

Año 2023

Nº 24

CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA • UNIVERSIDAD DE CASTILLA-LA MANCHA

Anuario



C y **P**arlamento
Constitución

LA INTERVENCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO: UN COMENTARIO AL ATC
177/2022 DE 19 DE DICIEMBRE

THE INTERVENTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT
IN THE PARLIAMENTARY PROCEDURE: A COMMENTARY ON ORDER
177/2022 OF 19 DECEMBER

María Ruiz Dorado¹

Universidad de Castilla-La Mancha

Profesor.mrdorado@uclm.es

Cómo citar/Citation:

RUIZ DORADO, M., “La intervención del Tribunal Constitucional en el procedimiento parlamentario: un comentario al ATC 177/2022 de 19 de diciembre”, *Anuario Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla-La Mancha y Universidad de Castilla-La Mancha, nº 24, 2023.

ORCID: 0009-0000-1343-624X

Recibido: 01-09-2023

Aceptado: 15-09-2023

Resumen: El reciente ATC 177/2022 de 19 de diciembre es una de las decisiones del Tribunal Constitucional español que más polémica ha generado, tanto en la doctrina como en la sociedad española, a lo largo de los más de 40 años de existencia del sumo garante intérprete de la Carta Magna. Además de las cuestiones de fondo relativas al recurso de amparo parlamentario presentado por varios diputados nacionales por presunta vulneración del art. 23 CE (*ius in officium*) fruto de la decisión de la Mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022 (por la que se admitió a trámite las enmiendas parciales 61 y 62 a la proposición de ley orgánica que se estaba tramitando); deviene relevante la adopción, un tanto cuestionable, por parte del Alto Tribunal de una medida cautela *inaudita parte* que supuso la paralización del procedimiento legislativo de dicho Proyecto, como consecuencia de la insuficiencia de recursos parlamentarios efectivos que garanticen dicho derecho fundamental.

¹ Profesora Asociada de Derecho Constitucional.

Palabras Clave: Tribunal Constitucional; recurso de amparo parlamentario, medida cautelar *inaudita parte*, *ius in officium*.

Abstract: The recent Order 177/2022 of 19 December is one of the decisions of the Spanish Constitutional Court that has generated most controversy, both in doctrine and in Spanish society, throughout the more than 40 years of existence of the supreme guarantor interpreter of the Constitution. In addition to the substantive issues relating to the appeal for parliamentary protection filed by several national deputies for alleged violation of art. 23 CE (*ius in officium*) resulting from the decision of the Bureau of the Justice Commission of 12 December 2022 (by which partial amendments 61 and 62 to the Bill being processed were admitted for processing)- The High Court's adoption, somewhat questionable, of a precautionary measure *inaudita parte* which led to the paralysation of the legislative procedure of this Bill, as a consequence of the insufficiency of effective parliamentary resources to guarantee this fundamental right, becomes relevant.

Key Words: Constitutional Court; Appeal for parliamentary protection; precautionary measure *inaudita parte*; *ius in officium*.

1. Introducción

En los últimos años vivimos un panorama político convulso en el que la gobernabilidad resulta inestable debido a la falta de entendimiento, y en muchos casos de lealtad institucional, de los grupos parlamentarios españoles.

Dicha inestabilidad, tanto gubernativa como parlamentaria, tiene como consecuencia directa que se lleven a cabo actuaciones no del todo ortodoxas que, frecuentemente, devienen contrarias al ordenamiento jurídico español. Cada vez son más frecuentes el uso de los recursos de amparo parlamentarios con el fin de que el Tribunal Constitucional, en su calidad de sumo garante, restablezca las eventuales vulneraciones de derechos fundamentales (sobre todo los reconocidos en el art. 23 CE); sin que ello esté exento de polémica.

Como se puede advertir, la mala praxis parlamentaria unida a la falta de consenso de las diferentes fuerzas políticas – incluso el abuso de las fuerzas políticas mayoritarias frente a las minorías parlamentarias que atenta contra la esencia del pluralismo- afecta tanto a principios como a derechos fundamentales característicos no sólo de los estados democráticos, sino del Estado de Derecho (*vgr.* art. 9.1 CE: sometimiento de los poderes público a la Constitución y a las leyes; art. 23 CE *ius in officium...*).

