

EVOLUCIÓN DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO EN EL MODELO ESPAÑOL DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL¹

YOLANDA GÓMEZ LUGO

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid*

TRC, n.º 54, 2024, pp. 351-388
ISSN 1139-5583

SUMARIO

I. La creciente notoriedad de los recursos de amparo parlamentario. II. Del escepticismo inicial a la creciente preocupación sobre determinados usos del recurso de amparo parlamentario. III. La naturaleza jurídica del recurso: los derechos fundamentales como único límite a los *interna corporis acta*. IV. Particularidades en relación con la tutela jurisdiccional: el Tribunal Constitucional como único garante de los derechos fundamentales en el ámbito parlamentario. V. Funciones del recurso de amparo parlamentario: luces y sombras a la luz de la jurisprudencia constitucional. VI. Bibliografía.

I. LA CRECIENTE NOTORIEDAD DE LOS RECURSOS DE AMPARO PARLAMENTARIO

Algo ha cambiado en relación con el recurso de amparo parlamentario a la luz de la Jurisprudencia Constitucional según se desprende de algunos indicadores. Por un lado, en los últimos años hemos asistido a un progresivo incremento de la actividad jurisprudencial en materia de recursos de amparo de procedencia parlamentaria. No puede afirmarse que el número de demandas de amparo parlamentario sea muy numeroso en comparación con el resto de procesos de amparo, pero sí cabe destacar que esta cifra ha sufrido un notable incremento. Por otro lado, la temática del

¹ Trabajo realizado en el marco del proyecto I+D+I PID2023-149303OB-I00 («Derechos políticos emergentes»), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER/UE.

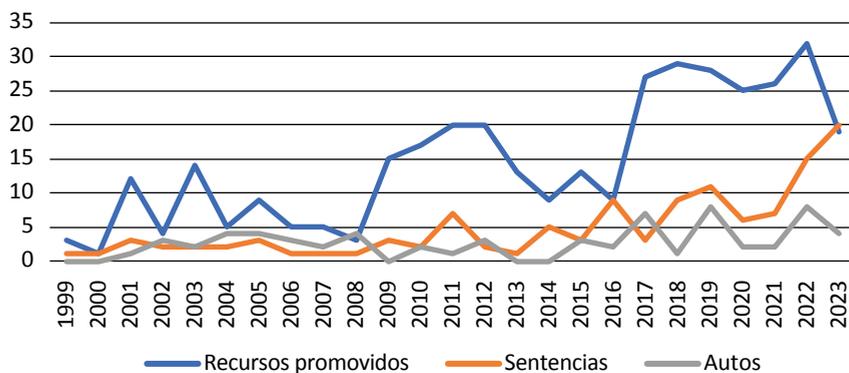
control jurisdiccional de decisiones y actos parlamentarios sin valor de ley se ha convertido en una cuestión cada vez más presente en nuestra realidad jurídico constitucional y en la labor del Tribunal Constitucional; y ello, debido en parte a la intensificación de la litigiosidad constitucional de los asuntos parlamentarios canalizada a través de esta modalidad específica de amparo constitucional y a las cuestiones novedosas que algunos asuntos han suscitado. Una realidad que se ha visto influenciada por una nueva cultura política relacionada, en cierto modo, con los altos niveles de polarización parlamentaria, y que ha derivado en una cierta instrumentalización del recurso de amparo parlamentario por parte de algunos sujetos legitimados para su interposición que no han dudado en utilizar este mecanismo con fines muy distintos para el cual fue diseñado. Asimismo, el alto Tribunal ha venido manteniendo una línea cada vez más expansiva de los derechos y facultades que ha anudado al derecho fundamental al *ius in officium* de los miembros de las Asambleas legislativas; y preciso, de todas las Asambleas representativas existentes en nuestro ordenamiento, tanto de las Cortes Generales (Congreso y Senado), como de las diecisiete Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. A este respecto, no puede omitirse que la mayor parte del corpus jurisprudencial en esta materia trae causa de los recursos de amparo parlamentarios promovidos por parlamentarios autonómicos. Y, por último, el recurso de amparo parlamentario constituye en nuestro modelo de justicia constitucional el único mecanismo de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras; habiéndose erigido, además, como un remedio efectivo de tutela de los derechos fundamentales de personas ajenas a la institución parlamentaria cuando se ven cercenados por determinadas decisiones o actos de las Cámaras o de sus órganos.

Por lo que respecta a la actividad jurisprudencial en materia de amparos parlamentarios, en los últimos años se han observado algunos cambios que merecen ser subrayados. Efectivamente, una manifestación de esta afirmación, como ya se ha señalado, lo constituye el progresivo aumento del número de recursos de amparo constitucional de procedencia parlamentaria que se han interpuesto en los últimos años. Los datos recabados de las Memorias del Tribunal Constitucional evidencian esta tendencia alcista de la actividad jurisprudencial en relación con este instrumento procesal. Ahora bien, antes de entrar con los datos concretos, quisiera puntualizar que he considerado más conveniente para los fines de este trabajo tomar como referencia el número de recursos promovidos por este cauce en lugar del número de sentencias dictadas. Creo que esta opción permite acreditar mejor cómo está siendo utilizado el recurso de amparo parlamentario por los sujetos legitimados para su interposición, mientras el dato del número de sentencias dictadas depende de otras variables ajenas (al actor procesal) como la propia sobrecarga de asuntos del Tribunal y el tiempo que éste tarda en resolver las demandas de amparo². De este

2 No obstante, se incorporan también en el gráfico el número de sentencias dictadas en materia de amparos parlamentarios correspondiente al mismo periodo 1999-2023, datos que han sido recabados del

modo, tomando como referencia el número de recursos promovidos se ha pasado de años en que se presentó solo uno, como en 2000, a tiempos más recientes donde la cifra de demandas de amparo parlamentario ascendió hasta 32 anuales, como sucedió en 2022. Observando la secuencia de datos recabados en el gráfico que se muestra a continuación puede observarse un ligero incremento en el número de amparos presentados en torno a 2009 (15) y 2010 (17), si bien el auténtico punto de inflexión se sitúa en 2017 en que la cifra asciende hasta 27, manteniéndose constante esta tendencia hasta la actualidad, e incluso, con un ligero repunte en 2022. Efectivamente, lo más relevante de estos datos es el cambio de tendencia que se observa en el periodo 2017-2018; un cambio, que guarda cierta relación con el uso que se hizo del recurso de amparo parlamentario en el contexto del llamado *procés*, y de hecho, llegó a convertirse en un instrumento importante en la medida en que permitió residenciar en sede constitucional la fiscalización de determinadas decisiones adoptadas en el marco del *procés*, lo que al tiempo se mostró indirectamente como un instrumento de control de lo sucedido en dicho contexto. Así se desprende de sentencias como la STC 46/2018, de 26 de abril, en la que en el marco de un proceso de amparo parlamentario suscitado conforme al art. 42 LOTC, el alto Tribunal procede no solo a tutelar el derecho vulnerado por el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña, sino también a fiscalizar el deber constitucional de dicho órgano rector de acatar las resoluciones del Tribunal y garantizar su cumplimiento (STC 46/2018, de 26 de abril, FJ 6).

Actividad del Tribunal Constitucional en materia de amparos parlamentarios



Gráfica de elaboración propia a partir de los datos recabados en el buscador y en las Memorias del Tribunal Constitucional de los años referenciados

buscador de del TC: 1 (1999), 1 (2000), 3 (2001), 2 (2002), 2 (2003), 2 (2004), 3 (2005), 4 (2006), 1 (2007), 1 (2008), 3 (2009), 2 (2010), 7 (2011), 2 (2012), 1 (2013), 5 (2014), 3 (2015), 9 (2016), 3 (2017), 9 (2018), 11 (2019), 6 (2020), 7 (2021), 15 (2022) y 20 (2023).

Según los datos recabados de las Memorias del Tribunal Constitucional publicadas desde 1999 hasta 2023, el número de recursos de amparo constitucional de procedencia parlamentaria promovidos ha sido, respectivamente, de 3 (1999), 1 (2000)³, 12 (2001), 4 (2002), 14 (2003), 4 (2005), 9 (2005), 5 (2006), 5 (2007), 3 (2008), 15 (2009), 17 (2010), 20 (2011), 20 (2012), 13 (2013), 9 (2014), 13 (2015), 9 (2016), 2017 (27), 29 (2018), 28 (2019), 25 (2020), 26 (2021), 32 (2022), 19 (2023)⁴, de donde se desprende un notable incremento de la actividad jurisprudencial en materia de amparos parlamentarios.

En este contexto, la confluencia de las circunstancias anteriormente apuntadas, y el consecuente protagonismo que ha adquirido este cauce procesal, justifican la necesidad de reflexionar sobre la evolución que ha sufrido el recurso de amparo parlamentario en el modelo español de justicia constitucional. Por tanto, el propósito de este trabajo es realizar unas reflexiones, de alcance general, sobre la evolución y el actual estado del recurso de amparo parlamentario en nuestro sistema de justicia constitucional.

A tal efecto, se realizará una revisión desde el escepticismo inicial con que la doctrina acogió la previsión de este instrumento procesal en el art. 42 LOTC, pasando por su evolución paralela a la doctrina constitucional sobre los *interna corporis acta* y la progresiva expansividad del contenido del derecho a ejercer cargo público representativo en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas.

Con estas bases, se realizarán una serie de consideraciones sobre cómo ha evolucionado y cómo ha sido utilizado el recurso de amparo parlamentario. Por ello, resulta necesario realizar una aproximación crítica a la dimensión práctica de esta modalidad de amparo constitucional con el objeto de reflexionar sobre cómo se ha utilizado este cauce procesal por los sujetos legitimados para su interposición, pero también sobre cómo ha respondido el alto Tribunal ante determinados usos. Y obviamente, ello no puede abordarse sin antes explicar su naturaleza jurídica, la finalidad para la cual fue previsto y las particularidades en relación con la tutela jurisdiccional que presenta este mecanismo procesal.

II. DEL ESCEPTICISMO INICIAL A LA CRECIENTE PREOCUPACIÓN SOBRE DETERMINADOS USOS DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO

La novedad normativa que supuso el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, precepto que configuró el recurso de amparo directo frente a decisiones y actos parlamentarios sin valor de ley, suscitó cierta incertidumbre

3 Aunque en la Memoria del TC de 2000 no consta que se promoviera ningún recurso de amparo parlamentario en dicho año, se recoge al menos uno que corresponde al resuelto en la STC 64/2002, de 11 de marzo.

4 Se han utilizado los datos recabados en las Memorias del TC que se viene publicando regularmente desde 2009 hasta la última de 2023.

acerca del tipo de supuestos en que podría aplicarse dicho cauce procesal. Ya tempranamente, durante el debate parlamentario de la LOTC, se puso de relieve cierto escepticismo acerca de esta modalidad de amparo constitucional regulada por el mencionado precepto, y ello, porque se pensaba que los supuestos de hecho que podrían dar lugar a su utilización serían realmente poco frecuentes (Oubiña Barbolla, 2012: 170)⁵. Y aunque ciertamente al principio el número de demandas de amparo de procedencia parlamentaria fue realmente bajo, la casuística se encargaría de poner de manifiesto la progresiva notoriedad que fue adquiriendo este mecanismo procesal. No obstante, y pese a esta generalizada desconfianza en aquellos momentos iniciales, no faltaron autores que reconocieron el acierto de los redactores del proyecto de la LOTC al crear esta modalidad particular de amparo constitucional e, incluso, plantearon en qué tipo de situaciones podría tener sentido este mecanismo procesal. Entre estas eventualidades se planteó, por ejemplo, la que podría producirse en el curso de una investigación parlamentaria cuando se vulnerasen los derechos fundamentales de las personas requeridas ante una comisión de investigación⁶. Y efectivamente, se trataba de un supuesto previsible. Muchos años más tarde hemos tenido la oportunidad de constatar como este cauce procesal efectivamente ha servido para tutelar derechos principalmente de cargos públicos representativos, pero también de particulares que, habiendo sido requeridos como comparecientes, habían visto cercenados sus derechos por actuaciones desarrolladas en el marco de un procedimiento de investigación parlamentaria (SSTC 133/2018, de 13 de diciembre, y 77/2023, de 20 de junio).

Sin embargo, y pese a este escepticismo inicial con el que parte de la doctrina acogió la figura del recurso de amparo parlamentario, la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre los derechos de participación política de los parlamentarios se ha encargado de poner de relieve la virtualidad práctica de esta modalidad específica de amparo constitucional. Y ello, gracias a la estrecha conexión existente entre los artículos 42 LOTC y 23.2 CE, cuya aplicación combinada ha llevado al Tribunal Constitucional a pronunciarse sobre cuestiones conexas; me refiero a la naturaleza de las facultades de los parlamentarios y a la fiscalización de actos internos de las Cámaras a través del cauce procesal previsto por el art. 42 LOTC. Sobre lo primero, ya tempranamente el Tribunal Constitucional se posicionó a favor de la tesis que las considera como auténticos derechos fundamentales. En cuanto a la segunda cuestión, como ha señalado acertadamente Torres Muro, este mecanismo procesal ha dado mucho juego, pese a las incertidumbres de los momentos iniciales «en los que parecía que el Tribunal Constitucional quería limitarlo, resucitando la doctrina clásica de los

5 Como señala Guaitia, los «autores acogieron con escepticismo esa posibilidad que parecía brindar casi estéril e inútilmente la LOTC dada seguramente la rareza o infrecuencia de supuestos de hecho que encajaran en su artículo 42» (1986: 163).

