

Las mutaciones del control de la actividad parlamentaria desde el Tribunal Constitucional español

The mutations of the control of parliamentary activity from the Spanish Constitutional Court

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO*

Universidad de Sevilla, Sevilla, España

jmmorales@us.es | <https://orcid.org/0000-0003-2518-7038>



Recibido: 21/03/2024 | Aceptado: 24/05/2024 | Publicado: 31/05/2024

Resumen. Las relaciones entre la jurisdicción constitucional y los parlamentos resultan conflictivas en cualquier Estado. En el sistema jurídico español, esos contactos se complican al existir un procedimiento de garantía de los derechos constitucionales frente a ataques de las cámaras legislativas. Desde el año 2007 a nuestros días se detecta un cambio en la doctrina jurisprudencial importante, porque está facilitando una intervención más intensa del Tribunal constitucional en la vida parlamentaria.

Palabras clave. Justicia constitucional; Parlamentos; objetivación del amparo constitucional; derechos de participación política.

Abstract. The relationships between constitutional jurisdiction and parliaments are conflictive in any State. In the Spanish legal system, these contacts are complicated by the existence of a procedure to guarantee constitutional rights against attacks from the legislative chambers. From 2007 to the present day, an important change has been detected in the jurisprudential doctrine, because it is facilitating a more intense intervention of the Constitutional Court in parliamentary life.

Keywords. Judicial Review; Parliaments; objectification of constitutional protection; political participation rights.

* Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Cádiz, España. Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla y director del Departamento de Derecho Constitucional entre 2006 y 2010.

1. Introducción

La anunciada crisis del idílico Parlamento que se ejemplificaba en reiterados trabajos doctrinales desde los años ochenta del siglo pasado, a estas alturas del siglo XXI se ha convertido en la realidad cotidiana de los estados contemporáneos, salvo honrosas excepciones. La aceleración de la vida institucional actual ha convertido el parlamento en un artefacto disfuncional, tanto por su forma de organización, como por los procedimientos que sigue para la toma de sus decisiones, y que, por otro lado, no puede corregir pues se derivan directamente de su propia naturaleza y de su misión constitucional.

En el caso del sistema político-constitucional español esta situación era evidente casi desde la puesta en marcha de la norma fundamental. Los mecanismos racionalizadores claramente escorados en el articulado constitucional en favor del Gobierno, y que tantas veces cuestionó en sus orígenes el profesor Montero Gibert (1979; 1983; 1985), colocaban en una fuerte situación de dependencia de la agenda gubernamental a las Cortes Generales y, dentro de ellas, al Congreso, que tenía gravemente neutralizada su capacidad de exigencia de responsabilidades al Ejecutivo. Ello, además, se orquestaba por la influencia de la doctrina italiana de Derecho público en un contexto en el que se repetía como un mantra la vigencia del dogma de la centralidad del parlamento (Rodomonte, 2021).

El modelo de partidos que se consolidó contaría con una disciplina interna muy exigente pero un deficitario en funcionamiento democrático. Además, las reglas del sistema electoral fortalecían las facultades de la dirección de los partidos y, debido a sus resultados, simplificaban la alternancia volviéndola un “turnismo” gubernamental bipartidista. Todo lo anterior terminó poco a poco con cualquier esperanza en torno a la autonomía y la centralidad de nuestro Parlamento.

Como se comprueba tanto a nivel nacional como autonómico, las instituciones parlamentarias se convierten en sujetos necesarios, pero prescindibles, en ciertas ocasiones en que prevalecen la gestión sobre la legislación. Ese fenómeno, que Gómez Corona (2021) ha calificado de “desparlamentarización”, se ha visto agravado en las últimas legislaturas (desde el año 2015, XI Legislatura) debido a la fragmentación del sistema de partidos y a las sucesivas crisis que han afectado al país desde la crisis sanitaria (Porrás Ramírez, 2023; Gómez Lugo, 2022; Ruiz Robledo, 2023). Por lo demás, no se ha consolidado el habitual reposicionamiento que suele implicar, por un lado, la fragmentación del sistema parlamentario de partidos y, por otro, la tendencia a formar gobiernos de coalición. Es decir, no se ha producido el alumbramiento de un parlamento fuerte ante un gobierno débil y dependiente. No obstante, el estudio de tan singular deriva no constituye el objeto de este trabajo.

En este contexto, uno de los factores que tradicionalmente había contribuido, tanto a la desvalorización funcional del Parlamento, como al aumento del control sobre sus tareas, es decir, la creación de sistemas de justicia constitucional, sorprendentemente no tuvo una relevancia especial en la consolidación inicial de nuestro modelo institucional. Se puede afirmar que hasta finales del siglo XX. El Tribunal Constitucional, salvo crisis

puntuales, como la suscitada en torno a la aplicación de la STC 53/1985, se puede afirmar que, hasta finales del siglo XX se mantuvo dentro del espectro de un órgano que, cumpliendo su función de revisión de la constitucionalidad de la ley, ha respetado bastante la labor y la autonomía de las Cortes Generales y, de una manera más limitada, la de los parlamentos autonómicos. Esta actitud resulta más encomiable cuando se consideran los diversos instrumentos procesales que la Constitución, y en particular su Ley Orgánica, ha dispuesto para incidir en las actividades propias de los Parlamentos

El panorama comienza a cambiar a finales del siglo pasado y se complica bastante desde la crisis de 2010 en adelante. En ciertos momentos se han detectado actuaciones propias de un activismo judicial frente a la acción normativa de las Cortes y los parlamentos de las Comunidades Autónomas. Destacan aquellas resoluciones que, para justificar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, han recurrido a la invención de un supuesto criterio interpretativo integrado en el precepto constitucional vinculante para el legislador. Ejemplos recientes de esta forma de proceder se localizan en las SSTC 31/2018, 19/2023 o 44/2023, que declaran la constitucionalidad de diferentes textos legislativos y, en otro orden de cosas, en la STC 183/2021, en la que el órgano de la jurisdicción constitucional ha definido una serie de reglas que integran un inferido “bloque de constitucionalidad” que parecen vinculantes para el legislador nacional cuando en el futuro acometa la reforma de la regulación de los estados excepcionales.

El activismo judicial se presenta con regularidad en la labor de los órganos con competencia en justicia constitucional, por lo tanto, nuestro Tribunal no incurre en situación excepcional. Otro debate sería el comprender y explicar su tradicional condescendencia con los abusos de las facultades normativas del Gobierno desde 1983 hasta nuestros días. Más delicada aún, y este constituye el tema central de este trabajo, resulta su actuación cuando, en vez de intervenir en el resultado de la actividad de los órganos que controla, interviene en el proceso del desarrollo de sus competencias. Dicho en otros términos, el control de la constitucionalidad de la ley se define como el campo natural para la justicia constitucional. Sin embargo, la intervención revisora de la autonomía parlamentaria y del funcionamiento y de la organización de las cámaras, se presenta como una actividad más atípica y delicada. La vigilancia del comportamiento y de la organización de las Cortes y las cámaras legislativas autonómicas puede tener repercusiones en el ejercicio de las competencias constitucionales y estatutarias, pudiendo perjudicarlas de manera indirecta.