Por otro lado, las diferentes casuísticas, como sucede en el presente caso, han puesto de manifiesto las lagunas legales que adolece nuestra normativa de tramitación parlamentaria, especialmente en materia de recursos efectivos. De ahí que este caso resulte especialmente ilustrativo, así como el papel de garante y contrapeso que ejerce el Tribunal Constitucional.

2. Antecedentes que dieron lugar al recurso de amparo parlamentario objeto del ATC 177/2022

Antes de comenzar a analizar los hechos objeto de recurso de amparo parlamentario por parte de 12 diputados del Partido Popular, conviene realizar un repaso de los hechos previos que dieron lugar a esta impugnación.

Los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos- En Comú Podem- Galicia en Común, presentaron dos enmiendas parciales (n. 61 y 62) 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 (Exp: 122/000271). Conviene precisar que dichas enmiendas parciales tenían como objeto introducir la reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ) y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC); alterando aspectos de carácter institucional que no guardaban relación directa con la proposición de ley orgánica que se estaba tramitando.

Por acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022, de admitieron a trámite las mencionadas enmiendas parciales. Ante tales circunstancias, los 12 diputados del grupo parlamentario Popular (que posteriormente interpusieron el recurso de amparo objeto del presente trabajo), en ejercicio de las facultades que les atribuye el art. 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982, ese mismo día, solicitaron su reconsideración.

El 13 de diciembre de 2022, se emitió el Acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia, mediante el cual se decide no convocar a la mesa de dicha Comisión para resolver la reconsideración planteada por los diputados del Partido Popular. Además, se convocó para dos días después (15 de diciembre de 2022) sesión de la Comisión de Justicia, en cuyo orden del día se encontraba el debate de la proposición de ley (y, por ende, de las enmiendas 61 y 62), lo que conllevaría previsiblemente su aprobación y el hecho de que la solicitud de reconsideración quedaba sin resolverse.

Fruto de tales acontecimientos, los 12 diputados del Congreso de los Diputados del grupo parlamentario Popular que habían solicitado la reconsideración, presentaron demanda de amparo el 14 de diciembre de 2022, es decir, interpusieron un recurso de amparo parlamentario a la luz del art. 23 de la Constitución española de 1978 (en adelante, CE) como veremos.

3. El recurso de amparo parlamentario interpuesto por 12 diputados del Partido Popular: pretensiones y fundamentación

El recurso de amparo objeto de comentario se interpone contra dos resoluciones parlamentarias: por un lado, contra el acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022, por medio del cual, como hemos señalado con precedencia, se admitió a trámite, entre otras, las enmiendas parciales 61 y 62 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. Por otro, contra el acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia de 13 de diciembre de 2022, al que también hemos aludido con anterioridad, por medio del cual se decide no convocar a la mesa de la Comisión de Justicia al objeto de resolver la reconsideración planteada el 12 de diciembre por los diputados que ahora interponen el recurso de amparo.

La fundamentación de tales impugnaciones y que, a juicio de dichos parlamentarios, legitiman la interposición del mencionado recurso se puede sintetizar en las siguientes alegaciones vertidas:

- Que, mediante la presentación de las mencionadas enmiendas, los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos- En Comú Podem- Galicia en Común, han cometido fraude de ley; puesto que, pretenden llevar a cabo modificaciones de aspectos institucionales que afectan a la independencia del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. A juicio de los demandantes de amparo, con dichas enmiendas parciales, se persigue sortear las garantías del procedimiento de tramitación legislativa que el ordenamiento jurídico español consagra; cuestión que consideran que merma tanto su derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo, como su derecho a la representación política de la ciudadanía en su conjunto (art. 23.1 y 2 CE, respectivamente).
- Que, la reforma pretendida adolece de vicios formales y materiales. Desde la perspectiva formal, la tramitación se ha llevado a cabo de forma críptica, minimizándose las garantías de publicidad y debate. Desde el punto de vista material: se priva, al Alto Tribunal, de la competencia de verificar los nombramientos (eliminación de su estatuto de independencia); así como, a juicio de los 12 parlamentarios impugnantes, con la derogación de la exigencia constitucional de renovación por tercios del Tribunal, se persigue la obtención de una mayoría favorable al Gobierno en dicho órgano constitucional. Y, en lo que respecta al Consejo General del Poder Judicial, “se pervierte el sistema de nombramiento [...] eliminando su *quorum* ordinario [...] y limitando la capacidad de propuesta de candidatos y el derecho de voto a uno de dos de los magistrados propuestos, conculcando de este modo el art. 151.1 CE”.
- Además, se ponen de manifiesto que el contenido de las enmiendas 61 y 62 no guarda relación alguna con el objeto de la proposición de ley orgánica

