

LA TRANSFORMACIÓN DEL RECURSO DE AMPARO CONTRA ACTOS PARLAMENTARIOS

The transformation of the constitutional process of
protection of rights against parliamentary acts

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO
Universidad de Sevilla
jose.morales@dpub.uhu.es

Cómo citar/Citation

Morales Arroyo, J. M. (2024).

La transformación del recurso de amparo contra actos parlamentarios.

Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 28(2), 447-490.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.28.16>

Resumen

El trabajo se concibe como una aproximación a la evolución que ha seguido el recurso de protección de derechos creado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para el control de los actos de los órganos de los Parlamentos nacional y territoriales, especialmente tras las importantes reformas legales de 2007 y de 2015. La tendencia a la objetivación del proceso de amparo con cierto olvido de la protección de los derechos constitucionales parece que marca la trayectoria de este procedimiento en las dos últimas décadas. Sin embargo, dado que se trata de un procedimiento que se activa con reclamaciones singularizadas y que obliga al Tribunal Constitucional a ofrecer soluciones a medida, siempre resultará aventurado identificar la permanencia de unas pautas constantes y requerirá periódicamente una revisión de nuestras conclusiones.

Palabras clave

Tribunal Constitucional; Cortes Generales; Congreso de los Diputados; Senado; Parlamentos; recurso de amparo; derechos fundamentales.

Abstract

The work is conceived as an approach to the evolution that has followed the resource for the protection of rights created by the Organic Law of the Constitutional Court for the control of the acts of the bodies of the national and territorial parliaments, especially after the important legal reforms of 2007 and 2015. The tendency towards the objectification of the protection process with a certain forgetfulness of the protection of constitutional rights seems to mark the trajectory of this procedure in the last two decades. However, given that it is a procedure that is activated with individualized claims and that forces the Constitutional Court to offer tailored solutions, it will always be difficult to identify the permanence of constant patterns and will require a periodic review of our conclusions.

Keywords

Constitutional Court; General Courts; Congress of Deputies; Senate; parliaments; appeal for protection; fundamental rights.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA ECLOSIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS PARLAMENTARIOS. III. LA SINGULARIDAD DEL AMPARO DEL ART. 42 DE LA LOTC: 1. Los derechos objeto de protección. 2. Los actos objeto de impugnación. 3. Los problemas de legitimación en la interposición del amparo. 4. Las condiciones para la admisión de los amparos. 5. El contenido y el alcance de las sentencias. IV. EL FUTURO DEL RECURSO DE AMPARO CONTRA ACTOS PARLAMENTARIOS: LA RECTIFICACIÓN DE LA RECTIFICACIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La atención dedicada al derecho parlamentario estos últimos años resulta bastante sorprendente. Las humildes normas de procedimiento se han convertido de repente en objeto de intensos debates en *prime time*. Incluso, en perjuicio para sus funciones, comienzan a ser conocidos por sus nombres y cargos algunos de los integrantes de los servicios jurídicos del Congreso de los Diputados, del Senado o de los Parlamentos de las comunidades autónomas. En esta nueva realidad mediática se ha ido consolidando la idea de que la vía de recursos ante el Tribunal Constitucional constituye una especie de remedio universal de conflictos y, por ello, este órgano ha terminado convirtiéndose en una especie de tutor de nuestras cámaras legislativas.

Aunque se trate de un paradigma en transformación (Cruz Villalón, 2022), la lógica competencial de la justicia constitucional discurre en el marco del control de la actividad parlamentaria a través del control de su creación la ley y, por extensión en nuestro sistema jurídico, del Gobierno en cuanto que creador ordinario de normas con rango de ley (Carmona Contreras, 2023). En cambio, de manera tradicional resultaba menos frecuente la intervención de los tribunales constitucionales en los actos de ejercicio de la autonomía parlamentaria y en su funcionamiento, así como en la organización de las propias cámaras, que se protegía bajo la categoría de *interna corporis acta*.

No se puede obviar que requiere una mayor delicadeza la actuación judicial 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, porque una vigilancia del comportamiento y de la organización de las Cortes y las cámaras legislativas autonómicas redundaría indefectiblemente en el ejercicio de sus competencias constitucionales y estatutarias e, indirectamente,

puede perjudicarlas gravemente. En consecuencia, tales temas, por ejemplo, se han convertido en objeto de análisis por el Tribunal Constitucional Federal en Alemania solo como una derivada del control de constitucionalidad, del recurso de amparo directo contra leyes y de los conflictos competenciales entre órganos (Farahat, 2022; Simón Yarza, 2023).

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC, desde ahora) ha recogido un variado catálogo de vías procedimentales a través de las cuales, aunque ello no constituya su objeto principal, el Tribunal español ha realizado esa tarea. No obstante, las decisiones más delicadas en estos temas se han adoptado a través de resoluciones incardinadas en impugnaciones realizadas conforme al procedimiento del título V de la LOTC y en el marco de los recursos de amparo constitucionales.

El primero de los procesos, evidentemente, solo afecta a las disposiciones normativas sin fuerza de ley y las resoluciones tomadas por las instituciones parlamentarias de las comunidades autónomas (art. 76 LOTC). Pero las decisiones tomadas han ido construyendo una doctrina que ha demostrado una importante fuerza expansiva y que en el futuro puede marcar la capacidad de los Parlamentos para seleccionar sus temas de debate y para ejercer las funciones de calificación y tramitación de iniciativas parlamentarias (Fossas Espadaler, 2014; Ridaó Martín, 2023)¹.

La actuación del Tribunal en el marco del recurso de amparo se ha bifurcado en dos líneas procedimentales claras. De un lado, se localizan las resoluciones de recursos de amparo en las que intervienen previamente los tribunales de justicia y que han permitido, por ejemplo, la delimitación en clave restrictiva de las prerrogativas parlamentarias de diputados y senadores, incluyendo su régimen de aforamiento especial². De otro lado, se encuentran los recursos de amparo contra actos y decisiones de los órganos parlamentarios, tramitados conforme a lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.

Este singular procedimiento se ha convertido en el principal «caballo de Troya» a través del cual el Tribunal Constitucional, de una manera cada vez más intensa, ha ido interviniendo en la organización y el funcionamiento de la institución parlamentaria y distorsionando la autonomía de las cámaras legislativas, e indirectamente incidiendo en el ejercicio de las competencias legislativas y de control político. El punto álgido de este activismo se puede situar en los autos 177/2022 y 178/2022 a través de los cuales el Tribunal ha decidido la parali-

¹ Pueden consultarse a este respecto las SSTC 42/2014, 259/2015, 120/2017, 136/2018, 98/2019 y 111/2019, entre otras.

² En este grupo pueden mencionarse las SSTC 51/1985, 90/1985, 243/1988, 9/1990, 206/1992, 22/1997, 30/1997, 69/2001, 70/2021, 71/2021, 184/2021 y 25/2023.

zación en su tramitación de parte de un texto legislativo e impedido a los órganos competentes (los plenos del Congreso y del Senado) el ejercicio de sus competencias en el proceso de elaboración de las leyes (Ridao Martín, 2023, 85-88; Delgado Ramos, 2023; Ortega Santiago, 2023).

La importancia que ha adquirido el amparo contra actos de los órganos parlamentarios requiere, primero, una reflexión sobre las causas que han marcado su uso ascendente y, con posterioridad, una referencia evolutiva a las singularidades que manifiesta este procedimiento en el contexto de los instrumentos para la protección de los derechos constitucionales.

II. LA ECLOSIÓN DE LOS RECURSOS DE AMPARO CONTRA LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

En el estudio monográfico sobre el amparo contra actos y decisiones de los órganos parlamentarios nacionales y autonómicos que cerrábamos en 2008 (Morales Arroyo), se iniciaba el tratamiento del tema advirtiendo que se trataba de un instrumento procesal muy relevante por los elementos en juego debajo de cada reclamación, pero, en la práctica, de un carácter marginal en cuanto al número de procedimientos iniciados y posteriormente resueltos por el Tribunal Constitucional. Especialmente, si se procedía a una simple comparación con las impugnaciones de amparo tramitadas conforme a las exigencias del art. 44 de la LOTC.

Entre el año 1981 y el año 2007, fecha en la que se reforman aspectos esenciales en la regulación de los recursos de amparo constitucional, el Tribunal resolvió por sentencia 53 recursos de amparo contra actos y decisiones parlamentarias. En ese lapso temporal la media de demandas resueltas apenas llegaba a dos por año, y en cinco años no se dictaron sentencias dentro de esta modalidad de amparo (Morales Arroyo, 2008: 15-16). Esta tendencia se ha sostenido hasta el año 2015, con las excepciones puntuales que suponen los años 2011 y 2014³. A partir de esas fechas los amparos resueltos por sentencia se disparan, alcanzando cotas significativas en los años 2016, 2019, 2022 y 2023⁴.

³ Los años 2011 y 2012 se pueden catalogar en este tema como años de transición en los que, por un lado, se comienzan a resolver en tiempos razonables amparos contra actos parlamentarios y, por otro lado, se cierran casos abiertos desde hacía tiempo, como los que se resuelven a través de las SSTC 57/2011, 119/2011 y 88/2012.

⁴ En lo que llevamos de año 2024 ya se han emitido cuatro sentencias de amparo contra actos parlamentarios: las SSTC 10/2024, 18/2024, 30/2024 y 86/2024, y tres autos de inadmisión de demandas.

TABLA 1. *Recursos de amparo parlamentarios resueltos*

<i>Año</i>	<i>Asuntos resueltos</i>	<i>Amparos totales</i>	<i>Amparos 42 LOTC</i>
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	190	148	19
Total	3141	1899	103

Fuente: elaboración propia a partir de datos de las Memorias del Tribunal Constitucional. Disponibles en: <https://is.gd/g86sTb>.

El tratar de explicar las fluctuaciones de cantidad en la actividad del Tribunal Constitucional cuando se hace referencia a los procesos de amparo resulta complicado por la heterogeneidad intrínseca que define a un procedimiento que surge para dar respuesta a una lesión puntual de un derecho fundamental o libertad pública; cada caso suele presentar unos perfiles singularizados. No obstante, en ocasiones su multiplicación simplemente coincide porque, ante una avalancha de temas similares, el Tribunal ha necesitado fijar un *caso modelo* y, a partir de él, resolver con su doctrina de una tacada una pluralidad de asuntos pendientes, como, por indicar algunos ejemplos recientes, el tema del bono eléctrico, las reclamaciones de derechos por problemas de aplicación de las normas sobre asilo y extranjería o, en el marco del amparo parlamentario, las reclamaciones sobre las fórmulas de acatamiento para acceder en plenitud al cargo parlamentario.

Pero, también, el dato de la multiplicación de recursos resueltos sobre el comportamiento de los órganos de las instituciones parlamentarias se podría explicar aludiendo a la inestabilidad y a la polarización que empapan la vida parlamentaria de nuestro país. Esta sencilla afirmación, evidentemente, requiere el esfuerzo de ofrecer una respuesta más matizada y extensa.

La referencia genérica a la fragmentación y la inestabilidad parlamentaria, así como a la polarización que se ha instalado, como en otros Estados, en nuestra vida política, repercute en la práctica del recurso de amparo por la concurrencia de dos reconocidas circunstancias.

En primer lugar, las crisis puntuales en tres instituciones parlamentarias autonómicas han multiplicado las acciones de amparo. Las Cortes Valencianas, la Asamblea de Madrid y el Parlamento de Cataluña han vivido sucesivamente períodos de crisis de los que se ha derivado un importante número de reclamaciones, instrumentalizadas por las minorías de la oposición.

TABLA 2. *Cámaras legislativas recurridas*

<i>Cámara legislativa</i>	<i>Recursos resueltos</i>	<i>Sentencias estimatorias</i>
Congreso de los Diputados	23	6
Senado	6	2
Parlamento de Andalucía	2	2
Junta General del Principado de Asturias	2	1
Cortes de Aragón	1	1
Cortes de Castilla-La Mancha	1	1
Cortes de Castilla y León	1	1
Cortes Valencianas	13	11
Parlamento de Canarias	1	1
Parlamento de Cataluña	38	31
Asamblea de Extremadura	2	2
Asamblea de Madrid	9	7
Asamblea de Murcia	2	1
Parlamento de las Islas Baleares	1	0
Parlamento del País Vasco	1	1
Total	103	68

Fuente: elaboración propia.

La mera multiplicación de recursos se manifiesta como un síntoma de graves conflictos políticos irresueltos. Ahora bien, la fortaleza de las reclamaciones y el mal uso de sus facultades por los órganos de las cámaras, hasta el extremo de quebrantar gravemente elementos esenciales del estatuto del cargo público representativo, se refleja en el resultado del proceso cuando finaliza con una sentencia estimatoria. Todo ello, la multiplicación de reclamaciones y la corrección jurisdiccional, suele ser, como se apunta, síntoma de conflictos de naturaleza política no resueltos correctamente en sede parlamentaria entre mayoría gubernamental y minorías que requieren la intervención de un tercero. Por supuesto, en el caso del Parlamento de Cataluña la singularidad es consecuencia de la crisis constitucional que se vive en la comunidad autónoma entre los años 2014 y 2019, que provoca un aumento exponencial de reclamaciones de diversa naturaleza y vía procedimental ante el Tribunal Constitucional; así pues, el elevado número de amparos planteados y resueltos con sentencia estimatoria se integra en un escenario más generalizado de conflictividad institucional en el que, además, el Tribunal inaugura el uso de las facultades ejecutivas de sus resoluciones, según la atribución realizada por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre⁵.