En estas ocasiones, el alcance de la capacidad del Tribunal Constitucional de incidir sobre funciones de los parlamentos se manifiesta interviniendo sobre su ejercicio. Los instrumentos usados con esa finalidad han sido muy variados y algunos aparecían específicamente prefigurados en la propia normativa reguladora del órgano.

En este sentido, en primer lugar, la Ley Orgánica (LOTG, desde ahora) dispone el control de constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios de las cámaras nacionales y autonómicas (art. 27.2, d y f). En segundo lugar, el conflicto de atribuciones ha sido un vehículo para fijar el alcance competencial de las Cámaras de las Cortes mediante

la delimitación de su capacidad funcional (arts. 73 a 75 de la LOTC). En esta línea, las recientes SSTC 34/2018 y 44/2018 han definido el alcance del veto presupuestario del Gobierno y la STC 126/2018, la vinculación de los gobiernos en funciones al control político de las cámaras. En tercer lugar, aunque no suele ser frecuente, en el contexto de los procedimientos de control de constitucionalidad se ha procedido a la valoración del uso del procedimiento y la forma *correcta* para la aprobación de una norma legislativa. Este reproche de constitucionalidad aparece en los supuestos de confusión material y procedimental entre leyes orgánicas y no orgánicas, así como, también, en las ocasiones en las que se pronuncia sobre los límites del uso de las leyes presupuestarias para la ordenación de materias ajenas. En cuarto lugar, quizás el procedimiento más cuestionado, la utilización de la vía de impugnación del Título V de la LOTC; un procedimiento con el que el Tribunal ha llegado a definir hasta los contenidos de naturaleza política que son susceptibles de debate en sede parlamentaria. Ejemplo de dicho activismo son prueba las SSTC 42/2014, 259/2015, 120/2017, 136/2018, 98/2019 y 111/2019, entre otras. Por último¹, el recurso de amparo también ha sido un instrumento para delimitar el alcance de ciertas instituciones parlamentarias; quizás la más llamativa haya sido la pluralidad de resoluciones que ha ido definiendo la doctrina sobre la interpretación restrictiva de las prerrogativas de diputados y senadores o sobre el alcance del desafuero a través de la utilización de la autorización para proceder contra diputados y senadores.

En este último bloque de competencias del Tribunal Constitucional para la protección de los derechos fundamentales se encuentra un procedimiento específico de control de los actos de los órganos parlamentarios, la vía de amparo del art. 42 de la LOTC. Si se observa el conjunto de los recursos de amparo tramitados, dicho procedimiento presenta un perfil con características singulares y atípicas (Morales Arroyo, 2008):

El plazo de interposición de *tres meses* resulta singularmente extenso para un procedimiento que pretende corregir una lesión activa sobre un derecho o libertad fundamental constitucionalmente garantizado.

El objeto del amparo lo integran las *decisiones* y los *actos sin valor de ley* de las cámaras legislativas y sus órganos.

La posición de sujeto pasivo en el proceso la puede desempeñar cualquier órgano de las instituciones parlamentarias nacionales y autonómicas: Presidencias, mesas, juntas de portavoces, comisiones e, incluso, el propio pleno de la cámara.

¹ También merece la pena recordar el esfuerzo realizado a través de un *obiter dicta* por la Declaración de 1 de julio de 1992 por definir los elementos del derecho de sufragio activo y su conexión con el principio de soberanía popular; o por la STC 123/2017 a la hora de consolidar la definición del modelo representativo en el caso de los senadores autonómicos.

La firmeza de las decisiones y actos proviene del agotamiento de los recursos dispuestos en las normativas internas de los propios parlamentos, sin intervención posterior de la jurisdicción ordinaria. No obstante, en este apartado hay que mencionar la salvedad construida en la STC 121/1997, cuando procedió a diferenciar entre amparos de contenido político-parlamentario y amparos de mera administración y personal, requiriendo para estos últimos el agotamiento de los recursos ante la jurisdicción contencioso-administrativa².

Los motivos por los que se producen las lesiones se encuentran tasados e incluyen las actuaciones de los órganos parlamentarios, la inadmisión de una iniciativa legislativa popular³ y la lesión parlamentaria del derecho de petición (art. 29 CE).

La legitimación no institucional corresponde a parlamentarios y grupos parlamentarios, no a los partidos políticos que los originan; a las comisiones promotoras de iniciativas populares y a los ayuntamientos, cuando tienen legalmente reconocida la facultad de presentar iniciativas legislativas extraparlamentarias; y a los interesados en el supuesto del ejercicio del derecho constitucional de petición.

El derecho afectado o los derechos afectados susceptibles de protección por este procedimiento de amparo no son otros que los del art. 23 de la Constitución; aunque a veces se ha reclamado y reconocido la protección de derechos como el de igualdad (art. 14), los derechos de los trabajadores (art. 28), más recientemente el honor (STC 133/2018) y la presunción de inocencia (STC 77/2023).

A través de las reclamaciones que le han llegado por esta vía, el Tribunal Constitucional ha definido las facultades de calificación y admisión de las mesas de las cámaras, las potestades disciplinarias, los límites en el control de la admisión de iniciativas legislativas populares, la regularidad de las comisiones de investigación y ciertas reglas sobre el alcance del ejercicio de sus competencias. También ha establecido criterios para la formación y disolución de los grupos parlamentarios, el estatus de los diputados no adscritos, y el papel de las mesas al valorar la regularidad del contenido del veto presupuestario de sus gobiernos, entre otras instituciones esenciales para la vida de las cámaras parlamentarias nacionales.

El ejercicio de esta competencia ha supuesto una evidente intromisión y control en el funcionamiento interno de las cámaras que se ha intensificado a medida que se expandían los elementos del estatus del denominado “cargo público representativo” al resguardo de las facultades propias del derecho al acceso, al ejercicio y a la pérdida del cargo en condiciones de legalidad e igualdad. Todas aquellas en conexión funcional con el derecho ciudadano a participar en asuntos público a través de representantes. Esa línea doctrinal

² FJ 3.

³ Art. 6 de la Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular.

de nuestra jurisprudencia constitucional ha pretendido ser respetuosa con la autonomía de las instituciones parlamentarias. Sin embargo, a medida que ha ido avanzando ha derivado en una forma más restrictiva de entender la autonomía en actividad parlamentaria. El punto álgido en esta cultura se ha alcanzado con algunas resoluciones conectadas con ciertas actuaciones del Parlamento de Cataluña durante los sucesos relacionados con el intento de ruptura constitucional acaecidos entre 2014 y 2018 (Teruel Lozano, 2020). En ese contexto de crisis y excepcionalidad, el Tribunal, apoyado en las nuevas facultades de ejecución, derivadas de la reforma de su Ley a través de la LO 15/2015, asienta unos parámetros de verificación de la regularidad de las decisiones y los actos parlamentarios bastante estrictos, cuya inercia parece continuar aplicando dentro de la argumentación de algunas de sus decisiones en significativas resoluciones de actualidad.