que se está tramitando; contraviniéndose, de este modo, la reiterada doctrina del propio Tribunal Constitucional (*vgr.* 115/2019, de 16 de octubre). Falta de conexión material que, en palabras de los demandantes de amparo, supone una vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, “que incluye el derecho a que no se admitan en la tramitación de una ley enmiendas parciales sin conexión de homogeneidad con el texto o evidente y palmariamente inconstitucionales”.

- Que la decisión del presidente de la Comisión de Justicia de no convocar a la mesa de dicha Comisión, con el fin de resolver la solicitud de reconsideración planteada el 12 de diciembre de 2022 contra los acuerdos de la Mesa de admisión a trámite de las enmiendas parciales 61 y 62, supone la firmeza de los acuerdos impugnados en amparo, al no cabe recurso efectivo alguno.

Resulta interesante que, además de la solicitud de que se otorgue amparo por dichas presuntas violaciones de los mencionados derechos, los recurrentes solicitan la adopción de una medida cautelar *inaudita parte* que permita la suspensión de la tramitación parlamentaria de las enmiendas 61 y 62 *ex art.* 56.2 y 6 LOTC; habida cuenta de que la continuación del *iter* parlamentario supondría una lesión irreparable para sus derechos fundamentales establecidos en el art. 23 CE. Del mismo modo, solicitan su adopción con carácter urgente ante la previsión de votación en la Pleno del Congreso de los Diputados convocada para el 15 de diciembre de 2022.

4. La solicitud de abstención o recusación de dos Magistrados del Tribunal Constitucional

Entre los días 14 a 16 de diciembre de 2022, tanto el grupo parlamentario Confederado de Unidas Podemos-En Comú Podem- Galicia en Común como el grupo parlamentario Socialista presentaron sendos escritos ante el Tribunal Constitucional, por los que se solicitaba, además de la personación en el proceso como partes interesadas, la abstención de los Magistrados D. Pedro José González-Trevijano Sánchez y D. Antonio Narváez Rodríguez, al considerar que tenía un interés directo o indirecto en la causa (art. 219.10 LOPJ).

Al respecto, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó tenerles por personados, debido al evidente interés legítimo que ostentaban en su condición de coadyuvantes de la parte demandada (art. 47.1 LOTC), pero decidió inadmitir a trámite las recusaciones de los Magistrados ya que en ese momento procesal care-

cían de legitimación para instar dicha solicitud, debido a la ausencia de constitución de la relación jurídico-procesal (aún no eran partes en el proceso: art. 80 LOTC, en relación con los arts. 101 LEC y 218.1 LOPJ).

En cuanto al fondo de la solicitud de recusación, el Pleno del Tribunal Constitucional, consideró infundadas las causas de recusación alegadas, por el hecho de que se tratasen de Magistrados cuyo mandato había expirado y estaban pendientes de renovación; insistiendo adicionalmente, en el hecho de que se trataba una “recusación selectiva”, puesto que no se pedía la recusación de todos los Magistrados con mandato expirado (que eran cuatro) sino solo la de dos de ellos.

5. La decisión del Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, con fecha 19 de diciembre de 2022, acordó:

- Admitir a trámite el recurso de amparo, por apreciar que “las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas no carecen *prima facie* de verosimilitud, atendiendo a la doctrina constitucional sobre el ejercicio del derecho de enmienda y la debida relación de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar”.

Para ello, el Alto Tribunal partiendo de la configuración de España como Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE), insiste en la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al resto de ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y en el papel del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución frente al resto de poderes del Estado. De lo que se esgrime que a pesar de que las Cortes Generales gozan de un papel central en nuestro sistema parlamentario, ello no es óbice para su sometimiento al imperio de la ley y para la limitación de sus actuaciones por parte del Tribunal Constitucional cuando se considere que se han excedido en el ejercicio de sus funciones o de los márgenes constitucionales.

Teniendo todo ello presente, y en aras a la comprobación del requisito de la especial trascendencia constitucional que ha de tener todo recurso de amparo *ex* art. 49.1 LOTC, el órgano constitucional considera que el recurso de amparo objeto de estudio va más allá de presunta vulneración de los derechos de determinados parlamentarios contemplados en el art. 23 CE, sino que afecta al bloque de constitucionalidad, en tanto en cuanto “están en juego las reglas de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y se modifica el sistema mismo de renovación establecido en el art. 159.3 CE y consecuentemente, la propia juris-

diccional constitucional”. Considerando, por lo tanto, que la cuestión planteada goza de relevancia social y tiene “consecuencias políticas generales”.

En cuanto a la vulneración del derecho de los diputados recurrentes al ejercicio del cargo representativo de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE), el Tribunal Constitucional, como indicamos al principio de este epígrafe, consideró que no carece de verosimilitud, a la vista de la doctrina constitucional sobre el ejercicio del derecho de enmienda y la debida relación de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar.

Recordando un caso precedente que fue objeto de atención por parte de dicho Tribunal (STC 119/2011), se ratifica en la inequívoca relación material que ha de existir entre las enmiendas y el texto enmendado, pues de lo contrario se podría recaer en un uso indebido de dicho instrumento legislativo, al “encubrir” bajo la figura de enmienda parlamentaria verdaderas iniciativas legislativas.

Tener por comparecidos en calidad de parte demandante a los diputados del grupo parlamentario Popular; y en la condición de coadyuvantes de la parte demandada, a los diputados de los grupos parlamentarios Socialista y Confederal Unidas Podemos- En Comú Podem- Galicia en Común. Si bien es cierto, que, en este último caso, reitera la carencia en este momento procesal de legitimación para instar la recusación de los magistrados del Tribunal Constitucional, “por no estar constituida la relación jurídico-procesal, sin que ello comporte vulneración del derecho al juez imparcial que garantiza el art. 24.2 CE”. Y, por ende, inadmite a trámite las solicitudes de recusación planteadas.

- Suspender cautelarmente, conforme al art. 56.6 LOTC, la tramitación parlamentaria de los preceptos fruto de las enmiendas parciales 61 y 62 presentadas (y ya aprobadas en sede del Congreso de los Diputados).

En este punto, el Tribunal Constitucional, tras hacer una disertación y un recordatorio de su doctrina sobre la medida cautelar *inaudita parte* de suspensión. En este sentido, el sumo garante de la Constitución reconoce que la medida de suspensión al amparo del art. 56.2 LOTC sirve para “impedir que el amparo pierda su finalidad en caso de que el acto impugnado haya consumado ya sus efectos cuando el Tribunal Constitucional dicte sentencia otorgando el amparo, en su caso (*periculum in mora*)”.

Pese a que reconoce que la regla general es la no suspensión del acto impugnado, si concurren los requisitos de irreversibilidad del perjuicio y de la urgencia excepcional de la medida procede otorgar la medida de suspensión. Centrándose en el acto objeto de amparo, el Tribunal Constitucional afirma la concurrencia de ambos requisitos toda vez que “la excepcionalidad del caso se pone de manifiesto, ante todo, por la extraordinaria celeridad con la que se sucedieron los trámites parlamentarios”.

El Tribunal Constitucional partiendo de que en el debate sobre la toma en consideración de la proposición de ley orgánica en el Pleno no constaban las enmiendas 61 y 62, y que dichas enmiendas fueron presentadas en el último momento del último día de plazo para la presentación de enmiendas parciales, los demandantes no pudieron prever dicha presentación al no tener conocimiento anterior. Del mismo modo, al día siguiente hábil de dicha presentación, la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados “aceptó su incorporación al informe de la ponencia para someterlas a ulterior deliberación y votación que se iba a celebrar al día siguiente por la mañana” (pese al informe negativo de los letrados de las Cortes Generales). Dicho Acuerdo de admisión a trámite, como recuerda el Tribunal Constitucional, fue objeto de solicitud de reconsideración que no recibió respuesta, más allá del Acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia, mediante el cual se decide no convocar a la mesa de dicha comisión para resolver la reconsideración planteada por los diputados del Partido Popular

Esta excepcional celeridad del *iter* procedimental en sede parlamentaria conecta, a juicio del Tribunal Constitucional, con el requisito del perjuicio irreversible. En esta línea, la Alta Corte considera que los recurrentes en amparo “no tuvieron, en el trámite parlamentario ningún medio de reaccionar contra la actuación parlamentaria que consideraban lesiva de su derecho al ejercicio de sus funciones representativas” y que “solamente el recurso de amparo les puede proporcionar ahora la oportunidad de invocar, sin merma irreversible de su *ius in officium*, la efectividad de su derecho fundamental”.

Por todo ello, el Tribunal Constitucional concluye afirmando que “de proseguir la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa en esos términos hasta su aprobación por el Pleno del Senado, la situación generada en el Congreso por la vulneración de derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE denunciada por los diputados recurrentes devendría irreversible, ya que esa lesión se habría consumado una vez aprobada la proposición de ley orgánica; el eventual otorgamiento del amparo tendría entonces una eficacia meramente declarativa, ya no reparadora”.

6. Breves consideraciones finales

Como advertíamos al inicio del presente trabajo, estamos viviendo un panorama de inestabilidad parlamentaria, en el que se llevan a cabo actuaciones más que cuestionables por parte de nuestros representantes. Tampoco está exento de polémica el Tribunal Constitucional con la problemática de renovación y las decisiones que ha tomado en los últimos tiempos.

Centrándonos en el caso objeto del ATC 177/2022, de 19 de diciembre podemos concluir los siguientes extremos:

En relación con las cuestiones de fondo, coincidimos con el Tribunal Constitucional a la hora de percibir la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes en amparo; en tanto en cuanto, *a priori*, parece que se ha empleado la figura de la enmienda para encubrir una auténtica iniciativa legislativa nueva. Y, todo ello, tiene su fundamentación en la falta (o si nos permiten ausencia) de relación y homogeneidad entre el objeto de las enmiendas y el texto de la proposición de ley que se quería modificar.

En lo relativo a la especial trascendencia constitucional, volvemos a coincidir con el Tribunal Constitucional a la hora de afirmar que no se trata de una simple vulneración de ciertos derechos de los parlamentarios, sino que tales actuaciones tienen una repercusión social: Y, máxime, cuando las enmiendas 61 y 62 modificaban aspectos institucionales de órganos constitucionales tan relevantes como el Consejo General del Poder Judicial y del propio Tribunal Constitucional.

Sin embargo, no coincidimos con la decisión del Alto Tribunal de conceder la medida cautelar *inaudita parte* al amparo del art. 56 LOTC. Las razones que nos llevan a sostener esta respetuosa discrepancia con el máximo garante de la Constitución se pueden sintetizar, *grosso modo*, en:

- Creemos que el Tribunal Constitucional se ha excedido en su interpretación a la hora de forzar la considerar que los actos son firmes a efectos del art. 42 LOTC, con base en la ausencia de respuesta a la solicitud de reconsideración y del Acuerdo de la presidencia de la Comisión de Justicia por el que se niega la convocatoria de la Mesa de dicha Comisión para tales efectos. El hecho de que existan lagunas legales o que los recursos previstos no sean efectivos no constituye, a nuestro juicio, un supuesto de hecho para que el Tribunal Constitucional abandone su faceta de legislador negativo y asuma funciones propias de las Cortes Generales.

- La adopción de la medida de suspensión supone, a nuestro juicio, una extralimitación del Alto Tribunal, toda vez que con su decisión y valoración de las cuestiones de fondo está realizando, de forma encubierta, un control de constitucionalidad previo de la norma, contrario a la Constitución y a la LOTC, con el pretexto de que cuando se resolviese el asunto su decisión sería meramente declarativa (como lo son en la mayoría de las ocasiones), causándose un perjuicio irreparable para los parlamentarios recurrentes en amparo.