En segundo lugar, con clara conexión con la anterior causa, la multiplicación de asuntos también encuentra una explicación en la utilización del Tribunal Constitucional con fines propagandísticos y con cierta intención filibustera, en definitiva, para habilitar un espurio control gubernamental. Se trata de convertir al Tribunal en un instrumento más de desgaste del Gobierno y de la mayoría parlamentaria en una estrategia global en la que se recurre al uso de diversos instrumentos de reclamación y, entre ellos, de un procedimiento de amparo que no requiere agotar una vía judicial previa, salvo la excepción creada por la STC 121/1997, y que cuenta, como se verá, con una interpretación muy fluida del requisito de la justificación de la especial trascendencia constitucional de su contenido. Esta razón explica, en cierta medida y de manera especial para los asuntos resueltos en los años 2022 y 2023, el bajo número de asuntos que finalizan con fallos estimatorios en los recursos planteados contra los órganos del Congreso de los Diputados y del Senado⁶. La pérdida por alguna minoría, tras las elecciones del 23 de julio de 2023, del número mínimo necesario para interponer recursos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley hace presagiar, como estrategia compensa-

⁵ *BOE*, núm. 249, de 17 de octubre de 2015.

⁶ En el año 2023 se emitieron siete sentencias sobre actos de los órganos del Congreso de los Diputados y todas fueron desestimatorias. E igualmente ocurrió con los cuatro amparos resueltos sobre actuaciones del Senado.

toria, un cierto abuso del amparo contra actos parlamentarios que perseguirá esos objetivos más allá de la defensa de derechos constitucionales y del restablecimiento del orden quebrantado.

Por último, junto a esas explicaciones relacionadas con el sistema político, se aprecia la concurrencia de una causa de fondo, conectada con esta modalidad de amparo. Como ya defendimos en otro contexto científico (Morales Arroyo, 2023), se ha verificado un sustancial cambio en la concepción del papel del Tribunal Constitucional en la protección de los derechos del art. 23 de la Constitución y sobre el lugar en el que se colocan los límites de la capacidad de autogestión de las cámaras legislativas. El punto de partida de este cambio doctrinal, aunque ya existían tímidos antecedentes, se sitúa, de un lado, en el proceso expansivo concedido a la delimitación de los derechos y facultades propios del estatuto del cargo público parlamentario y, de otro, en la tendencia a sustentar la decisión judicial sobre criterios de defensa de la legalidad parlamentaria más que en la lesión específica de los derechos. El primer factor ha sido consecuencia de una lenta evolución en el entendimiento de los grados de intensidad con los que interviene el Tribunal Constitucional en la vida de las cámaras; mientras la segunda de las construcciones se ha consolidado históricamente a través de diversas resoluciones emitidas durante el período de la crisis constitucional en Cataluña. Volveremos a ello.

III. LA SINGULARIDAD DEL RECURSO DE AMPARO DEL ART. 42 DE LA LOTC

Las características procedimentales y el rol que ha ido adquiriendo en la propia jurisprudencia del Tribunal este proceso de amparo han conferido a los elementos constitutivos del procedimiento contra actos parlamentarios una reconocible singularidad. Como no se trata de reiterar cuestiones que ya fueron tratadas, conviene realizar un repaso a las novedades que al respecto se han ido consolidando a partir de la reforma operada con carácter general en la regulación del recurso de amparo a través de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo⁷.

1. LOS DERECHOS OBJETO DE PROTECCIÓN

En primer lugar, el grupo de los derechos que pueden encontrarse afectados por la actuación de las instituciones parlamentarias se presenta limitado, aunque recientemente ha sufrido un incremento. Habitualmente han sido el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), el derecho de

⁷ *BOE*, núm. 125, de 25 de mayo de 2007.

petición (art. 29 CE)⁸ y el derecho de participación política (art. 23.1 CE), directamente en los supuestos del art. 6 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (art. 23.1 en relación con el 87.3, ambos de la CE) e indirectamente en aquellas ocasiones en que se encuentran afectados de una manera grave los elementos esenciales del cargo público representativo (art. 23.2 CE).

En ocasiones también se ha incluido la lesión del principio de igualdad del art. 14 CE entre las garantías afectadas susceptibles de esta modalidad de amparo; por ejemplo, ante supuestos de un uso abusivo de las prerrogativas parlamentarias⁹. Pero se ha descartado progresivamente cuando la invocación de la desigualdad concurre con una lesión del derecho de acceso, ejercicio y pérdida del cargo público representativo, garantizado en el art. 23.2 CE¹⁰. Igualmente, se ha aceptado que la lesión de los derechos garantizados por el art. 28 CE puede derivarse del comportamiento de los órganos de las cámaras legislativas cuando deciden asuntos sobre su personal; pero la STC 121/1997 extrajo estas lesiones del ámbito del art. 42 de la LOTC y las derivó al procedimiento del art. 43 de la LOTC¹¹.

Frente a este grupo más común de derechos afectados, se han tramitado y resuelto en estos últimos años dos asuntos relacionados con la novedosa lesión de derechos y garantías constitucionales, en ambos casos como consecuencia del comportamiento y de la decisión de comisiones parlamentarias de investigación.

⁸ La STC 108/2011, de 20 de junio.

⁹ SSTC 51/1985, 90/1985, 243/1988, 9/1990 y 206/1992, entre otras.

¹⁰ «Los derechos fundamentales que los recurrentes aducen en apoyo de su petición de amparo son los que nuestra Constitución garantiza en sus arts. 14 y 23.2, entre los cuales media, como es bien sabido, una estrecha relación, en razón de la cual dijimos ya en nuestra STC 50/1986 (en el mismo sentido SSTC 84/1987, 86/1987 y 10/1989) que cuando la queja por discriminación se plantea respecto de algunos de los supuestos contenidos en el art. 23.2 y no se dice producida por la utilización de algunos de los criterios expresamente prohibidos por el art. 14, será aquel artículo (el 23.2) el que se habrá de tomar en consideración, de manera que se excusa la referencia al 14» (STC 119/1990, FJ 3).

¹¹ No obstante, en la reclamación que finaliza con la STC 20/2018 el Tribunal elude en cierta medida las condiciones restrictivas de acceso fijadas en 1997, aceptando que se produce una lesión de los derechos constitucionales reconocidos en el art. 14 y 20.3 en relación con el ejercicio de derechos sindicales garantizados por el art. 28 de la Constitución. Aunque ha regresado a la doctrina de 1997 en la más reciente STC 82/2023, al hacer confluir el objeto de la impugnación en una resolución de la Junta Electoral Central aplicada por la Secretaría General del Parlamento de Cataluña, creando una confusa fórmula de amparo mixto.

La STC 133/2018 resolvió que concurría una lesión del derecho al honor, garantizado en el art. 18.1 de la CE, por el contenido de las aseveraciones recogidas en las conclusiones del dictamen de una comisión especial de investigación de las Cortes Valencianas, aprobadas en sesión de 5 de julio de 2016, sobre el accidente de la línea 1 de Metrovalencia, ocurrido el 3 de julio de 2006, en las que se declara al demandante de amparo *responsable político* de dicho accidente, y contra la resolución/comunicación del presidente de la Cámara de 12 de julio de 2017 (Peña Jiménez, 2019)¹². En esta ocasión, y tras una confusa argumentación sobre el alcance de la presunción inocencia extraprocesal, el Tribunal acaba concluyendo que concurre una lesión del derecho al honor del demandante:

En el caso ahora considerado, las Cortes Valencianas al aprobar, con ocasión de la investigación del accidente de la línea 1 de Metrovalencia ocurrido el 3 de julio de 2006 la conclusión referida al demandante de amparo en los términos ya reiteradamente señalados, han lesionado, por las razones expuestas, su derecho al honor (art. 18.1 CE), sin que pueda servir de justificación o paliativo de la intromisión que el recurrente ha padecido en su honor con ocasión del ejercicio por los diputados de las Cortes Valencianas de su derecho al cargo (art. 23.2 CE). En otras palabras, el derecho de los miembros de las Cortes Valencianas (arts. 23.2 y 53 RCV), y a través de ellos, el de los ciudadanos, a investigar «cualquier asunto de interés para la Comunitat Valenciana» (art. 53.1 RCV) ha de ejercerse siempre con respeto, como es obvio, a los derechos fundamentales y libertades públicas, pues en, «el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución» (FJ 10).

Las incógnitas que esta forma de argumentar y este fallo dejan sobre la capacidad de actuación de las comisiones de investigación de los Parlamentos cuando valoran y definen responsabilidades políticas, no jurídicas, de autoridades públicas, en este caso de un ex alto cargo de la Administración de la Comunidad de Valencia, en el ejercicio de las facultades que les atribuyen los apartados b) y e) del art. 22, párrafo 1.º, del Estatuto resultan evidentes (Cobrerros Mendazona, 2023); a ello se añade que el amparo se plantea contra un acto no firme, el dictamen de la Comisión, no contra el acuerdo del Pleno de la Cámara aceptándolo o rechazándolo. Pero, en el tema del derecho lesionado como elemento del recurso de amparo, por primera y única vez el Tribunal considera que un pronunciamiento del Pleno de una Cámara en el ejercicio de sus competencias estatutarias puede desplegar efectos para

¹² Una posibilidad que el propio órgano había descartado en los iniciales AATC 60/1981 y 147/1982.

lesionar el buen nombre de un sujeto ajeno a la Cámara. El razonamiento omite cualquier ponderación entre el ejercicio de la función de control y el ámbito de afección del derecho, desconoce cualquier referencia a la eventual veracidad en el contenido de la crítica que pudiese desplazar la antijuridicidad en el descrédito del afectado por el contenido del acuerdo de la Cámara y, en definitiva, de manera sorprendente, aplica en este supuesto un canon mucho más estricto que el utilizado por los órganos de la justicia cuando se valora la colisión del ejercicio de las libertades comunicativas con el derecho al honor.

Las debilidades argumentativas de esa sentencia, apuntadas por los votos particulares¹³, se han intentado corregir en la STC 77/2023, resolución en la que se ha vinculado este tipo de actuaciones a la lesión de la garantía extraprocesal de la presunción de inocencia y se han evitado las referencias al honor (art. 24.2 CE; Marañón Gómez, 2023). No obstante, en esta resolución termina siendo llamativo el fallo y la forma por la que opta el Tribunal para hacer efectivo el restablecimiento de la garantía lesionada, un tema sobre el que se deberá regresar con posterioridad.

Con independencia de la opinión sobre los límites de la actuación del Tribunal y el alcance de la habilitación que le confiere la lesión de derechos en el marco del procedimiento de amparo, la lesión del derecho ofrece una visión parcial, por lo que debe hilarse expositivamente con el tema de la naturaleza de las actuaciones que originan la lesión y con la conexión de ambos elementos con la trascendencia constitucional de los asuntos.

2. LOS ACTOS OBJETO DE IMPUGNACIÓN

En lo referente al objeto de la impugnación a través del amparo, el precepto de la Ley Orgánica del Tribunal incluye *los actos y las decisiones sin valor de ley* de las cámaras legislativas y sus órganos. A partir de esa simple enumeración legal, la casuística ha ido clasificando qué actuaciones parlamentarias quedan dentro o fuera del alcance de este procedimiento de control constitucional. No es misión del Tribunal Constitucional la elaboración de una dogmática sobre los actos parlamentarios, por lo que solo ha tenido presente en el marco de su impugnabilidad en los procesos de amparo que *tuvieran capacidad suficiente para lesionar* alguno de los derechos constitucionalmente protegidos (Morales Arroyo, 2008: 27 y ss.).

No obstante, la referencia a la categoría de los actos sin valor de ley, que había sido fundamental para excluir del amparo las normas sobre régimen

¹³ Especialmente significativas resultan las razones ofrecidas en su voto disidente por el magistrado Xiol Rius.

estatutario del personal al servicio de los Parlamentos¹⁴ y, con posterioridad, para incluir dentro del régimen de control las resoluciones complementarias e interpretativas de las disposiciones reglamentarias de las presidencias y las mesas de los Parlamentos¹⁵, ha permitido una progresiva ampliación de los actos parlamentarios exentos de control por esta vía. En esta línea, los acuerdos del Congreso de los Diputados relacionados con las prórrogas de los estados de alarma¹⁶ y las decisiones del Senado en el marco del ejercicio de sus competencias conforme al art. 155 de la CE¹⁷ se ha considerado que solo pueden quedar sometidas a revisión por el Tribunal Constitucional a través de vías de control de constitucionalidad y no mediante recurso de amparo.

En la definición de las actuaciones sometidas a amparo durante bastante tiempo también ha tenido una importante presencia descriptiva el criterio de los efectos extraparlamentarios o intraparlamentarios de los actos (Aranda Álvarez, 1998: 262-268; Morales Arroyo, 2008: 42-49). Durante un corto plazo de tiempo tal diferenciación separó los actos controlables de los incontrolables por el órgano de la justicia constitucional (Miranda López, 2018: 27-28), pero, a medida que ha ido evolucionando la práctica del amparo contra actos de las instituciones parlamentarias, se ha transformado en un mero indicador sobre la intensidad con la que, en teoría, se puede ejercer el control sobre los actos con eficacia interna.