6 Para una exposición más detallada del debate suscitado acerca de este escepticismo y el tipo de supuestos tendría sentido el recurso de amparo parlamentario, me remito a Guaitia (1986: 163-164).

interna corporis» (2010: 8)⁷. En este sentido se ha subrayado el progresivo desplazamiento de la doctrina constitucional, desde una restricta línea inicial que, anclada en la «insusceptibilidad de los acuerdos adoptados por órganos parlamentarios» para vulnerar derechos fundamentales y libertades públicas, dejaba fuera del control jurisdiccional los acuerdos, como los adoptados en el trámite de calificación y admisión, hacia una línea más reciente en la que el Tribunal ha flexibilizado los márgenes de la autolimitación por el intento de garantizar la protección preferente de los derechos fundamentales (Arce Janáriz, 1990: 97).

De este modo, esta evolución jurisprudencial sobre ambas cuestiones contribuyó a poner de manifiesto la potencialidad de este cauce procesal en nuestro sistema de justicia constitucional y a abrir una segunda etapa jurisprudencial en la que el alto Tribunal en aplicación conjunta de los artículos 42 LOTC y 23.2 CE ha venido desarrollando «toda una serie de decisiones que han puesto bajo el control del Tribunal Constitucional la vida interna de las Asambleas, en lo que se refiere al respeto por las mismas de las reglas de juego elementales que pueden considerarse constitucionalizadas» (Torres Muro, 2010: 9). Y es que no puede obviarse que la progresiva expansividad de los derechos de participación política de los parlamentarios ha llevado a residenciar en sede constitucional toda una serie de actos y decisiones de las Cámaras frente a los que cabe recabar la tutela de amparo constitucional.

Por tanto, la principal ventaja de la novedad normativa que supuso el art. 42 LOTC fue que habilitó un mecanismo procesal que se ha mostrado como un remedio efectivo de tutela de los derechos fundamentales de los cargos públicos representativos transgredidos por concretos actos internos de las Cámaras. Y pese a la inicial concepción restrictiva que del mismo mantuvo el Tribunal Constitucional, en parte por la recepción del dogma de los *interna corporis acta*⁸, una vez superada esta línea jurisprudencial se evidenció un incremento progresivo del número de demandas de amparo parlamentario promovidas contra determinados actos internos de las Cámaras; y ello, pese a que continuara siendo un recurso minoritario en comparación con otras modalidades de amparo constitucional. De este modo, esta realidad fue constatando la potencialidad de este cauce procesal como una vía de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de las minorías parlamentarias cuando se ven cercenados por actos internos de las

7 Sobre esta temática, consúltense los trabajos de Torres Muro (2010: 8) y Gutiérrez Fernández (2016).

8 Durante esa primera etapa caracterizada por la recepción de la teoría de los *interna corporis acta*, el TC utilizó el argumento de la independencia de las Cámaras para eludir el control jurisdiccional sobre los actos internos de las mismas. En este sentido, sostuvo que el aseguramiento de la independencia de las Cámaras «obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.» (ATC 183/1984, de 21 de marzo, FJ 2).

Cámaras y de sus órganos. Asimismo, esta apertura al control jurisdiccional de determinados tipos de decisiones y actos parlamentarios ha servido indirectamente también para fiscalizar eventuales extralimitaciones de las Cámaras lesivas de derechos fundamentales.

No obstante, debe reconocerse también que este balance positivo del instrumento que nos ocupa se ve, en cierto modo, algo oscurecido por los efectos limitados que en la práctica suelen tener las sentencias estimatorias de amparo al dictarse, generalmente, una vez concluida la legislatura en la que se produjo el acto lesivo, o finalizado el procedimiento en el que se inserta dicho acto. En estos supuestos, la sentencia otorga el amparo solicitado, pero limita sus efectos al reconocimiento del derecho y a la declaración de nulidad de la decisión o el acto impugnado.

Por otro lado, esta evolución jurisprudencial no ha estado exenta de controversias, como se desprende de los riesgos de politización del recurso de amparo parlamentario en la práctica. A la luz de la casuística sobre la utilización de este mecanismo procesal se han observado algunos casos de desviaciones ilegítimas de este instrumento. Así, no han faltado supuestos en los que los sujetos legitimados para su interposición no han dudado en recurrir a este mecanismo procesal con una finalidad muy diferente para la cual fue concebido por el legislador orgánico, en concreto, con fines claramente partidistas. Baste mencionar ahora a modo de ejemplo, aunque sobre esto volveré más adelante, el asunto al que se refiere el ATC 85/2006, de 15 de marzo, en el que bajo la cobertura de un recurso de amparo parlamentario los recurrentes no dudaron en hacer uso de este cauce con la pretensión de que el Tribunal enjuiciara con carácter previo la conformidad a la Constitución de un proyecto de norma, en concreto, de una propuesta de reforma estatutaria. En esta misma línea, se ha subrayado como los partidos políticos han utilizado el recurso de amparo parlamentario, invocando el art. 23.2 CE, para impugnar decisiones de las Cámaras con efectos estrictamente internos (González Alonso, 2021: 157), como sucedió en el asunto resuelto en la STC 36/1990, de 1 de marzo, en la que el alto Tribunal denegó la legitimización del partido político para interponer este tipo de amparo constitucional.

Resulta evidente que este tipo de tácticas ponen de manifiesto como la minoría parlamentaria en ocasiones ha instrumentalizado el proceso de amparo con fines no solo partidistas, sino también claramente obstruccionistas respecto a las decisiones adoptadas por la mayoría parlamentaria para residenciar ante el Tribunal Constitucional asuntos que no forman parte objeto de este. Una práctica, que desde una perspectiva más general viene a interferir en la propia actividad y funcionamiento de las Cámaras. De ahí, que resulte justificada la necesidad de examinar este tipo de usos de esta modalidad específica de amparo constitucional y las resoluciones con las que el Tribunal Constitucional ha puesto freno a estas desviaciones ilegítimas (o usos inadecuados) de este instrumento procesal.

III. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL RECURSO: LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO ÚNICO LÍMITE A LOS *INTERNA CORPORIS ACTA*

Para una correcta comprensión de la figura del recurso de amparo parlamentario resulta fundamental examinar su naturaleza jurídica. Sin embargo, esta cuestión no puede abordarse sin hacer una breve referencia a la doctrina constitucional sobre el dogma de los *interna corporis acta* y a la garantía de la autonomía parlamentaria, ya que ambas cuestiones han venido a condicionar la evolución de este mecanismo procesal que permite residenciar en sede constitucional la fiscalización de determinados actos parlamentarios sin valor de ley cuando los derechos fundamentales resultan cercenados.

De este modo, un elemento fundamental para comprender cómo ha evolucionado el recurso de amparo parlamentario es la teoría de los *interna corporis acta* y su recepción por el alto Tribunal. A este respecto, cabe recordar que la doctrina constitucional sobre la fiscalización de los actos internos del Parlamento ha atravesado diferentes etapas articuladas en torno a un criterio: la relevancia externa o interna de los actos parlamentarios controvertidos. Durante la primera de ellas, cuyo origen se sitúa en varios autos de la década de los ochenta (AATC 183/1984, de 21 de marzo, 12/1986, de 15 de enero), el Tribunal mantuvo una concepción restrictiva del recurso de amparo del art. 42 LOTC acogiéndose a la doctrina de la irrecurribilidad de los actos parlamentarios internos; doctrina, que, a su vez, responde al propósito de «respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizad[a] para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 3). El cambio de criterio jurisprudencial llegaría con la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que abrió una segunda etapa caracterizada por una concepción expansiva del recurso de amparo del art. 42 LOTC. Esta sentencia vino a modular la línea jurisprudencial anterior al sostener que la «doctrina de los *interna corporis acta* sólo es aplicable en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, impidiendo el conocimiento de este Tribunal de lo que no sea su posible lesión. «Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionan un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional» (ATC de 11 de marzo de 1987). En cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo constitucional, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, y corresponde a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (ATC 12/1986, de 15 de enero).» (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 2).

Por otro lado, esta doctrina sobre la injusticiabilidad de las decisiones y actos de las Cámaras carente de valor de ley aparece vinculada a la garantía de la

autonomía del Parlamento que «dota a la Asamblea legislativa de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización de este Tribunal en la medida en que por un acto de la Cámara se apliquen de manera desigual las normas que rigen su vida interior (art. 23.2 C.E.), o cuando del mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 C.E. en relación con su párrafo primero). Sólo cuando esto ocurre, lo interno (interna corporis acta) produce efectos externos y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional» (ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 2). De este modo, el aseguramiento de la independencia del Parlamento como órgano constitucional es lo que ha venido a justificar que los actos internos de las Cámaras, aun estando sujetos a la Constitución, queden exentos de fiscalización jurisdiccional salvo que incurran en vulneración de derechos fundamentales. Así, la evolución jurisprudencial expuesta ha permitido garantizar los derechos fundamentales en la esfera parlamentaria sin que esta labor fiscalizadora por parte del Tribunal Constitucional interfiriera en el funcionamiento de las Cámaras.

Ahora bien, para completar esta visión sobre la naturaleza del amparo parlamentario debe traerse a colación los motivos por los que el legislador orgánico lo reguló en la LOTC y el debate doctrinal suscitado al respecto. La configuración del recurso de amparo parlamentario consagrada en el artículo 42 LOTC llevó a algunos autores a cuestionarse no solo la utilidad de este cauce procesal —aspecto al que me referí anteriormente—, sino principalmente su necesidad. Al hilo de esto último, se planteó si esta modalidad de amparo constitucional era una ocurrencia del legislador orgánico o por el contrario se trataba de una exigencia constitucional. Sobre esta cuestión debe recordarse la pregunta que se formuló el profesor Aurelio Guaita en un trabajo publicado en 1986: «¿Es un recurso superfluo?». Ante este interrogante, el mencionado autor respondió que se trataba de un recurso necesario (Guaita, 1986: 166), arguyendo que las Cámaras del Parlamento son evidentemente poderes públicos y, como tales, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en virtud de lo dispuesto por el art. 9.1 CE. Ahora bien, «que estén sujetos al ordenamiento no quiere decir ni dice que todos sus actos sean conformes con el ordenamiento», por ello, sostuvo el autor que debe existir la posibilidad de impugnar los actos de estas Cámaras, «y si por tratarse de órganos del poder legislativo la fiscalización no puede o debe atribuirse a los tribunales del poder judicial u ordinarios, sin duda alguna ha de atribuirse a un poder jurídicamente superior a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pues de otro modo se produciría indefensión, que es lo que proscribe tajantemente el artículo 24.1» (Guaita, 1986: 167).

Efectivamente, para comprender los motivos que llevaron al legislador orgánico a configurar el recurso de amparo contra decisiones y actos parlamentarios sin valor de ley resulta necesario hacer una interpretación sistemática de los artículos 9.1 y 24.1 CE conforme a la cual puede sustentarse que la previsión normativa del art. 42 LOTC es una exigencia constitucional.

Así, el sometimiento de los actos parlamentarios a control jurisdiccional resulta justificado a la luz del artículo 9.1 CE, en virtud del cual el Parlamento, al igual que el resto de los poderes públicos, queda sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Por ello, resulta conveniente que en un Estado constitucional exista algún tipo de mecanismo tendente a garantizar la eficacia y vigencia de los derechos fundamentales en el ámbito parlamentario cuando aquellos son transgredidos por decisiones internas de las Cámaras. Sin embargo, dada la naturaleza particular de este tipo de actos de origen parlamentario, en nuestro ordenamiento actualmente no está prevista vía judicial que permita reparar la lesión de los derechos por aquellos, lo que constituye una limitación del derecho a la tutela judicial para el titular del derecho afectado, que únicamente tendrá a su disposición este mecanismo directo y único para solicitar la reparación del derecho lesionado. Por tanto, ante la ausencia de una vía judicial previa, es precisamente a este fin al que responde la previsión normativa del artículo 42 LOTC al configurar una vía de recurso directo ante la jurisdicción constitucional que garantice un cauce que permita tutelar los derechos cuando éstos son lesionados por actos internos de las Cámaras.

Así pues, los actos internos del Parlamento son inmunes frente al control judicial, con la única salvedad de lo previsto por los arts. 58.1 y 74.1.c) de la LOPJ respecto al control jurisdiccional de los actos de administración y personal del Congreso y del Senado, y de las Asambleas legislativas autonómicas, respectivamente, por lo que la única razón que justifica la justiciabilidad de los *interna corporis acta* es la garantía de la eficacia y vigencia de los derechos fundamentales.