Entre esas resoluciones y en la línea del activismo judicial —por la relevancia que han adquirido en los medios se pueden mencionar los AATC 177/2022, de 19 de diciembre⁴, y 178/2022, de 21 de diciembre y la STC 65/2023, de 6 de junio⁵, cuyo proceso argumentativo ejemplifica algunos de los prejuicios que afectan a la forma de acercamiento del Tribunal Constitucional a ciertas decisiones y actuaciones parlamentarias, y que le llevan a comportarse, con un celo excesivo que afecta a la autonomía parlamentaria que proclama respetar.

A partir de los datos expuestos se hace necesaria una explicación de las bases sobre las que viene asentándose la práctica relacionada con el proceso de amparo del art. 42 de la LOTC y los problemas que ha evidenciado y tras esto, proceder al análisis de cómo el exceso de celo del Tribunal se manifiesta en estas resoluciones más recientes.

2. La singularidad del amparo contra decisiones y actos parlamentarios

El procedimiento de amparo ha convertido al Tribunal en garante de los mencionados derechos de acceso, ejercicio y pérdida del cargo público en conexión con el de participación política en el marco parlamentario y, para ello, se ha arrogado ciertas facultades de intervención en la actividad y el funcionamiento de las cámaras legisladoras nacionales y autonómicas. Ello se puede explicar, según se ha apuntado, tanto por la fuerza expansiva de los derechos a través de su garantía procesal, como por una evidente tendencia de los integrantes de nuestros partidos políticos a judicializar la actividad parlamentaria.

No obstante, resulta evidente que también concurren otros elementos que obligan a apartarse de las explicaciones fáciles. En primer lugar, debe insistirse en recordar que la finalidad principal de un procedimiento de amparo continúa siendo la protección y el restablecimiento de un derecho constitucional perjudicado; por lo tanto, dada su vinculación

⁴ BOE, 17, de 20 de enero de 2023.

⁵ BOE, 167, de 14 de julio de 2023.

a las características singulares de cada reclamación, se trata de un procedimiento de resultados heterogéneos y, salvo excepciones, de doctrina casuística. En segundo lugar, la vinculación al caso concreto no impide que las resoluciones en estos asuntos posean indirectamente capacidad para garantizar principios más generales como la protección de las minorías parlamentarias⁶, la legalidad parlamentaria o, incluso, las reglas de juego del sistema político. Esto se puede constatar, por ejemplo, en las sentencias sobre lo configurado como constitucionalmente aceptable e inaceptable en las investiduras presidenciales. En tercer lugar –lo que supone una afirmación algo contradictoria con lo anteriormente apuntado– la reforma de los requisitos de admisión del recurso de amparo constitucional materializada a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo⁷, ha traído, como consecuencia de la exigencia de especial trascendencia a los asuntos para ser tramitados, una evidente, aunque no total, objetivación de un recurso en el que a veces no sólo basta la lesión cierta de un derecho para interesar al Tribunal Constitucional (Morales Arroyo, 2014; Naranjo Román, 2020)

La tensión entre intervención y contención reconocida por el propio Tribunal en la resolución de los asuntos propios de tan peculiar procedimiento ha tenido como consecuencia el alumbramiento de una serie de problemas que han singularizado a este amparo frente al resto.

En sus orígenes, los amparos resueltos por sentencia contra actos parlamentarios resultaban bastante escasos, casi marginales. Entre 1981 y 2007, periodo en el que se dictaron 53 sentencias, la media de demandas resueltas era de menos de dos por año; la excepción se localizó en los años 1990 en el que se resolvieron 7 y en el 1995 en el que se resolvieron 5 (Morales Arroyo, 2008). Esa tendencia continuó entre los años 2008 y 2015, con un pequeño pico en 2011, cuando se resuelven por sentencia 6 amparos legislativos. Así, desde el año 2008 hasta el 2023 (según los datos recopilados hasta los inicios del mes de diciembre de ese año) se han resuelto por sentencia 91 recursos de amparo parlamentarios. Pero, las cifras se han disparado significativamente desde 2016, como se muestra en la siguiente tabla.

⁶ A este respecto, recordaba sus obligaciones de protección en el FJ 6 del mencionado ATC 177/2022: “En todas las ocasiones, la doctrina constitucional ha puesto de relieve la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición, pues el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5), propugnado por el art. 1.1 CE como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (STC 115/2019, FJ 3, citando las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre; 99/1987, de 11 de junio; 20/1990, de 15 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 217/1992, de 1 de diciembre; 27/2018, de 5 de marzo, y 25/2019, de 25 de febrero)”.

⁷ BOE, 125, de 25 de mayo.

Recurso de amparo parlamentarios resueltos

Año	Asuntos resueltos	Amparos totales	Amparos 42 LOTC
2008	187	167	2
2009	220	177	3
2010	143	91	2
2011	207	145	6
2012	246	124	2
2013	219	87	1
2014	215	109	5
2015	272	96	2
2016	228	88	10
2017	156	53	4
2018	142	55	9
2019	178	117	11
2020	195	170	6
2021	192	156	7
2022	151	116	14
2023	128	70	7
Totales	3079	1821	91

Elaboración propia a partir de datos del Tribunal Constitucional (<https://www.tribunalconstitucional.es/>)

Los conflictos políticos surgidos en diferentes momentos en las Cortes Valencianas, la Asamblea de Madrid y el Parlamento de Cataluña han incrementado sustancialmente el número de impugnaciones, lo que en correspondencia ha aumentado la cantidad de intervenciones del Tribunal Constitucional en la vida parlamentaria.

También se ha detectado en la XIV Legislatura de las Cortes Generales una progresiva instrumentalización de los procesos ante el Tribunal Constitucional por algunas fuerzas minoritarias en un movimiento estratégico de oposición y control de la acción del Gobierno y la mayoría parlamentaria, en ocasiones rozando el obstruccionismo parlamentario. Como antecedente de este tipo de instrumentalización se puede recordar lo sucedido durante la II Legislatura con el abuso por la oposición del recurso previo de inconstitucionalidad. Esta situación impulsó a la mayoría a tramitar una modificación de la LOTC para suprimir el procedimiento del catálogo de competencias del Tribunal (Pérez Royo, 1986)⁸. En

⁸ La modificación se hizo a través de la Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el Capítulo III del Título VI de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional (BOE, 137, de 8 de junio de 1985).

esta ocasión, se verificó un aumento exponencial de asuntos políticos judicializados y, paralelamente, un aumento de los amparos parlamentarios.

Si además del número de asuntos se analiza la valoración de los efectos que el plazo de interposición ha tenido sobre la configuración del amparo parlamentario, entra irremediabilmente en juego el retraso en la respuesta de las demandas por el Tribunal Constitucional y el carácter finito de las legislaturas parlamentarias. La combinación de ambos elementos tiene como consecuencia que en muchas ocasiones las sentencias estimatorias sean cumplidas a través de meros reconocimientos de los derechos lesionados y un restablecimiento formal mediante la anulación de los actos y decisiones parlamentarias lesivas. El restablecimiento completo resulta imposible porque suele suceder que la legislatura en la que se verificó la lesión ya se ha clausurado y no se puede retrotraer a los titulares del derecho afectado al momento anterior a la emisión del acto lesivo. Estas sentencias, denominadas por el mismo órgano como “meramente declarativas”, van acumulándose a medida que el Tribunal se demora en su respuesta. Los retrasos comienzan a ser frecuentes a principio de siglo; por ejemplo, la STC 177/2002 se emitió tras 62 meses desde la demanda o la STC 41/2007, a los 71 meses. Tras éstas, el órgano trató de corregir sus retrasos, haciendo un importante esfuerzo desde el año 2011 en adelante, lo cual coincide con la fecha en la que se dictan la STC 119/2011, con una demora de 91 meses en responder, y la STC 88/2012, con salto de 107 meses desde la demanda a la resolución.