El criterio de la eficacia del acto permitió, por ejemplo, que el Tribunal impusiese su doctrina sobre la interpretación restrictiva de las prerrogativas de los miembros de las cámaras legislativas, especialmente las nacionales, en la medida que afectaba a los derechos de los arts. 14 y 24 de la CE de personas

¹⁴ STC 139/1988.

¹⁵ STC 44/1995.

¹⁶ ATC 7/2012 y STC 83/2016. «[...] Decisiones o actos parlamentarios que sin ser leyes o fuentes equiparadas a la ley, sí pueden, conforme a la propia Constitución, afectar a aquellas normas legales o asimiladas, esto es, excepcionarlas, suspenderlas o modificar su aplicabilidad legítimamente. Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico “rango” o “valor” de ley que invoca para acotar su objeto el art. 42 LOTC, con la consecuencia de que los mismos son insusceptibles del recurso de amparo previsto en tal precepto y solo cabe impugnarlos ante este Tribunal a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, normas y actos con fuerza o valor de ley» (ATC 7/2017, FJ 3).

¹⁷ STC 89/2019.

ajenas a la institución parlamentaria. Incluso desde 1988 dejaba abierta la puerta a la actuación frente a la lesión de cualquier derecho¹⁸, aunque, al tiempo, se aceptaba que la capacidad de los Parlamentos para incidir sobre otros derechos resultaba excepcional. El principio de esta evolución se asentaba en una doble apreciación. De un lado, se constataba una lesión de derechos constitucionales susceptibles de ser protegidos por vía de amparo y, de otro lado, se valoraba la concurrencia de un exceso y uso incorrecto de las facultades propias de las cámaras¹⁹.

En los últimos años se ha asistido a un avance progresivo de las situaciones en las que el Tribunal se arroga competencias para valorar la actuación de las cámaras, en un claro debilitamiento y reducción de las actuaciones exentas de control como *interna corporis acta*. La tendencia expansiva, desoyendo las advertencias razonables que en su día articuló Jiménez Campo (1997), en la definición jurisdiccional del contenido del estatuto de los cargos públicos representativos, al amparo del art. 23.2 de la CE, en combinación interpretativa con el apartado primero del mismo precepto, ha elevado la frecuencia y la intensidad con las que el Tribunal admite y resuelve impugnaciones por esta vía.

El otro factor relevante, el del papel que se atribuye en la lesión al comportamiento de los órganos de las cámaras legislativas, requiere una reflexión más detallada que pueda explicar la evolución de la doctrina jurisprudencial en esta modalidad de amparo. Aquí, además, entra en juego la afectación de los derechos por el acto o decisión parlamentaria como requisito para la admisión del amparo, en los términos delimitados en los apdos. 2.º y 3.º del art. 41 de la LOTC, que más adelante será objeto de comentario.

La primera condición manifiesta una conexión indirecta con los requisitos de legitimación requeridos para la interposición del recurso, pues exige una mínima demostración de que las consecuencias del acto o decisión parlamentaria inciden negativamente en la esfera jurídica del titular del derecho. En consecuencia, al Tribunal le corresponde el control de una acción que repercute en la esfera jurídica del titular, ya que, como se apuntó, el acto debe resultar idóneo para producir una lesión. Por ejemplo, esta situación se detecta en los actos de las mesas de las cámaras cuando impiden la tramitación de una

¹⁸ SSTC 118/1988, 161/1988 y 23/1990.

¹⁹ Quizás el paradigma de esta confluencia se localizó durante bastante tiempo en la utilización interesada de la autorización para proceder contra diputados y senadores; cuestión que queda zanjada cuando en la STC 206/1992 el Tribunal asumió la posibilidad de controlar la razonabilidad de la decisión de la Cámara en los supuestos de denegación del suplicatorio solicitado para algunos de sus miembros.

iniciativa legislativa popular, cuando no ofrecen una respuesta mínima a una petición (STC 108/2011) o cuando, siguiendo un criterio sin apoyo legal, niegan la tramitación de una iniciativa parlamentaria.

En esas ocasiones, el análisis judicial se situaba en el escrutinio del alcance del poder de acción de la Mesa (o de cualquier otro órgano de la Cámara con competencia) para impedir cualquier tramitación. Aquí, la exigencia del Tribunal se ha concentrado en la comprobación de que la resolución parlamentaria respetara la legalidad y no discriminara a diputados o grupos, a lo que fue añadiendo la necesidad de motivar razonadamente la causa de inadmisión. El Tribunal ha sostenido durante bastante tiempo que no resultaba suficiente una infracción del ordenamiento parlamentario para considerar que se lesionaba el derecho al ejercicio del cargo público e, indirectamente, el de participación de los ciudadanos mediante representantes, atribuyendo a los órganos de las cámaras en el ámbito de su autonomía libertad para establecer criterios en el proceso de admisión y calificación de asuntos; en sus propios términos:

No obstante tampoco cualquier acto que infrinja el estatuto del parlamentario en la Cámara lesiona el derecho fundamental, pues a estos efectos solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como es, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y ATC 118/1999, de 10 de mayo)²⁰.

La exigencia de motivación se va a convertir en el sendero a través del cual el razonamiento del órgano de la Cámara puede ser sustituido como de mayor valor por el del Tribunal²¹. Así, sutilmente en sentencias posteriores,

²⁰ STC 74/2009, FJ 3. A lo que añade que las resoluciones de inadmisión deben incorporar «una motivación expresa, suficiente y adecuada».

²¹ «Corresponde a este Tribunal controlar que en los supuestos en que los acuerdos de la Mesa de las Cortes Valencianas sean contrarios a la admisibilidad de las preguntas, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria, pues en ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al Gobierno entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se

como las SSTC 27/2011, 200/2014 y 213/2014, se verifica un claro control del contenido de la motivación. Por ejemplo, la segunda de esas sentencias añade al deber de motivación de las mesas el respeto siempre del principio de interpretación más favorable para la eficacia de los derechos fundamentales (STC 200/2014, FJ 4), para, en posteriores fundamentos, aplicar su interpretación de las disposiciones reglamentarias sobre el alcance de la decisión de la Mesa y la idoneidad de su motivación, descartando la aplicada por el órgano parlamentario.

El siguiente paso doctrinal se encuentra entre las resoluciones de los diversos asuntos que se plantean ante el Tribunal Constitucional como consecuencia de las actuaciones de las instituciones políticas en el conflicto constitucional de Cataluña (Teruel Lozano, 2020). Así, con ocasión de la admisión por la Mesa de esta Cámara de tres iniciativas legislativas, se verifica un cambio en virtud del cual el Tribunal admite las demandas de amparo para proteger los derechos del art. 23 de la CE de aquellos parlamentarios contrarios a la regularidad de la tramitación. En las SSTC 224/2016 y 225/2016, el debate de fondo se ciñó a desentrañar si se utilizó la vía procedimental adecuada para tramitar los textos legislativos, lo que reduce el objeto del proceso a una mera cuestión de legalidad formal²². Al final se trata de una mera defensa de la legalidad procesal, que, quizás, sería motivo suficiente para una declaración de inconstitucionalidad de la ley en un procedimiento de control de constitucionalidad (incluida la cuestión interna), pero que encaja difícilmente en el objeto de garantía de derechos propio de los procedimientos de amparo. Esta debilidad argumentativa le lleva hasta un razonamiento peculiar con el que justifica la lesión de los derechos de los reclamantes²³. Por

ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 4; 177/2002, FJ 10; y 74/2009, FJ 3)» (STC 44/2010, FJ 4).

²² «Por tanto, desde el control que puede desarrollar este Tribunal en esta jurisdicción de amparo parlamentario, debemos concluir que, en los acuerdos impugnados, la Mesa del Parlamento de Cataluña llevó a cabo una interpretación y aplicación del art. 126 RPC que se separa de los términos literales del mismo, de su finalidad (que es la de constituir un marco de trabajo conjunto de los grupos parlamentarios, en aras del consenso, para elaborar el texto de proposiciones de ley que se refieran de manera directa al desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y de los precedentes parlamentarios de la Cámara que se esgrimen a su favor» (STC 224/2016, FJ 4).

²³ «Así, una vez constatado que los acuerdos impugnados desbordan el objeto, función y finalidad de la especialidad establecida en el procedimiento legislativo por el art. 126 RPC, debemos concluir que, además, en este caso, dichos acuerdos vulneran el

último, en un *obiter dicta* sorprendente, afirma que con su decisión no se lesionan los derechos de los grupos proponentes de las iniciativas pues queda a su discrecionalidad volver a tramitarlas siguiendo el procedimiento correcto²⁴.

Los defectos de forma procedimental también fueron de relevancia en las SSTC 10/2018 y 27/2018, en las que se concede el amparo porque en la tramitación de los textos legislativos se obvia la solicitud del informe preceptivo al Consejo de Garantías Estatutarias.

Pero el giro más significativo se produce en la Sentencia de Pleno 46/2018, de 26 de abril, en la que se resuelve la petición de amparo de varios

derecho fundamental invocado por los recurrentes (art. 23.2 CE), pues se trata de actos de la Mesa relativos a la tramitación de tres iniciativas legislativas conjuntas que imponen a los recurrentes su participación en una ponencia en la que no quieren integrarse. Los recurrentes ven afectada su libertad de iniciativa legislativa, se insiste, al verse forzados en contra de lo expresamente previsto en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento parlamentario, a formar parte de un procedimiento legislativo especial que no promueven, que les obliga a participar en tres ponencias redactoras cuyo objeto no comparten porque no corresponden al cauce legalmente previsto, y cuya actividad parlamentaria se ve restringida, como se ha dicho ya, en todas las fases del procedimiento incluyendo la de su aprobación definitiva, sin que concurran los presupuestos que legitimen dicha restricción. Su actuación imperativa se traduce, en expresión de nuestra doctrina ya citada antes, en una perturbación en el libre e igual ejercicio de su cargo público (STC 10/2016, FJ 4)» (STC 224/2016 FJ 5). La referencia al precedente resulta, además, engañosa, puesto que en la STC 10/2016 se enjuiciaba *un acto de inadmisión* en la tramitación de una iniciativa legislativa y se anulaba la decisión de la Mesa *porque realizaba una interpretación en exceso rigorista* sobre la inconstitucionalidad y, en consecuencia, por incompetencia autonómica sobre la materia que se pretendía regular con la iniciativa. Por otro lado, en la STC 225/2026, que trataba sobre el mismo objeto a partir de la iniciativa de otros reclamantes, los magistrados de la Sala Segunda ni se molestaron en justificar en qué medida la admisión de las iniciativas legislativas dañaba al derecho de los reclamantes. Imagínese esta forma de argumentar en el caso de una decisión errónea de la Mesa del Congreso de los Diputados cuando se tratase de la tramitación de un proyecto o una proposición de ley orgánica.

²⁴ «Por otra parte, es importante señalar que la iniciativa legislativa de los dos grupos promotores de las tres proposiciones de ley (Junts pel Sí y la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent) no quedaría negativamente afectada por una decisión de la Mesa del Parlamento contraria a su tramitación por la vía de la concreta especialidad prevista en el art. 126 RPC, pues los grupos proponentes mantienen la posibilidad de ejercer su iniciativa legislativa en forma de proposición de ley por la vía ordinaria y, además, pueden hacerlo conjuntamente, si esta es su voluntad» (STC 224/2016, FJ 5).

diputados contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 4 de octubre de 2017, que calificó y admitió a trámite la solicitud de comparecencia ante el Pleno del Parlamento del presidente de la Generalitat de Cataluña, a petición del Grupo Parlamentario de Junts pel Sí y del Grupo Parlamentario de la Candidatura d'Unitat Popular Crida Constituent, con objeto de valorar los resultados del referéndum del día 1 de octubre y sus efectos, de acuerdo con el art. 4 de la Ley del Referéndum de Autodeterminación y contra el acuerdo de la Mesa, también de 4 de octubre de 2017, por el que ese órgano del Parlamento desestimó la petición de reconsideración que formularon los diputados recurrentes en amparo contra la referida resolución. En esta ocasión, el Tribunal deja claro desde el principio de su argumentación que el objeto del recurso recae sobre el criterio utilizado por la Mesa para admitir una iniciativa parlamentaria²⁵. Desde la perspectiva de la lesión del derecho, se trata de que «para resolver el presente recurso de amparo es preciso analizar si forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios el derecho a que no se tramiten iniciativas que incurran en graves infracciones constitucionales o que su tramitación conlleve incumplir el deber de respetar las resoluciones del Tribunal Constitucional» (FJ 4). Con respecto a la primera cuestión, el órgano de la justicia constitucional continúa manteniendo que no existe un derecho de parlamentario o grupo a que no se tramiten iniciativas dudosamente constitucionales, y que las mesas, por tanto, poseen la facultad de inadmitir iniciativas palmariamente inconstitucionales.

El conflicto se sitúa en un plano diferente, en si la Mesa debe o no admitir a trámite una propuesta cuando constituya un *incumplimiento manifiesto* de lo resuelto por el Tribunal Constitucional. Para alcanzar sus conclusiones recurre a los mandatos del art. 87 de la LOTC y al genérico deber del art. 9.1 de la CE y de ambos extrae que existe una obligación de inadmisión de la iniciativa por la Mesa²⁶. No obstante, si la argumentación finaliza aquí, el órgano convierte un procedimiento de garantía puntual de los derechos constitucionales en un

²⁵ «La cuestión de fondo suscitada en este recurso consiste, por tanto, en determinar si la Mesa de la Cámara, al admitir a trámite la propuesta formulada por dos grupos parlamentarios por la que solicitaban la comparecencia del Presidente de la Generalitat ante el Pleno de la Cámara [...], vulneró el *ius in officium* de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE) e indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE)» (FJ 4).

