerciendo las funciones parlamentarias —de control al Gobierno específicamente—, convierten esta medida en proporcionada.

El principal reproche que se debe hacer a esta resolución es, a mi juicio, el enfoque erróneo que se utiliza al abordar su examen. La confusión entre el juicio de constitucionalidad en abstracto y la tutela concreta de los derechos de los parlamentarios en el recurso de amparo enturbia la argumentación. La imprecisión de los demandantes a la hora de concretar en qué medida se ha visto afectada su función parlamentaria no solo no es criticada por el Tribunal, sino que se llega a invertir la carga de demostrar la vulneración del derecho, haciéndola recaer en la propia Cámara¹⁶. Con independencia de compartir o no el fallo de la sentencia, lo cierto es que este pronunciamiento no favorece un mayor y mejor entendimiento de las posibilidades de actuación de los órganos rectores en circunstancias excepcionales y su incidencia en los derechos de los parlamentarios.

2.6. Sentencias sobre facultades de la Presidencia y de la Mesa

En este apartado se incluyen siete sentencias de muy diferente alcance que se refieren a materias heterogéneas. Sin embargo, todas tienen en común que el acto objeto de recurso procede de la Presidencia de la Cámara o de la Mesa en el ejercicio de ciertas facultades, ya sea de dirección, disciplinarias, o como meros interlocutores entre el Gobierno y la Cámara. Tres sentencias son del Pleno y en dos se formulan votos particulares. Tres sentencias se refieren a Asambleas autonómicas, tres al Congreso de los Diputados y una al Senado. Se desestiman cuatro de los siete recursos. Se comprueba, por tanto, la diversidad de escenarios que ofrecen estas resoluciones.

La STC 78/2016, que resuelve un recurso de amparo contra el acuerdo del Presidente de la Asamblea de Madrid, que decide la expulsión de una diputada de la sesión ordinaria y su suspensión temporal por un mes. La queja se centra en

¹⁶ No compete a los recurrentes “la carga de tener que acreditar cuáles fueron las concretas iniciativas registradas y no tramitadas durante la suspensión acordada, ni tampoco a este tribunal valorar el contenido y alcance de aquellas, sino a la propia Cámara ofrecer, de contrario, argumentos y elementos de convicción que permitan acreditar que aquellas iniciativas fueron debidamente atendidas, tramitadas y resueltas con decisión de aceptación o de rechazo a su debido tiempo” (FJ 5) (cursiva nuestra).

la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora (art.25.1 CE), por entender que no se respeta la garantía material de tipicidad. El presidente aplicó un precepto reglamentario ideado para reprimir desórdenes graves, que no encaja en la conducta de la diputada ni en las circunstancias fácticas del caso (FJ 5). De esta manera, la sanción deviene desproporcionada y conculca el derecho reconocido en el art. 25 1 CE, que a su vez implica la privación del derecho a permanecer, sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas y en condiciones de igualdad, en el cargo público. Esta sentencia es técnicamente impecable, y denota la desenvoltura del Tribunal en los casos en los que se ventilan derechos diferentes al contenido en el art. 23 CE. Sin embargo, pone de relieve la cruda realidad, y es que la resolución tardía de los recursos de amparo parlamentario no ofrece una garantía eficaz frente a las vulneraciones de derechos, a menudo graves y de imposible reparación como en este caso (la legislatura ya había finalizado).

La decisión de la presidenta del Congreso de los Diputados, que ordenó retirar del Diario de Sesiones determinadas palabras expresadas por una diputada por ofender el decoro de la Cámara, fue analizada en la STC 25/2023. En esta sentencia el Tribunal aborda el conflicto partiendo de que no hay espacios que escapen de su control, por más que se invoque la autonomía parlamentaria o el margen de apreciación de la Presidencia. Con sus decisiones puede vulnerar los derechos de los parlamentarios y eso justifica su control. Control que debe ser muy medido y limitado. Por ello aplica el test de razonabilidad y concluye que la medida es razonable y está adecuadamente motivada. La aproximación en este caso es sumamente respetuosa con las facultades de dirección y ordenación de los debates de la Presidencia, a lo que contribuye también los limitados efectos que tiene la “retirada” de la expresión en el diario de sesiones, que no implica su eliminación¹⁷.

Una de las sentencias más peculiares que pueden encontrarse en la jurisprudencia parlamentaria es la que resuelve un recurso de amparo promovido por el sindicato UGT contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid por el que se designan las organizaciones profesionales y sociales para formar parte de la Comisión de control de Radio Televisión de Madrid. La STC 20/2018 otorga el amparo a la organización sindical que había sido excluida porque encuentra que ha habido un trato discriminatorio y el acuerdo que eleva la Comisión a la Mesa carece de motivación que justifique su exclusión. Se declaran vulnerados el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y el derecho de acceso a los medios de comunicación social públicos (art. 20.3 CE), en conexión con el derecho a la libertad de sindicación (art. 28.1 CE).

Resulta casi anecdótica la STC 137/2021, que resuelve un recurso de un grupo parlamentario contra el acuerdo de la Mesa que deniega la autorización

17 Sara Sieira es algo crítica con el canon utilizado por el Tribunal en este asunto, que cree debería haber sido más estricto y abordar también una posible vulneración del derecho al honor (Sieira, 2023).

para celebrar en la sala constitucional del Congreso un encuentro de parlamentarios. La Sala segunda desestima el amparo porque ni la Constitución ni el reglamento de la Cámara establecen el derecho a disponer de cualquier sala para reuniones que no se refieran al ejercicio de funciones parlamentarias propiamente dichas. No se trata de un supuesto en el que se hayan denegado medios, recursos o espacios para que los diputados o los grupos parlamentarios pudieran desarrollar las funciones que forman parte del núcleo esencial de su función representativa (FJ 4). Sobran los comentarios ante un asunto que debería haber sido, quizá, inadmitido.