La voluntad de dar una pronta respuesta a los asuntos relacionados con la actuación del Parlamento de Cataluña en los complejos años que abarcan desde el 2014 al 2019, tuvo como consecuencia que los amparos parlamentarios contra actos de los órganos de esta Cámara se resolviesen en un plazo entre los 5 y los 8 meses. Se sumó a esto que la tramitación del resto de los asuntos se agilizase y resolviesen, salvo excepciones, entre los 12 y los 19 meses. Ese tiempo de respuesta facilitó que entre las medidas de reparación se restableciera a los afectados en el momento anterior a la comisión de la infracción. No obstante, entre los años 2022 y 2023 se ha regresado a las malas prácticas y se encuentran resoluciones con retrasos por encima de los 30 y 40 meses.

Este problema se convierte en un importante acicate para que los órganos parlamentarios, conociendo la doctrina del Tribunal sobre las condiciones del uso correcto de sus facultades, se permitan el lujo de obviarla sencillamente porque el reproche jurisdiccional va a llegar en un momento temporalmente irrelevante. Sin restarle importancia a lo anterior, en algunas ocasiones los retrasos adquieren una cierta justificación porque se producen en momentos de demoras graves en la renovación de los magistrados, o bien porque el tema objeto del amparo tenga una complejidad, que lleve al órgano a “enfriar” su respuesta. Esta última razón se entiende cuestionable, pero hay que aceptar que, en este procedimiento, como tantas veces en la vida de la jurisdicción constitucional, la respuesta rápida *siempre* va ser objeto de valoración política en términos de triunfo o derrota por mayorías y minorías. Se trata de una realidad con la que debe lidiar el órgano, aunque intermedie en la lucha

partidista; pues, como se ha apuntado, el retraso en la respuesta supone una pérdida de incentivos para el recto cumplimiento de las premisas doctrinales consolidadas.

Este conflicto en el cumplimiento lleva a una última cuestión relacionada con la singularidad de las instituciones y la vida parlamentaria. Como se ha indicado, en cumplimiento de los mandatos del art. 55 LOTC el amparo se otorga en función de una o varias de estas decisiones: el reconocimiento del derecho afectado y su alcance, la anulación de los actos y decisiones considerados lesivos y la retroacción de las actuaciones al momento previo a la producción de la lesión⁹. La última medida, que en muchos amparos viene a constituir la mejor manera de recomponer el derecho dañado, aunque se pueda disponer, a veces no resulta efectiva en los amparos parlamentarios. Es decir, ¿tienen sentido la comparecencia de una autoridad que se solicita en un parlamento al hilo de un momento político, siendo optimistas, 18 meses después? ¿Y una pregunta o una interpelación? La solución judicial más sensata lleva a que sean los actores políticos, promotores y órganos de las cámaras, los que terminen decidiendo cómo restablecer de manera ajustada la facultad cuya restricción dio lugar a la lesión del derecho.

Por otro lado, la pauta del régimen competencial constitucional lleva a defender que los fallos en estos procesos sólo pueden llevar a la retroacción porque, de otra manera, la acción directa del Tribunal despojaría a los órganos de las Cámaras del ejercicio de sus competencias legales. La mesa de la cámara, por ejemplo, que se excedió en el ejercicio de sus facultades de calificación y admisión, lesionando los derechos de grupos o parlamentarios, será la llamada, si aún se está a tiempo y lo continúan demandado sus promotores, a tomar un nuevo acuerdo respetuoso con el derecho de ejercicio del cargo público, de petición, de iniciativa legislativa u otros. Por eso, y para cerrar este epígrafe, debemos destacar que resultan llamativas las medidas tomadas por el Tribunal Constitucional en las SSTC 133/2018 y 77/2023 sobre la actuación y las conclusiones de comisiones de investigación, aunque no sea del todo el tema de este trabajo¹⁰.

Las dificultades propias de esta modalidad de amparo convergen en cierta medida en los dos supuestos que se han mencionado y, desde nuestra perspectiva, incluyen elementos que explican el aumento de la intensidad y de la naturaleza del control del Tribunal Constitucional sobre los actos de los órganos parlamentarios. Aunque no se traten de los únicos factores que explican el mencionado fenómeno.

⁹ En este tipo de amparo también han concurrido circunstancias que llevan al órgano a modular los efectos de su decisión de restablecer el derecho mediante la anulación de los actos y decisiones lesivas. El ejemplo más reciente se localiza en las sentencias dictadas los años 2022 y 2023 sobre delegaciones parlamentarias de voto, donde la nulidad de los acuerdos de presidencias y mesas aceptándolas, no impidió el mantener los acuerdos adoptados con el voto delegado en los diferentes órganos parlamentarios.

¹⁰ En la segunda de las resoluciones el Tribunal de manera directa, no sólo corrige las conclusiones de la comisión, sino que de oficio ordena alterar los instrumentos de publicidad parlamentaria; una decisión no muy respetuosa con la cámara, en este caso la Junta General del Principado de Asturias.

3. El problema de la mera legalidad como sustento de las intervenciones en el amparo del art. 42 LOTC

Los casos mediáticos relacionados con el problema de fondo de las nuevas líneas doctrinales que parece estar consolidando el Tribunal en el seno del recurso de amparo contra actos parlamentarios presentan perfiles sustancialmente diferentes. Por lo tanto, requieren una exposición separada.

3.1. La decisión de suspender parcialmente la tramitación de un texto legislativo

Los AATC 177/2022 y 178/2022 constituyen, respectivamente, dos respuestas del Tribunal en el marco de un proceso de amparo planteado por varios diputados frente a la tramitación de una proposición de ley en la que, a través de enmiendas, las denominadas enmiendas número 61 y número 62, se pretendía adicionar algunas reformas a los sistemas de nombramiento de los integrantes de Consejo General del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional y por el Senado sobre la suspensión de la tramitación del texto legislativo. Ambas enmiendas, a tenor de los reclamantes, carecían de conexión material con el objeto de la norma en trámite¹¹. El primero y más determinante de ellos se plantea contra el acuerdo de admisión de las enmiendas decidido por la Mesa de la comisión legislativa competente del Congreso de los Diputados y la omisión de respuesta al recurso de reconsideración planteado por los diputados discrepantes. La demanda, que se fundamenta en una lesión de los derechos del art. 23 de la CE y que aporta argumentación sobre la trascendencia constitucional del asunto, incluye, además de la solicitud de admisión y de apertura del proceso, una petición para que el órgano judicial suspenda la tramitación del texto legislativo bajo la fórmula de medida *cautelarísima* en los términos del art. 56 de la LOTC. La justificación de tan peculiar petición pretende sostenerse con el argumento de que, si la proposición de ley se tramita en los términos que se encuentra planteada por el procedimiento de urgencia, mediante el cual en breve sería votada en el Congreso y con posterioridad en el Senado, la falta de suspensión convertiría en imposible el restablecimiento pleno del derecho si en su momento se llegaba a conceder el amparo (Delgado Ramos, 2022).