²⁶ «El debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los cargos públicos les impide participar en un procedimiento parlamentario que tenga como objeto tramitar una iniciativa que de forma manifiesta desobedezca una decisión de este Tribunal. Es, por tanto, el incumplimiento patente de este deber lo que determina

procedimiento de mera defensa de la legalidad o, si se quiere, de la constitucionalidad definida por su supremo intérprete. Por ello, en un golpe argumentativo conecta la tensión que supone la admisión de la iniciativa irregular con el *ius in officium* de los diputados y concluye que obligar a los parlamentarios a participar o no en el debate y votación de esas iniciativas lesiona en sus dos facetas los derechos del art. 23 de la CE²⁷. Así que, en conclusión,

la salvaguarda de los bienes constitucionales protegidos conlleva que la tramitación de iniciativas que incumplan manifiestamente las decisiones del Tribunal Constitucional vulnere no solo el artículo 87.1 LOTC y el artículo 9.1 CE, sino también el artículo 23 CE, pues en relación con esa concreta iniciativa los parlamentarios no podrían ejercer legítimamente las funciones representativas propias de su cargo (FJ 5).

Esta doctrina se consolidará en sentencias posteriores y se hará común en múltiples resoluciones relacionadas con la actuación del Parlamento de Cataluña durante las decisiones vinculadas a la crisis constitucional²⁸, considerándose vinculantes no solo las resoluciones declarativas de inconstitucionalidad

que la Mesa, al admitir la propuesta, incurra en las referidas vulneraciones constitucionales, no el contenido material de la iniciativa» (FJ 5).

²⁷ «El incumplimiento de respetar lo resuelto por este Tribunal por parte de la Mesa tiene una incidencia directa en el *ius in officium* de los miembros de la Cámara, pues si los parlamentarios participan en la tramitación de una iniciativa que contraviene de modo manifiesto un pronunciamiento de este Tribunal infringen también el deber de acatar la Constitución (art. 9.1 CE) y de cumplir lo que este Tribunal resuelva (art. 87.1 LOTC). Por el contrario, si cumplen su deber constitucional de respetar lo resuelto por este Tribunal y no participan en ese procedimiento están desatendiendo las funciones representativas inherentes a su cargo. Esta disyuntiva supone condicionar el ejercicio de este derecho fundamental a que los parlamentarios violen el referido deber constitucional y esta condición no puede entenderse conforme con el artículo 23.2 CE, que garantiza a los cargos públicos el legítimo ejercicio de sus funciones. Por otra parte, la participación en esos procedimientos, aunque sea para votar en contra, supondría otorgar a la actuación de la Cámara de una apariencia de legitimidad democrática que no cabe atribuirle sin menoscabar su propia función constitucional» (FJ 5).

²⁸ SSTC 41/2019, 42/2019, 128/2019, 156/2019, entre otras. La STC 115/2019 parece ir un paso más allá creando una especie de deber de protección de las minorías por las mesas en el ejercicio de sus facultades de calificación y de admisión, cuando se trata de la concurrencia de una evidente inconstitucionalidad de la iniciativa; un paso duramente criticado en el voto particular de la magistrada Encarnación Roca. Esta doctrina vuelve a aparecer en la STC 15/2022, y de nuevo es objeto de crítica, en esta ocasión, dentro de un voto particular firmado por el magistrado Xiol Ríos.

sobre ciertas materias, sino también los acuerdos sobre la suspensión de la tramitación de tales iniciativas²⁹.

Esta concepción, que en la práctica impactaba directamente en la lógica del juego parlamentario de mayorías y minorías, convertía el recurso de amparo en un control sobre la legalidad de las decisiones de la Mesa, pues servía para la valoración de lo ajustado que se encontraba el criterio usado para la admisión con el contenido de las resoluciones del propio Tribunal. Por otro lado, este proceder ha terminado demostrando una importante *vis expansiva* y ha condicionado decisiones del propio Tribunal alejadas de la crisis constitucional en Cataluña (Morales Arroyo, 2024). Como dato para una cierta esperanza, se puede señalar que con posterioridad parece detectarse un retroceso en la aplicación de esta doctrina, especialmente a lo largo de los años 2023 y 2024, lo que, de consolidarse, devolvería una mayor libertad de decisión a las mesas de las cámaras en el ejercicio de sus facultades de calificación y de admisión³⁰.

La doctrina descrita tiene conexiones con el problema de la legitimación para interponer el amparo y con el tema de las condiciones para la admisión de asuntos³¹.

²⁹ STC 47/2018: «De la referida providencia del Tribunal se deriva la obligación de las Mesas de inadmitir a trámite aquellas iniciativas que se fundamenten en una resolución suspendida por el Tribunal Constitucional. De este modo, lo que, de ordinario, es una facultad de control se convierte, por expreso mandato del Tribunal Constitucional, en un verdadero deber, acompañado incluso de un *apercibimiento*, en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la transgresión directa de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada. Obviamente, aquello que se configura como un deber de conducta cuya transgresión lleva aparejada consecuencias que pueden llegar a ser penales no puede ser considerado, al mismo tiempo, un *agere* lícito. Existe, así, en tal caso, un deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación» (FJ 5).

³⁰ El magistrado Sáez de Valcárcel en diferentes votos particulares (por ejemplo, SSTC 15/2022, 56/2022, 115/2022 y 57/202) ha propugnado el abandono de dicha doctrina para conferir mayor autonomía decisiva a las mesas de las cámaras. Por su parte, frente a esta consideración, debe destacarse que un núcleo de magistrados en ejercicio continúa defendiendo de forma reiterada la propuesta más intrusiva en el control material de las decisiones de los órganos de las cámaras en los términos descritos; véanse los votos particulares de las SSTC 58/2023, 65/2023, 125/2023, 132/2023, 133/2023, 135/2023, 139/2023, 140/2023, 141/2023, 142/2023 y 165/2023; y de los AATC 24/2024, 47/2024 y 52/2024.

³¹ Quizás la sentencia más descontextualizada dentro de las dictadas en amparo durante la crisis de Cataluña sea la STC 24/2022, en la que se establece por el Tribunal, de una

3. LOS PROBLEMAS DE LEGITIMACIÓN EN LA INTERPOSICIÓN DEL AMPARO

El tema de la legitimación en el recurso de amparo parlamentario ha contado con una doctrina titubeante desde sus inicios. En el supuesto de la legitimación no institucional, bajo el epígrafe de personas físicas y jurídicas ha ido aceptando reclamaciones de terceros ajenos a las cámaras en el ejercicio del derecho de petición y en defensa del derecho a la tutela judicial efectiva, la presunción de inocencia y el derecho al honor; de parlamentarios y grupos parlamentarios por lesión con actos parlamentarios de naturaleza política de los derechos del art. 23 de la CE; de las comisiones promotoras y, si llega la ocasión, entes locales en supuestos de presentación de iniciativas legislativas populares; y, por último, de entidades sindicales en defensa de los derechos de contenido laboral garantizados por el art. 28 de la CE.

La legitimación, como en otros procesos, se fundamenta sobre la demostración de una relación con el titular, como ocurre con los grupos parlamentarios, actuando en defensa de las facultades de sus miembros, o con el derecho conculcado. La falta de esa conexión ha llevado a la inadmisión de algunas demandas de parlamentarios o grupos³². No obstante, el Tribunal ha incurrido con frecuencia en una cierta laxitud a la hora de valorar la legitimación en la admisión de los recursos de amparo. Las negativas consecuencias de esa actitud son puestas de manifiesto en el magnífico voto particular del magistrado Vicente Conde Martín de Hijas a la STC 74/2009, reiterado en las posteriores SSTC 98/2009 y 33/2010. Tal crítica parece que no ha permeado al órgano, lo que permitiría explicar la admisión de los asuntos que fueron resueltos por las SSTC 107/2016 (instado por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos) y 108/2016 (presentado por el Grupo Parlamentario Socialista), cuando el defecto de forma que provoca la intervención y anulación de las iniciativas parlamentarias tramitadas en el Parlamento de Cataluña se conecta con la incorrecta formación de la Junta de Portavoces ante la falta de

manera cuestionable, que existen materias excluidas a la hora de formular y permitir la tramitación de iniciativas en las cámaras legislativas autonómicas porque se relacionan con la Corona, recurriendo a precedentes difusos y genéricos derivados de la STC 98/2019 y del ATC 184/2019 (comentada por Recorder Vallina, 2022).

³² Por ejemplo, la inadmisión en la STC 98/2009 se realiza porque se trata de una demanda planteada solo por cuatro de los catorce diputados que firmaron la iniciativa rechazada y porque el diputado portavoz del grupo, también demandante de amparo, no lo presentó como una reclamación del grupo parlamentario. También se inadmiten por falta de legitimación las demandas valoradas en la STC 168/2012 y la STC 24/2020; y se considera para algunos reclamantes en las SSTC 27/2011 y 119/2011.

constitución de un grupo parlamentario, el del Partido Popular, el sujeto que poseía plena capacidad para recurrir y cuya reclamación, por cierto, sería resuelta en la STC 109/2016.

Como se apuntaba en el anterior apartado, la reducción del rigor en el control de la legitimación coincide con la flexibilización en la exigencia de la demostración indiciaria de la lesión del derecho, especialmente en los supuestos que Garrote Marcos (2024: 562) ha definido como de «lesión refleja», y con la tendencia a la objetivación del proceso de amparo, convertido en mecanismo para recomponer el ordenamiento parlamentario. El cambio de doctrina que se percibe desde 2023 ha posibilitado un control más estricto de la legitimación y en la demostración de la lesión de los derechos, provocando un creciente número de inadmisiones mediante auto y a la desestimación de los amparos resueltos mediante sentencia. El ejemplo más significativo se localiza en la STC 65/2023 y las posteriores sobre el control de la corrección de las decisiones de las presidencias de las cámaras sobre el cumplimiento del requisito del acatamiento de la Constitución para adquirir la condición plena de parlamentario³³.

Una línea clara para el Tribunal en el tema de la legitimación ha sido la de negar a los partidos políticos la capacidad para interponer recursos de amparo. Pero esta doctrina puede encontrarse en entredicho como consecuencia de unas reformas normativas realizadas en el Reglamento del Parlamento de Andalucía en el año 2021³⁴ y en el Reglamento del Parlamento de Canarias en el año 2023³⁵. En ambas se procede a trasladar al interior de sus ordenamientos parlamentarios algunas de las recomendaciones incluidas en III Adenda al pacto antitransfuguismo, denominado «Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las instituciones democráticas», acordada entre los firmantes del pacto el 11 de noviembre del año 2020³⁶.

En el caso de Andalucía se han introducido dos reglas bastante relevantes para futuras acciones relacionadas con el amparo contra actos parlamentarios.

En primer lugar, se ha incluido una disposición que afecta al proceso de constitución de los grupos parlamentarios. La creación de los grupos parla-

³³ Las SSTC 125/2023, 133/2023, 135/2023, 139/2023, 140/2023, 141/2023 y 142/2023.

³⁴ Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 28 de abril de 2021 (*BOPA*, núm. 556, de 4 de mayo de 2021).

³⁵ Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias de 28/29 de marzo de 2023 (*BOPC*, núm. 167, de 3 de abril de 2023).

³⁶ Disponible en: <https://short-link.me/P5hM>.

mentarios se desarrolla en los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de la Cámara, mediante la concurrencia de la voluntad de, al menos, cinco diputados que pertenezcan a la misma fuerza electoral. Ese acuerdo se formaliza a través de un escrito firmado por todos los parlamentarios, en el que deben constar la denominación del ente colectivo y los nombres de los diputados que asumen los cargos de portavoz y portavoces adjuntos del grupo parlamentario. Pero para que se perfeccione la constitución del grupo parlamentario se precisa que este documento vaya acompañado de otro escrito en el que el representante legal del *sujeto político* que presentó la candidatura *conceda su conformidad para la creación del mismo*³⁷.

En segundo lugar, se ha incluido un supuesto específico de abandono de un diputado de su grupo parlamentario cuando haya sido definido como «tránsfuga». La categoría de tránsfuga se articula como una situación que reúne características propias para la salida de los diputados de los grupos parlamentarios. La concurrencia de la misma se reconoce porque, de nuevo, *el sujeto político* manifiesta sin más que un diputado del grupo parlamentario ha abandonado su disciplina. Basta con ello. Alcanza a los diputados del grupo parlamentario de un mismo partido o coalición inscrita en el Registro, a una agrupación de electores y a los integrantes de las listas de una coalición; en este último caso será la fuerza electoral coaligada que propuso a ese candidato quien realice el pronunciamiento sin intervención de las demás.

En el supuesto de transfuguismo, la comunicación a la Mesa del abandono, expulsión o separación del criterio político fijado por sus órganos competentes del Diputado o Diputada que concurrió por la candidatura de la que trae causa el Grupo parlamentario corresponderá al representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en caso de coalición electoral (art. 24.2 c) RPA).