Asimismo, para completar esta idea debe tenerse presente la filosofía que hay detrás del artículo 42 LOTC. El recurso de amparo parlamentario no deja de ser una vía excepcional que permite fiscalizar los actos internos de las Cámaras, si bien solo para garantizar la eficacia y vigencia de los derechos fundamentales en el Parlamento; actos que, en principio, no pueden ser controlados jurisdiccionalmente, salvo que lesionen derechos fundamentales. Y precisamente esta excepcionalidad es lo que debería estar presente en las normas reguladoras del recurso de amparo parlamentario y ser tenidas en cuenta por el Tribunal en el momento de examinar los presupuestos procesales del recurso en los procesos de amparo; y es la razón de ser o finalidad de este recurso, lo que debería llevar a evitar un uso habitual del mismo que pueda convertirlo en una vía de control de la actuación parlamentaria ajena a esta finalidad para la que fue previsto por el legislador orgánico, esto es, para tutelar los derechos fundamentales lesionados. En consecuencia, debiera realizarse una utilización muy estricta y rigurosa de este mecanismo procesal; solo una utilización acorde con la filosofía que hay detrás del artículo 42 LOTC y con su naturaleza excepcional permite compatibilizar la garantía de la vigencia de los derechos con la garantía de la autonomía parlamentaria.

De esta manera, teniendo en cuenta la imposibilidad actual de controlar estos actos por los jueces ordinarios y el carácter directo del recurso, la defensa del derecho se promueve directamente ante la jurisdicción constitucional en

aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC, por lo que el Tribunal constitucional se convierte en el primer y único garante de los derechos lesionados por este tipo de decisiones y actos de origen parlamentario carentes de valor de ley. En otras palabras, la exclusividad de este fuero único deriva precisamente de la irrecurribilidad de estos actos en vía judicial, quedando encomendada la jurisdicción exclusivamente al Tribunal Constitucional como único órgano legitimado para fiscalizar dichos actos y garantizar la vigencia de los derechos en sede parlamentaria.

Por último, esta preocupación por la única finalidad a la que debe responder el recurso de amparo parlamentario puede ponerse en riesgo debido a dos circunstancias. De una parte, por la propia naturaleza de derecho de configuración legal de los derechos que mayormente se protegen a través de este mecanismo procesal, esto es, los derechos garantizados por el art. 23.2 CE (*ius in officium*). Hay que tener presente que el Tribunal se ha amparado precisamente en esta condición de derecho de configuración legal para tutelar muchas de las facultades de los parlamentarios recogidas en los Reglamentos parlamentarios y ampliar el contenido del *ius in officium*⁹. Y de otra, por la propia naturaleza política de los titulares de los derechos fundamentales que pueden verse mayormente transgredidos por este tipo de decisiones y actos parlamentarios, que no dejan de ser sujetos o actores políticos, lo que supone un riesgo en sí en la utilización del recurso de amparo parlamentario con fines políticos; un riesgo, no olvidemos, también presente en la utilización de otros mecanismos procesales como el recurso de inconstitucionalidad. Sobre este último, la profesora Ahumada ha apuntado que «parece demasiado claro que cuando el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad queda a la discreción de órganos de carácter político, éstos tienden a utilizarla de acuerdo con criterios y estrategias políticas» (Ahumada Ruiz, 2005:307)¹⁰, y si bien el recurso de amparo parlamentario es un instrumento de diferente naturaleza, el riesgo que apunta Ahumada puede plantearse en el ámbito del recurso de amparo

9 En efecto, como derecho de configuración legal corresponde a la ley delimitar su contenido estableciendo las condiciones de su ejercicio y, a estos efectos, es doctrina consolidada considerar ley al Reglamento parlamentario y, por tanto, sus normas serán las encargadas de «ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC.» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7º).

10 En esta misma línea se ha pronunciado González Alonso (2021: 157) y Jiménez Campo (1995). En opinión de este último, la parcialidad del recurso de inconstitucionalidad «es inherente a un proceso iniciado siempre (al margen quizá la legitimación del Defensor del Pueblo) por órganos de carácter político, o por fracciones de esos mismos órganos, esto es, por sujetos que protagonizan el debate político, que se comprometen en él, y que no pueden dejar de expresar su propia concepción del interés general y una interpretación política, más que jurídica, de la Constitución al ejercer aquella acción» (1995: 78-79).

parlamentario por la misma razón, de ahí la necesidad de verificar en qué tipo de supuestos se detectan estos riesgos.

IV. PARTICULARIDADES EN RELACIÓN CON LA TUTELA JURISDICCIONAL: EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO ÚNICO GARANTE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

Otra cuestión que resulta fundamental examinar es la relativa a las particularidades de esta modalidad específica de amparo constitucional y su incidencia en el derecho a la tutela judicial efectiva garantizado por el art. 24.1 de la Constitución.

Que el recurso de amparo parlamentario constituye una vía de acceso a la jurisdicción resulta incuestionable. Ahora bien, no puede negarse que se trata de un mecanismo singular en la medida que presenta una particularidad respecto del resto de modalidades de amparo constitucional en cuanto al marco de garantías del que disponen los titulares de los derechos lesionados por el acto parlamentario. Me refiero a «la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*. De acuerdo con ella los actos parlamentarios resultan infiscalizables por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE)» (STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 2)¹¹.

De este modo, la principal singularidad que presenta esta modalidad de amparo constitucional deriva de la ausencia de fiscalización previa por la jurisdicción ordinaria como se desprende del propio artículo 42 LOTC, lo que convierte al recurso de amparo parlamentario en la única vía de protección y reparación de la lesión de derechos fundamentales en el ámbito parlamentario; esto es, en una acción directa y única ante el Tribunal Constitucional.

Sobre las posibles razones que llevaron al legislador orgánico a excluir del artículo 42 una referencia a una vía judicial previa como requisito para promover la acción de amparo se ha apuntado la circunstancia «de que en el momento de aprobarse la LOTC en nuestro ordenamiento jurídico no existía norma alguna que explícitamente sometiese las decisiones y actos parlamentarios sin valor de ley al control de los órganos jurisdiccionales ordinarios. Situación que cambia, en un primer

11 A este respecto, debe tenerse presente que los actos internos del parlamento son inmunes frente al control judicial, con la única salvedad, apuntada anteriormente, de lo previsto por los arts. 58.1 y 74.1.c) de la LOPJ respecto al control jurisdiccional de los actos de administración y personal del Congreso y del Senado, y de las Asambleas legislativas autonómicas, respectivamente.

momento, con la aprobación de las normas internas de las Asambleas legislativas que prevén expresamente en nuestro ordenamiento que contra las decisiones en materia de personal de los órganos de gobierno de las Cámaras cabe recurso contencioso-administrativo... Y posteriormente, con la aprobación de la LOPJ arts. 58.1 y 74.1. c) y la LJCA arts. 10.1.c) y 12.1 c)...» (Aragón Reyes *et al.*, 2019: 402).

En todo caso, resulta necesario señalar que esta singularidad del recurso de amparo del art. 42 LOTC supone una limitación al derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE. De conformidad con lo que la doctrina ha denominado la vertiente formal del principio de subsidiariedad del recurso de amparo, cuyo fundamento se encuentra en el art.24.1 CE, «el legislador debe articular las vías judiciales ordinarias de modo tal que la intervención del Tribunal Constitucional, como juez de amparo, sea siempre ulterior a la del juez ordinario»¹². Sin embargo, en el supuesto de vulneraciones procedentes de determinados tipos de actos parlamentarios carentes de valor de ley el titular del derecho carece de posibilidad de reparar judicialmente la lesión del mismo, ya que ni los Reglamentos parlamentarios ni las leyes procesales han configurado vías impugnatorias a tal efecto, siendo la única vía expedita el recurso de amparo directo ante la jurisdicción constitucional.

Así, teniendo en cuenta las características de esta modalidad de recurso nos encontramos ante un cauce único y directo para la defensa jurisdiccional de los derechos afectados que actúa como un remedio «ordinario» y no subsidiario; lo que se traduce en otra de las particularidades que presenta este recurso de amparo parlamentario (Jiménez Campo, 1999: 115)¹³. A este respecto, y en la línea apuntada con anterioridad, Jiménez Campo ha señalado que la única razón para justificar el amparo directo del artículo 42 LOTC es que «los actos del Parlamento no son enjuiciables sino con arreglo al canon de los derechos fundamentales» (1999: 115). Sólo de este modo, sostiene el autor, se entiende que «el legislador haya situado en la jurisdicción constitucional de amparo, sin mediación judicial, aquel control exclusivo» (Jiménez Campo, 1999: 116). Por otro lado, esta peculiaridad del artículo 42 LOTC también debe ser tenida en cuenta a la hora de interpretar los criterios de procedibilidad previstos en el mencionado precepto con el fin de asegurar en todo caso que no existen zonas inmunes al control jurisdiccional

12 Sobre esta doble dimensión del principio de subsidiariedad del recurso de amparo, véase Jiménez Campo (1999: 114). Por lo que respecta a la vertiente material del mismo, la misma implica la «carga que corresponde al recurrente de amparo en orden a buscar la previa defensa de su derecho ante la jurisdicción ordinaria».

13 Otra cosa es, naturalmente, que la opción del legislador al establecer tal previsión sea conforme a los postulados constitucionales, como señala Jiménez Campo (1999: 115). A juicio de este autor, tales excepciones tienen que venir dadas por la propia Constitución, sin que al efecto la propia LOTC sea base suficiente. En el supuesto concreto del amparo directo frente a determinadas resoluciones de las asambleas legislativas (art.42 LOTC), considera que es problemático, ya que la opción legal del art.42 «no es, desde luego, la única posible, pues no existe norma constitucional alguna que imponga la exclusión, a estos efectos, del Poder Judicial, cuando así se pida, en protección de los derechos fundamentales referidos en el art. 53.2» (1999: 116).

—que no judicial ya que, como se ha expuesto, éste queda cercenado en estos supuestos—, máxime en la admisión a trámite del amparo parlamentario que también queda condicionada a que el asunto tenga especial trascendencia constitucional. A este respecto, es habitual que el Tribunal tenga en cuenta esta particular posición de los recursos de amparo de origen parlamentario «pues estos se promueven sin haber contado con una vía judicial en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos [por todas, SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 B) a)].» (STC 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 3).

V. FUNCIONES DEL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO: LUCES Y SOMBRAS A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Tras esta aproximación a la naturaleza jurídica y las singularidades del recurso de amparo parlamentario, lo que se pretende en este apartado es realizar una serie de consideraciones sobre el balance de este cauce procesal a la luz de la jurisprudencia constitucional; una valoración, que permita ofrecer una visión de conjunto sobre su funcionamiento en el modelo de justicia constitucional, lo que implica indagar en cómo se ha utilizado este instrumento en la práctica.

A la luz de los asuntos residenciados ante la jurisdicción de amparo a través del mecanismo procesal del art. 42 LOTC se observa que éste ha sido utilizado mayormente de forma adecuada, si bien en algunos casos los sujetos legitimados han acudido a este instrumento para cometidos muy diferentes al fin para el cual fue creado. Como se expondrá, en ocasiones a través del recurso de amparo parlamentario se han canalizado pretensiones en las que, aun invocando lesiones de derechos fundamentales por actos internos de las Cámaras, los recurrentes han pretendido suscitar también otro tipo de controversias constitucionales que solo pueden plantearse a través de otros procesos constitucionales. Y aunque se trata de casos concretos, no por ello debemos dejar de prestar atención a este tipo de supuestos que pueden llegar a desnaturalizar el recurso de amparo parlamentario al apartarse de la finalidad para la que fue diseñado. Por lo tanto, a continuación, se reseñarán algunas luces y sombras de este instrumento procesal.

1. El recurso de amparo parlamentario como remedio efectivo de tutela más allá del artículo 23.2 CE

1.1. *La tutela de los derechos de los parlamentarios: la expansividad del ius in officium*

El amparo parlamentario es un recurso de tutela de derechos fundamentales, que en la práctica ha servido para residenciar ante la jurisdicción constitucional

la conflictividad o confrontación «entre posiciones mayoritarias y minoritarias» frente a las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios cuando estas han sido consideradas como restrictivas de los derechos de participación política de los integrantes de los grupos minoritarios (STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3).

Sin duda, el balance de este amparo directo ha resultado especialmente positivo en relación con la protección jurisdiccional del derecho de los parlamentarios a ejercer cargo público representativo en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas garantizado por el art.23.2 CE. Asimismo, esta vía de tutela del *ius in officium* ha permitido al Tribunal fiscalizar determinados actos internos de las Cámaras, principalmente, de sus órganos de dirección como los actos de calificación, admisión a trámite y decisión de la tramitación¹⁴. Ahora bien, y como el propio Tribunal se ha encargado de precisar, este mecanismo no convierte a dicho órgano «en una jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras. Muy por el contrario, la autonomía que constitucionalmente se garantiza a las Asambleas legislativas (art. 72 CE) obliga a entender que sus decisiones sólo serán susceptibles de ser enjuiciadas por este Tribunal en cuanto que afecten directamente a los derechos fundamentales» (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5).