¹¹ La proposición de ley se tramita bajo el título de “Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso” (*BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, 295-1*, de 17 de noviembre de 2022) y en trámite de enmienda se añaden las dos enmiendas parciales que proponen añadir al texto en tramitación dos nuevas disposiciones finales; una, modificando el art. 599.1,1º de la Ley Orgánica 6/1985, reguladora del Poder Judicial y, la otra, reformando varios artículos de la Ley Orgánica 2/1979, reguladora del Tribunal Constitucional (*BOCGE, Congreso de los Diputados, Serie B, 295-4*, de 15 de diciembre de 2022, pp. 84-89).

El primero de los autos resuelve la admisión del amparo y decide la suspensión de la tramitación de las enmiendas, permitiendo que continúe la tramitación del resto de la iniciativa legislativa. El segundo rechaza el levantamiento de la medida cautelar, según solicitaba la representación del Senado, donde continúa la tramitación de la proposición y se aprueba, salvo los artículos integrantes de las enmiendas¹².

El tema de fondo gira en torno a la regularidad de las facultades de calificación y admisión, en este caso de enmiendas parciales, por el órgano competente del Congreso, lo que no es nada novedoso en la agenda del Tribunal. Lo que plantea problemas de inciertos resultados para el futuro es el recurso a la suspensión cautelarísima *inaudita parte*, que en la práctica viene a suponer una invitación, aceptada por el órgano de la jurisdicción constitucional, a intervenir en el desarrollo del procedimiento legislativo de las Cortes y, llegado el caso, bloquearlo.

Si dejamos al margen los precedentes que justifican el rechazo de las enmiendas sin relación con el objeto regulado dentro de una iniciativa legislativa —de los que sólo resulta relevante, a la vez que fundacional, la STC 119/2011— la actuación habitual del Tribunal en estos conflictos se ha verificado siempre *a posteriori*, por lo que el tracto legislativo no ha sido objeto de perturbación. Sobre las enmiendas, existía una doctrina consolidada del Tribunal en una clara línea de no intervención, dejando un amplio margen de libertad de apreciación a los órganos de las cámaras y centrándose casi de manera exclusiva en el control de las decisiones de inadmisión (García Escudero, 2013; Dorado Frías, 2018). En tales ocasiones, se analizaba si la decisión se encontraba en el marco del ejercicio de las facultades de las mesas, si respetaba el margen de apreciación permitido por las disposiciones reglamentarias y si existía motivación suficiente. Respetando estos tres postulados, el Tribunal procedía a la desestimación de la demanda. Si, al contrario, había un exceso de celo restrictivo en la calificación, se consideraba que concurría una lesión de los derechos del núcleo duro para el ejercicio del cargo público representativo y se anulaba la decisión de la mesa, sin mayores consecuencias. Así fue como se procedió en la relevante resolución de 2011, que se invoca como precedente.

En el supuesto planteado en 2022, el procedimiento legislativo se encuentra vivo cuando se solicita la acelerada intervención del Tribunal y se solicita por los demandantes que se avalúe la regularidad de la decisión de la mesa, *favorable a la admisión de las enmiendas*. La doctrina sobre la capacidad de la mesa para impedir la tramitación de una iniciativa legislativa o una enmienda resulta algo más compleja porque siempre supone una restricción de facultades de parlamentarios y grupos. La mesa cuenta con la facultad, *no con el deber*, de inadmitir de manera motivada las iniciativas manifiestamente inconstitucionales,

¹² Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (*BOE*, 307, de 23 de diciembre de 2022).

y con la obligación de impedir las iniciativas que contradigan concretamente el contenido de resoluciones adoptadas por el Tribunal Constitucional y notificadas directamente a los órganos de esa institución parlamentaria¹³. Pues, bien, será el Pleno del Tribunal, no sabemos cuándo, quien decida si a partir de la doctrina de la sentencia de 2011 existe o no un deber de inadmisión en los casos de presentación de enmiendas no homogéneas y, consecuentemente, si el comportamiento de la Mesa de la Comisión del Congreso de los diputados virtualmente infractora causó un daño al estatuto de aquellos diputados que solicitaron el rechazo de su tramitación¹⁴.

Por lo demás, la decisión que ha causado problemas verdaderamente complejos ha sido la resolución de suspender cautelarmente la tramitación legislativa del articulado de ambas enmiendas. Para comenzar, porque ha supuesto una ruptura de la unidad de una proposición legislativa y ha imposibilitado de manera efectiva la tramitación de las enmiendas, con lo que decisión cautelar y decisión sobre el fondo del asunto se han superpuesto, casi anticipando una a la otra. La decisión menos comprometida para el Tribunal sería declarar la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, con las consecuencias futuras que ello pueda tener para el funcionamiento de las Cámaras. Esto se debe a que continúa permaneciendo la regla de la incapacidad del Tribunal Constitucional para sustituir a las mesas en el ejercicio de las facultades de calificación y admisión. A ello se añade que deberá decidir, como sugieren los reclamantes, si la doctrina de la STC 119/2011 se ha convertido en un *parámetro vinculante en la decisión de las mesas* y, en consecuencia, un motivo válido para concluir que la inadmisión de enmiendas no sea tachada de lesiva para el estatuto de los diputados o grupos proponentes. Por último, con esta decisión el Tribunal ha entrado de lleno en el procedimiento legislativo, del que, de nuevo dependiendo de sus futuras actuaciones, se puede convertir en arbitro siempre que sea requerido ante una calificación de inadmisión de enmiendas y se le solicite con este precedente medidas cautelares de suspensión. Dado lo anterior la pregunta será: ¿hasta dónde está dispuesto llegar el órgano de la jurisdicción constitucional por esta vía? ¿Hasta dónde está dispuesto avanzar en la reducción del margen de apreciación de las mesas de las cámaras legislativas y sustituirlas en su capacidad de decidir? Como mínimo se puede afirmar que se ha creado un arma más para el filibusterismo parlamentario.

¹³ Se puede constatar la evolución de esta doctrina desde la STC 224/2016 en adelante. Resulta de bastante interés el debate explicitado en la STC 15/2022 entre la decisión mayoritaria y los votos particulares en torno al entendimiento del alcance de las facultades del Tribunal a la hora de enjuiciar las cuestiones relacionadas con los deberes impuestos a la acción de la mesa.

¹⁴ En la evaluación del respeto del criterio de la homogeneidad de las enmiendas, debe indicarse que, junto a las enmiendas cuestionadas, se presentaron otras tres enmiendas para añadir disposiciones finales que modificaban las Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley de Enjuiciamiento Civil y la Ley de la jurisdicción social en un tema tan trascendente como la fijación de días hábiles e inhábiles para ciertas actuaciones procesales (las enmiendas número 58, 59 y 60), también de dudosa conexión con la materia propia del texto en tramitación y a los reclamantes de amparo no les supuso problema alguno su tramitación, aceptación e inclusión en el texto definitivamente aprobado.