En ambos supuestos la voluntad de un ente político extraparlamentario tiene consecuencias inmediatas en el interior del Parlamento de Andalucía y puede impedir la constitución de un grupo parlamentario o certificar la expulsión de un diputado de su grupo parlamentario y su conversión en un

³⁷ Art. 21.2 RPA: «En el mencionado escrito, que irá firmado por quienes deseen constituir el Grupo parlamentario, deberá constar la denominación de este, los nombres de todos sus miembros, así como su Portavoz titular y un máximo de dos adjuntos. Asimismo, se acompañará un escrito de conformidad del representante legal del sujeto político que presentó la candidatura».

diputado no adscrito³⁸. En ambas situaciones la Mesa de la Cámara supuestamente debe en su acuerdo aceptar el contenido de la voluntad manifestada por el representante legal de la fuerza electoral que apoyó la candidatura de la que surge el grupo parlamentario y en cuyas listas se presentaron los diputados considerados disidentes.

En el supuesto de la reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias la intervención se reduce solo a las situaciones en las que se asigna la consideración de tráfuga a un parlamentario. El transfuguismo se puede dar como categoría especial de abandono o expulsión³⁹. Cualquiera de esas situaciones

³⁸ Con la intención de conferir una cierta «seguridad jurídica» al proceso de expulsión, se ha introducido en la misma reforma una disposición adicional quinta, que trata de fijar un criterio interpretativo que permita comprender cuándo estamos ante una situación de nuevo transfuguismo: «A los efectos de lo previsto en el artículo 24 del presente Reglamento, se entiende en situación de transfuguismo a los Diputados que, traicionando al sujeto político (partido político, coalición electoral o agrupaciones de electores) que los presentó a las elecciones, hayan abandonado el mismo, hayan sido expulsados o se aparten del criterio fijado por sus órganos competentes. Se considerará tráfuga asimismo al Diputado o Diputada electo por una candidatura promovida por una coalición, si abandona, se separa de la disciplina o es expulsado del partido político coaligado que propuso su incorporación en la candidatura, aunque recale en otro partido o espacio de la coalición sin el consentimiento o tolerancia del partido que originariamente lo propuso».

³⁹ «Art. 28.2. Asimismo, pasarán a tener la condición de no adscripción y serán consideradas tráfugas las personas miembros de la Cámara que abandonen voluntariamente o hayan sido expulsadas del partido político, coalición electoral o agrupación de electores en cuyas listas se presentaron a las elecciones, incluso si lo hicieron en calidad de independientes. Dicha condición la mantendrán durante toda la legislatura, salvo que antes de su finalización se reincorporen a la formación política de origen previo acuerdo de esta. Se considerará igualmente tráfuga y pasará a tener la condición de no adscripción la diputada o diputado electo por una candidatura promovida por una coalición electoral si abandona o se procede a su expulsión del partido político coaligado que propuso su incorporación en la candidatura, incluso en calidad de independiente, aunque recale en otro partido de la coalición. A los efectos de lo previsto en el presente apartado, la comunicación a la Mesa del abandono o expulsión del diputado o diputada que concurrió en la candidatura de la que trae causa el grupo parlamentario corresponderá a quien sea representante legal del sujeto político que presentó la candidatura o al del partido político que propuso su inclusión en esta en el supuesto de una coalición electoral. En el caso de expulsión, dicha comunicación incorporará una certificación expedida por quien represente legalmente a la formación política correspondiente que acredite que, en el desarrollo del procedimiento para su expulsión, se han verificado todos los trámites y han sido cumplimentadas todas las garantías previstas en la normativa que resulte de aplicación».

debe ser comunicada a la Mesa por el representante de la fuerza electoral que está en el origen del grupo parlamentario o, en casos de coalición, la fuerza política que propuso para la lista a dicho diputado. Pero, cuando se trata de expulsión, la documentación probatoria que acompaña a la notificación resulta bastante detallada: «[...] dicha comunicación incorporará una certificación expedida por quien represente legalmente a la formación política correspondiente que acredite que en el desarrollo del procedimiento para la expulsión se han verificado todos los trámites y cumplimentadas todas las garantías previstas en la normativa que resulte de aplicación» (art. 28.2, párr. 3.º RPC). De nuevo, un tercero ajeno a la Cámara condiciona la decisión de régimen interno que debe adoptar la Mesa.

Pues bien, como se indicaba, se abre una vía que puede poner en cuestión lo que ha sido su doctrina consolidada desde el año 1983 sobre que los partidos políticos no son titulares del derecho de participación política del art. 23 (Aguiar de Luque y González Ayala, 1996), por lo que no podían interferir en la relación representativa que se establecía entre parlamentarios y ciudadanos representados, y tampoco podían utilizar la vía del amparo del art. 42 de la LOTC para defender los derechos de sus parlamentarios o de los grupos parlamentarios frente a actos de los órganos de las cámaras legislativas porque carecían de un *interés legítimo demostrable* (Morales Arroyo, 2008: 76 y ss.)⁴⁰. Tras las reformas de los reglamentos parlamentarios descritas, los partidos y otros entes de naturaleza político-electoral han adquirido la facultad de decidir si se constituye un grupo parlamentario (Parlamento de Andalucía) y si un diputado continúa o no en el grupo de su candidatura una vez ha dejado de militar en sus filas (ambos Parlamentos). La Mesa de la Cámara podría, llegada la ocasión, contravenir los mandatos reglamentarios, admitiendo la formación del grupo o no concediendo la condición de diputado no adscrito al tráfuga, y aceptar que continúe en el grupo de la fuerza electoral; en esta ocasión, se contravendría una norma que concede facultades a agentes ajenos a la Cámara e, indirectamente, podría derivarse un perjuicio para los grupos parlamentarios que soportan la continuidad de «un tráfuga» en sus filas. En esta situación, ¿el sujeto político estaría habilitado para defender vicariamente los derechos de su grupo? En el caso de la norma de la Cámara andaluza, ¿podría impugnar la decisión de la Mesa que permite la constitución del grupo sin su parecer? Evidentemente, en el primer caso, la autonomía de la Cámara puede continuar siendo un elemento de garantía para la decisión de la Mesa en el marco de los retazos de la doctrina sobre los *interna corporis acta* que a día de hoy siguen en pie y que básicamente acepta que no toda infracción de la

⁴⁰ Por ejemplo, doctrina que se recuerda en la STC 36/1990 y el ATC 520/2005.

norma reglamentaria conlleva una violación de derechos constitucionales, además de poder actuar como un instrumento para la garantía de los derechos constitucionales del art. 23 de los diputados implicados. En el segundo supuesto, la dificultad se encuentra en identificar un derecho fundamental afectado —quizás las facultades del derecho de asociación en su vertiente colectiva— para residenciar la queja ante la justicia constitucional y en la falta de competencia de los tribunales ordinarios para controlar los actos de los órganos de las cámaras que no se consideren meramente administrativos⁴¹.

La vía que se abre no cierra, por supuesto, la legitimación de grupos y parlamentarios individuales para utilizar el procedimiento de amparo del art. 42 cuando la Mesa, siguiendo las indicaciones del sujeto político, pueda violar los derechos que les reconoce el art. 23 de la CE.

La falta de legitimación —resulta de sobra conocido— suele actuar en los procesos de amparo como causa de inadmisión o como motivo para la desestimación del amparo en los supuestos en los que el asunto llegue a la fase procesal de sentenciar. La primera de las opciones, dada la relajación del rigor a la hora de controlar la concurrencia indiciaria de la lesión de los derechos del art. 23 CE, coloca el problema en las condiciones para la admisión de los recursos.

4. LAS CONDICIONES PARA LA ADMISIÓN DE LOS AMPAROS

Como resulta conocido, además de la legitimación, en el trámite de admisión el órgano de la justicia constitucional evalúa la concurrencia de una lesión real y efectiva de un derecho, si se han agotado los recursos previos a la demanda de amparo y la concurrencia de una especial trascendencia constitucional en el asunto como para justificar una resolución sobre el fondo (arts. 49 y 50 de la LOTC).

La lesión real y efectiva de derechos resulta relevante en el momento de la admisión y, con posterioridad, si existe justificación suficiente, la razón de ser del fallo en amparo. En lo que ahora interesa, constituiría la primera de las condiciones que se valora en los amparos parlamentarios, como en el resto de los procesos de protección de derechos. Por ejemplo, esta circunstancia se recordaba de una manera bastante nítida al inicio del FJ 3 de la STC 39/2008:

Acotado en estos términos el objeto del presente recurso de amparo es preciso discernir, con carácter previo, si la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid de 10 de julio de 2003 era susceptible de lesionar

⁴¹ STC 121/1997, de 1 de julio, y arts. 58.1, 1.º, y 74.1 c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el art. 1.3 a) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

por sí sola los derechos fundamentales invocados, puesto que, como este Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente, el recurso de amparo no tiene carácter cautelar, ni protege frente a eventuales lesiones todavía no producidas sino que es un remedio que únicamente cabe impetrar cuando se haya materializado una lesión real de derechos fundamentales, de modo que, como hemos recordado en la STC 288/2006, de 9 de octubre, resulta imprescindible «la existencia de una lesión efectiva, real y concreta de un derecho fundamental, y no un hipotético daño potencial o previsiblemente futuro, ni la denuncia abstracta y no materializada de la vulneración de un derecho constitucional» (FJ 2)⁴².

No obstante, a medida que se ha ido extendiendo la doctrina de que existe una especie de lesiones reflejas de los derechos de ejercicio del cargo público en conexión con el derecho de participación ciudadana, se ha ido flexibilizando el control sobre la lesión indiciaria:

Esta representación plantea la inadecuación del procedimiento constitucional de amparo para la resolución de las cuestiones suscitadas en la demanda argumentando que los recurrentes pretenden sustanciar la impugnación de la legalidad de la decisión de un órgano parlamentario desconectada de la defensa del *ius in officium* protegido por el art. 23 CE y que persiguen la obtención de una interpretación genérica del alcance de este precepto desvinculada de una concreta lesión subjetiva del mismo provocada a quien insta el amparo. Ahora bien, tomando en cuenta que (a) la fundamentación de esta causa de inadmisión se vincula al presupuesto de que los demandantes no relacionan su impugnación con una concreta vulneración del art. 23 CE y que (b) la demanda pone de manifiesto que aquellos sí alegan de manera directa la lesión del art. 23 CE conectada de manera inmediata a determinados actos parlamentarios, la conclusión no puede ser sino que *la cuestión planteada se proyecta sobre el alcance de un derecho fundamental y no resulta posible pronunciarse con carácter preliminar sobre la inexistencia de la vulneración alegada* (STC 107/2016, FJ 2 i); cursivas nuestras).

Para, con posterioridad, admitir que no se trata en sentido estricto de un supuesto de lesión real y efectiva, y realizar una especie de argumentación de

⁴² De hecho, por reflejar un supuesto en los que adquiere relevancia la falta de la concurrencia de una lesión real y efectiva de los derechos, se puede mencionar la Sentencia 143/2012, desestimatoria, cuyo FJ 6 se cierra con la siguiente afirmación: «[...] ante la falta de acreditación de la existencia de un daño real y efectivo en el núcleo de su función representativa en el sentido de que se hubiese alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario, que hay que concluir que no ha concurrido la vulneración alegada del art. 23.2 CE».

admisión negativa. De una manera clara en la tantas veces mencionada STC 46/2018, tras rechazar que se trate de un recuso prematuro, preventivo o cautelar, concluye afirmando que «en consecuencia, al no ser posible efectuar un pronunciamiento sobre la inexistencia de la vulneración alegada sin entrar a examinar el fondo del asunto, ha de rechazarse también este motivo de inadmisibilidad que opone el representante del Parlamento de Cataluña». Es decir, se acepta sin más la invocación de la lesión de los reclamantes porque la Mesa del Parlamento de Cataluña tomó la decisión de admitir una iniciativa que podría estar conectada con una materia que, según los demandantes de amparo, estaba afectada por un auto previo de suspensión del propio Tribunal.

Quizás, más allá de las decisiones vinculadas al conflicto constitucional de Cataluña, el supuesto en el que de una manera más clara el Tribunal hace caso omiso de verificar la concurrencia de la lesión de un derecho, tanto indiciariamente en la admisión como de manera real y efectiva en su resolución, se localice en la Sentencia del Pleno del Tribunal número 168/2021. En este amparo se imputaba la lesión de los derechos del art. 23 de la CE a las resoluciones suspensivas de reuniones, trámites y plazos tomadas por el Congreso de los Diputados en los primeros días de la declaración del estado de alarma sanitario el 14 de marzo de 2020. Los reclamantes circunscribían la lesión del *ius in officium* al hecho de que la suspensión les había privado de la potestad de presentar miles de iniciativas parlamentarias, especialmente las dirigidas al control del Gobierno. El Tribunal no verifica la realidad de los obstáculos y los bloqueos de las iniciativas, ni identifica las medidas de control que efectivamente se vieron afectadas o perjudicadas y si presentaban relación con los actos desarrollados durante el estado de alarma. Pero concluye que se ha producido objetivamente un perjuicio a los derechos de los reclamantes porque, con la suspensión, el Congreso de los Diputados dejaba de cumplir el papel que tiene asignado por el art. 116 de la CE. Es decir, el amparo se otorga por un posible quebrantamiento del orden constitucional, no porque se haya verificado que su comportamiento de manera efectiva perjudicó a los diputados en el ejercicio de su cargo y dejasen con ello de cumplir realmente su función representativa en el marco de la participación ciudadana.