El caso resuelto por STC 167/2023 plantea una situación verdaderamente insólita que es abordada por el Tribunal con estricta aplicación de la legalidad. Se interpone el recurso contra el acuerdo de la Presidenta del Senado, que anula la votación en el Pleno de una propuesta de modificación, a resultas de estimar las controversias planteadas. La complejidad de los hechos acaecidos queda patente en los antecedentes de la sentencia. En síntesis, el Grupo Parlamentario Popular presenta una enmienda a un proyecto de ley que es inadmitida por oponer el Gobierno su veto presupuestario. Posteriormente se presenta una propuesta de modificación al dictamen de la Comisión que recoge básicamente el mismo contenido que la enmienda anterior, pero previendo su aplicación al presupuesto futuro. Dicha propuesta es calificada y admitida a trámite. Frente a esta decisión se presentan tres solicitudes de resolución de controversias formuladas por el Gobierno y el Grupo Parlamentario Socialista, de las cuales solo una evidencia la oposición por disconformidad presupuestaria. La estimación de estas controversias, en un momento en que ya se había producido la votación en el Pleno, conduce a que la Presidenta anule la votación.

Partiendo de la idea de que la función de resolver las controversias es una competencia perfectamente acotada y netamente diferenciada de la función de calificación y admisión a trámite, el Tribunal va desgranado toda una serie de argumentos, basados en la aplicación literal de los preceptos reglamentarios (FFJJ 7-9). Todo ello le lleva a sostener que la propuesta de modificación había sido correctamente admitida y la solicitud de la controversia y su resolución habían sido extemporáneas. La Presidenta del Senado, al anular la votación, había actuado extralimitándose, pues no es posible un control sobre el resultado final de la actividad legislativa (FJ 10). La sentencia afronta la controversia planteada con decisión, cuidando mucho la fundamentación del fallo, que viene perfectamente delimitada por el propio reglamento del Senado. No era posible otra actitud pues este caso revela, en el fondo, los complicados equilibrios entre la función legislativa y el veto presupuestario, en este caso llevados hasta el límite.

Las dos últimas sentencias se refieren al papel de la Presidencia y la Mesa como interlocutores entre la Cámara y el Gobierno. En la STC 58/2023 se resuelve un recurso contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de las Illes Balears sobre solicitud de visitas a centros educativos. Aceptando que la visita a dependencias públicas queda integrada en el núcleo del *ius in officium*, el conflicto se centra en

determinar si el acuerdo de la Mesa de no controvertir la postura del Gobierno balear —que obliga a que la visita se realice en horario no lectivo— puede llegar a vulnerar los derechos de los parlamentarios. Por lo tanto, y para respetar la autonomía parlamentaria, el foco debe ponerse solo en la motivación ofrecida por la Mesa. Una motivación que se exige expresa, suficiente y adecuada, además de razonable (FJ 3). Se llega a la conclusión de que el acuerdo de la Mesa está adecuadamente motivado, con anclaje en el reglamento y ofreciendo razones suficientes que demuestran la proporcionalidad de la decisión (FJ 4). Sin embargo, el Magistrado Arnaldo, en su VP (al que se adhieren los Magistrados Enríquez y Tolosa) discute esta apreciación y considera que la Mesa, como garante de los derechos de los parlamentarios, no se puede limitar a asumir de forma acrítica lo respondido por el Gobierno.

De manera semejante, en la STC 165/2023 se resuelve un recurso interpuesto contra la denegación de amparo de la Presidenta del Congreso de los Diputados frente al rechazo del Gobierno de ofrecer información sobre los indultos aprobados. Se trata aquí también de determinar hasta qué punto el órgano rector debe asumir o no la respuesta que ofrece el Gobierno y en qué medida está obligado a defender las posturas de los parlamentarios ante una negativa. A diferencia del caso anterior, la petición de amparo de los parlamentarios no está prevista en el Reglamento, sino que es fruto de una costumbre parlamentaria. La presidencia de la Cámara solo tiene, en lo que afecta al derecho de obtener información, un papel instrumental y solo le corresponde dar curso a las solicitudes. Por esta razón, el Tribunal aborda el asunto con mucha delicadeza para dejar el necesario margen de interpretación atribuido a los órganos parlamentarios. Quizá la posibilidad de impugnar la negativa del Gobierno a través de la jurisdicción contencioso-administrativa sea una de las razones por las que el Tribunal no sea más expeditivo. Lo cierto es que la delimitación del objeto del recurso —que es la resolución de la Presidencia denegando el amparo, no previsto legalmente y por tanto de difícil encaje en el art. 23 CE—, impide ir más allá. También en esta sentencia se formula un VP que suscriben los Magistrados Enríquez, Tolosa, Espejel y Arnaldo. Entienden que la presidencia de la Cámara debe tener una posición activa en la tutela de los derechos de los parlamentarios, más aún si son de la minoría y todavía con más razón si afectan a la función de control al Gobierno. La ausencia de previsión legal sobre el amparo resuelto por la Presidenta no impide integrarlo en la genérica función de velar por los derechos de los diputados. De modo que rechazan que la Presidenta acepte acríticamente la respuesta del Gobierno cuando podría haber promovido otras medidas para conciliar ambas posturas.

Esta serie de sentencias revelan la especial sensibilidad que debe tener el Tribunal cuando aborda las facultades de los órganos rectores, tanto *ad intra* (disciplinaria o de dirección) como *ad extra* (interlocución con el Gobierno). Por eso prefiere un examen anclado robustamente en la legalidad literal y no excederse en su función de fiscalización.

2.7. Sentencias sobre la composición de la Mesa

La elección de la Mesa en la sesión constitutiva era, hasta hace poco, un acontecimiento que se desarrollaba de manera pacífica. Sin embargo, el aumento de formaciones políticas con representación parlamentaria y el limitado número de puestos a cubrir ha llevado a situaciones problemáticas que se han elevado al Tribunal Constitucional. La STC 199/2016 resuelve el recurso de amparo contra la decisión del Presidente de la Mesa de edad que, haciendo una interpretación de las normas del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA), proclamó como Secretario Tercero a un diputado de Izquierda Unida, desplazando a la diputada del Partido Popular que había obtenido mayor número de votos. En ese caso, el Presidente de la Mesa de edad trató de conjugar dos normas aparentemente contradictorias: el art. 36 RPA que declara que las fuerzas políticas con representación parlamentaria suficiente como para formar grupo parlamentario tendrán derecho a estar presentes en la Mesa; y los arts. 33 y 34 del RPA que describen con detalle el procedimiento de votación de los miembros de la Mesa y que no tienen en cuenta la anterior previsión. Sin dudar, el Tribunal afirma que el derecho a formar parte de la Mesa, con los requisitos que marque el reglamento, entra dentro del núcleo esencial del *ius in officium*. El examen se limita a comprobar si la aplicación en este caso del art. 36 RPA respetó el derecho de la diputada recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Y concluye que efectivamente no fue así, pues se privó injustificadamente a la diputada recurrente de su derecho a formar parte de la Mesa.

La STC 35/2022, que resuelve el recurso de amparo promovido por el grupo parlamentario Más Madrid contra la proclamación de los miembros de la Mesa de la Asamblea de Madrid, es muy similar a la anterior, aunque tiene dos diferencias importantes: La eventual contradicción de normas aplicables se produce entre lo prescrito en el Estatuto de Autonomía y el reglamento parlamentario, y no entre dos normas del reglamento. Junto a ello, el recurso se interpone contra el acto de proclamación de los miembros de la Mesa, pero no cuestionando la concreta interpretación que hace el Presidente de la Mesa de edad, sino precisamente reprochando que no atendiera al mandato de proporcionalidad que menciona el art. 12.2 c) del Estatuto de Autonomía.

Tras repasar la sucesión de los hechos y constatar que el proceso se ajustó a lo prescrito por el reglamento, el Tribunal declara que se produjo una clara exclusión de Más Madrid en el reparto de los puestos a cubrir en la Mesa, que no se puede justificar en los resultados de la votación, ignorando el mandato corrector de proporcionalidad que impone el Estatuto de Autonomía. La vulneración de los derechos del art. 23.2 CE viene provocada por la inobservancia del mandato estatuario por el Presidente de la Mesa de edad. En este caso el Tribunal fuerza demasiado los argumentos para llegar a la estimación del recurso, obviando que lo más coherente habría sido plantearse una cuestión interna de inconstitucionalidad.

Ambas sentencias, bastante severas en el control ejercido, dejan muchas incógnitas abiertas (Vázquez, 2016; Greciet, 2017; Garrote, 2022). Para empezar, hasta

dónde llega la facultad de interpretación del reglamento del Presidente de la Mesa de edad. Para continuar, dónde queda el derecho a la predeterminación normativa en un procedimiento tan políticamente delicado como este. Y para finalizar, cómo se ejecuta lo ordenado en el fallo cuando implica una alteración en la composición de la Mesa.

2.8. Sentencias sobre juramento o promesa de acatar la Constitución

En 2023 se han resuelto ocho sentencias referidas a las fórmulas de acatamiento de la Constitución de diputados y senadores¹⁸. Todas son sentencias del Pleno, salvo dos que resuelve la Sala segunda, y en todas ellas se presentan votos particulares. La STC 65/2023 es la que contiene la doctrina constitucional y a la que se remiten el resto.

Una característica peculiar, aunque no nueva, de estos recursos es que son promovidos por varios parlamentarios contra los acuerdos por los que se tiene por cumplimentado el requisito de promesa o juramento de acatamiento de la Constitución de otros parlamentarios. Es decir, difiere de otros casos en los que quien recurre es el parlamentario al que se le deniega la plena adquisición de la condición de parlamentario (SSTC 101/1983, 122/1093, 119/1990 y 74/1991). El Tribunal no discute la legitimación de los demandantes pues, como ya se ha puesto de relieve, ha admitido e incluso estimado muchos “amparos reflejos”, sobre todo en relación con el *procés catalán*.

Al explicar el modo de enjuiciamiento de esta controversia se decide no comenzar por una eventual contravención de las normas internas del Parlamento por parte de la Presidenta al dar validez a concretas fórmulas de acatamiento de la Constitución, sino por verificar si esa decisión impugnada es susceptible de incidir en el núcleo esencial del derecho de representación política de los demandantes de amparo (FJ 3). A partir de ahí, el Tribunal resuelve que los demandantes no han acreditado que la decisión impugnada haya incidido, “cercenándolos, en los derechos y facultades que conforman el estatus propio del cargo de diputado”. Afirma que los parlamentarios pueden ejercer en plenitud todas sus funciones, que no quedan restringidas en ningún momento, de forma que desestima el recurso.

El VP de los Magistrados Arnaldo, Enriquez, Espejel y Tolosa¹⁹, reiterado en todas las resoluciones, es muy crítico con la decisión de la mayoría. Entienden que

18 Se trata de las SSTC 65/2023 y 139/2023 (Congreso Diputados, sesión constitutiva de 21 mayo de 2019); las SSTC 125/2023 y 142/2023 (Congreso Diputados, sesión constitutiva de 2 de diciembre de 2019); la STC 140/2023 (Senado, sesión constitutiva de 21 de mayo de 2019) y STC 141/2023 (Senado, sesión constitutiva de 2 de diciembre de 2019); la STC 133/2023 (Senado, sesión plenaria de 25 de mayo de 2021) y la STC 135/2023 (Senado, sesión plenaria 15 febrero de 2022).

19 En esta primera sentencia formulan VP conjuntamente los Magistrados Arnaldo, Enriquez y Espejel. El Magistrado Tolosa presenta también VP, pero en el resto de sentencias se adhiere al de aquéllos.

la sentencia es elusiva, pues no aborda la cuestión fundamental que es determinar si las fórmulas de acatamiento cuestionadas son o no ajustadas a la legalidad. Discuten también el método de enjuiciamiento que parece alterar el orden habitual en estos recursos. Esta forma de proceder ha evitado entrar en el fondo del asunto que, en su opinión, debería haber conducido al otorgamiento del amparo.

La Magistrada Balaguer formula VP concurrente centrándose, primero, en la falta de legitimación de los demandantes en lo que considera un auténtico “contra amparo” y, después, en la ausencia de una decisión sobre el fondo que hubiera puesto de manifiesto la inutilidad del juramento de acatamiento de la Constitución.

En este caso, el Tribunal ha intentado resolver una cuestión incómoda con argumentos que son solo indirectamente aplicables al caso. Llama la atención que en las sentencias sobre desobediencia o delegación de voto en el Parlamento de Cataluña se asuma sin dificultad que la irregular composición de un órgano o el valor del voto delegado ilegítimamente afectan al *ius in officium*, pero en este caso se descarta *ab initio* y sin mucha explicación. Más allá de las diferencias en el seno del Tribunal, lo cierto es que se ha perdido una oportunidad para conocer cuál es su opinión sobre estas fórmulas de acatamiento (Aranda, 2023; Anguita, 2023).

2.9. Sentencias sobre senadores autonómicos

Desde 1992 no se había pronunciado el Tribunal Constitucional en un juicio de amparo sobre la designación de Senadores autonómicos (STC 4/1992). Sin embargo, en 2022 y 2023 se han dictado dos sentencias, ambas referidas al Parlamento de Cataluña.

La STC 56/2022, “caso Iceta”, resuelve un recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa por el que se determinó el sistema de votación a utilizar en la designación de un senador para cubrir una vacante. El conflicto surge porque el sistema de votación electrónico utilizado permitía votar en contra del candidato propuesto, lo que podría generar un bloqueo en la designación. Ante la solicitud de reconsideración, advirtiendo de estas circunstancias, la Mesa no accede a cambiar el sistema de votación electrónica por el de papeletas. Tras el rechazo del candidato por el Pleno se interpone el recurso de amparo, invocando una lesión del *ius in officium* por no haber garantizado la Mesa las facultades del grupo parlamentario para la efectiva designación del candidato que, conforme a criterios de proporcionalidad, le correspondía proponer.

El Tribunal aborda la resolución del caso de manera incisiva, comenzando por reconocer un derecho de los grupos parlamentarios a proponer un candidato para su designación por la Cámara, integrado en el núcleo del *ius in officium*, de modo que una interpretación de los órganos parlamentarios que menoscabe ese derecho constituye una infracción del art. 23.2 CE. Aunque el sistema de votación adoptado estaba previsto en el reglamento y era el utilizado habitualmente,

el Tribunal considera que la Mesa en su reconsideración no tuvo en cuenta las circunstancias especiales (políticas) que podrían llevar a un rechazo del candidato si se mantenía ese sistema de votación, que permitía el voto negativo (FJ 4).

Lo que censura el Tribunal, y con eso se aleja un poco de su propia doctrina, no es una interpretación desfavorable del reglamento o una falta de motivación reforzada, sino simplemente que no se tuviera en cuenta la posibilidad de que la votación no saliera adelante. Parece un poco excesivo el control que se aplica, el escaso margen que otorga a la autonomía parlamentaria y la indiferencia que muestra sobre el papel del Pleno en el proceso (Ortega, 2022; Garrote, 2023).

Mucho más contenido se muestra el Tribunal en la STC 116/2023, que resuelve un amparo contra el acuerdo de la Mesa sobre la distribución del número de senadores que corresponde designar proporcionalmente a cada grupo parlamentario. El grupo parlamentario Vox considera que la utilización de la fórmula Imperiali para el reparto de senadores entre los grupos parlamentarios vulnera su derecho de representación política, al apartarse de las utilizadas anteriormente con la intención de excluirles del reparto.

El Tribunal confirma la facultad de la Mesa de fijar en cada caso el número de senadores que proporcionalmente corresponden a cada grupo, sin ningún límite para concretar dicha proporcionalidad, conforme a la fórmula de reparto que considere más adecuada. La fórmula Imperiali no es contraria a la exigencia de proporcionalidad, por lo que su utilización entra de lleno en el margen de autonomía de la Mesa. Además, no existe un uso parlamentario que obligue a utilizar la fórmula D'Hondt, ni ninguna otra (FJ 4). La denegación del amparo, en este caso, responde a la deferencia con la que el Tribunal se acerca a esta cuestión, sustentada además en decisiones previas similares (SSTC 76/1989 y 4/1992).

2.10. Sentencias sobre grupos parlamentarios y diputados no adscritos

La creciente fragmentación de las Cámaras, consecuencia de la entrada de nuevas fuerzas políticas, y la apuesta decidida de los partidos para luchar contra el transfuguismo han provocado muchos conflictos recientemente. Al Tribunal Constitucional han llegado varios recursos de amparo que tienen que ver con la figura del diputado no adscrito, con el tratamiento otorgado al Grupo Mixto o con la constitución de grupos parlamentarios mediante el “préstamo” de miembros.

La STC 159/2019 aborda por primera vez la figura del diputado no adscrito —regulada en muchos ordenamientos autonómicos—, aunque ya se había pronunciado respecto a los concejales no adscritos (SSTC 9/2012 y 151/2017). El recurso se interpone contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Extremadura por el que se atribuye al recurrente la condición de diputado no adscrito y se delimitan las atribuciones y derechos que le corresponden. La resolución del caso parte de la consideración de la lucha contra el transfuguismo como fin legítimo,

que soporta el correspondiente juicio de proporcionalidad que debería hacerse para examinar las limitaciones que esa figura conlleva (FJ 7). Las limitaciones que se imponen al diputado no adscrito tienen su anclaje en el propio reglamento de la Asamblea, e implican la equiparación con los diputados individuales. En aplicación de dicho precepto, la Mesa acuerda una serie de reglas de participación para ese diputado no adscrito y el Tribunal examina si son conformes al art. 23.2 CE, confrontándolas con las que se aplican a los parlamentarios individuales, llegando a la conclusión que de todas las quejas formuladas solo cabe estimar una de ellas (la referida a las propuestas de pronunciamiento). El VP del Magistrado Ollero no comparte la estimación parcial del fallo porque entiende que esa iniciativa no está permitida para los diputados individuales.

La limitación de atribuciones e iniciativas de los parlamentarios también es el objeto de la STC 38/2022. Se trata de un recurso de la única diputada integrante del Grupo Mixto contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que reparte los tiempos de debate, el régimen de intervenciones e iniciativas, y deniega la denominación del Grupo Parlamentario Mixto-Vox. La recurrente entiende que estas limitaciones, contrarias al reglamento, vulneran su derecho al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad. El Tribunal, en una profusa sentencia, analiza las normas reglamentarias y concluye que la denegación de la denominación Grupo Mixto-Vox es fruto de una interpretación limitativa del reglamento sin suficiente motivación y contraria a usos parlamentarios anteriores (FJ 8). También estima la queja sobre el régimen de intervenciones e iniciativas, por entender conculcado el reglamento parlamentario que establece un régimen de igualdad para todos los grupos, sin distinción (FJ 9). Se formulan dos VP suscritos por el Magistrado Xiol y los Magistrados Conde-Pumpido, Sáez y Montalbán que discuten extensamente el modo de enjuiciar el caso, excesivamente apegado a la literalidad de la norma reglamentaria, que impide incluso valorar si la motivación ofrecida por la Mesa es suficiente y razonable. A su juicio, la interpretación de la mayoría no es la única posible y conduce a un tratamiento desproporcionado entre la diputada del Grupo Mixto y el resto de grupos parlamentarios. La dificultad que presenta este caso es que el Reglamento del Parlamento Vasco no contempla la figura del diputado no adscrito originario, que permitiría la modulación de sus facultades parlamentarias, y la Mesa no puede hacerlo sin base reglamentaria (Marañón, 2022).

El conflicto suscitado en el Parlamento de Andalucía, como consecuencia de la expulsión de varios diputados del grupo parlamentario y su consideración como diputados no adscritos condujo a la STC 93/2023. En este caso no se valora en ningún momento la figura del diputado no adscrito, pues la controversia se centra en la facultad de la Mesa sobre constitución de grupos parlamentarios y las altas y bajas de sus miembros.

La situación generada, un tanto rocambolesca, requiere la precisión del objeto de enjuiciamiento que se limita a determinar si la Mesa, al estimar suficientes las consideraciones y documentación aportada por la portavoz del grupo

parlamentario —y basándose en que los demandantes no niegan que hayan causado baja en el partido político—, había procedido correctamente a darles de baja del grupo parlamentario Adelante Andalucía y, con ello, a decretar su condición de diputados no adscritos. Para ello es obligado el examen del reglamento y de su interpretación por la Mesa, que entiende “han causado baja en el grupo parlamentario Adelante Andalucía como consecuencia de su baja como afiliados de su formación política”. Esta conexión entre partido político y grupo parlamentario no es respetuosa con el derecho de los diputados reconocido en el art. 23.2 CE y supone una interpretación que contravenía la normativa aplicable.

El último de los asuntos relacionado con los grupos parlamentarios se refiere al “préstamo” de senadores. La STC 76/2017 resuelve el recurso interpuesto por varios senadores contra el acuerdo de la Mesa que les deniega la constitución del Grupo Parlamentario Catalán. Las razones esgrimidas por la Mesa eran que se trataba de una solicitud fraudulenta, pues se habían incorporado miembros de otros partidos políticos que no tenían voluntad de permanencia. Dado que las facultades en orden a la constitución de grupos parlamentarios son de carácter reglado, que los recurrentes cumplían los requisitos para formar grupo según lo establecido en el reglamento, y que el “préstamo” de senadores era una práctica habitual en la Cámara, el Tribunal declara que los senadores recurrentes tenían derecho a la constitución de grupo parlamentario y la Mesa se había anticipado en sus consideraciones sobre lo que pasaría en un futuro.

Estas cuatro sentencias, todas estimatorias, muestran que en esta materia el Tribunal opta por un control basado en la legalidad, y deja poco margen a los órganos rectores. Además, se mantiene la jurisprudencia tuitiva sobre la figura del parlamentario no adscrito que ha venido desarrollando el Tribunal (Martí, 2023).

IV. REFLEXIONES SOBRE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN LOS AMPAROS PARLAMENTARIOS. UNA DÉCADA PRODIGIOSA

El cambio de ciclo que ha supuesto esta última década de jurisprudencia constitucional en materia de amparos parlamentarios permite hacer un balance de lo nuevo. Lo nuevo ha sido un aumento considerable de los recursos interpuestos y una notable diversificación de los asuntos.

Comenzando por los aspectos cuantitativos, hay que reconocer el esfuerzo ímprobo del Tribunal Constitucional para resolver, al ritmo que lo ha hecho, los numerosos recursos que se han planeado, algunos de ellos de extraordinaria relevancia. El aumento de conflictos tanto en las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos se debe probablemente a la incursión de nuevas fuerzas políticas, los cambios en el sistema de partidos y la mayor fragmentación parlamentaria. Ello conduce inevitablemente a más disputas. Resulta interesante comprobar cómo muchos recursos han sido promovidos por agrupaciones políticas

minoritarias que entran en la escena parlamentaria durante esta década (UPyD, Compromís, Ciudadanos, Podemos o Vox). Sin duda, los acontecimientos que rodearon el *procés* en Cataluña han contribuido a este elevado número de recursos y llevan a contemplar este incremento con moderación. Aun así, es probable que estemos ante una nueva etapa de mayor litigiosidad que, sin llegar a los niveles alcanzados, genere muchas más sentencias de amparo parlamentario.

Precisamente uno de los factores que contribuyen a esta “marea” de recursos sea de índole procesal. La admisión a trámite de los recursos de amparo parlamentarios se produce casi de manera automática, siempre que se cumplan los mínimos requisitos sobre legitimación y agotamiento de los recursos previos. En la etapa analizada solo encontramos tres autos y dos sentencias de inadmisión. En cambio, en la década anterior (2002-2013) se dictaron veinte autos de inadmisión.

La especial trascendencia constitucional de los amparos parlamentarios viene casi siempre acreditada por las consecuencias políticas generales que puede tener el caso, aunque en las sentencias de estos años es cada vez más frecuente encontrar su justificación en que el recurso plantea un problema o una faceta sobre la que no hay doctrina o que permite al Tribunal cambiar su doctrina previa (STC 155/2009, FJ 2). En todo caso, el Tribunal suele insistir en que la especial configuración de estos amparos, que carecen de vía jurisdiccional previa, les sitúa en una posición especial a la hora de valorar la especial trascendencia constitucional (por todas, STC 199/2016, FJ 2).

La legitimación se reconoce con mucha generosidad, pues la doctrina sobre la “persona directamente afectada” y la amplia interpretación del interés legítimo ha permitido admitir siempre las demandas, salvo cuando no se corresponden los parlamentarios que recurren con los que presentaron la iniciativa (STC 24/2020). Lo más novedoso en este punto ha sido la legitimación reconocida a los parlamentarios que no eran sujetos directos de los actos impugnados en los “amparos reflejos”, lo que ha sucedido en las sentencias sobre propuestas de resolución, Ponencias conjuntas, incumplimiento y delegación de voto en Cataluña y la sentencia sobre los juramentos en las Cortes Generales. Se abre así una puerta que podría deparar consecuencias inciertas en el futuro, por lo que sería aconsejable que el Tribunal ajustara esta nueva vía de legitimación.

Respecto a la tramitación de los amparos ha habido dos novedades importantes. La suspensión cautelar del acto impugnado se ha concedido en dos ocasiones (ATC 134/2017, que suspende la convocatoria de un pleno en el Parlamento de Cataluña; y el ATC 177/2022, que paraliza las enmiendas y lo hace, además, *inaudita parte*). Resulta problemático fundamentar la suspensión en la pérdida de finalidad del amparo precisamente en estos concretos recursos, cuando los plazos de resolución conducen, en los demás, a una mera sentencia declarativa. Además, la suspensión ha llevado en ambos casos a adelantar de facto el amparo solicitado.

La otra novedad reside en la tramitación y/o resolución casi simultánea de varios procesos con idéntico o similar objeto, lo que ha condicionado la fundamentación y el fallo de los amparos. Esto ha sucedido con muchas de las resoluciones

referidas al *procés*, con la serie de sentencias sobre el veto presupuestario y con la sentencia sobre paralización de plazos por el COVID-19. En estos casos, se han entrelazado recursos de inconstitucionalidad, impugnaciones del Título V LOTC, medidas de suspensión y ejecución, y conflictos entre órganos constitucionales. No es una circunstancia que se deba valorar positiva o negativamente, pero la intercambiabilidad de muchos procesos sobre el mismo objeto parece poco eficaz, aunque el Tribunal considera necesario pronunciarse de manera específica sobre la afectación de los derechos de los parlamentarios en la vía procesal de amparo.

En cuanto a los derechos amparados, durante esta etapa se ha abierto el elenco de derechos que habitualmente eran tutelados. Hasta 2018 ese elenco se reducía a los derechos reconocidos en el art. 23, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24), el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1) y el derecho de petición (art. 29.1). Pero a partir de ese año en varias sentencias se reconoce el derecho al honor (art. 18), el derecho a la igualdad (art. 14), el derecho de acceso al control de los medios de comunicación públicos (art. 20.3 CE) y, por conexión, a la libertad sindical (art. 28). Con ello se comprueba la expansión del recurso de amparo parlamentario extramuros del Parlamento.

Se han otorgado más de la tercera parte de los amparos presentados (59 de 88), y solo constan tres autos de inadmisión, uno por falta de agotamiento de la vía previa. Con esta ratio de estimaciones, y el constante aumento de asuntos, parece oportuno plantearse una mejora en los mecanismos de revisión de actos parlamentarios que ofrezcan unas mínimas garantías de reconsideración algo más objetivas. Aunque la Mesa sea un órgano técnico no deja de estar dominada por una mayoría política. Habría que afrontar estos procedimientos como instrumentos de garantía de los derechos fundamentales, que sean un verdadero remedio para subsanar posibles deficiencias (García Roca, 1999: 263). La resolución tardía de los recursos —algunos más de tres años después, y casi siempre una vez finalizada la legislatura— provocan una cierta sensación de desprotección. Además, no es precisamente un incentivo para los órganos parlamentarios, que son conscientes de que sus resoluciones eventualmente lesivas del *ius in officium* no tendrán consecuencias a corto plazo.

Ya dentro del análisis material, esta década de jurisprudencia ha traído muchas cuestiones nuevas, que han permitido establecer una doctrina constitucional que no siempre ha sido pacífica. En mi opinión, son extraordinariamente valiosas las nuevas aportaciones sobre las Comisiones de investigación, en particular la aplicación de la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia, pero también la censura a las actitudes pasivas de los órganos parlamentarios que no les dan el debido impulso. Constituye un avance importante en la protección de las minorías. Ha sido muy relevante la doctrina sobre el veto presupuestario que consigue esclarecer muchos aspectos y dota de seguridad jurídica a los actores implicados. La tutela que se ha prestado a la iniciativa legislativa popular merece también una valoración positiva, al brindar más garantías a su ejercicio. Las sentencias sobre la figura del diputado no adscrito permiten entrever una voluntad de revalorizar al diputado individual, algo siempre de agradecer.

Sin embargo, la jurisprudencia sobre delegación del voto ha planteado muchas dudas y resulta limitativa en exceso, abocando sin remedio al voto telemático. La sentencia sobre la paralización de los plazos parlamentarios por el COVID-19 no permite extraer un verdadero criterio ante circunstancias excepcionales e impide conocer si, en algún caso, cabría aplicar un juicio de proporcionalidad. La posibilidad de efectuar un control material en la admisión a trámite de iniciativas, basado en la inconstitucionalidad “palmaria y evidente” o en el incumplimiento de decisiones previas es algo problemática. Convendría ser muy preciso en este tema para dotar de una mayor seguridad jurídica. No parece adecuado que se pueda interpretar extensivamente la noción de incumplimiento a toda la doctrina constitucional. Y, además, habría que distinguir entre las diferentes iniciativas, pues el debate es lo más valioso de los Parlamentos y nada, o casi nada, se lo debería hurtar. La aplicación del criterio de proporcionalidad en la composición de la Mesa ha sido rígida, quizá en exceso. Algo semejante cabe decir del caso del senador no elegido en el Parlamento de Cataluña. Los procesos de elección son terrenos muy delicados, en los que la negociación política juega un papel fundamental. En estos casos, salvo vulneraciones muy graves y evidentes de derechos nucleares, habría que dejar un espacio más flexible.

Otros temas nuevos, como la nulidad de la votación en el Senado, la retirada del Diario de Sesiones de ciertas expresiones, y la canalización de solicitudes de información o de visitas institucionales al Gobierno, son cuestiones puntuales que se han resuelto en general con sensatez y que podrían abrir paso a una doctrina más consolidada. En este sentido, las decisiones del Tribunal sobre la suspensión de parlamentarios ex art. 384 bis LECrim parece bastante aséptica, dado que trae causa de una norma precisa aplicada por otro poder del Estado que no entra en las dinámicas políticas parlamentarias. No obstante, la reciente STC 18/2024 parece alterar esta pacífica doctrina basada en el automatismo con el que los órganos parlamentarios aplican lo decidido en los procesos penales. Dicha sentencia otorga el amparo a un diputado (Alberto Rodríguez) inhabilitado por sentencia judicial, al entender que la pérdida de la condición de diputado —en ejecución de dicha condena— vulnera el art. 23.2 CE, y ello porque la pena de prisión impuesta por el Tribunal Supremo fue previamente anulada por STC 8/2024. Más allá de la valoración concreta de la sentencia que otorga el amparo judicial, resulta algo inquietante la argumentación que utiliza el Tribunal para otorgar el amparo parlamentario, basada en la anulación de la condena penal en una sentencia previa, circunstancia que no pudo llegar ni a sospechar la Presidenta del Congreso cuando, en cumplimiento de lo dispuesto en el fallo judicial, procedió a ejecutarlo. No se advierte la contravención de ninguna norma legal o reglamentaria y la sentencia no aclara qué extremo de la actuación parlamentaria vulneró el derecho del recurrente, sino que se limita a considerar desaparecido el presupuesto legal necesario previsto en el art. 6 LOREG y a declarar, por ello,

vulnerado el derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalen las leyes²⁰.

El canon de enjuiciamiento utilizado por el Tribunal ha sido muy variado según las controversias abordadas. Se podría decir que ha sido especialmente respetuoso con la autonomía parlamentaria en materias como la función de interlocución con el Gobierno de la Presidencia o la Mesa al tramitar diversas solicitudes. En cambio, en algunas resoluciones del *procés* ha mantenido un examen estricto, como en los incumplimientos de sus previas decisiones o en la delegación de voto. Algo semejante ocurre con los recursos sobre la composición de la Mesa de la Asamblea de Madrid o sobre elección de senadores, donde deja poco margen a las Cámaras. El Tribunal impone una interpretación que no solo reduce mucho la autonomía parlamentaria, sino que cuestiona su papel de legislador negativo.

En los asuntos en los que se suscitaba la vulneración de derechos diferentes al contenido en el art. 23 CE, como en las Comisiones de investigación, o el acceso de sindicatos a la Comisión de control de Radio Televisión de Madrid, el Tribunal adopta una perspectiva más cercana a la utilizada en los amparos no parlamentarios. En otros, el modo de enjuiciamiento es muy criticable, como en la sentencia de la interrupción de los plazos por COVID-19 o las fórmulas de acatamiento de la Constitución.

En definitiva, la amplitud y elasticidad de los recursos de amparo parlamentario impide confirmar una pauta de aproximación a los asuntos que sea regular y continua, aunque es posible apreciar una sistemática cada vez más recurrente. Se parte de la identificación del derecho que se invoca dentro del núcleo del *ius in officium*. Para ello se acude a las normas que lo recogen, como derecho de configuración legal que es. Después, se concreta la base normativa y los estándares definidos jurisprudencialmente que enmarcan la actuación de los órganos parlamentarios y, finalmente, se examina si ha habido una quiebra de esa legalidad susceptible de vulnerar el derecho.

El problema no está tanto en el modo de enjuiciamiento o en la interpretación más o menos previsible, está en la propia naturaleza del derecho garantizado en el art. 23 CE. Un derecho que evoluciona y amplía objetiva y subjetivamente sus contornos y cuya garantía corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional mediante un proceso de muy fácil acceso. De seguir esta tendencia, podría llegar a morir de éxito, porque el amparo parlamentario se está convirtiendo en el nuevo recurso de inconstitucionalidad, en el sentido de ofrecer una vía casi expedita para dirimir controversias políticas. Como decía Jiménez Campo (1997: 221): “Agrietada, o quizá del todo expugnada, la fortaleza inmune que fue en un tiempo la doctrina de los actos *interna corporis*, es difícil encontrar o anticipar hoy los límites de este control constitucional”.

20 Decimos inquietante argumentación porque conduce a una tremenda inseguridad *pro futuro*, si los órganos parlamentarios deben plantearse la constitucionalidad de las decisiones judiciales que les obligan a aplicar el art. 6 LOREG.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguiar de Luque, L. (1997). La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional. En Pau i Val, F. (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (pp. 53-71). Pamplona: Aranzadi.
- Anguita Susi, A. (2023). La “etérea” figura del juramento o promesa tras el “silencio” de la STC 65/2023, de 6 de junio. *Legebiltzarreko Aldizkaria Revista del Parlamento Vasco*, 4, 148-153.
- Aranda Álvarez, E. (2023). Tiempos de pragmatismo y nueva herida al parlamento (la incomprensible solución del Tribunal Constitucional al acatamiento de diputados en la XIII Legislatura). *Teoría y Realidad Constitucional*, 52, 473-494.
- Aranda Álvarez, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arce Janáriz, A. (2004). *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Pamplona: Aranzadi.
- Biglino Campos, P. (1993). Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?. *Revista de las Cortes Generales*, 30, 53-100.
- Caamaño Domínguez, F. (1992). Mandato parlamentario y derechos fundamentales. (Notas para una teoría de la representación «constitucionalmente adecuada»). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 36, 123-149.
- De Alba Bastarachea, E. (2021). La vulneración del derecho al ejercicio de cargo público representativo por decisiones de acción y omisión por parte de la presidencia del Parlamento. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 66/2021, de 15 de marzo. *Revista de las Cortes Generales*, 111, 589-597.
- De Miguel Bárcena, J. (2020). La persistencia del proceso soberanista ante el Tribunal Constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 120, 199-230.
- De la Peña Rodríguez, L. (1998). *Derecho Parlamentario español y Tribunal Constitucional*. Granada: Comares.
- Fernández-Fontecha Torres, M. (2013). *Teoría y jurisprudencia parlamentaria: (un estudio de teoría y jurisprudencia constitucional sobre el Parlamento)*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García-Escudero Márquez, P. (2022). ¿Es constitucional el voto por delegación en los parlamentos autonómicos? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2022. *Revista de las Cortes Generales*, 114, 559-575.
- García Martínez, A. (2023). Las garantías de los derechos de los parlamentarios. El caso singular del ATC 177/2022. *Revista de las Cortes Generales*, 115, 143-190.
- García Ortea, E. (2023). La delegación de voto en los Parlamentos autonómicos: ¿sentencia de muerte? La nueva jurisprudencia de las SSTC 65/2022, 96/2022 y concordantes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, 317-343.
- García Roca, J. (1999). *Cargos Públicos Representativos*. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución. Pamplona: Aranzadi.
- Garrote de Marcos, M. (2022). Elección de la Mesa o la cuadratura del círculo: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/2022, de 9 de marzo. *Revista de las Cortes Generales*, 112, 453-472.

- Garrote de Marcos, M. (2023). El caso del «senador cautivo». La designación de senadores autonómicos y la STC 56/2022. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 128, 269-297.
- Giménez Sánchez, I. M. (2020). Evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de «veto presupuestario» del Gobierno. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 118, 273-305.
- Greciet García, E. (2017). Pluralismo y representatividad en las mesas de las cámaras: el caso del Parlamento de Andalucía (STC 199/2016, de 28 de noviembre). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 13, 107-123.
- Jiménez Campo, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. En Pau i Val, F. (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (pp. 219-231). Pamplona: Aranzadi.
- López Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica. (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 237-282.
- Marañón Gómez, R. (2022). Criterio de equiparación o representatividad en la regulación del Grupo Parlamentario Mixto: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2022, de 11 de marzo. *Revista de las Cortes Generales*, 112, 437-451.
- Martí Sánchez, S. (2023). Expulsión de un grupo parlamentario por la exclusiva decisión de su portavoz al haber dejado de pertenecer los recurrentes a la formación política por la que se presentaron a las elecciones: Comentario a la STC 93/2023, de 12 de septiembre. *Revista de las Cortes Generales*, 116, 559-569.
- Miranda López, L. M. (2018). Consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional en materia parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 104, 647-675.
- Miranda López, L. M. (2019). Restricciones a la admisión a trámite de los recursos de amparo parlamentarios. Comentario al auto del Tribunal Constitucional 47/2018, de 25 de abril. *Revista de las Cortes Generales*, 106, 609-617.
- Ortega Santiago, C. (2005). *El mandato representativo de los diputados y senadores: (la prohibición de mandato imperativo frente a la disciplina de partido)*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Ortega Santiago, C. (2022). La fallida justicia poética del Tribunal Constitucional en el amparo parlamentario sobre la designación de senadores autonómicos: comentario a la Sentencia 56/2022. *Legebiltzarreko Aldizkaria/Revista del Parlamento Vasco*, 3, 238-259.
- Ortega Santiago, C. (2023). Notas de futuro sobre el derecho de enmienda, el procedimiento legislativo y su posible suspensión cautelar en el recurso de amparo parlamentario, a la luz del Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, 38.
- Recuerda Girela, M. Á. (2022). Las garantías constitucionales en los estados de emergencia, (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 283-325.
- Requejo Rodríguez, P. (2023). Recurso de amparo y procedimiento legislativo: el polémico Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional español. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 286, 30-55.
- Ruiz Dorado, M. (2023). La intervención del Tribunal Constitucional en el procedimiento parlamentario: un comentario al ATC 177/2022 de 19 de diciembre. *Anuario Parlamento y Constitución*, 24, 247-257.

- Sieira Mucientes, S. (2023). Libertad de expresión y libre ejercicio de la representación política. La retirada de palabras del Diario de Sesiones como sanción de amonestación: Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/2023, de 17 de abril. *Revista de las Cortes Generales*, 115, 387-411.
- Vázquez Alonso, V. (2016). Un comentario a la sentencia 199/2016 del Tribunal Constitucional. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 96, 337-348.
- Vidal Fueyo, C. (2022). La inconstitucionalidad de la suspensión de los plazos parlamentarios tras la declaración del estado de alarma. Comentario a la STC 168/2021, de 5 de octubre. *Revista General de Derecho Constitucional*, 36.

TITLE: *The rise of the parliamentary amparo appeal. An account and reflections on constitutional jurisprudence over the last decade*

ABSTRACT: *During the last ten years, the activity of the Constitutional Court in the field of parliamentary amparos has grown exceptionally. New and highly relevant cases have been addressed, with characteristics that differ from the previous stage. The Constitutional Court has produced a wealth of very interesting jurisprudence in several areas and has adopted highly controversial rulings. This paper aims to offer a hurried chronicle of what this decade of parliamentary jurisprudence has meant, from 2014 to 2023, by reviewing all the judgments that have been handed down in parliamentary amparos. The overview is followed by some reflections on the most relevant aspects. All of this with the conviction that this prodigious decade has meant the passage to maturity of this typically Spanish mechanism of constitutional justice.*

RESUMEN: *Durante los últimos diez años la actividad del Tribunal Constitucional en materia de amparos parlamentarios ha crecido de manera excepcional. Se han abordado nuevos y muy relevantes asuntos, que presentan unas características que difieren de la etapa anterior. El Tribunal Constitucional ha ofrecido una nutrida jurisprudencia muy interesante en varios aspectos y ha adoptado resoluciones enormemente polémicas. El presente trabajo pretende ofrecer una crónica apresurada de lo que ha supuesto esta década de jurisprudencia parlamentaria, desde 2014 hasta 2023, repasando todas las sentencias que se han dictado en amparos parlamentarios. La panorámica general va seguida de algunas reflexiones sobre los aspectos más relevantes. Todo ello con la convicción de que esta década prodigiosa ha supuesto el paso a la madurez de este mecanismo de justicia constitucional tan típicamente español.*

KEY WORDS: *Parliamentary amparo, Constitutional Court, Parliament, Ius in officium, Constitutional case law.*

PALABRAS CLAVE: *Recurso de amparo parlamentario, Tribunal Constitucional, Parlamento, Ius in officium, Jurisprudencia constitucional.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 06.02.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 06.03.2024

CÓMO CITAR / CITATION: Garrote de Marcos, M. (2024). El auge del recurso de amparo parlamentario. Relato y reflexiones sobre la jurisprudencia constitucional en la última década. *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, 557-593.