No obstante, leyendo entre líneas la argumentación del ATC 177/2022 y extrayendo conclusiones que puede se localicen más en los deseos del exegeta que en la voluntad de los magistrados, parece que la propia mayoría del Tribunal apunta en la dirección de que la medida se ha tomado en esta ocasión por la singularidad de caso y que no se va a convertir en práctica futura. En este sentido, el FJ 5 se cierra con estas palabras:

Por otro lado, la cuestión planteada en el presente recurso de amparo trasciende del mero enjuiciamiento de la vulneración del derecho de participación política de los recurrentes, pues la incorporación de las enmiendas núm. 61 y 62 afecta indubitadamente al bloque de la constitucionalidad, en cuanto están en juego las reglas de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y se modifica el sistema mismo de renovación establecido en el art. 159.3 CE y consecuentemente, la propia jurisdicción constitucional que este tribunal, pieza esencial de toda la estructura constitucional, está llamado a preservar, como expresamente dispone el art. 4.1 LOTC.

La excepcionalidad del supuesto justifica la decisión sobre la medida cautelarísima. Sin embargo, nos abre otro incierto campo de reflexión, ya que la decisión del Tribunal no se sustenta en la lesión efectiva de los derechos constitucionales de los reclamantes, sino en el contenido de las materias reguladas por las enmiendas. Tal afirmación concedería facultades casi discrecionales de veto al órgano de la justicia constitucional para decidir cuándo suspender la tramitación de un procedimiento legislativo con la excusa de que concurra el riesgo de tramitar enmiendas no homogéneas. De este modo el Tribunal se arrojaría unas competencias que ni la Constitución ni su Ley Orgánica le conceden.

3.2. La admisión por la Mesa del Congreso de los Diputados de fórmulas adecuadas para la promesa de acatamiento de la Constitución

El otro caso objeto de especial atención mediática se localiza en la sentencia 65/2023, en la que el Tribunal procede a evaluar la posibilidad de que las fórmulas de juramento o promesa admitidas por la Presidencia del Congreso como actos válidos de acatamiento de la Constitución afectasen a los derechos en el ejercicio del cargo de otros diputados diferentes a aquellos que las utilizaron. Una demanda de amparo de esta naturaleza hubiese prosperado con bastante dificultad, ya que la demostración indiciaria del daño de una decisión con tal contenido difícilmente hubiera sido suficiente para justificar la concurrencia de un interés legítimo. De hecho, el voto particular más proclive a la concesión del amparo retuerce bastante sus argumentos para concluir la concurrencia de una situación de desventaja en la esfera jurídica de los reclamantes como consecuencia de la decisión presidencial¹⁵.

¹⁵ El Voto Particular firmado por los magistrados Enríquez, Arnaldo y Espejel.

No obstante, el órgano que admite el recurso se contenta con la mera invocación de los derechos de acceso al cargo y participación política supuestamente afectados para entender que concurren los requisitos legales para la admisión del amparo¹⁶. Se trata, de nuevo, de un recurso planteado contra una acción positiva de un órgano de la Cámara, que, en el ejercicio de sus competencias facilita, en este caso, la correcta formación del órgano y, con ello, permite el pleno ejercicio de sus competencias, y que se sustenta claramente en una reclamación de respeto de mera la legalidad establecida en el Reglamento de la Cámara.

El apoyo en la mera legalidad, casi prescindiendo de la demostración de una lesión real, actual y efectiva de un derecho, como antes se indicó, se ha ido consolidando como marco conceptual a través de las resoluciones relacionadas con la actuación de los órganos del Parlamento de Cataluña durante la conflictiva etapa entre 2014 y 2019. En esas ocasiones, el Tribunal decidió *facilitar* las condiciones de admisión con el objetivo de comprobar si resultaba cierto que las decisiones de los órganos de la Cámara legislativa catalana contravenían los contenidos de sus resoluciones directamente notificados.

En este contexto entraron en juego las nuevas facultades de guardián de sus propias resoluciones que había conferido al Tribunal Constitucional la reforma de su Ley Orgánica realizada a través de la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre. En consecuencia, si existía una resolución cierta sobre una materia que obligaba a un comportamiento abstencionista o diligente a los órganos de la Cámara, el Tribunal entendía que concurría una lesión del derecho de ejercicio del cargo público en conexión con derecho de participación. Esto se debía a que se situaba al parlamentario ante la situación límite de tener que abstenerse de colaborar con la infracción del ordenamiento definido por la doctrina de sus sentencias, dejando sin efecto su función de representar a los ciudadanos en ese asunto concreto; o bien, tener que participar en la acción proscrita, convirtiéndose en cómplice de una notoria ilegalidad. Fuera de tales situaciones el propio Tribunal rechazaba la posibilidad de imponer un criterio de decisión a los órganos de dirección de los parlamentos cuando una minoría de parlamentarios entendían que no se cumplía una visión, en sentido estricto, su visión de la legalidad parlamentaria. De hecho, los parlamentarios reclamantes carecen conforme a la consolidada doctrina constitucional, en general, en su estatuto de diputado

¹⁶ De hecho, la mayoría dicta una sentencia desestimatoria, reconociendo esa realidad en los siguientes términos: "La circunstancia de que los veintinueve diputados electos que utilizaron fórmulas de acatamiento que los demandantes consideran contrarias a la legalidad parlamentaria accedieran a la plena condición de diputados, merced a la decisión de la presidenta del Congreso de tener por válido su acatamiento y, por tanto, gocen a su vez de todo el haz de derechos y facultades reconocidos a estos representantes políticos en las mismas condiciones que los ahora demandantes de amparo no afecta al derecho de estos últimos a ejercer también en plenitud sus funciones parlamentarias de acuerdo con las previsiones legales, que no se ve restringido en ningún momento. Esto es lo determinante para que este tribunal aprecie que los demandantes de amparo no han identificado ningún concreto derecho o facultad conformador de su estatuto legal como diputados que haya quedado limitado o afectado por la decisión parlamentaria impugnada en este amparo que permita considerar que se ha visto afectado su derecho de representación política reconocido en el art. 23.2 CE" (FJ 4).

de un derecho a exigir el respeto de la legalidad o a la constitucionalidad de lo que se decide tramitar.

El mantenimiento de esa inercia fuera del contexto revisor para el control del cumplimiento de las propias resoluciones lleva al Tribunal a tramitar una demanda de amparo interpuesta frente a ciertas resoluciones de suspensión de las actividades y del cómputo de plazos tomadas por la Mesa del Congreso en los inicios de la crisis sanitaria y del cumplimiento del estado de alarma; entonces argumentó que en la medida que la Cámara no había cumplido el papel que le correspondía conforme al art. 116 de la CE, sus decisiones habían lesionado los derechos de los diputados reclamantes. Éstos, supuestamente durante el periodo de vigencia de la suspensión de los plazos, no habían podido presentar miles de iniciativas de control parlamentario¹⁷. Dicho de otro modo, para que quede más claro, se concedió el amparo sin demostrar que concurría una lesión real, actual y efectiva de un derecho constitucional, y bastó la evidencia de que los órganos de la Cámara no hubiesen cumplido de manera rigurosa el papel legalmente preestablecido.