Como se apuntaba con anterioridad, esa doctrina parece que comienza a abandonarse en lo que se refiere a las resoluciones en defensa de la mera legalidad con la STC 65/2023 y las posteriores en las que se discute si la admisión por las mesas del Congreso de los Diputados y el Senado en diferentes legislaturas de las fórmulas de acatamiento de la Constitución puede lesionar los derechos de los demás diputados. Aunque continúa dándose por suficiente para la admisión de asuntos la simple invocación de los derechos sin aportar elementos que justifiquen cómo las decisiones de los órganos de las cámaras lesionan realmente tales derechos para diputados concretos. Y, a lo largo de

2024, han comenzado tímidamente a inadmitirse recursos porque los demandantes no demostraban suficientemente la perturbación del derecho y, con ello, carecían de un interés legítimo de naturaleza procesal⁴³.

Los requisitos del cumplimiento del plazo de tres meses para la interposición del amparo y el agotamiento de los recursos internos conforme a las normas parlamentarias han provocado la desestimación de diversos recursos. La extemporaneidad se invoca en las SSTC 20/2008, 28/2011 y 200/2014 como causa de inadmisión total o parcial de las reclamaciones. Mientras que la falta de interposición de recursos internos necesarios para que el acto adquiriese firmeza y fuese idóneo para el amparo constitucional se invoca en la STC 20/2008 y en la STC 33/2010. En esta última se argumentará con cierta contundencia que «la exigencia de haber agotado las instancias internas parlamentarias es, conforme a nuestra jurisprudencia, una exigencia derivada del principio de subsidiariedad y del debido respeto a la autonomía parlamentaria, de tal manera que no cabe recabar el amparo de este Tribunal Constitucional si la lesión pudo ser remediada mediante procedimientos parlamentarios que no se hayan utilizado» (FJ 2)⁴⁴.

El requisito de la demostración en la demanda de la concurrencia de trascendencia constitucional en el asunto que haga necesaria una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional, introducido en 2007 en la reforma de la LOTC, ha adquirido un perfil singular en los amparos contra actos y disposiciones parlamentarias. El singular *obiter dicta* incluido en la multitudada STC 155/2009 se cerraba con una especie de cláusula residual en la que se mencionaban los amparos contra actos parlamentarios:

[...] o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, 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).

Una especificación que en la práctica confería casi de manera automática trascendencia constitucional a los amparos planteados por lesiones de los derechos que se originaban en decisiones de los órganos parlamentarios. El

⁴³ Decisiones tomadas en los anteriormente mencionados AATC 24/2024, 47/2024 y 52/2024.

⁴⁴ La opción del Tribunal se presenta garantista con la autonomía parlamentaria, pero se abstrae de la falta de neutralidad política de los órganos que deciden en esos recursos internos y decide desconocer la heterogeneidad y, a veces, la falta garantías de la que adolecen los recursos parlamentarios de reconsideración o reposición.

deber de explicitarlo en la demanda no desaparecía, pero el propio Tribunal parece que atribuía un plus de admisibilidad a este tipo de reclamaciones y, en consecuencia, como ha repetido en muchas de sus sentencias, se confería una dimensión objetiva a este tipo de amparos. Una faceta que se encontraba reforzada por el hecho de que la autonomía parlamentaria excluye una revisión previa de la eventual infracción por los tribunales de justicia ordinarios y por los derechos afectados en el marco de la combinación de los dos apartados del art. 23 de la CE; «[...] ambas singularidades sitúan a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa pues excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra» (ATC 47/2018, FJ 2). Pero, continuaba la argumentación de este auto, no debe entenderse que por sí mismos los amparos contra actos parlamentarios gocen de una trascendencia constitucional, sino que la misma deberá justificarse y valorarse caso a caso⁴⁵. La carga de justificar la trascendencia no desaparece para los demandantes en esta clase de amparo y debe satisfacer las condiciones de los preceptos de la LOTC y las reglas generales descritas en la STC 155/2009. Por lo tanto, en el caso del auto mencionado, el Tribunal concluye que carece de este requisito de admisión porque ya existe abundante doctrina anterior sobre el supuesto y un pronunciamiento no puede aportar nada novedoso⁴⁶.

Con independencia de la incoherencia argumentativa que supone reconocer que no hay un control judicial previo que verifique la correcta aplicación de la doctrina fijada para estos casos por el propio Tribunal, que los órganos parlamentarios que la conocen y la deben aplicar —y en su caso autocorregirse— no se pueden considerar políticamente neutrales y que mantener a rajatabla esta postura supondría dar bastante discrecionalidad a los órganos encargados de calificar y tramitar las iniciativas, la exigente postura planteada por esa resolución inadmisoria no se ha mantenido con posterior-

⁴⁵ «Mas dicha posibilidad ha de ser justificada, contrastada y constatada caso a caso, en función de la concreta pretensión planteada y también en atención a la existencia de jurisprudencia constitucional que haya abordado las cuestiones jurídicas formuladas en cada recurso» (FJ 2).

⁴⁶ «En conclusión, el caso planteado tampoco permitiría a este Tribunal profundizar, aclarar o complementar su doctrina sobre la cuestión objetiva sometida a su valoración —la capacidad de control de los órganos rectores de las Cámaras parlamentarias— si no, más sencillamente, hacer aplicación concreta de la doctrina reiterada y constante que ha sido expuesta, lo que justifica la desestimación del recurso de súplica formulado» (FJ 4).

ridad, siempre que se cumpla mínimamente la formalidad de explicitar formalmente en el escrito de demanda una cierta justificación; su uso estricto hubiera hecho casi imposible la tramitación de amparos parlamentarios en muchos temas sobre los que existe una relevante y consolidada doctrina constitucional.

Por último, para cerrar este epígrafe debe mencionarse el tema de la suspensión de los actos impugnados por esta vía de amparo. En este asunto el procedimiento del amparo parlamentario no suponía una excepción al canon de rechazar la suspensión de los actos impugnados sostenido en el tiempo por el Tribunal Constitucional. En este sentido, encontramos diversos autos en los que el órgano deniega la suspensión de los actos impugnados, incluso en reclamaciones relacionadas con decisiones tomadas por el Parlamento de Cataluña durante el conflicto constitucional⁴⁷.

En el tema de la suspensión de los acuerdos y sus consecuencias sobre el procedimiento legislativo, resultan relevantes, aunque de signo opuesto, los AATC 59/2017 y 177/2022. En el primero de los conflictos se recurre la inadmisión de unas enmiendas presentadas por un grupo parlamentario en el Parlamento de Canarias a un proyecto de ley en tramitación, aduciendo que las mesas de la Comisión competente y de la Cámara aplicaban un criterio estricto y, con ello, lesionaban el *ius in officium* del proponente. Para evitar perjuicios irreparables que hicieran perder su objeto al proceso e hicieran imposible la reparación del derecho que debe conseguir el amparo, se solicitó la suspensión de la tramitación de la ley hasta que el Tribunal dilucidara si el comportamiento de los órganos de la Cámara era o no acertado. La demora en la resolución del incidente hizo que se aprobase la iniciativa legislativa y se publicase como ley en el instrumento oficial de publicidad de Canarias; en consecuencia, el Tribunal procedió a rechazar la suspensión porque se solicitaba la paralización del procedimiento legislativo y ello resultaba ya imposible de conceder⁴⁸. Por su parte, en el bastante más conocido ATC 177/2022 se acordó por primera vez paralizar el procedimiento legislativo para dos enmiendas admitidas y aprobadas por la Comisión de Justicia y el Pleno del Congreso de los Diputados a un texto legislativo. Ello lo concede en cumpli-

⁴⁷ AATC 60/2019, 65/2019, 189/2015 y 190/2015.

⁴⁸ El Tribunal resolvió concediendo la razón a los reclamantes en la STC 4/2018 con un fallo meramente declarativo, anulando el acuerdo de las mesas y reconociendo los derechos conculcados. Pero desechó, como ya hiciera en la STC 119/2011, que pudiese cuestionarse la regularidad de la ley vigente y aprobada a través de un procedimiento en el que, según se reconoce, se infringieron gravemente derechos de diputados y grupos parlamentarios.

miento de la petición de suspensión incluida en una demanda de amparo presentada por varios diputados, bajo la consideración de que las enmiendas por su contenido infringían el ordenamiento parlamentario y la doctrina del propio Tribunal, lesionando de manera refleja los derechos reconocidos en el art. 23 de la CE (Delgado Ramos, 2023; Rodríguez-Patrón, 2024).

5. EL CONTENIDO Y EL ALCANCE DE LAS SENTENCIAS

El análisis de las sentencias en amparos parlamentarios y sus efectos a partir del contenido prefijado en el apdo. 1.º del art. 55 de la LOTC ha dejado al descubierto problemas específicos en este procedimiento. El punto de partida, como ocurre con carácter general en los recursos de amparo, se localiza en el hecho de que el Tribunal Constitucional carece de competencia para sustituir en el ejercicio de sus facultades a un órgano de cualquier cámara legislativa. Así lo recordaba el propio Tribunal en la STC 44/2018, de 17 de septiembre:

Por lo que respecta al alcance del amparo que ahora debemos estimar, comportará este la declaración de haber sido vulnerado el derecho del recurrente al ejercicio de sus funciones representativas, con los requisitos que señala la Ley (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE.

Tal decisión conlleva, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.1 LOTC, que restablezcamos al recurrente en la integridad de los derechos fundamentales vulnerados, anulando los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 28 de abril y de 6 de junio de 2017, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia. Sin embargo, no podemos, en atención al debido respeto a la autonomía de las Cortes Generales reconocida en el artículo 72 CE y, de modo particular, a las atribuciones que el Reglamento del Congreso de los Diputados confiere a la Mesa, acceder a la pretensión del recurrente de acordar la admisión a trámite de la proposición de ley presentada para su toma en consideración por el Pleno, *por cuanto únicamente corresponde su decisión al órgano parlamentario*. En consecuencia, bastará ordenar la retroacción de las actuaciones para que por este se dicte nuevo acuerdo que sea respetuoso con los derechos de participación política del recurrente del artículo 23 CE (FJ 8; cursiva nuestra).

Los problemas en estas resoluciones se han derivado, de un lado, de la nefasta confluencia entre un plazo anormalmente amplio para interponer el recurso con la tardanza para cerrar el procedimiento por parte del Tribunal y, de otro lado, de la propia naturaleza de los actos lesivos y el órgano que los ocasiona.

Los tres meses de plazo para interponer la demanda no constituirían un problema si el Tribunal acelerara su tiempo de respuesta. El fin de las legisla-

turas en bastantes ocasiones convierte en imposible restablecer plenamente el derecho, quedando la eficacia de la sentencia en un mero reconocimiento del derecho conculcado y, eventualmente, en una declaración de la nulidad de los actos parlamentarios considerados lesivos. El mecanismo del restablecimiento del titular del derecho en un momento anterior a la emisión del acto lesivo, ordinariamente utilizado en los amparos contra acciones y omisiones de los órganos del Poder Judicial, resulta imposible una vez que la legislatura ha finalizado. Las resoluciones de este tipo han sido calificadas de «meramente declarativas» por el propio Tribunal Constitucional⁴⁹.

En el período que transcurre entre los años 1980 y 2007, 16 de las 34 sentencias estimatorias dictadas en amparos parlamentarios se integraban en esta categoría (Morales Arroyo, 2008: 158 y ss.).

En el período que se valora en este trabajo de los años transcurridos entre 2008 y 2023 se constata en nuestro órgano de justicia constitucional un importante esfuerzo por reducir los tiempos de respuesta en los amparos del art. 42 y ello ha dado como resultado que el remedio propiciado por el amparo se aplique en la legislatura en la que se produjo la lesión, con una sustancial reducción de las sentencias meramente declarativas, con las precisiones que deben hacer en el entorno de las sentencias relacionadas con la crisis constitucional en Cataluña. En este tramo temporal se han dictado 68 sentencias estimatorias en amparos parlamentarios; de ellas, tan solo 19 eran catalogadas por el propio Tribunal entre las «meramente declarativas»⁵⁰.

El esfuerzo por reducir los tiempos de respuesta lleva al Tribunal a dictar sentencias en apenas seis meses. A ello ayudó la premura con la que el órgano ha tratado de resolver las reclamaciones que, por diferentes conductos procesales, le fueron llegando en el contexto de la crisis constitucional generada en Cataluña, hasta el extremo de que resolvió bastantes amparos parlamentarios entre los seis y los diez meses transcurridos desde su planteamiento⁵¹. No obstante, a partir del año 2020 vuelven a ser habituales los retrasos, incluso en

⁴⁹ Explicado por el propio órgano de la justicia constitucional de una manera completa en la STC 205/1990, FJ 8, y, con posterioridad, en el FJ 6 de la STC 95/1994.

⁵⁰ De las 103 sentencias dictadas, 68 fueron estimatorias (5 parcialmente estimatorias), 28 desestimatorias por diversos motivos, 6 desestimatorias porque concurrían causas de inadmisión y 1 desestimatoria por pérdida sobrevenida del objeto del recurso.

⁵¹ En seis meses se dicta la STC 10/2018; en siete meses, las SSTC 27/2028 y 46/2018; en ocho meses, las SSTC 107/2016, 108/2016, 109/2016 y 24/2023; y, en nueve meses, las SSTC 224/2026, 225/2016 y 47/2018. De esta dinámica se benefician otros procedimientos de amparo parlamentario y, por ejemplo, en nueve meses se dicta la STC 76/2017 y en diez meses la STC 139/2018, sobre cámaras diferentes al Parlamento de Cataluña.

resoluciones contra actos de los órganos de la Cámara catalana relacionados con la crisis constitucional.

TABLA 3. *Tiempo en la resolución de asuntos*

	2008/2012	2013/2018	2019/2023	Total
5-10 meses	–	11	3	14
11-15 meses	4	4	11	19
16-24 meses	1	8	16	25
25-36 meses	1	5	11	17
37-48 meses	2	2	15	19
+ 48 meses	6	1	2	9

Fuente: elaboración propia.

La experiencia permite afirmar que, cuanto más breve es el tiempo de resolución y, por ello, se cuenta con más opciones de que la legislatura continúe viva, más posibilidades hay de que el Tribunal, si lo considera preciso, pueda decretar la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la lesión del derecho. En este sentido, la frontera para el restablecimiento se ha encontrado en la STC 213/2014, dictada 29 meses después del planteamiento del recurso de amparo, y en la STC 158/2014, emitida 28 meses después de la interposición de la demanda⁵². En todas las sentencias estimatorias dictadas con posterioridad a ese tiempo, el Tribunal se vio impedido a decidir sobre la retroacción de las actuaciones y se limitó a la anulación de los actos lesivos.

De la misma forma que el conflicto constitucional en Cataluña aceleró los procesos de toma de decisión, este ha alumbrado un nuevo tipo de resoluciones en las que el otorgamiento del amparo se acompaña del reconocimiento de que resulta imposible el restablecimiento del titular del derecho porque el acto que ha ocasionado la lesión ha sido ya anulado o no ha llegado a desplegar sus efectos porque fue objeto de acuerdo de suspensión por el propio Tribunal⁵³.

⁵² En el otro extremo se encuentran las SSTC 10/2018 y 27/2018, que, pese a dictarse entre seis y siete meses después del planteamiento de los recursos, solo fueron meramente declarativas, pues había finalizado la legislatura de la Cámara en la que se infringieron los derechos.

⁵³ En este grupo se incluyen las siguientes sentencias: STC 107/2016, STC 108/2016, STC 109/016, STC 71/2017, STC 46/2018, STC 41/2019, STC 42/2019, STC 15/2019, STC 156/2019, STC 115/2022 y STC 57/2023.

Por lo demás, la tardanza en la resolución no ha afectado de manera negativa solo a las impugnaciones en las que estaba en entredicho algún elemento esencial del *ius in officium* de parlamentarios y grupos, sino también en algunas ocasiones en las que se encontraba directamente afectado el derecho de participación de ciudadanos que habían intentado tramitar una iniciativa legislativa popular. Así, mientras que en la STC 101/2016, dictada 33 meses después de plantearse la demanda de amparo, resultó imposible el restablecimiento pleno en su derecho a los promotores, en cambio, la STC 17/2019, dictada *apenas* pasados 12 meses desde la interposición del recurso, desbloqueó el procedimiento y permitió la continuación del proceso de participación política.

El segundo de los temas, el de las sentencias estimatorias de difícil cumplimiento (Morales Arroyo, 2008: 162-164), se encuentra conectado con la naturaleza eminentemente política que subyace tras cualquiera de las iniciativas y actos de los órganos parlamentarios. Cuando una decisión de un órgano parlamentario impide la tramitación de una iniciativa, conculcando una facultad esencial del cargo público representativo, y, por ello, el acto orgánico es anulado en la sentencia de amparo, siempre queda a la voluntad del parlamentario o del grupo que reclamó decidir si el interés político de aquella continúa vivo —o ha decaído— y merece la pena insistir en su tramitación. A este respecto, por ejemplo, se puede mencionar que, tras la STC 168/2021, quedó a la mera voluntad de los diputados reclamantes la decisión de si deseaban volver a dar trámite a los miles de iniciativas que dejaron de tramitar por la suspensión de plazos y actos en el Congreso de los Diputados durante los primeros días del estado de alarma de marzo de 2020.

Para terminar este apartado deben mencionarse algunos pronunciamientos singulares adoptados en recientes resoluciones de amparos parlamentarios.

En primer lugar, si bien no resulta un pronunciamiento del todo novedoso, en la STC 78/2016, aunque se trate de una resolución dictada cuando la legislatura ya estaba terminada, se obliga a la Cámara que había suspendido temporalmente en el cargo a una diputada a pagarle las compensaciones económicas que dejó de recibir en ese período de tiempo. Algo que, por cierto, se omite en el caso de la STC 93/2023, en el que la expulsión de unos diputados de su grupo y la atribución de la naturaleza de «parlamentarios no adscritos» provocó también un menoscabo de naturaleza económica en lo que restaba de legislatura.

En segundo lugar, como se indicaba en los inicios de estas páginas, la STC 77/2023 resultaba significativa porque se articulaba para defender la presunción de inocencia procesal, garantizada en el art. 24.2 de la CE, y porque era interpuesta por un sujeto ajeno a la Junta General del Principado de Asturias; pero también resulta novedosa por la forma elegida para restablecer el derecho

conculcado, en la medida en que quiebra el principio de que la corrección en el ejercicio de sus competencias pertenece a los propios órganos parlamentarios. Sin detenernos en la complejidad y la singularidad del supuesto y las consecuencias que puede traer aparejadas para el comportamiento de las futuras comisiones de investigación en cualquier cámara legislativa de nuestro país (Marañón Gómez, 2023; Fernández Gutiérrez, 2024), lo cierto es que, en la segunda de las decisiones del fallo, el Tribunal acuerda lo siguiente:

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad:

A) De la conclusión referida a doña Argentina Cuendias Álvarez, contenida en el apartado III «Conclusiones», epígrafe III.2 «Responsabilidades políticas», letra B) «Funcionarios públicos y personal de la empresa pública GITPA», número 3, del dictamen de la comisión de investigación sobre la gestión y actividad desarrollada por la empresa pública Gestión de Infraestructuras Públicas de Telecomunicaciones del Principado de Asturias, S.A., aprobado por resolución del Pleno de la Junta General del Principado de Asturias 401/X, de 28 de septiembre de 2018; así como del inciso «la gerente de administración y contratación» de la conclusión relativa a don Juan Manuel Rodríguez Bañuelos, contenida en el apartado III «Conclusiones», epígrafe III.2 «Responsabilidades políticas», letra B) «Funcionarios públicos y personal de la empresa pública GITPA», número 1, del referido dictamen.

B) De todas las manifestaciones recogidas en los diarios de sesiones de la comisión de investigación en que se presente a la demandante de amparo como autora responsable de actos o hechos con trascendencia jurídico-penal.

Con ello, el propio Tribunal reescribe el contenido de los diarios oficiales de la Cámara del Principado, sin ofrecer a los propios órganos parlamentarios la posibilidad de decidir conforme a su criterio los términos y el alcance de la modificación más adecuados para evitar la lesión del principio de la presunción de inocencia.

En tercer, y último, lugar, el Tribunal también ha recurrido a soluciones imaginativas con las sentencias en las que ha tenido que pronunciarse sobre las consecuencias para los acuerdos de los órganos del Parlamento de Cataluña en cada una de las ocasiones en que ha valorado las situaciones de irregularidad en la delegación del voto parlamentario. La STC 65/2022 fija las bases de la doctrina sobre los acuerdos de los órganos del Parlamento de Cataluña en torno a las situaciones de delegación voto (García Escudero, 2022; Anguita Susi, 2023; Garrote de Marcos, 2024: 565-567)⁵⁴. En el punto 2.º del fallo, el

⁵⁴ Con posterioridad, el tema de la regularidad en la delegación de voto sería el objeto de las SSTC 75/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022 y 94/2022. Mientras que la valoración de la delegación de voto para los supuestos de ponderación se convierte en

Tribunal Constitucional procede a limitar las consecuencias anulatorias de su decisión en los siguientes términos interpretativos:

Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de abril de 2018, por el que se admitió a trámite la delegación de voto del diputado don Carles Puigdemont i Casamajó, y el de 24 de abril de 2018, por el que se admitió a trámite la delegación del diputado don Antoni Comín Oliveres, así como la de los acuerdos de la mesa 5 de abril de 2018 y 25 de abril de 2018 que, respectivamente, no atendieron la petición de reconsideración de los anteriores. *La nulidad de estos acuerdos tiene el alcance expresado en el fundamento jurídico 8 (cursiva nuestra).*

En el mencionado fundamento se aclaraba que

[...] no obstante, en virtud del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ha de limitarse el alcance del fallo, pues la nulidad de estos acuerdos no puede afectar a las actuaciones realizadas a su amparo. En virtud de la presunción de validez de los actos ahora anulados, los diputados en quienes se delegó el voto aparecían investidos de legitimidad para ejercer por delegación el voto de los señores Puigdemont y Comín, por lo que las decisiones en las que estos votos fueron determinantes fueron adoptadas por quienes en aquel momento reunían los requisitos para ello⁵⁵.

En las resoluciones posteriores, vuelve a realizar esa salvedad sobre el alcance anulatorio de su fallo, incluyendo los casos en los que el diputado y su voto fue tenido en cuenta para los acuerdos ponderados en comisiones (STC 96/2022, FJ 4).

el objeto de las SSTC 95/2022 y 96/2022. A ello se añade la Sentencia desestimatoria 97/2022, en la que el reclamante es un diputado al que se le niega el cómputo de su voto por basarse su ejercicio en una delegación irregular.

⁵⁵ Para añadir como precedente ilustrativo: «Como ha declarado el Tribunal, entre otras, en la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3 “los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad [...] Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular”. Por ello, en supuestos como el que ahora se examina, el principio de seguridad jurídica, entendido, “en su sentido más amplio, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), y, en particular, la vertiente de este principio que garantiza la confianza legítima en la actuación de los poderes públicos impide que se comunique la nulidad de los acuerdos impugnados a los actos que hayan podido adoptarse en virtud de los votos delegados, aunque tales votos hayan podido ser determinantes para su adopción» (FJ 8).

IV. EL FUTURO DEL RECURSO DE AMPARO CONTRA ACTOS PARLAMENTARIOS: LA RECTIFICACIÓN DE LA RECTIFICACIÓN

La historia del amparo del art. 42 comenzó con una doctrina restrictiva sobre la intervención del Tribunal Constitucional en la vida parlamentaria. Entre los años 1984 y 1995 se producirá paulatinamente un vuelco en las concepciones que lleva al Tribunal a la admisión en defensa de los derechos del control de los actos parlamentarios sin fuerza de ley, incluyendo en este grupo las propias normas interpretativas de los reglamentos. Una vez que se acepta que los órganos parlamentarios pueden con sus decisiones violar derechos más allá del derecho de participación en el ejercicio de la presentación de iniciativas legislativas populares o el derecho de petición y que con esas lesiones se perjudica a parlamentarios y grupos parlamentarios, se entra en otra nueva realidad para los amparos del art. 42 de la LOTC. Esta nueva configuración va creando una doctrina con pautas que deben ser objeto de respeto por los órganos parlamentarios en sus actuaciones para no afectar gravemente los derechos constitucionales. Pero, pese a la construcción de ese código doctrinal, sorprendentemente, la intervención de la justicia constitucional no terminó resultando muy agresiva porque, de un lado, los recursos que se plantean constituyen un número limitado y, de otro lado, las soluciones llegan cuando los órganos de la Cámara que cometieron las infracciones no existen, al haber terminado la legislatura, haberse celebrado elecciones y haberse constituido una nueva asamblea. La ineficiencia del Tribunal ha jugado durante un tiempo claramente como una de las causas por las que este instrumento no ha resultado especialmente agresivo para el ejercicio de las competencias ejercidas en el marco de la autonomía parlamentaria. La fijación de la doctrina suponía más la anticipación de una iluminación pedagógica para el funcionamiento de los Parlamentos que un eficaz instrumento corrector.

Esa realidad, sustentada en un control discreto y una intervención prudente, se ha transformado tras la concurrencia de los factores descritos en estas páginas. Con carácter previo a su comentario, es preciso siempre recordar que en un campo procesal tan casuístico resulta más esclarecedor destacar las tendencias doctrinales y aceptar que en un breve lapso de tiempo pueden cambiar a consecuencia de, por ejemplo, algo tan sencillo como una renovación de un tercio de los magistrados integrantes del órgano.

Una razón elemental por la que se produce una mayor implicación judicial en la actuación de los Parlamentos se debe situar en la falta de respeto a la doctrina consolidada en torno al comportamiento de sus órganos. La jurisprudencia sobre la calificación y admisión de los asuntos puede dejar de seguirse, en ocasiones, por la falta de precisión de sus postulados, lo que haría creer al órgano que se encontraba obrando correctamente; pero también

podría ser consecuencia de que se buscara un quebrantamiento consciente, en la medida que los órganos que la aplican no se han construido sobre la neutralidad política. En ambas situaciones, la lentitud en la respuesta del Tribunal transformaba un reproche sobre la lesión grave de derechos en un reconocimiento sin consecuencias políticas y con unos efectos reparadores muy limitados. Esta situación se ha intentado cambiar durante un período de tiempo en el que se ajustaron los tiempos de respuesta, especialmente entre 2016 y 2020. Pero la experiencia se ha vuelto a frustrar cuando en los últimos años se ha regresado a la multiplicación de asuntos, cuyas sentencias se dictan más allá de los 24 meses desde la admisión de la demanda⁵⁶.

También las reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional realizadas en los años 2007 y 2015, que han colocado al órgano en una posición singular, han afectado indirectamente al procedimiento de amparo y, en este caso, al amparo contra actos parlamentarios.