De este modo, la aplicación combinada de las normas contenidas en los artículos 23.2 CE y el 42 LOTC ha permitido a los parlamentarios, especialmente de los grupos minoritarios, disponer de una vía de protección jurisdiccional a través de la cual han podido residenciar en sede constitucional la fiscalización de decisiones adoptadas por la mayoría que, aunque sean susceptibles de lesionar derechos fundamentales de los parlamentarios, afectan también las relaciones entre mayoría y minoría. Sobre ello, cabe recordar que el modo en que se han configurado las competencias del Tribunal Constitucional, que a diferencia de otros ordenamientos jurídicos en los que las controversias entre mayoría y minoría se canalizan a través del conflicto entre órganos, ha excluido esta vía y «con la previsión del art.42 LOTC, ha hecho que los problemas mayorías-minorías se hayan canalizado por esta última vía, vía en la que es necesario alegar que está violando un verdadero derecho fundamental, por lo que o las facultades de los parlamentarios se construyen como tales o es imposible hacerlas valer ante órganos jurídicos externos a las Cámaras» (Torres Muro, 1998: 267). Esta tesis se ha visto confirmada por la labor del Tribunal Constitucional al tiempo que ha ido precisando cuáles son los derechos y facultades que ha ido anudando al contenido esencial del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2.CE.

Asimismo, estos derechos y facultades susceptibles de ser protegidos bajo la cobertura del artículo 23.2. CE, han sido interpretados de una forma cada vez

¹⁴ Sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el control de estas facultades de las Mesas, consúltense los trabajos de Duque Villanueva (2020) y Rodríguez-Patrón (2021).

más amplia por el Tribunal Constitucional lo que ha llevado a algunos autores a referirse a la «insospechada riqueza» de dicho precepto constitucional (Torres Muro, 1999). A este respecto, cabe recordar que de acuerdo con una reiteradísima jurisprudencia constitucional el art. 23.2 CE consagra no solo el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas, con los requisitos que señalen las leyes, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Es precisamente esta condición de derecho de configuración legal el resquicio que ha permitido al alto Tribunal construir esta doctrina constitucional expansiva del *ius in officium*.

Efectivamente, a partir de la STC 161/1988, de 20 de septiembre, nos encontramos con un punto de inflexión en la jurisprudencia constitucional sobre el control jurisdiccional de actos internos de la Cámara, en la medida en que es la primera ocasión en que el Tribunal otorga el amparo solicitado por un parlamentario autonómico que había alegado vulneración del artículo 23.2 CE. Esta sentencia no solo admite esta posibilidad de control a través del recurso de amparo parlamentario, sino que además inicia una línea jurisprudencial conforme a la cual determinadas facultades de los parlamentarios quedan amparadas por el derecho al *ius in officium* garantizado en el artículo 23.2 CE¹⁵, y ello, por formar parte del núcleo de la función representativa parlamentaria. Sin ánimo de exponer exhaustivamente todas las vertientes del derecho amparadas por nuestra Jurisprudencia Constitucional en las sentencias estimatorias de amparos parlamentarios, cuestión que excede los límites de un trabajo como este, me limitaré a precisar algunos de los derechos y las facultades de los representantes que forman parte del núcleo de la función representativa: derecho a presentar iniciativas legislativas, proposiciones no de ley o enmiendas; constituir grupos parlamentarios, recabar información o documentación, formar parte de las Comisiones, participar en las Comisiones, formular preguntas e interpelaciones, al procedimiento de documentos parlamentarios, al procedimiento de mociones, solicitar comparencias, ...¹⁶. Por otro lado, debe recordarse que según reiterada doctrina constitucional «el art. 23.2 CE no contempla un derecho fundamental de los parlamentarios al cumplimiento de la legalidad parlamentaria, sino un derecho a ejercer las facultades inherentes al núcleo de su función representativa de acuerdo con lo previsto en dicha normativa y en condiciones de igualdad. El *ius in officium* tutelado por dicho precepto no otorga, por lo tanto, relevancia constitucional a cualquier infracción del Reglamento parlamentario, sino únicamente a las que vulneran este derecho fundamental» (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4).

15 Para una visión crítica con esta doctrina expansiva y de la concepción de las facultades de los parlamentarios como derechos fundamentales, consúltese Biglino Campos (1993).

16 Para una panorámica sobre la diversidad de manifestaciones amparadas por la jurisprudencia constitucional, consúltese Aragón Reyes *et al.* (2019: 383-385).

De este modo, la jurisprudencia constitucional sobre el *ius in officium* ha ido experimentando una notable evolución a través de la cual el Tribunal ha ido ampliando progresivamente su consolidada doctrina sobre la pluralidad de vertientes incluidas en el núcleo protegible del artículo 23.2 CE, confirmando una línea expansiva y garantista de los derechos fundamentales de los parlamentarios desarrollada en las últimas décadas. Como consecuencia de ello, se ha abierto aún más el abanico de posibilidades para que los parlamentarios puedan ejercitar la acción de amparo frente a actos internos de las Cámaras cuando vean vulnerados sus derechos, y al mismo tiempo, el ámbito de actuación de los *interna corporis* se ha visto proporcionalmente reducido hasta su práctica desaparición.

Por tanto, esta expansividad de los derechos y las facultades de los parlamentarios en nuestro ordenamiento jurídico responde a una Jurisprudencia constitucional con clara vocación garantista que se ha ido construyendo en respuesta a la casuística planteada. De este modo, el recurso de amparo parlamentario se ha convertido, pese al escepticismo doctrinal inicial señalado anteriormente, en un remedio efectivo de tutela de los derechos de las personas que ostentan cargo público representativo. Asimismo, esta línea expansiva de este cauce procedimental ha ido de la mano de la progresiva extensión del elenco de manifestaciones que se insertan y forma parte del derecho fundamental al *ius in officium*; manifestaciones que, junto al derecho explícito al acceso igualitario, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha ido acogiendo bajo la cobertura del artículo 23.2 CE y que han sido catalogados por Jiménez Campo como contenidos «implícitos» (1997: 219).

1.2. *Un remedio efectivo de tutela de los derechos de los particulares en el ámbito parlamentario*

En este orden de consideraciones, la casuística se ha encargado de poner de manifiesto no solo la variedad de decisiones y actos parlamentarios carentes de valor de ley que pueden lesionar derechos fundamentales, sino también la diversidad de sujetos cuyos derechos fundamentales pueden verse lesionados por actos internos de las Cámaras más allá de las personas que ostentan cargo público representativo, y es precisamente esta última cuestión la que me interesa destacar.

A este respecto, las SSTC 133/2018, de 13 de diciembre, y STC 77/2023, de 20 de junio, han marcado un hito jurisprudencial al evidenciar la dimensión del recurso de amparo parlamentario como mecanismo de tutela efectiva más allá de los derechos protegibles al amparo del art. 23.2 CE. En ambas resoluciones se observa un salto cualitativo en esta evolución jurisprudencial, en la medida en que el Tribunal Constitucional da un paso más allá en su línea garantista de los derechos fundamentales en el ámbito parlamentario al ampliar no solo los derechos susceptibles de ser amparados a través de la vía específica de amparo del art. 42 LOTC, sino también el elenco de sujetos que pueden ejercer la acción de

amparo a través de este cauce procesal. En concreto, la apertura jurisprudencial de estas sentencias ha facilitado la protección de los derechos fundamentales de personas particulares ajenas a la Cámara que, habiendo sido requeridas para comparecer ante comisiones de investigación, han visto cercenados sus derechos bien por las actuaciones de estos órganos (STC 77/2023)¹⁷, bien por las conclusiones alcanzadas por aquellas (STC 133/2018)¹⁸. En ambos asuntos, el acto parlamentario impugnado (desarrollo de la comparecencia, el dictamen de la comisión o la resolución del Pleno) había adquirido relevancia jurídica externa, puesto que había desplegado sus efectos en la esfera de terceros ajenos a la institución parlamentaria, por lo que la única vía de protección y reparación de la lesión en estas circunstancias era la modalidad de recurso de amparo del art. 42 LOTC; una vía, utilizada sobre todo para preservar la tutela de los derechos fundamentales de los miembros de las Cámaras y especialmente del *ius in officium*, como se ha tratado de poner de manifiesto en el epígrafe anterior.

En ambas resoluciones el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la incidencia de las comisiones parlamentarias de investigación en la esfera de los particulares requeridos para comparecer ante las mismas. Más concretamente, las SSTC 133/2018 y 77/2023 amparan, por primera vez, el derecho al honor y la dimensión extraprocesal de la presunción de inocencia de los comparecientes, respectivamente; derechos que, conforme a lo sostenido en dichas resoluciones, actúan como límite a la actividad investigadora parlamentaria. En ambos asuntos, el Tribunal tutela, a través del cauce procesal del art. 42 LOTC, a dos particulares cuyos derechos habían sido lesionados por sendas comisiones de investigación, que se habían extralimitado del ámbito propio de la actividad investigadora parlamentaria al atribuir a los comparecientes comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, reservados a los órganos que tienen atribuido el ejercicio del *ius puniendi* del Estado¹⁹.

De este modo, se observa cómo el tema de la tutela de los derechos fundamentales de las personas que no reúnen la condición de cargo público representativo enlaza con otra temática, cual es la relativa al control jurisdiccional de los actos internos de las Cámaras, que hasta ahora había sido abordada principalmente desde la perspectiva del *ius in officium* de los parlamentarios²⁰.

17 Sobre esta resolución, pueden consultarse los trabajos de Cobrerros Mendezona (2023) y Fernández Gutiérrez (2024a y b).

18 Sobre temática, consúltese Peña Jiménez (2019) y Gómez Lugo (2020).

19 Esta problemática sobre la afectación de derechos fundamentales por la actuación de las Comisiones de investigación se había suscitado anteriormente en relación con el derecho a la intimidad de los comparecientes. Sobre esta cuestión puede consultarse las contribuciones de García Mahamut (1996) y Jiménez Díaz (2000).

20 A este respecto, cabe recordar que con anterioridad el TC había tutelado a través del recurso del art. 42 LOTC también a personas ajenas a la Cámara que había dictado el acto lesivo y por vulneración de derechos fundamentales distintos de los garantizados por el art. 23.2 CE. Así sucede, en el ámbito del derecho a la tutela judicial efectiva de personas que ostentan la condición de cargo público representativo, pero no

En definitiva, y a los efectos de este trabajo, interesa subrayar cómo esta modalidad específica de amparo constitucional ha servido en la práctica para amparar derechos sustantivos de personas particulares ajenas al funcionamiento de una Cámara y que han sido lesionados por actos internos de ésta en el marco de una investigación parlamentaria. Sin duda, las SSTC 133/2018 y 77/2023 han puesto de relieve una faceta apenas explorada del recurso de amparo parlamentario en un doble sentido. Por un lado, estas resoluciones evidencian que esta modalidad específica de amparo constitucional ha dejado de ser un mecanismo procesal de protección mayoritariamente a disposición de las personas que ostentan cargo público representativo. Y por otro, han demostrado que dicho mecanismo es un remedio efectivo para tutelar también los derechos fundamentales de los sujetos ajenos a la institución parlamentaria, si bien en supuestos muy concretos como los abordados en las sentencias mencionadas. De este modo, la construcción jurisprudencial que se deriva de esta resolución viene a confirmar que las personas ajenas a las Cámaras, particulares o funcionarios públicos también pueden ver protegidos jurisdiccionalmente sus derechos fundamentales cuando éstos se ven cercenados por la actuación de una comisión de investigación a través del recurso específico de amparo constitucional del artículo 42 LOTC.

2. Otras pretensiones ajenas al proceso de amparo: más allá de la tutela de los derechos (la fiscalización de vicios procedimentales)

Aunque la jurisdicción de amparo tiene por objeto la tutela de los derechos fundamentales, no faltan ejemplos en los que los sujetos legitimados para su interposición han instrumentalizado el recurso de amparo parlamentario para residenciar en sede constitucional, junto a la acción de amparo, otras pretensiones que se alejan de las propias de este tipo de procesos, como la fiscalización preventiva de vicios procedimentales.

Se observa que en algunas demandas de amparo los recurrentes, además de aducir la lesión de los derechos fundamentales garantizados por el art.23.2 CE, alegan también algún tipo de vicio procedimental, lo que ha suscitado la controvertida cuestión de si este cauce procesal puede utilizarse para depurar este tipo de infracciones formales ya sea en el procedimiento legislativo o en el de reforma constitucional. Así ocurre, por ejemplo, cuando en el ámbito parlamentario este instrumento es utilizado por las minorías parlamentarias con una clara intencionalidad política encaminada a obstaculizar decisiones aprobadas por la mayoría

pertencen a la Cámara que dicta el acto lesivo en materia de decisiones de las Cámaras denegatorias de suplicatorios (SSTC 243/1988, 186/1989 y 206/1992); o del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente en supuestos de decisiones parlamentarias que dejan sin efecto la admisión a trámite de la iniciativa legislativa popular presentada por los integrantes de la Comisión promotora (STC 19/2015, de 16 de febrero).

parlamentaria. O cuando en la acción de amparo, además de invocar la lesión de derechos, se promueve que el Tribunal ejerza una suerte de control previo de constitucionalidad material sobre propuestas normativas en fase de tramitación parlamentaria en el marco de un procedimiento legislativo.

Por ello, para completar este análisis sobre cómo se ha utilizado el recurso de amparo parlamentario en la práctica resulta necesario observar no solo este tipo de usos cuestionables que han hecho de este mecanismo procesal los sujetos legitimados para su interposición, sino también cuál ha sido la reacción o la respuesta del Tribunal Constitucional ante este tipo de pretensiones ajenas a la tutela de los derechos. A tal efecto, traeré a colación una selección de resoluciones en las que, sin ánimo de exhaustividad, pretendo poner de manifiesto como se ha utilizado este cauce procesal más allá de la primigenia tutela de los derechos fundamentales.

2.1. *El amparo parlamentario: de instrumento de protección de las minorías a instrumento de obstruccionismo por las minorías*

Como se expuso anteriormente, la principal fortaleza de este mecanismo procesal es haber permitido garantizar jurisdiccionalmente la eficacia de los derechos fundamentales en el ámbito parlamentario. Ahora bien, atendiendo a los sujetos legitimados para su interposición, no faltan ejemplos en los que se constata que la pretensión de la demanda de amparo se aleja de la función protectora y reparadora de los derechos fundamentales que corresponde al mecanismo procesal regulado en el art.42 LOTC. Efectivamente, no puede obviarse el riesgo que puede ocasionar un uso desviado del recurso de amparo con fines distintos para los cuales ha sido previsto, esto es, la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales. En particular, me refiero a determinados supuestos que, aunque minoritarios, no dejan de ser preocupantes por su afectación a las funciones y al funcionamiento de las Cámaras. Se trata de asuntos en los que los parlamentarios o grupos recurrentes no dudan en acudir al cauce procesal del art.42 LOTC, bajo el alegato de una supuesta vulneración de sus derechos fundamentales garantizados por el art. 23.2 CE, cuando en realidad lo que pretenden es que el Tribunal ejerza una suerte de control previo de inconstitucionalidad de propuestas de normas que se encuentran aún en tramitación en las Cámaras.

Sobre este tipo de pretensiones tendentes a requerir del alto Tribunal un enjuiciamiento previo sobre la conformidad o disconformidad con la Constitución de propuestas normativas, el Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse en los Autos 135/2004, de 20 de abril, y 85/2006, de 15 de marzo. Y si bien el primero de ellos no se emite en el marco de un recurso de amparo, sino de un proceso impugnatorio del artículo 161.2 CE, me parece oportuno traerlo a colación, ya que en ambas resoluciones el Tribunal Constitucional construye una línea argumental con la que tratará de frenar los intentos de utilizar el recurso de amparo parlamentario (o las impugnaciones del art. 161.2 CE, en el caso del ATC 135/2004, de 20

de abril) para impugnar de forma abstracta iniciativas legislativas en fase de tramitación parlamentaria y, con ello, de salvaguardar nuestro modelo de justicia constitucional y nuestra democracia parlamentaria. En concreto, el ATC 85/2006, de 15 de marzo, constituye un claro ejemplo de cómo el amparo parlamentario ha dejado de utilizarse solo como un mecanismo de protección de las minorías parlamentarias para pasar a ser instrumentalizado por éstas como un arma obstruccionista con respecto a las decisiones de la mayoría parlamentaria y afectando, con ello, al proceso de formación de la voluntad de la Cámara. En este tipo de asuntos queda patente la instrumentalización de este cauce procesal para un fin para el cual no fue previsto por el legislador orgánico. Los recurrentes instan del alto Tribunal pretensiones que van más allá de la tutela de los derechos. Este tipo de estrategias procesales pueden interferir no sólo en el normal desarrollo del procedimiento legislativo en curso, sino también en la vida interna de las Cámaras y en la propia autonomía que tienen constitucionalmente garantizada. Pero sobre todo conllevan una desnaturalización del propio instrumento procesal en la medida en que pasa a ser utilizado para un fin que no es el que le corresponde en nuestro sistema de justicia constitucional, esto es, no fue diseñado para instar un control previo de constitucionalidad de propuestas de normas.

Así, en primer lugar, conviene recordar los argumentos apuntados por el Tribunal Constitucional en el ATC 135/2004, de 20 de abril, por el que inadmitió a trámite la impugnación presentada por el Gobierno de la Nación, al amparo del art. 161.2 CE, contra el Acuerdo del Gobierno Vasco que aprobó una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía del País Vasco y contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco que calificó dicha iniciativa como «propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía», se admitió a trámite y se decidió tramitar por el procedimiento legislativo ordinario. Desde el principio, el Tribunal puntualizó que el objeto de aquella impugnación no era el contenido de la propuesta normativa, sino la viabilidad de un debate parlamentario sobre el mismo. Aunque no se trataba de un recurso de amparo parlamentario, en dicha resolución el Tribunal utilizó algunos argumentos relacionados con la cuestión que aquí nos ocupa, por lo que merecen ser tenidos en cuenta. En concreto, recuerda que uno de los fundamentos de la lógica del sistema democrático parlamentario consiste en que «el Parlamento es la sede natural del debate político». Por ello, señalaba las consecuencias que implicaría aceptar la suspensión requerida por el Gobierno en aquel asunto. Así, advertía que «la sola admisión de la impugnación produce irremisiblemente la suspensión del debate intentado, razón suficiente para extremar el rigor en el trámite de admisión, rechazando impugnaciones que, como es el caso, desnaturalizarían irremediabilmente, de prosperar, los principios fundamentales de la democracia parlamentaria.» (FJ 6 a). A juicio del Tribunal, el planteamiento del Gobierno al pretender atajar la inconstitucionalidad de una propuesta de norma convertía la demanda en «una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad

contra proyectos de Estatutos de Autonomía y de Leyes Orgánicas» suprimido por la LO 4/1985. Asimismo, sostuvo que «la necesaria defensa jurisdiccional del ordenamiento no puede verificarse sino cuando cabe hablar propiamente de infracciones normativas, sólo susceptibles de ser causadas, obviamente, por normas, y nunca por proyectos o intenciones normativas, que, en cuanto tales, pueden tener cualquier contenido. La jurisdicción puede reaccionar contra la forma jurídica que resulte de esas intenciones, pero la intención misma y su debate o discusión son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público» (ATC 135/2004, FJ 6 b). Pues bien, los argumentos utilizados por el Tribunal en el ATC 135/2004, si bien relativos a un proceso impugnatorio del art. 161.2 CE —insisto—, resultan extrapolables a algunos supuestos en los que se promueve un recurso de amparo parlamentario con el fin de denunciar vicios de inconstitucionalidad formal, como efectivamente haría el propio Tribunal en el segundo de los autos referenciados.

En el ATC 85/2006, de 15 de marzo, este sí, dictado en un recurso de amparo parlamentario, no solo continúa con la línea argumentativa trazada en el auto anterior, sino que viene a completar dicha doctrina constitucional. En el mismo se inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido por el grupo mayoritario de la oposición en el Congreso (el grupo parlamentario popular) contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se calificó la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña como propuesta de reforma estatutaria, se admitió a trámite y se decidió tramitar por el procedimiento previsto por la normativa parlamentaria para las reformas estatutarias. Es decir, el origen de la lesión del derecho fundamental invocado se situaba, a juicio del grupo recurrente, en una discrepancia en torno a la calificación otorgada por la Mesa a la propuesta normativa, y la consecuente decisión de tramitarlo por las reglas previstas para las reformas estatutarias. En este supuesto los recurrentes acudieron a la jurisdicción de amparo con la pretensión de que el Tribunal Constitucional se pronunciara con carácter previo sobre la eventual inconstitucionalidad de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña que en aquel momento se estaba tramitando en las Cortes Generales; esto es, cuando el procedimiento legislativo no había finalizado aún, ni el texto se había convertido en norma.

De este modo, el Tribunal respondió de forma indiscutible al afirmar que «bajo la cobertura de un recurso de amparo (y bajo la alegación de vulneración del art.23.2 CE...) lo que realmente se pretende, en el fondo, desvirtuándose claramente nuestro proceso de amparo, es que este Tribunal ejerza una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas» (ATC 85/2006, FJ 9). Asimismo, rechaza de plano la posibilidad de «convertir el recurso de amparo en recurso abstracto, y menos en relación a proyectos normativos. Ni valorar el contenido del recurso tomando en consideración, no la vulneración del derecho fundamental, sino la gravedad de los vicios imputados al proyecto.» (ATC 85/2006, FJ 2). Igualmente, el Tribunal reiteró lo

anteriormente expuesto en el ATC 135/2004, al rechazar «terminantemente la idoneidad objetiva para que un proyecto de norma pudiera de por sí vulnerar la Constitución y la posibilidad de que este Tribunal interfiriese en el debate parlamentario en una especie de recurso previo.» (ATC 85/2006, FJ 2).

El Tribunal se mostró especialmente contundente al reiterar una advertencia que ya había hecho también en el auto anterior: «[p]retender de este Tribunal Constitucional un pronunciamiento sobre el contenido de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía supondría convertir en este caso la demanda de amparo «en una suerte de remedio jurisdiccional preventivo, con el que se anticipa la defensa del orden constitucional mucho más allá de lo que permitía el antiguo recurso previo de inconstitucionalidad» (ATC 85/2006, FJ 3).

Así pues, los supuestos examinados evidencian que no siempre se ha hecho un uso apropiado del recurso de amparo parlamentario por parte de los sujetos legitimados, sino que por el contrario en ocasiones los procesos constitucionales son utilizados de forma inadecuada con pretensiones que quedan fuera del ámbito de un recurso de amparo, como es la de solicitar un control previo de inconstitucionalidad formal. Se trata de supuestos en los que la intencionalidad de los parlamentarios recurrentes (pertenecientes a la minoría parlamentaria) al promover la jurisdicción de amparo parece ser, realmente, frenar el debate y la aprobación de una propuesta normativa que se prevé será aprobada por la mayoría parlamentaria. Como se apuntó al principio, los parlamentarios no dejan de ser sujetos que actúan conforme a criterios políticos lo que puede conllevar el riesgo de que estos mecanismos procesales sean empleados con fines políticos ajenos a la única finalidad a la que debe responder la acción de amparo, que es garantizar la eficacia y vigencia de los derechos fundamentales también en el Parlamento. Sin duda, se hace necesario lograr un equilibrio entre el uso adecuado de los instrumentos procesales al alcance de los parlamentarios, como titulares de derechos fundamentales, y el normal desarrollo del proceso político en las Cámaras. Con ello se eludiría que la fiscalización jurisdiccional de determinados actos y decisiones del Parlamento pudiera desembocar en una desnaturalización no sólo del «modo de hacer propio de las Cámaras» (Arce, 2004: 85), sino principalmente del propio mecanismo del recurso de amparo parlamentario.

No obstante, lo que me interesa subrayar es que en ambos supuestos el Tribunal Constitucional reaccionó no solo defendiendo nuestro sistema de control de normas sino advirtiendo de los riesgos que para los principios de la democracia parlamentaria generaría desnaturalizar el recurso de amparo parlamentario.

2.2. *El recurso de amparo parlamentario como vía de fiscalización indirecta de los vicios formales de la reforma constitucional*

Otra cuestión particular que merece ser examinada es la utilización del recurso de amparo parlamentario con la pretensión de depurar supuestos vicios en el procedimiento de reforma constitucional.

Efectivamente, la casuística se ha encargado de poner de manifiesto como los eventuales *vicios in procedendo* de las reformas constitucionales pueden residenciarse ante el Tribunal Constitucional a través del amparo parlamentario al tiempo que se impugnan actos de trámite de la reforma por vulnerar el *ius in officium* de los parlamentarios en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado (art.23.2 CE). Con ocasión del ATC 9/2012, de 13 de enero, que inadmitió el recurso de amparo presentado por varios diputados contra diversos acuerdos parlamentarios sobre la proposición de reforma del art.135 CE y en el que se adujeron varios vicios procedimentales por inadecuación procedimental²¹, algunos autores plantearon si la citada resolución permitía hablar de un control formal de la constitucionalidad de la reforma constitucional que rompería con el mito de su injusticiabilidad (Ugartemendía Eceizabarrena y Donaire Villa, 2020: 142).

A este respecto, cabe señalar que el tema de la justiciabilidad de las infracciones formales o de procedimiento en que pueden incurrir las Cámaras en el ejercicio de su poder reformador, y en concreto, las relacionadas con la selección del procedimiento observado por los órganos parlamentarios encargados de tramitar la reforma constitucional, puede enfocarse desde una doble vertiente de problemas. Así, la inobservancia de las normas procedimentales puede ser constitutiva de un vicio *in procedendo* si se altera de modo sustancial el proceso de formación de voluntad de las Cámaras, pero simultáneamente también puede producir una lesión del *ius in officium* de los parlamentarios en su vertiente del derecho a tramitar la iniciativa de reforma conforme al procedimiento adecuado (art.23.2 CE).

Desde la primera de estas perspectivas, en la medida en que la tramitación parlamentaria de la reforma constitucional queda sometida a determinados presupuestos y límites procedimentales, la decisión parlamentaria de sustanciar las propuestas de reforma a través de un procedimiento inadecuado podría derivar en un vicio *in procedendo*²². A su vez, esta desviación procedimental en el caso que nos ocupa puede traer causa de dos circunstancias distintas. De un parte, por inobservancia de las normas sobre la producción de la reforma constitucional previstas en los artículos 167 y 168 CE, que establecen una dualidad de procedimientos dependiendo del contenido objeto de la reforma. De otra, por una tramitación inadecuada de la iniciativa de reforma cuando los órganos parlamentarios inter-

21 Los parlamentarios recurrentes adujeron una doble inadecuación de los procedimientos legislativos observados para tramitar la proposición de reforma constitucional. El primer motivo de inadecuación procedimental derivaba de la decisión de tramitar la proposición de reforma constitucional por el procedimiento ordinario del art. 167 CE, en lugar de hacerlo por la vía extraordinaria del art. 168 CE. En cuanto al segundo, y con carácter subsidiario, alegaron una segunda inadecuación procedimental al cuestionar la idoneidad de los procedimientos legislativos observados (lectura única y urgencia) para la tramitación parlamentaria de la reforma; y por ello, solicitaron, subsidiariamente, su sustanciación por el procedimiento ordinario del art. 167 CE sin declaración de urgencia y sin aplicar el método de lectura única.

22 Sobre los tipos de vicios en el procedimiento legislativo, y los diferentes usos de las categorías de vicio formal y vicio procedimental, véase Biglino Campos (1991: 101).

vinientes deciden sustanciarla simultáneamente por alguno de los procedimientos legislativos abreviados que actúan como límite procedimental implícito²³ o explícito (caso del art.75.2 CE)²⁴.

En ambos supuestos la vertiente del *ius in officium* que podría verse afectada es el denominado derecho al procedimiento²⁵ que el Tribunal Constitucional incorporó entre los derechos y facultades garantizados por el art. 23.2 CE. Así, ha reconocido que «pertenece al núcleo de su función representativa que los proyectos y proposiciones legislativas, sean en lo que aquí interesan de reforma estatutaria o de reforma constitucional, se tramiten con los requisitos y a través de los procedimientos establecidos en la Constitución española y en el Reglamento del Congreso de los Diputados» (ATC 85/2006, de 15 de marzo, FJ 6). Como consecuencia de ello, la inobservancia del procedimiento que afecte al núcleo de la función representativa puede vulnerar el *ius in officium* de los parlamentarios en su vertiente del derecho a tramitar la reforma constitucional por el procedimiento adecuado.

Por tanto, el único mecanismo disponible para impugnar los eventuales vicios procedimentales lesivos del mencionado derecho sería el recurso de amparo directo por la vía del artículo 42 LOTC, y aunque este cauce procesal no está concebido como un procedimiento de control de la constitucionalidad, los actos de tramitación de la reforma constitucional solo podrían residenciarse en sede constitucional a través del amparo parlamentario y por infracción del art.23.2 CE. Hasta ahora, esta es la única vía que se ha promovido en la práctica a través de la cual el Tribunal podría llevar a cabo un control jurisdiccional de las reformas constitucionales por inadecuación procedimental en casos en que dicha infracción vulnerase el *ius in officium* de los parlamentarios, como se desprende del asunto del que trae causa el ATC 9/2012, de 13 de enero. Sobre este asunto, y pese a tratarse de un auto de inadmisión del recurso de amparo, debe recordarse que el Tribunal Constitucional efectuó un juicio de fondo sobre estas cuestiones procedimentales suscitadas en la demanda de amparo²⁶, de donde cabe inferir que el Tribunal

23 En relación con esta modalidad de límites procedimentales, puede consultarse Gómez Lugo (2019).

24 Además, debe precisarse que este tipo de vicio se produce siempre que se vulnere una norma de procedimiento con independencia de la naturaleza de la disposición infringida, esto es, independientemente de que ésta se ubique en la Constitución o en un Reglamento parlamentario. A este respecto, es doctrina reiterada en nuestra jurisprudencia constitucional que «[aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a)].» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5).

25 Sobre esta concreta manifestación del *ius in officium*, consúltese Gómez Lugo (2009).

26 El magistrado Pablo Pérez Tremps formuló un voto particular al ATC 9/2012 criticando precisamente el fallo de inadmisión del auto al no alcanzar el razonamiento sobre la lesión de la norma fundamental,

reconoció implícitamente su competencia para resolver la inobservancia de los vicios procedimentales en que pueda incurrir el poder de reforma, si bien dicho control se efectuaría de forma indirecta a través de un recurso de amparo²⁷.

Así, a la luz de lo anteriormente expuesto se desprende que el recurso de amparo parlamentario contra actos de tramitación de la reforma se convertiría indirectamente en una garantía jurisdiccional de la regularidad formal del ejercicio del poder de reforma que permitiría al Tribunal Constitucional enjuiciar los vicios por inadecuación procedimental en que pueda incurrir el poder reformador de la Constitución, siempre que estos vulneren el *ius in officium* de los parlamentarios, en su vertiente del derecho a tramitar las iniciativas por el procedimiento adecuado.

2.3. *El ejercicio de la tutela cautelar en el proceso de amparo parlamentario y su incidencia en el iter legis*

a) *Planteamiento general: ATC 177/2022, de 19 de diciembre*

Para finalizar estas reflexiones sobre la utilización del amparo parlamentario quiero traer a colación otra cuestión relativa, no a la acción de amparo, sino al ejercicio de la tutela cautelar en este tipo de procesos. En concreto, si resulta adecuado conforme a nuestro modelo de justicia constitucional suspender la ejecución de actos de trámite de un procedimiento legislativo contra los que se reclama el amparo a través de la vía prevista en el art. 42 LOTC y la suspensión de la totalidad del *iter legis*.

Lo que me interesa examinar es cómo ha utilizado el alto Tribunal su facultad de suspensión cautelar en el marco del procedimiento legislativo y cómo ha respondido ante los intentos de instrumentalización de la justicia constitucional cautelar en el caso que nos ocupa. Me refiero a supuestos en los que una minoría parlamentaria recurrente en un proceso de amparo invoca el art. 56.6 LOTC para solicitar la suspensión cautelarísima o *inaudita parte* de la tramitación parlamentaria de un procedimiento legislativo en curso por entender que un acto de trámite ha lesionado su *ius in officium* y que concurren los presupuestos exigidos por el art. 56.2 LOTC.

La relevancia de esta cuestión trae causa de una resolución inédita en nuestra jurisprudencia constitucional. Me refiero al ATC 177/2022, de 19 de diciembre,

que debiera haberse hecho mediante Sentencia, y no de forma liminar. A su juicio, «una cuestión técnicamente compleja, novedosa, de evidente interés constitucional, suscitada por parlamentarios representantes del pueblo español no debería haberse inadmitido a trámite, sino que debería haber sido objeto de un pronunciamiento más reposado y tras un análisis procesalmente completo de las cuestiones planteadas». En el mismo sentido se han pronunciado autores como Villaverde Menéndez (2012: 485 y ss.) y Gómez Lugo (2019: 404)

27 En esta misma línea, se han manifestado Ugarte Mendía Eceizabarrena y Donaire Villa, si bien estos autores van más allá al considerar que el ATC 9/2012 permite hablar de un control formal de la constitucionalidad de la reforma, que rompe con el mito de la injusticiabilidad de la reforma constitucional (2020: 142).

en el que el Tribunal admitió a trámite el recurso de amparo promovido un grupo de diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra varios acuerdos parlamentario por entender que vulneraba su *ius in officium*: el acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia por el que se admitieron a trámite, entre otras, dos enmiendas parciales de contenido heterogéneo planteadas a la *Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso*; y el acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia por el que se decidió no convocar a la mesa de dicha Comisión al objeto de resolver la solicitud de reconsideración presentada por los recurrentes en amparo.

En el mismo auto de admisión, y de conformidad con el art. 56.6 LOTC resolvió el incidente de suspensión, dispensando la tutela solicitada y suspendiendo *inaudita parte* la tramitación parlamentaria de los preceptos derivados de las enmiendas heterogéneas introducidas en la proposición de ley orgánica aprobada por el Congreso. Esta medida de tutela cautelarísima se acordó una vez concluida la intervención del Congreso y remitido el texto aprobado al Senado para que prosiguiera su tramitación parlamentaria, lo que provocó una intensa controversia en el seno del propio Tribunal que llevó a que cinco magistrados formularan tres votos particulares²⁸. Aunque los magistrados discrepan de varias cuestiones de relevancia constitucional suscitadas por el mencionado auto, sin duda, la relativa al ejercicio de la tutela cautelar dispensada, es la más controvertida por las consecuencias que de la misma se derivan.

b) *Antecedentes sobre la suspensión cautelarísima de actos parlamentarios de trámite del iter legis*

Lo primero que conviene subrayar es que con anterioridad a ATC 177/2022 el Tribunal jamás había acordado este tipo de medida cautelarísima o *inaudita parte*, ex art. 56.6 LOTC, en el marco de un procedimiento legislativo en curso. Así lo destacan varios de los magistrados discrepantes al recordar que el Tribunal no había suspendido nunca la tramitación del *iter legis* cuando se lo habían solicitado los recurrentes en otros amparos parlamentarios contra actos de trámite por considerarlos lesivos de los derechos contenidos en el art. 23.2 CE²⁹.

No obstante, sí existen algunas resoluciones en las que el Tribunal ha abordado la cuestión relativa a la suspensión de actos parlamentarios de trámite en el marco del *iter legis* al amparo del art. 56.2 LOTC, que podrían haberse tenido en

28 Sobre el debate académico acerca de este ATC 177/2022, pueden consultarse los siguientes trabajos: Ortega Santiago (2023), Requejo Rodríguez (2023), García Martínez (2023), Lasagabaster Herrarte (2023) y Rídao Martín (2023).

29 Así lo reconocen los magistrados discrepantes Xiol (32); y Conde-Pumpido, Sáez, Montalbán (5.2).

cuenta para decidir el incidente de suspensión en el caso que nos ocupa. Sin embargo, el Tribunal, amparándose en la ausencia de «precedente idéntico», optó por tomar como referente un supuesto de suspensión cautelarísima de actos parlamentarios sin valor de ley, pero dictados en un procedimiento parlamentario no legislativo.

En los AATC 59/2017, de 11 de mayo, y 146/2017, de 13 de noviembre, el Tribunal resolvió sendas solicitudes de suspensión inmediata de la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas presentadas por los recurrentes de conformidad con el art. 56.2 LOTC. En ambos casos, el objeto del amparo parlamentario era un acto de trámite dictado por la Mesa de la Cámara en el marco de un *iter legis* en curso: en el primero de ellos, se impugnó el acuerdo de inadmisión de enmiendas al articulado, y en el segundo, el acuerdo por el que se inadmitió solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Ahora bien, en ninguno de estos dos autos el Tribunal otorgó la medida solicitada, ya que entre el momento de interposición de la demanda de amparo y el de admisión a trámite, el procedimiento legislativo en el que se dictaron los acuerdos impugnados había concluido y la ley ya había entrado en vigor³⁰. A través de estas resoluciones, el Tribunal trae al ámbito de los amparos parlamentarios su doctrina sobre sus facultades de suspensión cautelar del art. 56 LOTC, conforme a la cual no resulta adecuada la suspensión de actos o resoluciones ya ejecutados, «siendo posible la suspensión, exclusivamente, de la ejecución de un acto que se está produciendo o que podría producirse en el futuro». En estos supuestos en los que el acto impugnado «ya ha sido ejecutado plenamente, las vulneraciones denunciadas, de constatarse, ya se habrían producido y agotado... y los efectos de la estimación del amparo serían o meramente declarativos o de reparación del daño causado, pero nunca de evitación de dicho daño, que es el objetivo que debiera procurar la adopción de la medida cautelar de suspensión» ATC 59/2017 (FJ 1) y 146/2017 (fundamento único). En consecuencia, denegó la suspensión «por pura imposibilidad material, en la medida en que dicha entrada en vigor ya se ha producido» (ATC 59/2017, FJ 3 y 146/2017, fundamento único).

El único precedente en el que el Tribunal ha acordado una medida cautelarísima *ex art.* 56.6 LOTC y ha suspendido un procedimiento parlamentario es el incidente de ejecución resuelto en el ATC 134/2017, de 5 de octubre³¹, en el que

³⁰ Como consecuencia de esta circunstancia, en el trámite de alegaciones los recurrentes especificaron que lo realmente solicitado era la suspensión de la «entrada en vigor» o de los efectos de la ley que resultó aprobada.

³¹ En el ATC 134/2017, de 5 de octubre, el Tribunal admitió a trámite el recurso de amparo y acordó la suspensión cautelar *inaudita parte*, en virtud del art. 56.6 LOTC, solicitada por los diputados recurrentes, que alegaron que su derecho de participación política (art. 23.2 CE) había sido lesionado por el abuso de la mayoría en el Parlamento de Cataluña, al admitir la mesa de la Cámara la solicitud de convocatoria de pleno con objeto de valorar los resultados del inconstitucional referéndum del día 1 de octubre y sus efectos.

se suspende la celebración de un pleno del Parlamento de Cataluña para la comparecencia del presidente de la Generalitat con el objeto de valorar los resultados del referéndum del 1 de octubre. Sin embargo, esta suspensión fue acordada en el marco de un procedimiento parlamentario no legislativo por lo que no puede considerarse un precedente equiparable, como señalan en su voto particular los magistrados Conde-Pumpido Tourón, Sáez Valcárcel y la magistrada Montalbán Huertas (5.4).

Aunque en los AATC 59 y 146/2017 el Tribunal examinó el ejercicio de su facultad de suspensión cautelar en el ámbito de las iniciativas legislativas en tramitación parlamentaria, al amparo del art. 56.2 LOTC —no del 56.6—, en dicha resolución construyó una línea argumentativa que podría haber aplicado al caso que nos ocupa, en la medida en que el acto parlamentario impugnado del que traía causa el recurso de amparo era similar al del ATC 59/2017, esto es, en ambos supuestos se impugnó un acuerdo de inadmisión a trámite de enmiendas parciales. Sin embargo, para justificar la suspensión *inaudita parte* del procedimiento legislativo en el incidente resuelto en el ATC 177/2022, se omite cualquier alusión a estos autos y, pese a reconocerse la ausencia de un «precedente idéntico» y las diferencias existentes con el asunto planteado en el ATC 134/2017, ello no impide al Tribunal tomar como referente esta última resolución para justificar la adopción de la medida cautelarísima (FJ 7).

c) *El alcance de la tutela cautelar dispensada*

El ATC 177/2022, de 19 de diciembre, suscita diversas cuestiones muy controvertidas que se recogen en los tres votos discrepantes formulados. En particular, llama la atención el alcance de la medida cautelar, que no se limita a suspender la ejecución del acto impugnado contra el que se reclama el amparo (un acuerdo de inadmisión de enmiendas), sino que se extiende a toda la tramitación del procedimiento legislativo en el que se inserta dicho acto³². Esta suspensión integral del *iter legis* se debe a que el Tribunal asume el planteamiento de los recurrentes que, al solicitar como medida cautelar *inaudita parte* la suspensión de la admisión a trámite de las enmiendas controvertidas, extienden su petición a «toda actividad parlamentaria derivada de dicha admisión, independientemente del momento en el que se encuentre la tramitación legislativa». A tal efecto, y para justificar la suspensión, el Tribunal arguye la excepcionalidad del caso por la extraordinaria celeridad con que se sucedieron los trámites parlamentarios y considera que la vulneración de los derechos fundamentales denunciada «devendría irreversible, ya que esa lesión se habría consumado una vez aprobada la proposición de ley orgánica; el eventual

³² Esta circunstancia es señalada en el voto formulado por los magistrados Conde-Pumpido, Sáez, y Montalbán (5.2), y en el voto de la magistrada Balaguer (d).

otorgamiento del amparo tendría entonces una eficacia meramente declarativa, ya no reparadora» (FJ 8). Con ello, el Tribunal viene a extender la suspensión a otros actos parlamentarios ajenos al acto impugnado en la demanda de amparo con la consecuencia de dejar sin efecto el texto aprobado por el Congreso relativo a la proposición de ley orgánica que incorporaba las enmiendas³³.

d) *Afectación al ejercicio de la función legislativa y grave perturbación del ius in officium*

Como consecuencia de lo anterior, se produce una doble perturbación de intereses constitucionalmente protegidos tanto a la institución parlamentaria como a los derechos de terceros afectados. Respecto a lo primero, resulta necesario hacer un par de observaciones sobre la *afectación al ejercicio de la función legislativa* que se deriva de la medida adoptada. Veamos por separado cómo repercute en cada una de las Cámaras.

- a) Por lo que respecta al *Congreso*, la extensión de la suspensión a la decisión del Pleno por la que se aprueba el texto de la proposición legislativa y en el que se habían incorporado las enmiendas referenciadas, debe tenerse en cuenta que —como señalan los votos particulares³⁴— el acto recurrido es un acto consumado por lo que no cabría su suspensión. Sobre ello, existe una consolidada jurisprudencia constitucional conforme a la cual «no resulta adecuada la suspensión de actos o resoluciones ya ejecutados, porque la suspensión solo procede respecto de una ejecución que se está produciendo o que podría producirse en el futuro y carece, en cambio, de objeto y de sentido cuando el acto impugnado de los poderes públicos ya ha sido ejecutado plenamente, pues en ese caso las vulneraciones, de concurrir, ya se habrían producido y agotado (ATC 1/2016)» (ATC 65/2019, de 18 de junio, FJ 1).

A ello cabe añadir que, aunque en el momento de acordarse la medida cautelar el procedimiento legislativo no había concluido, el Congreso ya había formado su voluntad respecto a la iniciativa legislativa (incluido los preceptos incorporados vía enmienda), por lo que el Tribunal carece de competencia para suspender lo decidido en el ejercicio de la función legislativa, en tanto en cuanto no finalice el *iter* con la aprobación de ley y se

³³ En este mismo sentido se han pronunciado también Ortega Santiago (2023: 54) y Ridao Martín (2023: 53).

³⁴ A juicio de la magistrada Balaguer, la decisión «proyecta las medidas solicitadas en la demanda más allá del objeto del recurso de amparo» (d). En esta misma línea, los magistrados Conde-Pumpido y Sáez, y la magistrada Montalbán especifican que el acto recurrido quedó «consumado con la finalización del trámite de enmiendas, la elaboración por la comisión del dictamen de proposición de ley orgánica y su remisión al Pleno para su debate y votación» trámites que se celebraron antes de la interposición de la demanda (5.3).

impugne la norma resultante a través de los procedimientos de control de constitucionalidad.

Por último, en todo caso, me parece cuestionable que una decisión de Pleno de esta naturaleza, tendente a formar la voluntad de la Cámara aprobando o rechazando el texto de una iniciativa legislativa, pueda resultar lesiva de derechos fundamentales. Sobre esta cuestión, comparto la opinión de Ortega Santiago quien sostiene que ni «siquiera de manera muy forzada puede considerarse que la decisión plenaria de aprobación de las enmiendas vulnera el derecho de participación política de los recurrentes» (2023, 54, nota 42). Efectivamente, creo que el acuerdo decisorio a través del cual la Cámara expresa su voluntad en el marco del *iter legis* debe considerarse como un «*acto parlamentario libre, en cuanto al fin*»³⁵ cuyo contenido, al no estar predeterminado jurídicamente, queda exento de fiscalización jurisdiccional³⁶. En consecuencia, si la decisión del Pleno no puede ser objeto de impugnación a través del amparo parlamentario, difícilmente puede serlo del incidente de suspensión.

- b) Por otro lado, en cuanto a la tramitación del texto en el *Senado*, la medida cautelarísima acordada por el Tribunal interfiere de lleno en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara en el ejercicio de la función legislativa y, en última instancia, en la propia autonomía parlamentaria. Al paralizar la tramitación de los preceptos de la proposición legislativa incorporados vía enmienda impide el debate parlamentario sobre los mismos y su votación en el Senado.

Por ello, resulta sorprendente que, a la luz del alcance de la tutela cautelar dispensada y su clara afectación al funcionamiento de las Cámaras, el Tribunal sostenga que «la cuestión controvertida en el presente recurso de amparo no afecta en lo más mínimo al ejercicio de la función legislativa del Parlamento»

35 «[E]ste Tribunal no puede sustituir la decisión que en uso de sus atribuciones tomó la Cámara, decisión propia de una voluntad política, de tramitar o no una proposición de ley. La autonomía e independencia del órgano parlamentario impide así una supervisión jurisdiccional de este tipo de actos del Congreso, formalmente correcto mediante el cual se decide colegiadamente la toma en consideración de una determinada proposición de Ley. Por ser un *acto parlamentario libre, en cuanto al fin*, resultaría impracticable el examen de la conformidad a Derecho (a la Constitución, en este caso) de la decisión así adoptada por la Cámara.» (ATC 659/1987, de 27 de mayo, FJ 2). La cursiva es mía.

36 A este respecto, y como ya sostuve en otro trabajo (2020, 28), si bien el Tribunal ha admitido muy excepcionalmente la viabilidad del recurso de amparo frente a decisiones de Pleno, como los acuerdos plenarios en materia de suplicatorios (SSTC 90/1985, de 22 de julio, y 206/1992, de 27 de noviembre), sin embargo ha excluido el amparo frente a otras resoluciones de Pleno, como las que acuerdan la no toma en consideración de una proposición de ley (ATC 659/1987, de 27 de mayo) o las que rechazan una proposición no de ley (ATC 157/1994, de 5 de mayo). También ha excluido de control a través del recurso de amparo las resoluciones que autorizan la prórroga del estado de alarma (ATC 7/2012, de 13 de enero), si bien en este caso el motivo argüido por el Tribunal para justificar la exclusión es la condición de acto «con valor de ley» de estas decisiones parlamentarias.

(ATC 177/2022, FJ 6). Esta forma de proceder denota un cierto indiferentismo institucional del Tribunal Constitucional hacia las Cortes Generales y crea un mal precedente que podría poner en riesgo, como apunta el magistrado Xiol, «el equilibrio de los poderes constituidos diseñado por la Constitución» (Xiol, 1).

Asimismo, desde la *perspectiva de los derechos fundamentales*, y como recuerda el voto formulado por los magistrados Conde-Pumpido Tourón y Sáez Valcárcel y la magistrada Montalbán Huertas, el art. 56.2 LOTC «fija un límite infranqueable al ejercicio de la tutela cautelar», en la medida en que no puede ocasionar una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales de un tercero (5.4.). Sin embargo, la tutela cautelar dispensada en el presente caso constituye una clara manifestación de lo que la doctrina ha denominado «contra-amparo»³⁷, ya que el otorgamiento de la suspensión solicitada tendente a evitar un daño irreparable en el *ius in officium* de los diputados recurrentes incurre irremediabilmente en la lesión de los derechos fundamentales de los demás parlamentarios que intervienen en el procedimiento legislativo. Por un lado, la suspensión afecta a los derechos de los diputados que promovieron las enmiendas y de los que votaron a su favor en la sesión plenaria del Congreso vulnerándose el *ius in officium* en su vertiente del derecho de enmienda. Y por otro, también se lesiona el *ius in officium* de los senadores, en la medida en que se les priva de la posibilidad de ejercer las facultades inherentes a su función representativa respecto de una parte del texto de la proposición de ley. Insisto de nuevo, las enmiendas admitidas a trámite por el Acuerdo de la Mesa de la Comisión que está en el origen de la lesión del derecho invocado, técnicamente ya no son tales, sino que pasaron a integrarse como preceptos en la proposición legislativa³⁸. Por tanto, la tutela cautelar dispensada ha impedido que los senadores pudieran examinar, debatir y adoptar una decisión sobre una parte de la iniciativa legislativa.

A este respecto, hay una cuestión que llama la atención en los votos particulares, donde se sostiene que la lesión del *ius in officium* podría haber sido reparada a través de la tramitación legislativa en el Senado, cuestión que no comparto. Por un lado, los magistrados Conde-Pumpido Tourón y Sáez Valcárcel y la magistrada Montalbán Huertas sostienen que la decisión de suspender la tramitación «lleva incluso a la paradoja que se impida a las propias Cortes Generales dar satisfacción (extraprocesal) al derecho de los recurrentes mediante la supresión de la enmienda o no aprobación final del texto, por más que en

37 Así, para Caamaño el contra-amparo se produce «cuando el órgano judicial al amparar por «exceso» un derecho fundamental ocasiona la vulneración de otro» (1996: 142). Para el autor son presupuestos del contra-amparo: la existencia de «un derecho protegido por exceso (...) frente otro derecho fundamental pretendidamente vulnerado por ese exceso de protección» (1996: 132)

38 En el mismo sentido se han pronunciado Requejo Rodríguez (2023: 52) y Ortega Santiago (2023: 54).

estos casos la lesión se hubiera consumado con la sola admisión a trámite de aquella por la mesa (ATC 85/2006, FJ 7).» (5.4). A tal efecto, el voto particular invoca la doctrina constitucional según la cual es a las propias Cámaras a las que corresponde velar, a lo largo del procedimiento (...), para que sus actos y resoluciones sean conformes con la Constitución (ATC 189/2015, FJ 3) (4.1.). Sin embargo, considero que de este deber de fidelidad a la Constitución no puede inferirse que la intervención del Pleno del Senado en el ejercicio de la función legislativa actúe como mecanismo reparador de las eventuales lesiones de derechos fundamentales en que puedan incurrir los órganos parlamentarios durante la tramitación del *iter legis*. Por otro lado, la magistrada Balaguer señala en la misma línea que la tramitación de la proposición legislativa en el Senado hubiera podido servir para que este suprimiera las dos enmiendas controvertidas, y por ello, «cabría poner en duda la firmeza del acto recurrido» (apartado d). Como bien apunta Ortega Santiago, se imputa a una decisión plenaria, la que aprueba o rechaza el contenido de las enmiendas, la consumación o evitación de la lesión del derecho, olvidando que se trata de una decisión que se adopta según criterios políticos (2023: 51). También en esta línea, Requejo ha dejado entrever sus dudas acerca de que ésta sea una vía reparadora, señalando que, en otros amparos, «cuyo objeto era la admisión de enmiendas heterogéneas, ni se consideraron prematuros ni en ellos se indicó que hubiera que aguardar a que concluyera el procedimiento por si a lo largo del mismo las enmiendas se eliminaban» (Requejo Rodríguez, 2023: 44). Efectivamente, no puedo compartir este enfoque que hacen los votos particulares anteriores, ya que la única posibilidad de reparar a nivel interno la lesión invocada sería a través de los mecanismos impugnatorios previstos por los Reglamentos parlamentarios, si los hubiere. En el caso que nos ocupa, la única vía sería la solicitud de reconsideración contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión por el que se admiten las enmiendas³⁹, que los recurrentes intentaron —de forma casi simultánea con el amparo— y cuya resolución no esperaron, por lo que cabe cuestionar si el recurso de amparo es o no prematuro⁴⁰. En todo caso, una eventual supresión de la enmienda por el Pleno del Senado no podría considerarse, a mi juicio, como un mecanismo de satisfacción extraprocesal tendente a la reparación de la lesión del derecho imputable al acuerdo de admisión de las enmiendas controvertidas por parte de la Mesa de la Comisión.

39 A este respecto, debe recordarse que las solicitudes de reconsideración no están sometidas a plazos preclusivos para su interposición ni tampoco para su resolución, lo que dificulta —en el caso que nos ocupa— conocer cuando se produce la firmeza de la resolución dictada por el órgano ante el que se presenta la solicitud de reconsideración. Sobre esta cuestión, consúltese Arce Janáriz (1990: 86).

40 Sobre esta cuestión, I. Lasagabaster llama la atención sobre la necesidad de respetar el principio de subsidiariedad en la admisión de los amparos. En este supuesto, adquiere importancia que «los recurrentes hayan presentado un escrito en sede parlamentaria solicitando que se reconsidere la admisión de las enmiendas. Ello obligaría a esperar a la resolución que dictara la Cámara, resolución por ellos activada y ac cuyo dictado debían atenerse» (286).

e) *Consecuencias: la desnaturalización del amparo parlamentario*

Lo anteriormente expuesto lleva a los cinco magistrados discrepantes a concluir que no concurren los presupuestos previstos por el art. 56 LOTC, ya que la suspensión del *iter legis* acordada por el Tribunal afecta a intereses constitucionalmente protegidos: de una parte, al ejercicio de la función legislativa y al modelo de justicia constitucional, y de otro, a los derechos fundamentales de terceros. Como se pone de manifiesto en los tres votos particulares, la suspensión equivale a la instauración de una suerte de control preventivo ajeno a nuestro modelo de justicia constitucional, que viene a interferir en la función legislativa de las Cortes Generales.

De este modo, coincido con la valoración de los magistrados Conde-Pumpido, Sáez y la magistrada Montalbán cuando sostienen que «lo más grave es que con su adopción se han alterado los principios fundamentales de nuestra democracia parlamentaria, así como el diseño de nuestro sistema de control de constitucionalidad, arrojando sobre el Tribunal una carga política difícilmente soportable»⁴¹. El ejercicio de la función legislativa atribuida a las Cortes Generales, «no puede ser interferida por ningún otro órgano, ni siquiera por la jurisdicción constitucional, habilitada solo para ejercer un control a posterior, nunca preventivo, del ejercicio de aquella potestad».

Las únicas posibilidades de control preventivo existentes en nuestro ordenamiento son las relativas a tratados internacionales y propuestas de reformas estatutarias⁴². A este respecto, quizá no esté de más recordar, como hace la magistrada Balaguer, los motivos por los que el legislador orgánico suprimió el recurso previo de inconstitucionalidad en 1985⁴³. Y es que como se expuso con anterioridad, en el ATC 85/2006 el Tribunal rechazó tajantemente que, bajo la cobertura de un recurso de amparo, desvirtuándose claramente nuestro proceso de amparo, el Tribunal pueda ejercer una competencia de control previo de constitucionalidad sobre proyectos de normas (FJ 9). Ni cabe «convertir el recurso de amparo en recurso abstracto, y menos en relación a proyectos normativos. Ni valorar el contenido del recurso tomando en consideración, no la vulneración del derecho fundamental, sino la gravedad de los vicios imputados al proyecto.» (ATC 85/2006, FJ 2).

Como se ha tratado de poner de manifiesto el recurso de amparo parlamentario también puede instrumentalizarse por la minoría parlamentaria a través del ejercicio de la tutela cautelar cuando, invocándose lesión del *ius in officium*, se

41 Voto particular de los magistrados Conde-Pumpido, Sáez y Montalbán (5.1). También voto del magistrado Xiol (26 y 34).

42 «El control del legislador, excepto en el caso previsto en el art. 79.1 LOTC, solo puede ejercerse una vez aprobada la ley y a través de los procesos constitucionales que permiten ejercer este control...no mediante el recurso de amparo parlamentario» (Xiol, 19).

43 Voto formulado por la magistrada Balaguer (a). En este sentido también se ha pronunciado Ridao Martín (2023: 88).

solicita la suspensión de la tramitación de un procedimiento legislativo en curso, lo que implica no solo desnaturalizar el recurso de amparo parlamentario, sino que también supondría que, «desvirtuando la lógica parlamentaria basada en el principio de la mayoría, la minoría estaría en disposición de privar a la mayoría de su verdadera condición de tal» (ATC 85/2006, FJ 7).

A la luz de cuanto se ha expuesto, cabe concluir que esta forma de ejercer la tutela cautelar con la pretensión de promover una suerte de control preventivo de constitucionalidad de propuestas normativas supone una clara instrumentalización no solo de la acción de amparo, sino también de la propia justicia constitucional cautelar.

En cuanto a la respuesta del Tribunal, considero que lo acordado por el auto resolutorio del incidente de suspensión referenciado excede de lo permitido por la Constitución y su Ley Orgánica. No resulta admisible que, en el ejercicio de su facultad de tutela cautelar, se arrogue una suerte de competencia para controlar preventivamente las iniciativas legislativas (no reconocida por el constituyente ni el legislador orgánico), en virtud de la cual pueda acordar la suspensión de la tramitación de un procedimiento legislativo en curso. Ello no se corresponde con nuestro modelo de jurisdicción constitucional.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Ahumada Ruiz, M (2005). *La jurisdicción constitucional en Europa*. Thomson-Civitas.
- Aragón Reyes, M. (coord.), Gómez Montoro, A., Aguado Renedo, C., de la Quadra-Salcedo Janini, T., Vidal Fuero, C., Duque Villanueva, J.C., Losada González, H., y González Alonso, A. (2019). *Memento Recurso de Amparo 2020-2021*. Francis Lefebvre.
- Arce Janáriz, A. (1990) Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 29.
- Arce Janáriz, A. (2004). *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Navarra, Aranzadi.
- Biglino Campos, P. (1993) Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales? *Revista de las Cortes Generales*, 30.
- Biglino Campos, P. (1991) *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales
- Caamaño Domínguez, F. (1996) El recurso de amparo y la reforma peyorativa de derechos fundamentales: el denominado contra-amparo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 47.
- Cobrerros Mendazona, E. (2023). Las comisiones parlamentarias de investigación y sus límites, en especial la presunción de inocencia. *Revista Vasca de Administración Pública*, 127.
- Duque Villanueva, J.C. (2020). El alcance de la función de las Mesas de las Cámaras de calificar y decidir sobre la admisibilidad de las iniciativas parlamentarias. *Estudios en homenaje a la profesora Susana Huerta Tocildo*. Universidad Complutense. Madrid

- García Roca, J. (1995) La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución. *Revista de las Cortes Generales*, 34.
- García Mahamut, R. (1996) *Las Comisiones parlamentarias de Investigación en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, McGraw Hill.
- García Martínez, M.A. (2023) Las garantías de los derechos de los parlamentarios. El caso singular del ATC 177/2022. *Revista de las Cortes Generales*, 115.
- Gómez Lugo, Y. (2009) El derecho a tramitar las iniciativas legislativas por el procedimiento adecuado. *INDRET (Revista para el análisis del Derecho)*, 4.
- Gómez Lugo, Y. (2019). La tramitación de la reforma constitucional mediante procedimientos legislativos abreviados: un problema de límites procedimentales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 43.
- Gómez Lugo, Y. (2020). Alcance de la actuación de las Comisiones de investigación y tutela de los derechos fundamentales de los comparecientes. *Revista General de Derecho Constitucional*, 33.
- González Alonso, A. (2021), Partidos políticos y jurisdicción: algunas reflexiones. *División de poderes en el Estado de partidos*. Madrid. Marcial Pons.
- Guaitía, A. (1986) El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos. *Revista de las Cortes Generales*, 7.
- Gutiérrez Fernández, M. (2016). El acto parlamentario y su control jurisdiccional. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35.
- Gutiérrez Fernández, M. (2024a). La delimitación jurisdiccional de las comisiones de investigación. *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria*. Eusko Legebiltzarra, Parlamento Vasco.
- Gutiérrez Fernández, M. (2024b). Golpe de gracia a las Comisiones de investigación: a propósito de la STC 77/2023, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 27-
- Jiménez Campo, J. (1995), Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de la ley en el Derecho español. *La jurisdicción constitucional en España*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Jiménez Campo, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pamplona, Aranzadi.
- Jiménez Campo, J. (1999). *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Madrid. Editorial Trotta.
- Jiménez Díaz (2000). Comisiones de investigación, intimidad e información tributaria. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2023). Las medidas cautelarísimas frente a una decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados, ATC 177/2022. Falta de conexión material entre enmiendas y proyecto de ley en tramitación; afectación al ius in officium de los diputados. *Revista Vasca de Administración Pública*, 126.
- Martín-Retortillo Baquer, L. (1985) El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento. *Revista de Administración Pública*, 107.
- Montañés Pardo, M.A. (2001). *La suspensión cautelar en el Recurso de Amparo. Prontuario de Jurisprudencia Constitucional*. Aranzadi.
- Ortega Santiago, C. (2022). La fallida *justicia poética* del Tribunal Constitucional en el amparo parlamentario sobre la designación de senadores autonómicos: comentario a

- la Sentencia 56/2022. *Legebiltzarreko Aldizkaria — LEGAL — Revista del Parlamento Vasco*, 3: 238-259.
- Ortega Santiago, C. (2023). Notas de futuro sobre el derecho de enmienda, el procedimiento legislativo y su posible suspensión cautelar en el recurso de amparo parlamentario, a la luz del auto 177/2022 del Tribunal Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, 38.
- Oubiña Barbolla, S. (2012) *El Tribunal Constitucional: pasado, presente y futuro*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peña Jiménez, P. (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 del derecho al honor. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 133/2018, de 13 de diciembre, en el recurso de amparo n.º 4877-2017 (BOE n.º 13, de 15 de enero de 2019). *Revista de las Cortes Generales*, 106.
- Requejo Rodríguez, P. (2020). El procedimiento de reforma de la Constitución Española y las minorías parlamentarias. *Reforma constitucional y defensa de la democracia*, Madrid, CEPC y Universidad Oviedo.
- Requejo Rodríguez, P. (2023) Recurso de amparo y procedimiento legislativo: el polémico Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional español. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 286.
- Ridao Martín, J. (2023). El control constitucional del Parlamento y la juridificación de la vida política. *Revista de Derecho Político*, 117.
- Rodríguez-Patrón, P. (2021). Voluntarismo judicial y autonomía parlamentaria (o de la jurisprudencia constitucional sobre las facultades de las Mesas parlamentarias en la calificación y admisión a trámite de propuestas de comparecencia ante las Cámaras o sus Comisiones. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 25(1),
- Torres Muro, I. (1998). Los derechos de los parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 44.
- Torres Muro, I. (1999). La insospechada riqueza del artículo 23.2 CE. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 56.
- Torres Muro, I. (2010), El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española. *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, 6.
- Ugartemendía Eceizabarrena, J.I. y Donaire Villa, J. (2020). *La triple justiciabilidad de las reformas constitucionales. Garantías jurisdiccionales nacionales, supranacionales e internacionales*. Pamplona. Aranzadi
- Vidal Fueyo, C. (2020). Procedimientos de control de la constitucionalidad de la reforma constitucional en el ordenamiento español. *Reforma constitucional y defensa de la democracia*, CEPC y Universidad Oviedo, Madrid.
- Villaverde Menéndez, I. (2012). El control de constitucionalidad de las reformas constitucionales: ¿un oximorón constitucional?: comentario al ATC 9/2012. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30.

TITLE: *Evolution of the parliamentary amparo appeal in the Spanish constitutional justice system*

ABSTRACT: *This paper examines the evolution and current situation of the parliamentary amparo appeal in the Spanish constitutional justice system. The article analyzes how this procedural mechanism has been exercised and the response of the Constitutional Court. Previously, several issues are discussed in the light*

of the Constitutional Judgments: the legal nature, the purpose, and particularities of the parliamentary amparo appeal.

RESUMEN: *Este trabajo examina la evolución y el estado actual del recurso de amparo parlamentario en el sistema español de justicia constitucional. El artículo analiza cómo se ha utilizado este mecanismo procesal por los sujetos legitimados y cuál ha sido la respuesta del Tribunal Constitucional. Con carácter previo, se abordan varias cuestiones a la luz de la jurisprudencia constitucional: la naturaleza jurídica, la finalidad y las particularidades del recurso de amparo parlamentario.*

KEY WORDS: *Constitutional Court, Parliamentary amparo appeal, fundamental rights, Parliament,*

PALABRAS CLAVE: *Tribunal Constitucional, recurso de amparo parlamentario, derechos fundamentales, Parlamento.*

FECHA DE RECEPCIÓN: 12.02.2024

FECHA DE ACEPTACIÓN: 19.09.2024

CÓMO CITAR/ CITATION: Gómez Lugo, Y. (2024). Evolución del recurso de amparo parlamentario en el modelo español de Justicia Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 54, 351-388.