Con esta inercia doctrinal se comprende que, se admitiese la tramitación del recurso en el caso del control de la decisión presidencial sobre las fórmulas de acatamiento. Sin embargo, es al menos positivo que no se haya llevado hasta sus últimas consecuencias esa interpretación y que la mayoría de los magistrados haya optado por desestimar el fondo de lo reclamado. Aun así, queda en el aire una cierta incertidumbre puesto que un importante sector del Tribunal se alinea aún en la posición de imponer *por esta vía procedimental su visión de la legalidad parlamentaria a los órganos de las cámaras legislativas en el ejercicio* y, lo que es más preocupante, *el contenido* de sus decisiones.

4. Una hipótesis para concluir: Objetivación del amparo y control de legalidad como infracción de la constitucionalidad

El panorama descrito exige, a modo de conclusión, plantear una hipótesis explicativa, que necesariamente, con el tiempo, se confirmará o descartará, sobre la transformación que se está detectando en la forma en que se entiende la naturaleza y la práctica del amparo contra actos y decisiones sin fuerza de ley de las Cámaras legislativas y sus órganos.

El fenómeno se detecta en un contexto de multiplicación del número de asuntos planteados y resueltos por esta vía procedimental. Su explicación no puede quedar limitada a referencias a crisis puntuales en las vidas parlamentarias de instituciones concretas, o a la utilización sesgada de los recursos por ciertas minorías parlamentarias, más o menos antisistema. Pues, al menos, una vez superada la excepcionalidad se debería haber regresado a un número más razonable de resoluciones por año. Baste recordar que en 2023 ya se han resuelto 7 recursos de este tipo. Por otro lado, la esperanza en la reducción del número de asuntos como solución para conseguir un respeto a la vida

¹⁷ STC 168/2021, de 5 de octubre.

parlamentaria por la jurisdicción constitucional no excluye la búsqueda de una explicación que permitiera comprender el fenómeno de la intensidad con la que cada vez con más frecuencia el Tribunal penetra con sus decisiones en la autonomía y la libertad de la actividad de las Cámaras legislativas.

Como se ha intentado explicar, en los autos de 2022 aparece en juego el concepto de legalidad que vincula a las mesas en la dirección de inadmitir iniciativas, en este caso enmiendas formalmente presentadas por su falta de homogeneidad con el objeto del texto legislativo en tramitación. En el contexto del proceso la defensa de una visión de la legalidad parlamentaria (objetiva) se termina considerando suficiente para producir una lesión del derecho de los demandantes; es decir, el tema de fondo en la incoación del proceso se coloca en decidir *cómo afecta al estatus de los demandantes el ejercicio positivo de los órganos de la Cámara*, que permite, en este caso, la tramitación de las enmiendas, sin restricciones, facilitando el libre debate político sobre ellas en el procedimiento legislativo. Mientras que en el caso de las fórmulas de acatamiento se cuestiona el exceso de liberalidad de la Presidencia de la Cámara permitiendo ciertas fórmulas, cuando, desde la perspectiva de los demandantes debieran ser rechazadas por incumplir una legalidad (norma objetiva), pues, a su entender, ello repercute negativamente en el contenido de sus derechos como diputados.

La búsqueda de un origen sobre esa forma de concebir el papel de los órganos e, indirectamente, del proceso de amparo más allá de la crisis constitucional de Cataluña, *debe conducirnos al proceso de objetivación del propio recurso de amparo que a pasos agigantados se está produciendo tras la reforma de la LOTC realizada en el año 2007*. El cambio, evidentemente, no afecta sólo al amparo del art. 42 de la LOTC, sino en general al procedimiento constitucional de protección de derechos. Desde el 2008 se constata una importante reducción de las demandas de amparo resueltas por sentencia. El Tribunal continúa ingresando anualmente de manera constante entre siete y ocho mil asuntos, de los que alrededor del 95 por ciento lo constituyen demandas de amparo; en cambio, el porcentaje de amparos resueltos por sentencia ha oscilado entre el 89 por ciento del año 2008 y el 34 por ciento del año 2017. En este sentido, como explicaba Álvarez-Ossorio (2015), el recurso de amparo constitucional cada vez tiende más a transformarse en un óbice procesal para acceder al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En ese proceso de disminución de resoluciones de amparo, los interpuestos frente a actos y decisiones parlamentarias, en cambio, sí presentan un matiz singular.

La modificación hacia la objetivación en el ámbito de los amparos de los arts. 43 y 44 de la LOTC ha tenido como consecuencia la concesión de una mayor autonomía decisoria dentro de sus competencias a los órganos de la jurisdicción ordinaria. La limitación de la intervención de la jurisdicción constitucional estableciendo o corrigiendo la doctrina general sobre la protección de los derechos, deja abierto un amplio campo de decisión a los tribunales de justicia, que sólo cada vez más puntualmente verán corregidas sus decisiones a través de recursos de amparo posteriores, resueltos en la jurisdicción

constitucional. El requisito de la especial trascendencia constitucional se ha convertido en un poderoso filtro frente a revisiones en el caso de las sentencias de la jurisdicción ordinaria y ha descargado de manera efectiva la agenda del Tribunal Constitucional en ese apartado competencial.

En cambio, los amparos del art. 42 parten con problemas singulares derivados de su propia regulación. De un lado, el recurso se plantea de manera directa, o casi directa, ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de agotar vías judiciales previas, salvo en el limitado ámbito de los amparos sobre personal y sobre administración ordinaria de las Cámaras. Algunas de las decisiones de los órganos parlamentarios, no todas, se encuentran sometidas al heterogéneo recurso de reconsideración o de reposición, según se denomine en las disposiciones internas de cada Cámara; con escasa eficacia en virtud a la relación mayorías/minorías propia de los órganos de dirección de las instituciones parlamentarias. Y, de otro lado, desde la STC 155/2009, los amparos del art. 42 han recibido un reconocimiento casi automático de concurrencia de esa especial trascendencia constitucional, aunque ello no excusaba a los promotores de estos recursos del deber de hacer explícitas en el propio escrito de demanda la razones que justificaban más allá del supuesto concreto de lesión de derechos constitucionales un pronunciamiento del Alto Tribunal¹⁸. Por lo tanto, tales amparos, como recordaba el ATC 47/2018, poseen *per se* una dimensión objetiva que habitualmente los hace trascender del caso concreto¹⁹.

El proceso de objetivación del control a través del procedimiento de amparo parlamentario ha ido construyendo unas reglas de intervención que pueden restringir poco a poco, de seguir avanzando por este camino, los principios de autonomía organizativa y funcional reconocidos por la Constitución y los estatutos de autonomía a las instituciones parlamentarias y, a la larga, de manera contraproducente limitar el debate político. Los casos comentados en el marco descrito parecen que, por desgracia, circulan en esa dirección.

Acerca del artículo

Notas de conflicto de interés. El autor declara no tener ningún conflicto de interés en relación con la publicación de este artículo.