Como se ha sostenido en otro trabajo (Morales Arroyo, 2024: 119-121), la conversión del recurso de amparo en un instrumento para recomponer el orden constitucional y legal con la excusa de una eventual lesión de un derecho fundamental ha tenido como consecuencia una reducción del resto de los amparos y una multiplicación de los amparos parlamentarios. La rebaja durante la admisión de la justificación de la concurrencia de los elementos que tienen relación con la aparente lesión del derecho y el reconocimiento de una especie de trascendencia general a los amparos contra actos parlamentarios por su relevancia política, junto al amplio plazo para su interposición y la ausencia de revisión judicial previa, han tenido en su conjunto como consecuencia una mayor afluencia de asuntos. Si a ello añadimos la consolidación de un contexto polarizado entre mayorías y minorías, la concurrencia de importantes crisis en algunas instituciones parlamentarias autonómicas, la existencia de ciertos intentos de instrumentalización del procedimiento por minorías antisistema y una conjura tácita del Tribunal para reducir por cualquier vía el impacto de las actuaciones anticonstitucionales de las institu-

⁵⁶ En el año 2022 se dictaron nueve sentencias que superaban los veinticuatro meses, con el agravante de que en ocho ocasiones el fallo fue total o parcialmente estimatorio. En el año 2023 se dictaron catorce sentencias más allá del mencionado plazo y cuatro fueron estimatorias. En este último año se dictó la STC 77/2023, comentada con anterioridad por otras cuestiones, *cincuenta meses después* de la formalización de la demanda, así que se puede considerar que el fallo ha sido escasamente efectivo a la hora de corregir el supuesto quebranto a la presunción de inocencia producido a través de un pronunciamiento de una institución parlamentaria, ya que ha permitido durante más de cuatro años que el contenido del pronunciamiento lesivo permaneciese en los instrumentos de publicidad de la cámara legislativa.

ciones de autogobierno en Cataluña, se crea un ecosistema procesal que provoca un desborde en múltiples sentidos de las condiciones de respuesta del Tribunal. Si se reflexiona, se puede catalogar como una especie de reacción sarcástica del propio órgano de la justicia constitucional que le lleva a cuestionar la filosofía restrictiva de la reforma de 2007.

Por último, este procedimiento en el contexto del funcionamiento de nuestra democracia siempre ha funcionado como un último instrumento para la protección de las minorías; sin embargo, con la inversión auspiciada por la práctica seguida desde el 2016, se ha transformado en una especie de mecanismo para el control de la mayoría gubernamental y, lo que resulta más sorprendente, para neutralizar a otras minorías parlamentarias.

En cuanto a la valoración de la influencia que ha tenido el refuerzo de los poderes ejecutivos del Tribunal para hacer cumplir sus resoluciones en el proceso de redefinición del recurso de amparo contra actos parlamentarios, se puede concluir que ha sido bastante más limitada de lo esperado y con cierto carácter reflejo. En este sentido, el ejercicio de las facultades de ejecución ha afectado especialmente a decisiones y actos del Parlamento de Cataluña; algo previsible, pues la reforma coincide en el tiempo con la crisis constitucional. Pero las medidas anulatorias y suspensivas adoptadas por el Tribunal se han derivado y vinculado a procedimientos distintos al recurso de amparo. Solventando los problemas del solapamiento del incidente de ejecución y el objeto de otros procesos constitucionales (Villaverde Menéndez, 2016), como ya destacara Díez-Picazo (2017) en su momento, ni la garantía de los *interna corporis acta* ni el *ius in officium* se pueden considerar obstáculos absolutos frente al ejercicio por el Tribunal de las facultades de ejecución.

La experiencia ha demostrado que las intervenciones más frecuentes en el marco del recurso de amparo se ciñeron a dar traslado al interior del proceso de garantía de derechos de las consecuencias derivadas de resoluciones previas que habían anulado o suspendido los actos parlamentarios en disputa. Cuando se han emitido las sentencias en estos recursos, como se ha apuntado en algún momento, había desaparecido en la mayoría de las ocasiones la *litis* y, en consecuencia, han quedado muy limitadas las posibilidades de emitir nuevos pronunciamientos con real alcance anulatorio; en la práctica, la reacción por otros medios del órgano judicial ha convertido en prácticamente imposible la continuidad en la lesión de los derechos. La voluntad del Tribunal Constitucional de llevar a término los procedimientos demuestra, de nuevo, una voluntad de conceder prevalencia al interés objetivo del proceso y, como siempre, la configuración de criterios para conflictos futuros.

El comportamiento del Tribunal en este ámbito ha provocado un cambio de paradigma por el cual el contenido de decisiones anulatorias de otros procesos o los acuerdos suspensivos *se transforman en un deber* para los órganos

parlamentarios a la hora de tomar sus acuerdos sobre la tramitación de nuevos asuntos y no en un criterio modulable a través de la interpretación a la hora de ejercer sus funciones. Ya no serán solo las condiciones fijadas autónomamente para su organización y funcionamiento por el legislador parlamentario las que vinculen materialmente la acción de las mesas, sino que, además, deberá respetarse la doctrina fijada por el propio Tribunal.

La duda recurrente lleva a cuestionar si la virtualidad de esta construcción sobre la eficacia de la doctrina es trasladable más allá de los pronunciamientos sobre la crisis en Cataluña y se podría aplicar, en lo que aquí nos interesa, a los contenidos de otra jurisprudencia sobre temas parlamentarios. Ello acarrearía una evidente petrificación de la doctrina constitucional a partir de un proceso singularizado y heterogéneo como es el recurso de amparo. Se puede entender mejor lo que se plantea con un asunto que en el momento de redactar estas páginas el Tribunal tiene pendiente de resolver, el conocido recurso de amparo núm. 8263-2022, planteado por varios diputados contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 12 de diciembre de 2022 y contra el acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia de 13 de diciembre de 2022, admitido a trámite por el ATC 177/2022. El debate de fondo se centra en si los órganos del Congreso actuaron correctamente al admitir una serie de enmiendas a un texto legislativo que los reclamantes consideraban no homogéneas con la iniciativa legislativa en tramitación, o bien debieron respetar la doctrina fijada en la STC 119/2011 y proceder a su inadmisión. Evidentemente, si el Tribunal atiende a los perfiles singulares que presenta cada lesión de derechos en el marco de cada reclamación de amparo, ello requiere una valoración de las circunstancias del caso y la emisión de una resolución sobre el fondo. Si, por el contrario, concede un valor de parámetro a su doctrina sobre el deber de inadmisión de las enmiendas no homogéneas, deberá, como si fuera una singular vía de ejecución, anular la decisión de los órganos del Congreso sin necesidad de entrar sobre el fondo, y, con ello, reconstruir el ordenamiento parlamentario quebrantado. Esta última opción permitiría en el futuro dar un paso más a los parlamentarios y grupos —especialmente si se tiene presente que en el ATC 177/2022 también se procede a realizar una suspensión cautelar de la tramitación de las enmiendas—, y, cada vez que entendiesen que se pretenden tramitar enmiendas no homogéneas, bastaría con excitar al Tribunal para que haga uso de las facultades que le otorga el art. 92 de la LOTC. La exploración de ese camino concluiría seguramente con la liquidación de la autonomía parlamentaria reconocida para los órganos de las Cortes Generales en el art. 72 de la Constitución y garantizada para los Parlamentos autonómicos en la mayoría de los estatutos de autonomía.

Una vez planteadas a la manera conclusiva estas cuestiones, hay que ser plenamente consciente de que un adecuado análisis de las características y

problemas del recurso de amparo constitucional contra los actos parlamentarios requiere más espacio y tiempo que estas páginas para comprobar si se consolidan o corrigen las tendencias descritas. Mientras tanto, solo cabe asegurar que, a día de hoy, queda en manos del propio Tribunal decidir si pretende continuar avanzando por la senda de la objetivación de los amparos parlamentarios en los términos descritos, tanto en el momento de la admisión de las demandas como a la hora de resolverlas, o bien si regresa a la concesión de primacía a la recomposición del derecho lesionado. La prevalencia de la recomposición de la constitucionalidad y la legalidad parlamentaria sobre el restablecimiento del derecho terminará convirtiendo al Tribunal en un actor necesario para el desarrollo de la vida de los Parlamentos, al multiplicar el número de sus intervenciones sobre las actuaciones parlamentarias y al aumentar la intensidad del control desplegado; con ello se terminaría arrogando una posición que la Constitución no le ha conferido y de la que, según entendemos, huyó nuestra justicia constitucional desde sus primigenios pronunciamientos.

Bibliografía

- Aguiar de Luque, L. y González Ayala, D. (1996). El art. 23.1. El derecho a participar en asuntos públicos. En Ó. Alzaga (dir.). *Comentarios a la Constitución española de 197. Tomo II* (pp. 647-663). Madrid: Cortes Generales y EDERSA.
- Anguita Susi, A. (2023). Los límites constitucionales de la delegación del voto parlamentario. Reflexiones tras la STC 65/2022, de 31 de mayo. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 27, 515-528. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.27.16>.
- Aranda Álvarez, E. (1998). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carmona Contreras, A. M. (2023). Transformaciones del sistema de producción jurídica en el Estado contemporáneo: Reflexiones en perspectiva constitucional. En M. Aragón, D. Valadés y J. Tudela (coords.). *Derecho Constitucional del siglo XXI: desafíos y oportunidades* (pp. 85-107). Zaragoza: Fundación Giménez Abad.
- Cobrerros Mendazona, E. (2023). Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia. *Revista Vasca de Administración Pública*, 127, 17-61. Disponible en: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.127.2023.01>.
- Cruz Villalón, P. (2022). La dimensión evolutiva de la Justicia constitucional en Europa. En J. Martín y Pérez de Nanclares y A. Von Bogdandy (coords.). *La justicia constitucional en el espacio europeo* (pp. 49-129). Valencia: Tirant lo Blanch.
- 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 Socia-*

- les y Jurídicas*, 25(2), 355-377. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/foro.90775>.
- Díez-Picazo Giménez, L. (2017). Breves reflexiones sobre la ejecución y compulsión al cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. *Elderecho.com. Noticias Jurídicas y Actualidad (Lefebvre)*, 13-10-2017. Disponible en: <https://is.gd/xJ1dp2>.
- Farahat, A. (2022). El Tribunal Constitucional Federal alemán. En J. Martín y Pérez de Nanclares y A. Von Bogdandy (coords.). *La justicia constitucional en el espacio europeo* (pp. 1331-228). Valencia. Tirant lo Blanch.
- Fernández Gutiérrez, M. (2024). Golpe de gracia a las comisiones de investigación. A propósito de la STC 77/2023. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 216-229. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM24.0111>.
- Fossas Espadaler, E. (2014). Interpretar la política. Comentario a la Sentencia 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 101, 273-300.
- García Escudero, P. (2022). ¿Es constitucional el voto por delegación en los parlamentos autonómicos? Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 65/2022, de 31 de mayo. Recurso de amparo núm. 2388-2018. (BOE núm. 159, de 4 de julio de 2022). *Revista de las Cortes Generales*, 114, 559-575. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/114/1712>.
- 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. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.53.2024.41411>.
- Jiménez Campo, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. En F. Pau i Vall (coord.). *Parlamento y Justicia Constitucional* (pp. 219-231). Cizur Menor: Aranzadi.
- Marañón Gómez, R. (2023). El derecho a la presunción de inocencia en su vertiente extraprocesal en las comisiones de investigación. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 77/2023, de 20 de junio. Recurso de amparo núm. 2646-2019 (BOE núm. 176, de 25 de julio de 2023). *Revista de las Cortes Generales*, 116, 571-584. <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/116/1791>.
- Miranda López, L. M. (2018). *Parlamento y control judicial*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Morales Arroyo, J. M. (2008). *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morales Arroyo, J. M. (2023). El control político-parlamentario desde el Tribunal constitucional. Comunicación presentada a las *Jornadas de Homenaje a José Ramón Montero*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morales Arroyo, J. M. (2024). Las mutaciones del control de la actividad parlamentaria desde el Tribunal Constitucional español. *Revista Jurídica Digital EUANDES*, 8 (1), 104-124. Disponible en: <https://doi.org/10.24822/rjduandes.0801.5>.

- 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, 39-58.
- Peña Jiménez, P. J. (2019). Una nueva etapa para las comisiones parlamentarias de investigación: Los límites que imponen a su actividad la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia y el derecho al honor. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, en el recurso de amparo número 4877 (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2019). *Revista de las Cortes Generales*, 106, 583-594. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1390>.
- Recorder Vallina, T. (2022). El deber de cumplir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional por las Mesas del Parlamento en sus facultades de calificación de iniciativas parlamentarias. *Revista de las Cortes Generales*, 112, 473-482. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/112/1652>.
- Rodríguez-Patrón, P. (2024). El auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre (y sus votos particulares), a la luz de la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 5 de julio de 2023. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 131, 299-331. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.09>.
- Ridao Martín, J. (2023). El control constitucional del parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, 117, 73-98. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.117.2023.37921>.
- Simón Yarza, F. (2023). Suspensión de la ley y recurso de inconstitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 79-115. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.03>.
- Teruel Lozano, G. (2020). *Crisis constitucional e insurgencia en Cataluña. Relato en defensa de la Constitución*. Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1dp0wj7>.
- Villaverde Menéndez, I. (2016). Cumplir o ejecutar. La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 643-682. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.38.2016.18616>.