Contribución en el trabajo. El autor asumió todos los roles establecidos en *Contributor Roles Taxonomy* (CRediT).

¹⁸ “...Cuando el asunto suscitado (...), trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o *tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios*” (FJ 2, el destacado es nuestro).

¹⁹ De hecho, en esta resolución se inadmite una demanda de amparo porque, pese a que se podría dar una lesión en los derechos del art. 23 de la CE de unos parlamentarios, carecía de trascendencia constitucional en la medida que sobre la materia —el rechazo de comparecencia de autoridades nacionales ante una comisión de investigación de un parlamento autonómico— ya existía doctrina constitucional consolidada.

Referencias

- Álvarez-Ossorio Micheo, F. (2015): *Tutela de derechos o justicia constitucional. Sobre la objetivación de los derechos de amparo constitucional y europeo*. Thomson Reuters/Aranzadi.
- Delgado Ramos, D. (2023). Parlamento versus Tribunal Constitucional: ¿puede el Tribunal suspender la tramitación de un procedimiento legislativo? Notas críticas sobre el auto 177/2022, de 19 de diciembre. *Foro. Revista de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 25(2), 355-377. <https://doi.org/10.5209/foro.90775>
- Dorado Frías, F. (2018). Las enmiendas en el procedimiento legislativo en el Senado. *Revista de las Cortes Generales*, (104), 159-178.
- García-Escudero, P. (2013). De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes? *Teoría y Realidad Constitucional*, (31), 199-236. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4263030>
- Gómez Corona, E. (2021). La “desparlamentarización” del sistema político español. De parlamentarismo excesivamente racionalizado a un parlamento diluido. *Revista de Derecho Político*, (111), 109-136. <https://doi.org/10.5944/rdp.111.2021.31058>
- Gómez Lugo, Y. (2022). Efectos de la fragmentación del Congreso en la función legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 126, 155-187. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.126.05>
- Montero Gibert, J. R. (1979). La moción de censura en la Constitución de 1978: Supuestos constituyentes y consecuencias políticas. *Revista de Derecho Político*, (12), 5-40.
- Montero Gibert, J. R. (1983). Moción de censura y mociones de reprobación. M. Ramírez Jiménez (Coord.), *El desarrollo de la Constitución española de 1978* (pp. 421-450). Pórtico.
- Morales Arroyo, J. M. (1985). Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental. *Revista de las Cortes Generales*, (4), 23-72. <https://doi.org/10.33426/rcg/1985/4/146>
- Morales Arroyo, J. M. (2008). *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morales Arroyo, J. M. (Dir.). (2014). *Recurso de amparo, derechos fundamentales y trascendencia constitucional: El camino hacia la objetivación del amparo constitucional en España*. Thomson Reuters/Aranzadi.
- Naranjo Román, M. R. (2020). *El recurso de amparo: La especial trascendencia constitucional en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Tirant lo Blanch.
- Pérez Royo, J. (1986). Crónica de un error: el recurso previo de inconstitucionalidad contra leyes orgánicas *Revista Española de Derecho constitucional*, (17), 137-170. <https://www.jstor.org/stable/44203530>
- Porras Ramírez, J. M. (2023). ¿Está en crisis el Estado de Derecho y la separación de poderes por un ejercicio distorsionado de las funciones parlamentarias? *Revista de Derecho Político*, (117), 43-72. <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37920>

- Rodomonte, M. G. (2021). Il Parlamento oggi: dalla centralità alla marginalizzazione? *Nomos. La attualità nele Diritto*, (3), 1-23.
- Ruiz Robledo, A. (2023). El parlamentarismo difuminado español comparado con los modelos de parlamentarismo racionalizado. *Revista de las Cortes Generales*, (115), 63-88. <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/115/1747>
- Teruel Lozano, G. (2020). *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña: Relato en defensa de la Constitución*. Dykinson.

Normas jurídicas citadas

- Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional [LOTC]. *Boletín Oficial del Estado*, 239, de 5 de octubre de 1979. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1979/10/03/2>
- Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular. *Boletín Oficial del Estado*, 74, de 27 de marzo de 1984. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1984/03/26/3>
- Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 137, de 8 de junio de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/07/4>
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 157, de 2 de julio de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/07/01/6>
- Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. *Boletín Oficial del Estado*, 125, de 25 de mayo de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/05/24/6>
- Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de Derecho. *Boletín Oficial del Estado*, 249, de 17 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2015/10/16/15>
- Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso. *Boletín Oficial del Estado*, 307, de 23 de diciembre de 2022. <https://www.boe.es/eli/es/lo/2022/12/22/14>

Jurisprudencia citada

Sentencias:

- Tribunal Constitucional, 11 de abril de 1985, 53/1985.
- Tribunal Constitucional, 1 de julio de 1997, 121/1997.
- Tribunal Constitucional, 14 de octubre de 2002, 177/2002
- Tribunal Constitucional, 26 de febrero de 2007, 41/2007.
- Tribunal Constitucional, 25 de junio de 2009, 155/2009.

Tribunal Constitucional. 5 de julio de 2011, 119/2011.
Tribunal Constitucional, 7 de mayo de 2012, 88/2012.
Tribunal Constitucional, 25 de marzo de 2014, 42/2014.
Tribunal Constitucional, 2 de diciembre de 2015, 259/2015.
Tribunal Constitucional, 19 de diciembre de 2016, 224/2016.
Tribunal Constitucional, 22 de diciembre de 2016, 226/2016.
Tribunal Constitucional, 31 de octubre de 2017, 120/2017.
Tribunal Constitucional, 2 de noviembre de 2017, 123/2017.
Tribunal Constitucional, 10 de abril de 2018, 31/2018.
Tribunal Constitucional, 12 de abril de 2018, 34/2018.
Tribunal Constitucional, 26 de abril de 2018, 44/2018.
Tribunal Constitucional, 26 de noviembre 2018, 126/2018.
Tribunal Constitucional, 13 de diciembre de 2018, 133/2018.
Tribunal Constitucional, 13 de diciembre de 2018, 136/2018.
Tribunal Constitucional, 17 de julio de 2019, 98/2019.
Tribunal Constitucional, 2 de octubre de 2019, 111/2019.
Tribunal Constitucional, 16 de octubre de 2019, 115/2019.
Tribunal Constitucional, 5 de octubre de 2021, 168/2021.
Tribunal Constitucional, 27 de octubre de 2021, 183/2021.
Tribunal Constitucional, 8 de febrero de 2022, 15/2022.
Tribunal Constitucional, 22 de marzo de 2023, 19/2023.
Tribunal Constitucional, 6 de junio de 2023, 65/2023.
Tribunal Constitucional, 20 de junio de 2023, 77/2023.

Autos

Tribunal Constitucional, 25 de abril de 2018, 47/2018.
Tribunal Constitucional, 19 de diciembre de 2022, 177/2022.
Tribunal Constitucional, 21 de diciembre de 2022, 178/2022.

Abreviaturas

ATC: Auto del Tribunal Constitucional
BOE: Boletín Oficial del Estado (España)
CE: Constitución Española
FJ: Fundamento jurídico
LOTC: Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.
STC: Sentencia del Tribunal Constitucional
SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional