



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

***El recurso de amparo parlamentario: la tutela
de los derechos fundamentales de los
parlamentarios por el Tribunal Constitucional.***

Elisa Alonso Lorenzo

Tutor: Dr. D. Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, a 20 de Julio de 2016

ÍNDICE GENERAL

1. INTRODUCCIÓN.	7
2. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS: LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	
2.1. El Proyecto de ley.	9
2.2. La tramitación en el Congreso de los Diputados.	10
2.3. La tramitación en el Senado.	12
2.4. La devolución del texto al Congreso de los Diputados.	12
3. EL ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: OBJETO, ELEMENTOS, LÍMITES Y DERECHOS AMPARABLES.	
3.1. El objeto del recurso de amparo parlamentario.	12
3.2. Los diferentes elementos y los límites del recurso de amparo parlamentario.	
3.2.1. <i>Los elementos subjetivos: la legitimación en sus dos vertientes.</i>	15
3.2.1.1. <i>La legitimación activa.</i>	15
3.2.1.1.1. <i>La persona directamente afectada.</i>	16
3.2.1.1.2. <i>El Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.</i>	19
3.2.1.1.3. <i>Cuestiones específicas: los Grupos y las agrupaciones parlamentarias.</i>	22
3.2.1.1.4. <i>Otras cuestiones.</i>	30
3.2.1.2. <i>La legitimación pasiva.</i>	31
3.2.2. <i>Los elementos objetivos y sus correspondientes límites.</i>	33
3.2.2.1. <i>Los actos de origen parlamentario.</i>	34
3.2.2.1.1. <i>¿A qué nos referimos con esta expresión?</i>	34
3.2.2.1.2. <i>Sus límites.</i>	36
3.2.3. <i>Los elementos de actividad: breve alusión a la notificación y al plazo de interposición del recurso de amparo.</i>	47

3.3. Los derechos susceptibles de recurso de amparo parlamentario.

3.3.1. <i>Consideraciones generales.</i>	48
3.3.2. <i>Cuestiones específicas.</i>	50
3.3.2.1. <i>El problema del límite entre constitucionalidad y legalidad: los artículos 23 y 24 de la Constitución Española.</i>	50
3.3.2.2. <i>La posición del Tribunal Constitucional como garante del estatus del parlamentario.</i>	54
3.3.2.3. <i>El canon de control de la constitucionalidad de los actos y decisiones de las Cámaras.</i>	62
3.3.2.4. <i>La prerrogativa de la inviolabilidad.</i>	64
3.3.2.5. <i>Los contenidos constitucionales conexos.</i>	65
3.3.3. <i>Clasificación de los recursos de amparo parlamentarios en relación con los derechos fundamentales tutelados.</i>	67
3.3.4. <i>¿Cómo se protegen estos derechos?: la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional tras la reforma introducida por la LO 6/2007, de 24 de mayo.</i>	69

4. EL PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL EX ARTÍCULO 42 DE LA LOTC.

4.1. Las especialidades del procedimiento y los requisitos previos a la interposición del recurso.

4.1.1. <i>Introducción.</i>	74
4.1.2. <i>La lesión actual y efectiva.</i>	74
4.1.3. <i>El plazo de interposición del recurso de amparo, ex artículo 42 de la LOTC.</i>	76
4.1.4. <i>La firmeza del acto o decisión.</i>	79
4.1.4.1. <i>Consideraciones generales.</i>	79
4.1.4.2. <i>El recurso de reconsideración.</i>	81

4.2. El inicio del procedimiento: la interposición de la demanda de amparo.

4.2.1. <i>Introducción: a qué nos referimos con “demanda de amparo”.</i>	85
4.2.2. <i>Los elementos formales y materiales de la demanda de amparo.</i>	86
4.2.3. <i>La presentación de la demanda de amparo.</i>	88
4.2.4. <i>El contenido de la demanda de amparo.</i>	88

4.2.4.1. <i>El sustrato fáctico de la pretensión.</i>	88
4.2.4.2. <i>La identificación del acto u actos impugnados.</i>	89
4.2.4.3. <i>Los fundamentos jurídicos.</i>	89
4.2.4.4. <i>La justificación de la especial trascendencia constitucional.</i>	91
4.2.4.5. <i>La concreción de la pretensión o del amparo que se solicite en el petitum.</i>	92
4.2.5. <i>La documentación que acompaña a la demanda de amparo.</i>	93
4.2.6. <i>La postulación y la representación.</i>	94
4.3. El proceso y su tramitación: la fase de admisión, el trámite de alegaciones y los incidentes procesales.	
4.3.1. <i>La fase de admisión.</i>	95
4.3.1.1. <i>Los motivos de inadmisión del recurso de amparo.</i>	95
4.3.1.2. <i>Consideraciones generales sobre el procedimiento de amparo.</i>	100
4.3.2. <i>El trámite de alegaciones.</i>	101
4.3.3. <i>Los incidentes procesales.</i>	102
4.3.3.1. <i>El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.</i>	102
4.3.3.2. <i>La acumulación.</i>	103
4.3.3.3. <i>La suspensión y otras medidas cautelares.</i>	103
4.3.3.4. <i>La prueba.</i>	105
4.4. La resolución del procedimiento: la sentencia de amparo y otras formas excepcionales de terminación del recurso de amparo.	
4.4.1. <i>Planteamiento general.</i>	105
4.4.2. <i>La sentencia de amparo.</i>	107
4.4.2.1. <i>Estructura y contenido de las sentencias de amparo.</i>	108
4.4.2.2. <i>Peculiaridades de las sentencias de amparo parlamentario: consideraciones básicas.</i>	110
4.4.2.3. <i>Análisis específico de los diferentes pronunciamientos contenidos en los fallos estimatorios.</i>	111
4.4.2.4. <i>Caso particular del artículo 23 de la Constitución Española.</i>	122
4.4.3. <i>Otras formas excepcionales de terminación del recurso de amparo: la pérdida del objeto y el desistimiento.</i>	123

4.5. La ejecución y la impugnabilidad de las sentencias dictadas en amparo.	
4.5.1. <i>La ejecución.</i>	124
4.5.2. <i>La impugnabilidad de las sentencias de amparo y los recursos que cabe interponer frente a otra clase de resoluciones.</i>	125
5. LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY ORGÁNICA 6/2007, DE 24 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	
5.1. Introducción.	125
5.2. Nuevo requisito: la especial trascendencia constitucional (ETC).	127
5.3. Modificación en el trámite de admisión.	128
5.4. Modificación del incidente de nulidad de actuaciones.	129
5.5. Valoración de la reforma.	129
6. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TRAS LA REFORMA DE 2007.	
6.1. Sentencias de amparo parlamentario dictadas por el Tribunal Constitucional entre los años 2007 y 2016.	130
6.2. Autos de amparo parlamentario dictados por el Tribunal Constitucional entre los años 2007 y 2016.	133
7. CONCLUSIONES.	134
8. BIBLIOGRAFÍA, FUENTES Y ANEXOS.	
8.1. Bibliografía y fuentes utilizadas.	
8.1.1. <i>Libros y artículos de revistas.</i>	139
8.1.2. <i>Jurisprudencia consultada.</i>	142
8.2. Anexos.	
8.2.1. <i>Cuadros estadísticos.</i>	145

RESUMEN.

El presente trabajo viene a abordar una de las cuestiones más específicas y relevantes del recurso de amparo constitucional, teniendo en cuenta que nos encontramos ante la única vía por la que pueden verse tutelados los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Si bien no es ésta la variante procesal más concurrida de entre todas las existentes, será objeto de un estudio exhaustivo con el fin de comprender la configuración otorgada por el Tribunal Constitucional a la figura de amparo del artículo 42 LOTC. Configuración que, por otra parte, ha experimentado una manifiesta transición, desde una postura restrictiva a la hora de controlar los actos y decisiones sin fuerza de ley de las Cámaras legislativas hasta una intervención con pocas limitaciones sobre el proceder parlamentario, siempre y cuando con ello se proporcione cobertura a derechos de tan amplio espectro como los garantizados en los artículos 14, 23 y 24 de la Constitución Española.

¿Se ha logrado alcanzar el objetivo pretendido? ¿Es eficaz el mecanismo que se ha implantado para proteger los derechos fundamentales de los parlamentarios? Éstas y otras muchas cuestiones vamos a resolverlas a continuación.

PALABRAS CLAVE.

Recurso de amparo parlamentario; derechos fundamentales; Constitución Española; Tribunal Constitucional; parlamentario; actos sin valor de ley; jurisprudencia; especial trascendencia constitucional.

ABSTRACT.

The present article comes to treat one of the most specific and relevant issues about the “amparo” appeal, considering that we are in the only way to protect the fundamental rights of the parliamentarians.

While this isn't the busiest procedural variant among all existing, it will be the subject of an exhaustive study in order to understand the configuration given by the Constitutional Court to “amparo's” figure of the article 42 LOTC. Configuration that, on the other hand, has experienced a manifest transition, from a restrictive stance to control the acts and decisions worthless of law of the legislative Chambers to an intervention with few limitations on parliamentary procedure, always when coverage is provided to broad spectrum rights as the rights guaranteed in the articles 14, 23 y 24 of the Spanish Constitution.

Have we achieved the intended objective? How effective is the mechanism that has been implemented to protect the fundamental rights of parliamentarians? These and many other issues we will resolve now.

KEY WORDS.

Parliamentary “amparo” resources; fundamental rights; Spanish Constitution; Constitutional Court; parliamentarian; acts worthless of law; jurisprudence; special constitutional significance.

1. INTRODUCCIÓN.

El sistema español de justicia constitucional viene caracterizado por la existencia de ciertos mecanismos que fueron instaurados por el constituyente –siguiendo un modelo concentrado en un único órgano *ad hoc*– con el fin de proteger y garantizar los derechos que aparecen reconocidos en nuestra Constitución.

Pues bien, uno de ellos es el recurso de amparo en su vertiente parlamentaria, bajo el manto del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Se trata de un instrumento jurídico imprescindible para la salvaguarda de los derechos fundamentales de aquellos sujetos que, estando constitucionalmente legitimados, puedan verse afectados por algún acto o decisión sin valor de ley procedente del Parlamento, tanto estatal como autonómico, o de sus órganos y articulaciones. Y es que uno de los principales problemas que podríamos llegar a tener, de no ser porque se ha configurado este mecanismo, sería la preocupante cifra de transgresiones constitucionales que quedarían impunes ante la carencia de cualquier otra vía alternativa de protección.

Por ello, y a pesar de que no faltó alguna voz que durante la discusión de nuestra Norma Fundamental defendiera que no era conveniente establecer un recurso de este tipo otorgando su conocimiento al Tribunal Constitucional, se terminó por implantar y por atribuir la competencia al máximo intérprete de la Constitución.

Como veremos en lo sucesivo, este trabajo tiene un objetivo muy claro y es comprender de la mejor forma posible “la tutela de los derechos fundamentales de los parlamentarios por el Tribunal Constitucional”, expresión que se desprende explícitamente hasta de su propio título. A estos efectos, comenzaremos nuestro estudio con una breve exposición de los antecedentes legislativos, esto es, del Proyecto de ley y toda su respectiva tramitación parlamentaria, lo cual nos permitirá conocer incluso que la incorporación de esta figura de amparo no es del todo novedosa para el ordenamiento jurídico español. Además, de estos primeros resquicios se derivarán muchos de los aspectos o elementos característicos del amparo *ex* artículo 42 de la LOTC, tales como su carencia de fuerza de ley, el plazo para la interposición del recurso, etc.

Seguidamente, conviene hacer un análisis específico de este precepto porque es necesario saber cuál es el objeto del recurso, las partes que están legitimadas –tanto en su vertiente activa como pasiva–, cuestiones que van a suscitar nos dudas y a resaltar las distintas peculiaridades que nos ofrece una jurisprudencia constitucional bastante consolidada con el paso de los años y la experiencia del propio Tribunal.

Casos ejemplificativos de todo ello, que nos ayuden a comprender mejor este estudio, podremos encontrarlos al examinar los actos de origen parlamentario y aquellos límites a los que se ven sujetos.

Sin duda, ni qué decir tiene que uno de los aspectos más importantes que vamos a tratar es el de los derechos susceptibles de ser amparados por esta vía, derechos que nos suscitan problemas tan debatidos doctrinalmente como los relativos al límite entre constitucionalidad y legalidad, la posición del Tribunal Constitucional como garante del estatus del parlamentario, los contenidos constitucionales conexos, entre otros. Cuestiones que no sólo trataremos desde una perspectiva teórica, sino que conviene ver cómo el propio órgano constitucional se encarga de resolver.

A posteriori, otro de los puntos clave del trabajo es aquel donde exponemos todas aquellas especialidades del procedimiento seguido para interponer y tramitar un amparo parlamentario. En este sentido, el plazo de interposición del recurso previsto en el art. 42 LOTC ha sido objeto de muchas discrepancias cuando se ha pretendido justificar su generosa amplitud. Además, podemos destacar también otro tipo de requisitos característicos como la concurrencia de una lesión actual y efectiva o la firmeza del acto impugnado, antes de introducirnos en el resto de fases o trámites que nos conduzcan hasta la resolución definitiva. Aspecto este último de gran relevancia en cuanto se trate de fallos estimatorios, pues a estos efectos existe una dilatada jurisprudencia que no pierde detalle, sobre todo cuando se produce la vulneración de derechos de configuración legal, como el reconocido en el art. 23 de la Constitución.

En último término, un estudio específico de este tipo no puede terminar sin que analicemos las modificaciones introducidas por una de las reformas más recientes e importantes en esta materia que es aquella llevada a cabo por Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, motivada por la cantidad ingente de recursos de amparo interpuestos en la sede del Tribunal Constitucional, que terminaban por colapsar cada vez más su actividad y su normal funcionamiento y desarrollo. Por tanto, se instaura una tendencia a objetivar el recurso, sobre todo a través de los criterios de admisión a trámite. Apartado que, a su vez, complementamos con una relación de autos y sentencias dictadas por el órgano constitucional desde el año 2007 hasta nuestros días.

Pues bien, este trabajo pretende ofrecer una visión específica sobre todas aquellas cuestiones o problemas que puedan llegar a suscitarse en la práctica durante la supervisión de las Cortes Generales, de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, así como de sus respectivos órganos, durante el desempeño de sus funciones, y cómo todo ello puede concluir en una posible vulneración o lesión de los derechos fundamentales de los miembros de estas Cámaras.

Por tanto, la justicia constitucional se ha terminado consolidando como garantía de la supremacía de la Constitución, más allá de la paradoja que puede suponer, en virtud del principio democrático, que el órgano de representación directa de los ciudadanos sea objeto de control siquiera por otro órgano con una legitimidad democrática menor.

2. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS: LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

En primer lugar, antes de introducirnos en cuestiones más específicas y ampliar nuestros conocimientos en todo lo relativo a un tema tan extenso como es el que nos atañe en este trabajo, convendría centrar la atención en matizar e interpretar una serie de antecedentes legislativos marcados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, jurisprudencia que ha contribuido a forjar un importante cuerpo doctrinal de suma utilidad para el entendimiento y aplicación de nuestra Carta Magna.

Así pues, debemos proceder a un análisis del tratamiento y desarrollo, o, en otras palabras, de la tramitación parlamentaria del artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, ya que resulta clara la virtualidad de la figura del amparo consagrada en dicho precepto. Pero, ahora bien, su incorporación al ordenamiento jurídico español no es totalmente novedosa, dado que una institución similar se introdujo por la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933, la cual determinaba en su artículo 45.1 que el recurso de amparo cabría siempre que “exista acto concreto de autoridades gubernativa, judicial o de cualquier otro orden, que con respecto a un individuo determinado haya infringido alguna de las garantías relacionadas en el anterior artículo”. La Guerra Civil española truncó la aplicabilidad del ordenamiento jurídico republicano y, por consiguiente, del precepto citado¹.

Podrá comprobarse de lo expuesto en adelante que la tramitación parlamentaria de dicho precepto resalta algunos puntos o elementos de interés, como pueden ser la legitimación, el objeto e incluso el plazo de interposición, cuestiones que han ido variando, pero, sobre todo, se constata el amplio consenso de las fuerzas políticas en cuanto a su configuración.

2.1. El Proyecto de ley.

Como veremos a continuación, el contenido del artículo 42 de la vigente Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional ya formaba parte del artículo 46 del texto remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, publicado en su respectivo B.O.C.G., en los siguientes términos:

Artículo 46.

¹ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis: “Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *ex* artículo 42 de la LOTC”. En: *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional* (coord. Pablo Lucas Verdú). Comares, Granada, 1998, pág. 9.

1. “Cuando por ley, o por disposición o acto con valor de ley formal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, que hubieren de ser cumplidos directamente sin previo requerimiento o acto de sujeción individual, se violen o pongan en peligro actual o inmediato los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, la persona directamente afectada, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, podrá interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

El recurso de amparo deberá interponerse en el plazo de tres meses, a contar desde el día siguiente a la publicación de la ley, o acto o disposición con valor de ley formal. La falta de impugnación directa no será obstáculo, sin embargo, para recabar posteriormente el amparo constitucional frente a actos del Poder Público, fundados en la norma que se reputa inconstitucional”.

2. “Las demás decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, fuesen firmes”.

Si analizamos el primer apartado del presente artículo, observamos que se está reconociendo una amplísima legitimación a la hora de formular o interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, ya que se concede que sea posible tanto para todas aquellas personas directamente afectadas, como, asimismo, para el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, ante la violación o puesta en peligro actual o inmediato de los derechos y libertades protegidos por el amparo constitucional como consecuencia de la aplicación de leyes, disposiciones o actos con valor de ley formal emanados del Estado o de las Comunidades Autónomas.

Por tanto, en un principio, no sólo merece destacarse tan extensa legitimación, sino que, además, resulta que cabría la posibilidad de impugnar directamente leyes mediante la interposición del recurso de amparo constitucional. Razones más que suficientes para que, como veremos en lo sucesivo, se suprimiese este apartado, puesto que supondría un considerable colapso del Tribunal debido a la ingente cantidad de recursos de amparo que podrían presentarse, incrementando todavía a mayores la gran cifra que anualmente maneja esta institución en la actualidad.

En cuanto al segundo apartado del citado artículo 46, va perfilando ya la configuración del recurso de amparo frente a actos parlamentarios sin valor de ley, asimilándose al contenido del vigente artículo 42 de la LOTC².

2.2. La tramitación en el Congreso de los Diputados.

² DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, *op. cit.* Pág. 12. En los mismos términos señala: ARCE JANÁRIZ, Alberto: “Artículo 42”. En *Comentarios a la LOTC* (coord. Juan Luis Requejo Pajés): Tribunal Constitucional y BOE, Madrid, 2001, págs. 655-656.

En primer lugar, aquí conviene destacar la fase de enmiendas que tuvo lugar en el plazo de ocho días hábiles tras la publicación del Proyecto de ley el 24 de mayo de 1979.

Consta que se presentaron un total de 297 enmiendas, de las cuales cuatro afectaban al precepto objeto de la cuestión (enmiendas núm. 10 del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, núm. 175 del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, núm. 218 del Grupo Parlamentario Andalucista y núm. 264 del Grupo Parlamentario Comunista) y, concretamente, dos de estas últimas propugnaban la supresión completa del artículo 46. Ahora bien, nos interesa hacer alusión a la enmienda número 175, del Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, que es aquella que nos ofrece una justificación a la mencionada pretensión. Así, como se reproduce literalmente: “este artículo incorpora una clara desvirtuación del recurso de amparo, introduciendo por una vía falsa una amplia legitimación de los particulares para interponer recursos de inconstitucionalidad cuando, para éstos, la propia Constitución tasa y limita muy concretamente el número de personas u órganos legitimados”³. Por lo tanto, lo que directamente se viene a indicar es que consideran que el artículo 161 de la Constitución no prevé tal ampliación de la legitimación a los particulares para poder presentar recursos directos de inconstitucionalidad a través de la vía de amparo y, en consecuencia, a resultas de esta enmienda, este amparo frente a leyes y actos con valor de ley fue suprimido en el trámite de Ponencia del Congreso.

Por otra parte, cabe destacar, en relación al plazo de interposición del recurso, otra de las enmiendas presentadas: la número 218, del Grupo Parlamentario Andalucista, que reza así “debe eliminarse la mención del plazo de tres meses, por las repetidas razones de imprescriptibilidad y no caducidad de la acción constitucional”, proponiendo que la redacción adecuada sea la siguiente “el recurso de amparo podrá interponerse en cualquier momento desde el día siguiente...”⁴. Es aquí cuando empezamos a ver los primeros vestigios de una de las cuestiones más problemáticas que nos suscita la figura del recurso de amparo parlamentario, y es que a día de hoy cabe preguntarnos por qué se mantiene tal plazo de tres meses para su formulación, a diferencia de lo que previsto en los artículos 43.2 y 44.2 de la LOTC, que respectivamente prevén un plazo de veinte días cuando el recurso se dirige contra actos administrativos y de treinta días cuando se interpone contra actos judiciales. Incluso, como podemos apreciar, este grupo parlamentario opta por invocar directamente la imprescriptibilidad y no caducidad en vía constitucional.

Concluido el plazo de presentación de enmiendas, la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso emitió un informe, publicado en el correspondiente B.O.C.G. del Congreso de los Diputados, en cuyo contenido apreciamos cómo se procede a aceptar la enmienda número 175 y a suprimir el apartado primero del artículo 46, permaneciendo, en cambio, la redacción que ya figuraba en el Proyecto de ley respecto al segundo inciso, limitándose a introducir alguna que otra variación de estilo.

³ SANTAMARÍA PASTOR, J. Alfonso: “Tribunal Constitucional”. En: *Trabajos Parlamentarios*: Servicio de Estudios y Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1980, pág. 86 y sigs.

⁴ SANTAMARÍA PASTOR, J. Alfonso, *op. cit.* Pág. 102 y sigs.

Asimismo, en la fase sucesiva, el Dictamen de la Comisión no incluyó modificación alguna respecto del texto del informe de la Ponencia. Simplemente, es en ésta cuando se procede a instaurar definitivamente la numeración del precepto como artículo 42.

El debate en Pleno de esta cuestión se realizó sin mayor discusión, por lo que se procedió a su publicación en su respectivo B.O.C.G. y a continuar la tramitación en la Cámara Alta, el Senado.

2.3. La tramitación en el Senado.

El Proyecto de Ley, como en el resto de fases de tramitación parlamentaria, se publicó en su correspondiente B.O.C.G. del Senado, tramitándose por el procedimiento de urgencia.

Ante esta Cámara de representación territorial, tanto en Ponencia, como Comisión y Pleno, sus miembros otorgaron apoyo unánime, dando por finalizado el íter parlamentario introduciendo de nuevo algunas variaciones de estilo⁵.

2.4. La devolución del texto al Congreso de los Diputados.

Una vez devuelto el texto del Proyecto al Congreso de los Diputados, se procedió a aprobar, sin ninguna connotación a mayores, el artículo 42 en su versión definitiva, que reproduce literalmente lo siguiente:

Art. 42.

“Las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de la Cámara o Asambleas, sean firmes”.

El texto de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, se terminó publicando en el Boletín Oficial del Estado de 5 de octubre de 1979.

3. EL ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: OBJETO, ELEMENTOS, LÍMITES Y DERECHOS AMPARABLES.

3.1. El objeto del recurso de amparo parlamentario.

⁵ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, *op. cit.* Pág. 15.

Como acabamos de ver, atendiendo al contenido expresado en el artículo 42 de la LOTC, son objeto del recurso de amparo constitucional, en su modalidad parlamentaria, las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes –Congreso de los Diputados y Senado– y de sus articulaciones conjuntas, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de cualquiera de sus órganos, siempre y cuando vulneren los derechos y libertades susceptibles de protección por el amparo del Tribunal Constitucional⁶.

Por tanto, *a priori*, lo que se está garantizando de manera expresa es la sujeción del Parlamento, tanto estatal como autonómico, a la jurisdicción de amparo, siendo condición necesaria, pero no suficiente, que los actos impugnables por esta vía sean de naturaleza parlamentaria, es decir, “actos de Parlamento” y no “actos en Parlamento”⁷. Con todo esto queremos indicar que la autoría de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas puede ser perfectamente entendida como imputabilidad orgánica, bien del acto mismo, o bien de sus efectos. Pues bien, siguiendo este criterio vemos como resulta inviable, por la misma razón, demandar a los Grupos Parlamentarios. La litigiosidad que las actuaciones de los miembros de las Cámaras representativas pueda ocasionar siempre será resuelta ante la jurisdicción ordinaria, sin perjuicio de que, agotada esta vía, pueda impugnarse mediante recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

En el estudio que se sigue sobre el origen del recurso de amparo por esta vía del artículo 42 de la LOTC no es necesaria la confección de una teoría general de los actos parlamentarios⁸, sino que a los efectos de este recurso sólo interesa que se trate de un acto que proceda del Parlamento o sus órganos y que manifieste capacidad para vulnerar un derecho fundamental o una libertad pública. Esta ha sido siempre la voluntad del Tribunal Constitucional, la cual podemos corroborar ya desde sus primeras Sentencias, como es el caso de la STC 101/1983 en su F.J. 3º, donde viene a exponer lo siguiente: “... el hecho de que el acto impugnado sea de simple constatación, o que se limite a aplicar la voluntad contenida en la norma, carece de entidad a efectos del recurso, en el que lo relevante es si existe o no un acto de los poderes públicos –incluso la actuación por vía de hecho– que pueda, hipotéticamente, haber violado un derecho o libertad fundamental susceptible de amparo, todo ello de acuerdo con el artículo 41 de la LOTC”.

Pues bien, este tipo de aclaraciones no hace más que permitirnos diferenciar cuáles son las actuaciones susceptibles del control por esta vía, que, junto con la descripción posteriormente expuesta de los elementos concernientes al recurso de amparo parlamentario, completarán nuestra visión técnica o teórica para proceder ya, desde una perspectiva práctica, a interpretar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

No obstante, cabe decir con carácter previo que, en lo relativo al objeto del recurso de amparo parlamentario, la redacción de este precepto también puede suscitar alguna duda.

⁶ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, *op. cit.* Pág. 16.

⁷ ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Pág. 657 y sigs.

⁸ En este sentido se puede considerar el trabajo de PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”. *Revista de Derecho Político*, n° 9, 1981, pág. 67 y sigs.

Así, al enunciar “decisiones” o “actos” de forma adversativa podemos pensar que constituyen dos tipos de manifestación de la voluntad parlamentaria totalmente diferentes y que, asimismo, aquel otro ejercicio de potestad no integrable en dichas categorías quedaría exento de control por esta vía de amparo.

Pues bien, en primer lugar es conveniente precisar ambos términos en base a la definición que habitualmente concibe el Tribunal Constitucional. Por tanto, entendemos por *acto parlamentario*: la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por alguna de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad reconocida en la Constitución, el Estatuto de Autonomía o el Reglamento de organización y de funcionamiento interno⁹. Y, en cuanto al término *decisión*, cabe indicar que puede vincularse a aquellas actividades generales de las Cámaras que exteriorizan de una forma especial la voluntad parlamentaria en el ejercicio de sus correspondientes funciones, como sucede con los acuerdos de Pleno, de la Comisión, etc. O bien, puede tratarse de declaraciones normativas sin rango de ley emanadas de las Asambleas, como son las normas integradoras e interpretativas del Reglamento parlamentario.

Una vez analizado todo esto desde una perspectiva teórica, si atendemos a la práctica seguida por el Tribunal Constitucional, veremos cómo no se manifiesta partidaria de distinguir ambas realidades. Más bien cabe decir que la heterogeneidad e insuficiencia de situaciones en las que este órgano supremo ha recurrido al término *decisión*¹⁰, conlleva la conclusión de que no existe una clara diferenciación entre decisiones y actos parlamentarios sin fuerza de ley. Incluso se puede interpretar que, en ocasiones, el Tribunal utiliza dicho término como sinónimo de “acuerdo”.

Por último y en conexión con los siguientes apartados, conviene hacer alusión al F.J. 5º del ATC 35/2001, el cual nos clarifica una cuestión que es importante tener en cuenta respecto a todo esto. Así viene señalando que: “El recurso de amparo del artículo 42 LOTC no convierte a este Tribunal en una jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras. Muy al 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”.

3.2. Los diferentes elementos y los límites del recurso de amparo parlamentario.

Posteriormente, conviene proceder a analizar los elementos subjetivos, objetivos y de actividad del recurso de amparo que estamos estudiando y para ello destacaremos las particularidades que tiene esta figura procesal respecto de las contenidas en los artículos 43 y 44 de la misma Ley.

⁹ BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”. En: *Los actos del Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria, 1999, pág. 285 y sigs.

¹⁰ Así cabe apreciarse en las SSTC 119/1990, de 21 de junio; 71/1991, de 8 de abril; 81/1991, de 22 de abril; 27/2000, de 31 de enero y 361/2006, de 18 de diciembre.

3.2.1. *Los elementos subjetivos: la legitimación en sus dos vertientes.*

Claro está que los sujetos que intervienen en este recurso son, por un lado, las partes y, por otro, el órgano jurisdiccional ante el cual se interpone y quien, en consecuencia, resolverá la pretensión. Pero más allá de todo esto, lo que nos interesa destacar desde la perspectiva de la subjetividad es la legitimación, tanto en su vertiente activa como pasiva.

La idea de legitimación, ya desde un principio, no sólo ha sido utilizada para explicar aquellos supuestos en los que los titulares de una relación jurídica acaban convirtiéndose en partes del proceso, sino que también abarca aquellos otros en los que legalmente se permite que quien no sea sujeto titular de este tipo de relaciones también pueda formar parte del mismo. En consecuencia, se accede a separar titularidad de capacidad a la hora de garantizar la protección de los derechos que entran en juego.

3.2.1.1. *La legitimación activa.*

En cuanto a la legitimación activa, cabe hacer referencia, en primer lugar, al artículo 162.1 b) de la Constitución, donde nos encontramos con la regla general que regula este aspecto. Así, comienza indicando que: “están legitimados para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal”. Por lo tanto, estamos ante una norma que, salvo en aquellos supuestos de legitimación institucional en los que intervengan los órganos que acabamos de mencionar, “hará falta que quien aparezca como demandante se halle en una específica relación con el objeto de la pretensión deducida, relación que provendrá, la más de las veces, de la titularidad propia del derecho o libertad presuntamente vulnerado, pero que podrá también derivarse de un mero interés legítimo en la preservación de derechos o libertades de otro”¹¹.

Por tanto, la Constitución rehúye tanto de la idea de restringir o limitar la legitimación a la víctima, como de proponer una acción popular para alcanzar el amparo. Es decir, lo que se crea es una especie de sistema intermedio de legitimación respecto del amparo, de tal forma que “ni lo ha restringido al titular del derecho afectado por el agravio, ni lo ha extendido a cualquier persona que actúe por el mero interés de su ciudadanía”¹².

De esta forma, sería perfectamente admisible pensar que se trata de una legitimación universal bastante generosa. No obstante, cabe indicar también que, dado el reducido número de amparos planteados contra actos o decisiones de los órganos legislativos resueltos por el Tribunal Constitucional hasta la fecha, no puede considerarse tal aspecto de la legitimación como uno de los factores causantes de la sobrecarga de trabajo sobrellevado por esta institución.

¹¹ ATC 139/1985 (F.J. 1º), de 25 de febrero.

¹² ALMAGRO NOSETE, José: “Justicia Constitucional”. En: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 1989, págs. 333-334.

En los mismos términos que el precepto que acabamos de citar, ya que se interpreta que parte de éste¹³, el artículo 46.1 apartado a) de la LOTC señala lo siguiente:

“Están legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional:

- a) En los casos de los artículos 42 y 45, la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal”.

El Tribunal Constitucional entiende que el conjunto normativo integrado por estas dos previsiones –art. 162.1 b) CE y 46.1 LOTC– supone un *numerus clausus*, una regulación cerrada y autosuficiente respecto a la reglamentación de la legitimación y así viene indicándolo reiteradamente en sus decisiones (véanse las SSTC 246/2004, F.J. 2º o 126/2013, F.J. 2º), de tal forma que no se pueden introducir más innovaciones por otras disposiciones.

Pues bien, en lo sucesivo no realizaremos ya un análisis general sobre esta cuestión de la legitimación activa, sino que procederemos a la exposición de los singulares perfiles que esta institución procesal manifiesta cuando trata de seguirse la vía de amparo regulada en el artículo 42 de la LOTC. Por lo tanto, en primer término, debemos proceder a clarificar algunas cuestiones.

3.2.1.1.1. *La persona directamente afectada.*

A estos efectos, hay que decir que cuando hablamos de persona directamente afectada, estamos haciendo referencia tanto al *titular del derecho* como a aquella persona física o jurídica que invoque un *interés legítimo* en la causa, es decir, “toda aquella cuyo círculo jurídico pueda verse perjudicado por la violación, por obra del poder, de un derecho fundamental, aunque ésta no fuese directamente en su contra”¹⁴. Por esta razón, también están legitimados activamente los ciudadanos particulares y, por el contrario, con ello el constituyente ha conseguido excluir la existencia de una legitimación popular para interponer este tipo de recursos.

En definitiva, la persona directamente afectada será el titular del derecho fundamental que se presume vulnerado o, excepcionalmente, quien sin serlo, pueda ejercitar éste en atención a su relación con el derecho o con el titular de él porque así se lo permita una determinada disposición legal.

Así, respecto de la *titularidad del derecho*, cabe decir que en la mayoría de las ocasiones los recursos de amparo se formulan por el titular del derecho aparentemente vulnerado. En estos casos, resulta lógico que legitimación para recurrir y titularidad del derecho fundamental invocado vayan de la mano, lo que termina por conllevar que ambas cuestiones (de legitimación y de fondo) aparezcan entrelazadas. Cuando se enjuicia el fondo es cuando se determinará en definitiva si hubo o no hubo legitimación.

¹³ Véase en este sentido la STC 57/2014, de 5 de mayo (F.J. 3º).

¹⁴ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, *op. cit.* Pág. 21 y sigs.

Por tanto, desde el punto de vista procesal, en estos supuestos de titularidad por parte de persona física no cabe apreciar ninguna otra particularidad en relación con el ejercicio de la acción. Sólo quizá un caso algo más peculiar como puede ser el del fallecimiento del recurrente, ya que para que el recurso iniciado pueda continuar su tramitación y mantenga su objeto será necesario que los sucesores del actor posean un interés legítimo en la causa.

Sin embargo, los problemas surgen cuando nos encontramos ante supuestos de legitimación activa por parte de titulares que son personas jurídicas, ya que ninguna regla particular solventa cuestiones de este tipo, como son: su nacimiento en el mundo del derecho, su extinción o sucesión, etc. Por tanto, en estas ocasiones lo que se viene aplicando son las reglas procesales generales de la LEC. En este sentido, un caso singular y reciente sería el del ATC 520/2005 (F.J. 4º) y la STC 138/2012 (F.J. 2º) respecto a la disolución judicial de un partido político, o la declaración de constitución improcedente del mismo, ante la falta de personalidad jurídica, por lo que carecería asimismo de legitimación para recurrir por esta vía. En estos casos, además, la sustitución entre personas jurídicas diferentes comporta también su sucesión en el recurso de amparo, salvo que el proceso iniciado quede sin contenido o carezca la nueva persona jurídica de interés legítimo en el asunto.

No obstante, en este campo, sólo a partir del análisis del caso en concreto, de cada situación jurídica específica y cada derecho, puede concretarse el alcance de éste y la posible existencia o no de legitimación de una persona jurídica para salvaguardarlo. Así, en cuanto al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), al tratarse de un derecho que por su naturaleza está vinculado a otros derechos e intereses legítimos, sin duda, cabe otorgar la posibilidad de legitimación a estos sujetos.

Respecto de este último derecho y todas aquellas garantías procesales consagradas en dicho precepto constitucional, se extiende la idea de que algunos derechos fundamentales puedan aparecer como vinculables a personas jurídico-públicas a la hora de interponer éstas el recurso de amparo, *ex* art. 42 LOTC. Eso sí, siempre de forma restrictiva y excepcional. No obstante, por el contrario, sí se ha excluido expresamente de la titularidad de las personas jurídicas uno de los derechos más característicos, como veremos en adelante, de aquellos que forman parte del grupo más numeroso que habitualmente es objeto de los recursos de amparo parlamentario. Esto es, el derecho de participación en los asuntos públicos del art. 23 de la Constitución. En este sentido, cabe indicar el ATC 205/1990 (F.J. 3º), el cual reza así:

“Invocado como lesionado por la parte actora el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), aquélla estará legitimada para interponer la presente acción de amparo si deviene titular del citado derecho fundamental.

Pues bien, únicamente los ciudadanos, y sólo ellos, como resulta de la dicción del art. 23.1 CE y tiene declarado este Tribunal son los titulares del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos recogidos en el apartado segundo de dicho artículo...

En la medida en que, en cuanto persona jurídico-pública, la Excma. Diputación Provincial de Granada no es titular, ni en caso alguno puede serlo, del derecho fundamental presuntamente vulnerado o conculcado no puede aceptarse su legitimación para interponer el pertinente recurso de amparo por lo que en la presente acción existe la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 a) LOTC...”.

Aun con todo ello podemos preguntarnos ¿qué sucede con los Grupos Parlamentarios que sí pueden invocar el art. 23.2 CE con respecto de aquellas facultades que les son propias, entre otras cuestiones? Este tema lo abordaremos de aquí en adelante.

Por otra parte, en cuanto al *interés legítimo* y, como ya hemos venido señalando en los aspectos introductorios, es el propio Tribunal Constitucional quien rechaza expresamente la posibilidad de cabida de criterios interpretativos muy expansivos de este concepto jurídico indeterminado, apoyándose en la particular naturaleza que ostentan los derechos fundamentales. Así, ese interés será más difícil que concorra cuando se esté tratando de proteger derechos personalísimos, vinculados de manera casi insoluble al individuo.

Respecto a estos dos conceptos, “interés directo” e “interés legítimo”, cabe indicar que la jurisprudencia del propio Tribunal ha ido renovándose, introduciendo modificaciones en sus criterios. Así, en un primer momento, aunque ambos conceptos se aproximasen, no se llegaban a identificar. A estos efectos, véase el F.J. 3º de la STC 214/1991. Sin embargo, años más tarde, vemos como la noción de “interés legítimo” va más allá. En este sentido, la STC 13/2001 (F.J. 4º) indica lo siguiente: “Reiteradamente hemos dicho que a efectos de entender que existe legitimación para recurrir en amparo no basta con haber sido parte en el proceso judicial precedente, sino que además es necesario que el recurrente se encuentre respecto del derecho fundamental que se estima vulnerado en una situación jurídico-material identificable, no con un interés genérico en la preservación de los derechos, sino con un interés cualificado y específico (expresión que viene dada por el Tribunal por primera vez en su ATC 139/1985), interés que halla su expresión normal en la titularidad del derecho fundamental invocado en el recurso. De ahí que, a efectos de comprobar si existe esta legitimación, basta con examinar si *prima facie* esa titularidad existe, y para ello es suficiente, en principio, con comprobar que el actor invoca una vulneración de un derecho fundamental y que dicha vulneración puede afectar a su ámbito de intereses”.

Que se habilite a una persona a la que directamente le afecta de forma negativa un acto o decisión parlamentario no legislativo, no da lugar a mayores objeciones, más allá de que nos encontremos ante un caso en que la titularidad del derecho no resulte clara, ya que así está expresamente regulado en el artículo 46.1 de la LOTC. Sin embargo, si a lo que se hace alusión es al interés legítimo, hay que matizar que ello se deduce de la aplicación directa de la Constitución y entonces debemos determinar si dicho interés concurre o no. Y es que, como venimos diciendo, todo esto debe estar en conformidad a lo expresamente previsto en el artículo 162.1 b) de la misma, ya que nuestra Norma Fundamental, junto con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, integra el conjunto normativo que establece de manera tasada y autosuficiente la legitimación activa del recurso objeto de este estudio.

Por tanto, no cabe duda de que es necesario realizar una interpretación integrativa de ambas normas¹⁵.

Pues bien, en este sentido, como el objetivo que tiene el recurso de amparo es reparar una lesión de derechos fundamentales, el interés legítimo al que estamos haciendo alusión deberá ir acompañado de esa intención de subsanar la lesión. Es decir, se puede llegar a afectar a una persona, en calidad de tercero, por un acto o decisión procedente de alguno de los sujetos que veremos a continuación (aquellos que ya venimos mencionando en el art. 42 LOTC), que indirectamente lesionen los derechos fundamentales de otra parte, pero donde este tercero muestra también un interés legítimo en depurar esa actuación. Por tanto, es en estos casos donde el amparo sólo podrá prosperar si el acto es ciertamente lesivo del derecho fundamental.

En todo caso, la legitimación exige siempre la existencia de *personalidad jurídica*. Esto quiere decir que lo que sí queda excluido de este ámbito es la legitimación tanto de personas físicas fallecidas, como de personas jurídicas que todavía no hayan obtenido tal personalidad o que, por el contrario, directamente la hayan perdido. En estos términos señala la STC 138/2012 (F.J. 2º) que: “... la legitimación para interponer la demanda de amparo requiere, de un lado, la existencia de un sujeto con capacidad jurídica, y, de otro, que se encuentre en una determinada relación con el derecho cuya vulneración se alega, esto es, bien que sea su titular, bien que tenga un interés legítimo en su restablecimiento”.

3.2.1.1.2. *El Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.*

Asimismo, no da lugar a confusión alguna la interpretación de ambos preceptos –arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC– en cuanto a la mención del *Defensor del Pueblo y del Ministerio Fiscal* como partes legitimadas para interponer el recurso, es decir, aquellos supuestos de “legitimación institucional”. Queda claro que si el recurso se interpone por parte del Ministerio Fiscal o del Defensor del Pueblo, la Sala competente deberá notificarlo a los posibles perjudicados por el acto o decisión impugnados, con el fin de que puedan comparecer en el procedimiento en las mismas condiciones de igualdad que los sujetos a los que acabamos de aludir.

En primer lugar, nos centraremos en la legitimación del *Ministerio Fiscal* como parte actora, cuestión que será objeto de un mayor desarrollo a causa de determinados aspectos singulares. Veremos, en principio, cómo tiene su fundamento en la función que a este ente corresponde, que es la de “promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley” (art. 124.1 CE).

Pues bien, desde la perspectiva del recurso de amparo, la posición que ocupa legal y constitucionalmente el Ministerio Fiscal se concreta en el plano procesal de diversas formas¹⁶:

¹⁵ Así se puede observar en el F.J. Único del ATC 1193/1988, de 24 de octubre. En este mismo sentido, ALMAGRO NOSETE, José, *op. cit.* Pág. 234 y sigs.

- A través de su necesaria intervención como “defensor de la constitucionalidad” en todos los recursos de amparo (art. 47.2 LOTC).
- Interviniendo como actor único en defensa de dicha constitucionalidad cuando recurre en súplica las decisiones de inadmisión de los recursos (art. 50.3 LOTC).
- O bien, cuando de forma propia y autónoma procede directamente a la interposición del recurso de amparo (art. 162.1 b CE y 46.1 LOTC). Este es el aspecto que más nos interesa y que, a su vez, tiene reflejo en la propia regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, mediante Ley 50/1981, de 30 de diciembre, donde se prevé la facultad específica de “interponer el recurso de amparo constitucional en los casos y forma previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”, como, asimismo, la de “intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad, en la forma que las leyes establezcan”.

Y por lo que respecta en concreto a este último aspecto, como parte legitimada activamente para interponer recursos de amparo, su ejercicio es excepcional desde un plano cuantitativo, tal y como se observa en las estadísticas que ponen de manifiesto la gran escasez de ocasiones en las que se ha hecho uso de la potestad que configura el art. 46 LOTC. Hasta el 31 de diciembre de 2014 –último año en el que podemos encontrar estadísticas oficiales proporcionadas por el propio Tribunal– sólo 42 recursos de amparo de los más de 1800.000 interpuestos, los llevó a cabo el Ministerio Fiscal, lo que representa menos de un 0,03%. Estos datos tienen su motivación en la amplitud tan extensa que la propia LOTC ha establecido para la legitimación al recurrir en amparo. Además, lo más lógico siempre será que las personas que directamente entiendan que han sido vulnerados sus derechos o intereses legítimos procedan a interponer por sí mismas una demanda de amparo, de tal forma que los entes institucionales legitimados sólo hagan uso de tal facultad en supuestos excepcionales resultantes de la imposibilidad de interposición del recurso por parte de los legitimados principales.

Asimismo, claro está en este sentido que el Ministerio Fiscal persigue, con el ejercicio de su acción, que se repare el derecho fundamental supuestamente lesionado, como también y en aras del interés público que tutela, que se obtenga un pronunciamiento genérico y objetivo por parte del Tribunal Constitucional en relación con dicho derecho. A estos efectos, con el fin de clarificar la cuestión, viene señalando la jurisprudencia constitucional la siguiente precisión¹⁷:

“La legitimación para recurrir en amparo que el art. 162. 1 b) CE atribuye al Ministerio Fiscal y que, igualmente, aparece recogida en el art. 46.1 a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se configura (...)

¹⁶ PÉREZ TREMPES, Pablo. En: *El recurso de amparo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 186 y sigs.

¹⁷ Véase la STC 86/1985, de 10 de julio (F.J. 1º).

(...) como un *ius agendi* reconocido a este órgano en mérito a su específica posición institucional, funcionalmente delimitada en el artículo 124.1 de la norma fundamental. Promoviendo el amparo constitucional, el Ministerio Fiscal defiende, ciertamente, derechos fundamentales, pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos.

Como ya dijimos en la STC 211/1994, de 13 de julio, F.J. 2º: el recurso de amparo no constituye una vía abierta a los poderes públicos para la defensa de sus actos y de las potestades en que éstos se basan, sino, justamente, un instrumento para la correcta limitación de tales potestades y para la eventual depuración de aquellos actos, en defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas de los particulares. Y es lógico que sea así porque, de lo contrario, se invertiría el significado y función del recurso de amparo como medio de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos para convertirse en un instrumento de los poderes públicos frente a los particulares”.

Además, es la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, concretamente en su artículo 46.2, la que limita la legitimación reconocida al Ministerio Público a aquellos casos en los que actúe en defensa de los derechos de individuos, al menos, determinables.

Por otra parte, conviene hacer alusión a esta institución pública distinguiendo la mención que hace el art. 46.1 a) LOTC, que es la que nos interesa, de la del apartado b) del mismo. Pues bien, en lo que nos atañe, cabe decir que se trata de un supuesto singular y que cuando expresamente la propia Ley hace referencia a ello en su letra a), lo que nos viene a indicar es que se está planteando una situación en la que el recurso de amparo interpuesto por el Ministerio Fiscal se plantea con ocasión de actuaciones en las que éste ha sido parte y en las cuales se entiende vulnerado algún derecho fundamental. Este suele ser el caso concreto de aquellos derechos de naturaleza procesal, como ocurre con el art. 24 CE. Por tanto, todo ello conlleva lógicamente a una cierta confusión entre la defensa de los derechos lesionados (en virtud de su legitimación) y la defensa de su posición en el proceso concreto. Pues bien, la legitimación otorgada en este sentido por dicho precepto de la LOTC dará cobertura a estas situaciones siempre que a través de esos recursos planteados por el Ministerio Fiscal se pretenda proteger situaciones subjetivas de terceros.

Más allá de todo esto, parece imposible, por el contrario, que pueda admitirse su legitimación cuando el propio Ministerio Fiscal se limite a defender posiciones jurídicas mantenidas por él mismo, ya que de esta forma estaríamos considerando que éste es directamente el titular de los derechos fundamentales susceptibles de protección por estos medios. Por tanto, y salvo en casos excepcionales y muy criticados, el Tribunal Constitucional excluye en el supuesto anterior que el Ministerio Fiscal pueda estar legitimado activamente¹⁸.

¹⁸ En este sentido, véase el ATC 63/1997, de 6 de marzo (F.J. 2º).

En segundo lugar, en cuanto a la legitimación del *Defensor del Pueblo* [arts. 162.1 b) CE, 46.1 a) LOTC y 29 LODP], cabe indicar que también viene a justificarse en la configuración constitucional de este ente, pero que, sin embargo y a diferencia del Ministerio Fiscal, no tiene su ámbito ordinario de actuación en el ámbito procesal, sino que se trata de una competencia excepcional. Por tanto, lógicamente, el uso de su legitimación ha sido todavía más eventual que la del ente que acabamos de analizar, pero, eso sí, este aspecto se motiva de igual forma, por lo que siempre que sea posible debe ser el sujeto afectado quien interponga el recurso. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ya en el año 1984, resolvió un caso del estilo en su ATC 94/1984, donde acabó por rechazar uno de los recursos de amparo interpuestos por el Defensor del Pueblo al comprobar que las víctimas de la violación denunciada habían formulado también un recurso de amparo.

3.2.1.1.3. *Cuestiones específicas: los Grupos y las agrupaciones parlamentarias.*

Por otra parte, cabe hacer alusión, asimismo a dos cuestiones específicas. La primera de ellas, en torno al artículo 41.2 de la LOTC, por el cual están habilitados para interponer el presente recurso los parlamentarios, individualmente considerados, los Grupos parlamentarios e incluso los ciudadanos particulares, en los términos expresados en dicho precepto.

Pues bien, conviene matizar la dicción de este precepto respecto de los *Grupos parlamentarios*, es decir, una serie de entes de base asociativa que carecen de personalidad jurídica y a los cuales se les admite esta legitimación activa. Para ello recurrimos a la jurisprudencia del supremo intérprete de la Constitución, concretamente al Fundamento Jurídico 1º de su STC 81/1991, que se verá reiterado en los mismos términos posteriormente en Sentencias más recientes como la STC 361/2006 (F.J. 6º). Aquí se precisa lo siguiente:

“...Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del *favor actionis*, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran”.

En este concreto caso, la respuesta del Tribunal fue la de no identificar legitimación activa –para interponer el recurso de amparo– con la persona directamente afectada, al plantearse estas dos cuestiones previas: la falta de personalidad jurídica de los Grupos parlamentarios, carentes, por tanto, de capacidad de obrar y capacidad procesal; y por otra parte, que sólo los ciudadanos particulares pueden ser titulares del derecho reconocido en el art. 23.1 CE.

No obstante, más indubitado es el caso de la representación institucional de los Grupos parlamentarios a la hora de defender los intereses de los miembros que los integran. Así, viene advirtiendo AGUIAR DE LUQUE que: “esta legitimación procesal del Grupo en cuanto tal suscita ciertos interrogantes, máxime si (...) ésta se ejerce a través de los cauces ordinarios de manifestarse la voluntad de los Grupos, esto es, a través de su portavoz. De ser así y no mediar una expresa ratificación del poder para pleitos por todos y cada uno de los miembros del Grupo estaríamos en presencia de una sustitución de la voluntad del diputado individual por la voluntad del Grupo en relación a un tipo de acto de indudable significado parlamentario, por más que se revista de la forma de un acto en defensa de un derecho fundamental, lo que parece compadecerse con la prohibición del mandato imperativo y la naturaleza del mandato representativo”¹⁹.

Por tanto, en esta Sentencia el Tribunal termina por deslindar la titularidad del derecho afectado de la legitimación activa, justificándolo en que ésta no depende de que pueda o no ser titular el Grupo parlamentario en cuestión, sino más bien de la representatividad que ejerce respecto a sus miembros²⁰.

En segundo lugar, otra cuestión bastante relevante a estos efectos es la que trata sobre la legitimación activa para interponer recurso de amparo, *ex* artículo 42 de la LOTC, de las *agrupaciones parlamentarias* o lo que habitualmente conocemos como “agrupación ocasional de diputados”.

Como veremos a continuación en el apartado de derechos susceptibles de recurso de amparo parlamentario, la jurisprudencia constitucional recaída en los últimos tiempos sobre el artículo 23.2 CE respecto del cargo parlamentario no ha variado. En estos términos, PULIDO QUECEDO²¹ afirma: “¿Qué duda cabe que la construcción del *status* del cargo representativo con sus vertientes de *ius ad officium* e *ius in officium* ha ayudado a preservar las facultades de los parlamentarios y grupos parlamentarios nacionales y autonómicos y en ocasiones a poner coto a decisiones arbitrarias de la mayoría parlamentaria!”. Sin embargo, el problema está en que la falta de contundencia de estos fallos junto al razonamiento procesal de no suspender los actos sin valor de ley por el cauce del artículo 56 de la LOTC, ha resultado determinante a la hora de tipologizar una nueva categoría de fallos “utópicos” que, interpretándose como guía de buenas prácticas en este ámbito parlamentario, por el contrario, no han producido mayores efectos en la vida interna de las Cámaras.

¹⁹ AGUIAR DE LUQUE, Luis: “La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”. En: *Parlamento y Justicia Constitucional* (coord. Francesc Pau I Vall). Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 67 y sigs.

²⁰ RIDAURA MARTÍNEZ, M^a Josefa: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre Grupos parlamentarios. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001, págs. 287-288.

²¹ PULIDO QUECEDO, Manuel: “La agrupación ocasional de diputados como parte procesal en el recurso de amparo”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21, 2009, pág. 3 y sigs.

A estos efectos, es importante que destaquemos y analicemos la STC 98/2009, de 27 de abril, donde se desenvuelve la jurisprudencia en lo relativo al art. 23.2 CE en su vertiente parlamentaria. Así, por una parte, cabe hacer crítica de los criterios formalistas seguidos en la construcción de la figura de la “agrupación ocasional de diputados” cuando estamos ante un recurso de amparo parlamentario, cotejando la exigencia de “parte única” –que debe reunir tal agrupación o la legitimación de la fracción de un órgano parlamentario– con la expresión de “persona directamente afectada” [art. 46.1 a) LOTC]. Como, asimismo, también es criticable la no racionalización del régimen de impugnación de los actos y acuerdos de la Diputación Permanente en la Cámara del Congreso de los Diputados y otras autonómicas a mayores.

Pues bien, esta Sentencia se retrotrae a febrero del año 2004, en pleno gobierno del Presidente Aznar, con actores procesales tan conocidos como J. Luis Rodríguez Zapatero y posteriormente algunos de sus ministros en su primer gobierno. El objeto de recurso de este amparo es nada más y nada menos que la guerra de Iraq, en términos más específicos, la denegación de la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados con el fin de que el Presidente del Gobierno compareciese e informase “de los datos e informes de los que dijo disponer en su día sobre el hecho de que el régimen de Sadam Huseim disponía de armas de destrucción masiva, suponía un peligro cierto e inmediato para la comunidad internacional y sobre su conexión con grupos terroristas, que justificaron la posición del Gobierno en la Guerra de Iraq, y que no se han visto confirmados por los hechos”²².

Por tanto, nos encontramos con que catorce diputados del Grupo Parlamentario Socialista, miembros todos ellos de la Diputación Permanente y entre los cuales se encuentran los recurrentes, requirieron a la Presidenta del Congreso de los Diputados que convocase a la Diputación Permanente con el objetivo que acabamos de señalar. Petición que se basaba en los arts. 78.2 CE y 56.4 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados y cuyo fundamento se encontraba en la naturaleza jurídico–política de dicha institución, ya que la Diputación Permanente se encarga de garantizar el poder parlamentario en busca del equilibrio del sistema institucional, como, asimismo, en cuanto a su posibilidad de controlar la acción del Gobierno en situaciones tan urgentes como éstas, donde no se puede esperar a la constitución de las nuevas Cámaras. De esta forma, se terminó por invocar la necesidad de que el Gobierno no pueda tomar actos o decisiones sin control en situaciones excepcionales, sobre todo cuando el Presidente vigente no aspire a renovar su mandato.

Vemos pues, cómo la Mesa de la Diputación Permanente, en la sesión de 9 de febrero de 2004, inadmitió a trámite la petición de convocatoria presentada mediante acuerdo, donde alegaba “exceso del objeto de la solicitud de las competencias propias de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento (...)”. Ante esta negativa, los diputados que promovieron tal iniciativa solicitaron la reconsideración de la resolución acordada, fundamentando su nueva petición en diversos motivos como:

²² STC 98/2009, de 27 de abril.

“El carácter controvertido de las funciones de la Diputación Permanente en los supuestos de disolución parlamentaria, la necesidad de interpretar la función de velar por los poderes de las Cámaras a partir de su propia naturaleza, otros precedentes parlamentarios manifestados previamente en este concreto ámbito, así como la necesaria subsistencia de los grupos parlamentarios y de sus portavoces durante los períodos de disolución parlamentaria”. Además, al tratarse de una decisión de carácter político que debería corresponder funcionalmente a la Junta de Portavoces, se alegó también que el acuerdo adoptado por la Mesa excedía de sus competencias y, en consecuencia, no se había tenido ni siquiera en cuenta a las fuerzas parlamentarias no integradas en ésta.

De nuevo, un acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente (con fecha de 11 de febrero de 2004) procedió a desestimar la petición de reconsideración, considerando que:

- a) “Pese a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento no procede dar audiencia a la Junta de Portavoces en relación con la presente solicitud de reconsideración, dado que, disuelta la Cámara, no existe el referido órgano, siendo así que mientras que el Reglamento prevé en su artículo 56 la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, análoga previsión no se realiza en relación con la Junta de Portavoces.
- b) Con independencia del criterio establecido en el artículo 56.1 del Reglamento para la composición de la Diputación Permanente, y sin perjuicio de la existencia de los portavoces de los grupos parlamentarios en la Diputación Permanente, el Reglamento no prevé la subsistencia de la Junta de Portavoces como órgano una vez disuelta la Cámara.
- c) Mientras que dicho artículo sí prevé la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, que ha asumido, en periodo de disolución, las competencias de la Mesa de la Cámara, en la medida en que sean susceptibles de ser ejercidas en dicho periodo, no prevé sin embargo el Reglamento un órgano que en idéntico periodo sustituya a la Junta de Portavoces.
- d) No procede colegir de la atribución de determinadas competencias a un órgano de la Cámara el que tales competencias hayan de ejercitarse incluso disuelta la Cámara, sino que, antes bien, sólo existente un órgano, puede ejercer las funciones que las normas correspondientes le atribuyan.
- e) En el propio escrito se advierte que es la Diputación Permanente el único órgano parlamentario subsistente tras la disolución de la Cámara, cuando se argumenta que sólo ante el mismo cabe la celebración de las competencias solicitadas.
- f) Del mismo modo, que el Gobierno en funciones ve limitadas sus competencias, las Cámaras, una vez disuelta, se ven reducidas a las Diputaciones Permanentes de las mismas y al ejercicio de las funciones que a tales órganos corresponden.

- g) Conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, disuelta la Cámara, corresponde a la Diputación Permanente el ejercicio de las funciones que en dichos preceptos se señalan. En los referidos artículos se establece que, además de las funciones previstas en los artículos 86 y 116 de la Constitución, la Diputación Permanente tendrá como función ‘velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas’.
- h) Tal función constituye, además, un concepto jurídico indeterminado que ha merecido diversas interpretaciones. En todo caso, ‘velar’ por los poderes de las Cámaras no puede equipararse a ‘ejercer’ los mismos, sino que conlleva una función esencialmente garantista.
- i) No cabría que la Diputación Permanente continuara el ejercicio de la función de control ordinario al Gobierno una vez disuelta la Cámara.

Según ha planteado la doctrina, tal función de garantía sólo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas, distintas de la función ordinaria de control al Gobierno, cuando se tratase de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar la supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese necesaria la intervención de las Cámaras, por no estar prevista otra solución que la intervención de las mismas.

En caso contrario, difícilmente podrían delimitarse los supuestos que merecerían tal intervención de la Diputación Permanente, no pareciendo procedente dejar tal cuestión meramente al criterio de los sujetos legitimados para solicitar la convocatoria de dicho órgano, sino que debería tratarse de un acontecimiento de extraordinaria importancia que pudiese poner en peligro el equilibrio constitucional de poderes.

- j) Abierto un proceso electoral, no es admisible, ni lógica ni jurídicamente, que la Diputación Permanente ejerza las funciones de las Cámaras más allá de la excepcionalidad señalada. Tal interpretación ha sido reiterada en la práctica parlamentaria precedente, en la que se han inadmitido todas las solicitudes de convocatoria presentadas, constando tan sólo un supuesto de celebración de comparecencia del Gobierno ante la Diputación Permanente en período de disolución tras la I Legislatura. (...) tal antecedente siguió un procedimiento erróneo, en la medida en que como fue puesto de manifiesto por las Mesas de la Diputación Permanente de posteriores Legislaturas, lo que procedía es que la Diputación Permanente se hubiese pronunciado tan sólo sobre la oportunidad o no de celebrar tal comparecencia y, que en su caso, se hubiese acordado la convocatoria del órgano, Pleno o Comisión, correspondiente”.
- k) Se formularon otras tantas consideraciones que podemos observar analizando esta STC 98/2009.

Contra esta resolución, D. Jesús Caldera Sánchez–Capitán (Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista), D. J. Luis Rodríguez Zapatero, D^a. María Teresa Fernández de la Vega Sanz y D. Antonio Cuevas Delgado –todos ellos Diputados del mismo grupo parlamentario y miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados– interpusieron recurso de amparo constitucional. De aquí cabe destacar, por un lado, la falta de coincidencia entre el número de diputados que instan la convocatoria de la sesión de la Diputación Permanente y los que finalmente recurren en amparo, si bien es cierto que en ambos momentos se encontraba el Portavoz del Grupo Socialista. Y, por otro, que el recurso fue objeto de inadmisión por la conocida STC 98/2009, de 27 de abril, lo cual conllevó a que el contenido de esta Sentencia transcurriese por la vía procedimental del Derecho parlamentario y por los cauces jurisdiccionales de la legitimación en amparo ex artículo 42 de la LOTC.

Entonces, nos preguntamos ¿quién puede recurrir en amparo a través de esta vía contra el acuerdo que deniega la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados?²³ Pues bien, en primer lugar hay que señalar que esta institución viene regulada en el artículo 78 de la vigente Constitución y que, como bien indican diferentes autores que han estudiado específicamente esta cuestión –como Pérez Serrano o Recoder de Casso– enlazando esta regulación con aquella prevista en nuestro texto constitucional de 1812 (art. 157) y de 1931 (art. 62), veremos como lo que se está haciendo es configurar un órgano permanente que garantice los poderes de la Cámara cuando o bien esté disuelta, o bien se encuentre fuera del periodo de sesiones. A la luz de dicho precepto se reproduce literalmente lo siguiente:

1. “En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.
2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas.
3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las Diputaciones Permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.
4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones”.

A estos efectos, respecto del Congreso de los Diputados, cabe asimismo destacar los artículos 56 y 57 de su Reglamento, donde se prevén en los mismos términos la composición, estructura y convocatoria, y las funciones de la Diputación Permanente, respectivamente.

²³ PULIDO QUECEDO, Manuel, *op. cit.* Pág. 9 y sigs.

Aquí lo relevante se observa en el momento en que ponemos en relación el artículo 78.1 de la CE con el artículo 56.4 del RCD, porque en base a esto, en caso de no convocarse la Diputación Permanente por su propio presidente (arts. 78.2 y 3 CE y art. 57 RCD), la legitimación bien para solicitar la reconsideración, bien para seguir la ulterior vía jurisdiccional *ex* artículo 42 de la LOTC ante el Tribunal Constitucional, recaerá sobre:

- a) Dos grupos parlamentarios.
- b) Una quinta parte de los miembros de la Diputación Permanente, sin olvidar que la composición de ésta no tiene un número fijo, sino que va variando en cada legislatura. En esta VII Legislatura (años 2000–2004) la legitimación vendría ejercida por catorce diputados, ya que son setenta los miembros que conforman tal institución.

Asimismo, podemos proceder a realizar dos precisiones. En primer lugar, en lo que respecta a la legitimación que acabamos de exponer, no parece que la regulación contenida en el RCD sea del todo respetuosa con aquella prevista en la propia Constitución, ya que en este último caso se exige que la composición de la Diputación Permanente sea, como mínimo, de veintiún miembros, por lo que, si estos veintiún diputados representan a los grupos parlamentarios, mal puede entenderse que la legitimación se otorgue a los propios grupos disueltos una vez ha expirado su mandato.

En segundo lugar, conviene destacar la cuestión de la legitimación en amparo cuando se extiende a la vía parlamentaria mediante la figura de la reconsideración (art. 31.2 RCD), cuestión que acabamos de ver respecto del artículo 56.4 RCD y que expresamente se prevé en la Sentencia objeto de estudio de la siguiente forma:

“Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego reproducirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o (...)

(...) incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa” (F.J. 4º).

Por tanto, como podemos observar, estamos ante un caso concreto en el que la interpretación reduccionista que se lleva a cabo de la legitimación no resulta ser más que insatisfactoria, ya que no alcanza la cuestión de la legitimación desde la Constitución, es decir, aquella que otorga el artículo 78.1 CE a los miembros de la Diputación Permanente, interpretando posteriormente a través de ello el artículo 56.4 RCD, pero no como sucede en este caso, que se sigue el orden inverso, impidiendo de esta forma que los miembros de la Mesa que no hayan votado a favor puedan ostentar la legitimación activa e impugnar así cualquier acto de la Diputación Permanente que repercuta negativamente en el estatus del parlamentario.

Pues bien, una vez que hemos visto que son cuatro los diputados que interponen este recurso de amparo, individualmente considerados, conviene proceder a examinar si los mismos están legitimados realmente para hacerlo conforme a la exigencia que prevé el art. 46.1 a) LOTC de ser la “persona directamente afectada”. A estos efectos, asimismo es necesario resaltar que no se puede pasar por alto lo legalmente previsto en el art. 56.4 RCD, que, como veremos, en este caso concreto conlleva de modo irremediable a la inadmisión del recurso, puesto que si los cuatro diputados recurrentes no son, ni individual ni agrupadamente, los titulares de la facultad integrada en dicho precepto, en rara ocasión procedería a considerárseles personas directamente afectadas por los Acuerdos de la Mesa recurridos, en los términos de este artículo de la LOTC. Por tanto, no estaban legitimados tampoco para la defensa de una facultad parlamentaria que no formaría parte de su *ius in officium* debido al número de diputados que finalmente comparecieron ante el Tribunal Constitucional.

En conclusión, lo que venimos a señalar en este caso es que cuando la facultad de solicitar la convocatoria de las sesiones de la Diputación Permanente esté atribuida a una agrupación ocasional de diputados, quienes en cada ocasión van suscribiendo la correspondiente petición no actúan como diputados individualmente considerados, sino como sujetos integrantes de una parte o persona única, a los efectos de facilitar el cumplimiento del presupuesto previsto en el art. 56.4 RCD. Razón por la cual, una vez configurada dicha agrupación debe permanecer inalterada en esos precisos términos respecto de las incidencias procesales que posteriormente pudieran producirse, esto es, sin sufrir variaciones personales ni numéricas en su composición.

En otros términos, la agrupación ocasional de diputados exigida por el art. 56.4 RCD para poder proceder a la solicitud de la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal legitimada para impugnar la correspondiente resolución de la Mesa, sin que pueda hacerlo, por el contrario, un grupo diferente o inferior de parlamentarios.

Esto significa que la legitimación para poder recurrir en amparo sólo la tienen aquellos que numéricamente y nominalmente decidieron reunirse para conformar la agrupación de diputados, viendo frustrada su pretensión. Admitir lo contrario supondría ir en contra de lo expresamente previsto en el art. 46.1 de la LOTC.

Por todos estos motivos, sólo cabe decir en último lugar que los cuatro diputados recurrentes carecen de legitimación activa para interponer recurso de amparo, pues, no siendo aquellos quienes promovieron la iniciativa, tampoco pueden ser lo que venimos considerando como la “persona directamente afectada” [art. 46.1 a) LOTC], resultando una procedente inadmisión de la demanda por falta de la imprescindible legitimación a la que se alude el art. 50.1 a) de la misma Ley.

No obstante, esta línea jurisprudencial es discutible, por una parte por considerar que se confunde “titularidad del derecho” con “capacidad para ser parte en el recurso de amparo” y, por otra, porque se entiende que esa no es realmente la doctrina dominante del Tribunal Constitucional respecto de la interpretación del art. 46.1 a) LOTC, sino que en este caso no hace más que reducirse la posición del parlamentario en cuanto puede ser parte de un proceso, interpretación que va en contra de lo previsto en el artículo 23.2 de la propia Constitución, esto es, entender por persona directamente afectada un partido político en sustitución del diputado o parlamentario *uti singuli*, o el grupo parlamentario, o bien su portavoz, sin hacer que dependa la titularidad del derecho de la condición de parte procesal integrante de una agrupación ocasional de diputados. Visión con la que nosotros no estamos de acuerdo, tras un estudio específico de la jurisprudencia constitucional a raíz de la Sentencia que acabamos de analizar.

3.2.1.1.4. Otras cuestiones.

También cabe preguntarse dos cuestiones en relación con la legitimación activa:

- Si los *partidos políticos* pueden ostentar dicha legitimación a la hora de interponer un recurso de amparo ex artículo 42 LOTC. Pues bien, si éstos poseen un interés legítimo en la causa y actúan como terceros ajenos al ámbito parlamentario, los partidos políticos también podrán estar legitimados activamente²⁴.
- Si el recurso de amparo parlamentario puede ser interpuesto por la *Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular*. A estos efectos, la propia Ley Orgánica 3/1984, reguladora de esta institución, atribuye legitimación para interponer recurso de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que inadmita una Proposición de Ley a la Comisión (art. 6.1).

²⁴ DEL PINO CARAZO, Ana: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia Constitucional”. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, 2000, pág. 120 y sigs.

No obstante, esto es susceptible de una doble interpretación: por un lado, hay autores que entienden que la legitimación que aquí se otorga no contraría las reglas establecidas en el art. 46.1 a) de la LOTC y, por tanto, no habría mayor problema.

Sin embargo, otra postura, defendida por autores como MONTORO PUERTO²⁵, considera que el art. 6.1 de esta LO 3/1984 contiene un supuesto de legitimación excepcional y, conforme a ello, se establece la tesis que descarta toda legitimación distinta a la de la Comisión Promotora para poder impugnar en amparo acuerdos de este tipo. No obstante, esto también se hará depender de la normativa existente en el ámbito estatal y autonómico en materia de iniciativa legislativa popular.

3.2.1.2. *La legitimación pasiva.*

Menores problemas nos suscita, por otra parte, la perspectiva de la legitimación pasiva. Aquí basta con acudir al propio artículo 42 de la LOTC para indicar cuáles son estos sujetos: *las Cortes Generales o cualquiera de sus órganos, y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o sus articulaciones conjuntas*. Es entonces cuando conviene que especifiquemos el alcance de esa dicción, ¿qué quiere decir esta Ley cuando hace alusión a los órganos de tales Cámaras? A simple vista podríamos deducir que quedan incluidos los actos del Pleno, de la Presidencia de la Cámara, de la Mesa o de sus Comisiones, las actuaciones de la Junta de Portavoces, etc. Es decir, el recurso de amparo parlamentario es viable cuando pueda imputarse la vulneración a la Cámara o cualquiera de los órganos que la componen.

Por tanto, en lo que atañe a los actos de parlamentarios en el ejercicio de su actividad individual, no deben ser motivo de identificación o confusión las conductas de alguno de los miembros de estas Cámaras (Diputados y Senadores) o de sus órganos porque no pueden concebirse, en su actuación individual, como “poderes públicos”, sino que es el órgano del que forman parte el que debe ser considerado como tal y, en consecuencia, el único capaz de imponer obligaciones a los ciudadanos lesionando sus derechos y libertades fundamentales. En este sentido, queda suficientemente claro desde el ATC 147/1982, de 22 de abril, donde se expone en su F.J. 4º lo siguiente: “Como tales los miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 de la LOTC, ni agentes o funcionarios de estos. Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como poder público, pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir disposiciones o actos o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales”.

²⁵ MONTORO PUERTO, Miguel: “Jurisdicción constitucional y procesos constitucionales”. En: *Procesos de protección de los Derechos Fundamentales*. Colex, Madrid, 1991, pág. 373 y sigs.

Cuestión totalmente distinta es que, por ejemplo, “al publicarse la pregunta en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del Senado, mediara una decisión del Presidente que, como órgano de la Cámara, ya es sujeto imputable del presunto acto lesivo de los fundamentos invocados”²⁶.

Asimismo, conviene recalcar que es la doctrina del Tribunal Constitucional la que coincide en señalar que los Grupos parlamentarios no son órganos como tal y, en consecuencia, los actos de esta índole de agrupaciones no pueden ser impugnados por la vía del artículo 42 de la LOTC. Como también indica que el Defensor del Pueblo, al no ser un órgano de las Cortes Generales, sino un alto comisionado de éstas, no puede estar legitimado pasivamente.

Por otro lado, esta cuestión puede suscitar alguna duda cuando nos referimos a determinados órganos y su naturaleza incierta. Cabe así preguntarnos: ¿pueden considerarse “Parlamento” las Asambleas de las Ciudades Autónomas? Pues bien, la propia doctrina del Tribunal Constitucional ya venía excluyendo a dichas Asambleas y a los Consejos de Gobierno de la legitimación para la formulación del recurso de inconstitucionalidad, justificando esta respuesta considerando que los entes territoriales carecen de la naturaleza de Comunidades Autónomas²⁷. Además, atendiendo a cómo se regula su formación, su posición institucional o sus competencias, queda claro que no puede atribuirse carácter parlamentario, al menos a los efectos del artículo 42 de la LOTC, ya que indica expresamente que se tiene que tratar de “Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas”. Todo ello no impide que los propios miembros de estas Asambleas sean considerados como cargos públicos representativos, como, asimismo, que cualquier lesión inconstitucional que les afecte no sea susceptible del amparo que estamos estudiando.

Queda claro, pues, que el origen de toda lesión de este tipo se debe localizar en las Cámaras y en los órganos del Parlamento. Por ello, hemos de considerar órgano a toda articulación que, formando parte de la estructura de la Asamblea legislativa, tenga atribuida capacidad funcional para tomar decisiones imputables al Parlamento. Es decir, para poder formular o interponer un recurso de amparo resulta imprescindible, además de la integración estructural, la imputación del acto al ente en su conjunto, produciendo aquél lesión de un derecho fundamental o una libertad pública.

Como venimos indicando, la lesión de estos específicos derechos puede surgir a raíz de actos emitidos por los órganos de dirección, como las Mesas y las Presidencias de la Cámara y de las Comisiones, o la Junta de Portavoces; de los órganos de trabajo – Comisiones y Ponencias– y de aquellos otros órganos que toman las decisiones funcionales, es decir, el Pleno, la Diputación Permanente y las Comisiones, en caso de ejercer la competencia plena.

²⁶ En este sentido, vid. FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. En: *El recurso de amparo según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 1994, pág. 66 y sigs.

²⁷ MORALES ARROYO, J. María: *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (*Cuadernos y Debates*), Madrid, 2008, pág. 50 y sigs.

No obstante, hay que atender a la naturaleza de la intervención que lleva a cabo el órgano correspondiente cuando emite un acto parlamentario, ya que de esto dependerá que sea susceptible de recurso de amparo o, por el contrario, sometido a inconstitucionalidad. Pongamos un claro ejemplo, como es el caso de la Junta de Portavoces. Cuando la Junta, dentro del Parlamento, asume funciones de colaboración con otros órganos parlamentarios sin corresponderle la decisión final, emitirá actos que serán susceptibles de recurso de inconstitucionalidad y no de amparo. Sin embargo, si la decisión de la Junta tiene carácter completo, es firme y se identifica como el acuerdo del Parlamento en sí mismo, al que pertenece, el acto será susceptible de ser recurrido por la vía de amparo. Y es por ello que el Tribunal Constitucional, en diversas ocasiones, rechaza el control sobre los acuerdos de estos órganos.

Además, con la nueva reforma de la doctrina, suprimiendo los *interna corporis acta*, cuestión que estudiaremos a continuación, cualquier vulneración de los derechos fundamentales podría someterse a fiscalización. Aun con todo esto, el propio Tribunal, para evitar excesos, viene señalando desde hace años que no cualquier actuación parlamentaria va a entrar en su ámbito de control. Así, cabe señalar que desde 1999, con la STC 38/1999 (F.J. 2º), este órgano constitucional viene indicando lo siguiente: “... no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno”.

En conclusión, con independencia de cuál sea la articulación orgánica de la que emane la lesión del derecho fundamental o de la libertad pública, el sujeto pasivo de la demanda, a los meros efectos del amparo, siempre lo será la Cámara.

3.2.2. *Los elementos objetivos y sus correspondientes límites.*

Con esta cuestión estamos haciendo referencia básicamente a *los actos impugnables a través del recurso de amparo por la vía que nos atañe que es, en nuestro caso, la del artículo 42 de la LOTC*. Y, en primer lugar, es necesario resaltar la idea de que la supervisión de la actividad parlamentaria interna es posible hoy en día gracias a la concurrencia de dos líneas jurisprudenciales diferentes, como veremos a continuación. Por un lado, la superación de la originaria concepción sobre los *interna corporis acta*, que ha permitido que el Tribunal Constitucional pueda enjuiciar muy diversas manifestaciones de la actividad interna de las Cámaras, y, por otro, una interpretación extensiva del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 CE.

Eso sí, todo esto no habría sido posible sin la previsión del relevante artículo 42 de la LOTC, objeto de nuestro estudio a lo largo de todo este trabajo, ya que la vía avalada por este precepto se ha convertido en cauce procesal para permitir de esta forma el acceso del supremo intérprete de la Constitución al ámbito interno de las Cámaras parlamentarias²⁸.

No obstante, cabe indicar previamente una serie de aspectos genéricos a todo tipo de recurso de amparo, con independencia de que posteriormente estas afirmaciones estén sujetas a ciertas matizaciones.

Tal y como hemos ido viendo, la Constitución deja un margen muy amplio al legislador para establecer qué actos son susceptibles de ser impugnados mediante el recurso de amparo, ya que ni en la propia Norma se acaba señalando algo al respecto (arts. 53.2 y 161.1. b) CE). Por el contrario, es la LOTC la que se ha encargado de cubrir este campo en su artículo 41.2, donde establece lo siguiente: “El recurso de amparo constitucional protege, en los términos que la presente Ley establece, frente a las violaciones de los derechos y libertades a que se refiere el apartado anterior, originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes”.

Por tanto, de aquí podemos extraer una serie de conclusiones generales, con independencia de que después debamos proceder a matizarlas según nos encontremos ante un recurso de amparo contra actos de órganos legislativos (art. 42 LOTC), contra actos de órganos ejecutivos y administrativos (art. 43 LOTC) o contra actos judiciales (art. 44 LOTC). Así pues, y en los términos que adecuadamente señala PÉREZ TREMP²⁹, concluimos con que:

- Las únicas actuaciones que pueden dar lugar a la formulación de un recurso de amparo son las que resultan de los poderes públicos, aunque veremos cómo debe matizarse esto, pues, en ocasiones, son los actos procedentes de particulares los que pueden dar lugar al recurso de amparo mediando una impugnación indirecta.
- Asimismo, en cuanto a las actuaciones, estamos haciendo referencia tanto a disposiciones, como actos, omisiones o simples vías de hecho.
- Por otra parte, respecto de los poderes públicos, estamos ante un concepto muy amplio y, en virtud del art. 41.2 LOTC, entran en juego todas las Administraciones Públicas, con independencia de cuál sea su ámbito territorial y su naturaleza.

3.2.2.1. *Los actos de origen parlamentario.*

3.2.2.1.1. *¿A qué nos referimos con esta expresión?*

²⁸ GÓMEZ CORONA, Esperanza: *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Congreso de los Diputados (*Colección Monografías*), Madrid, 2008, pág. 305 y sigs.

²⁹ PÉREZ TREMP, Pablo, *op. cit.* Págs. 78-79.

Pues bien, concretamente, respecto de los actos de origen parlamentario, debemos tomar en consideración lo que ya hemos expuesto a la hora de indicar cuál es el objeto del recurso de amparo que se abre por la vía del artículo 42 de la LOTC. Por tanto, reiteramos que se debe de tratar de: “las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes Generales o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional...”.

No cabe duda de que este precepto está admitiendo una impugnación en amparo sea cual sea el órgano de carácter parlamentario del que provenga el acto (Cortes Generales, Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o sus distintos órganos, como Plenos, Comisiones u órganos de gobierno de las Cámaras, etc.). Sin embargo, el constituyente lo que está haciendo es excluir la posibilidad de interponer recurso de amparo frente a actos de parlamentarios que, en sí mismos, no pueden ser considerados como poderes públicos o agentes o funcionarios parlamentarios. Es decir, lo que la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional viene a indicar básicamente es que sólo los órganos de las Cámaras o las propias Cámaras son las únicas que ostentan tal condición de poder público, cuestión que venimos reiterando en el apartado de elementos subjetivos, concretamente al hablar de la legitimación pasiva.

Por otra parte, como acabamos de indicar, las decisiones y actos parlamentarios impugnables por la vía del artículo 42 de la LOTC deben ser “sin valor de ley”, pero ¿a qué se refiere la Ley con ello? Y, ¿cuándo podemos reconocer si éstos tienen o no tal valor? Queda claro que es necesario matizar estos términos, es decir, debemos analizar, en lo que respecta a la naturaleza del objeto de la impugnación, las diversas limitaciones que introduce la propia LOTC.

En primer lugar, es fundamental hacer referencia al *problema de la impugnación de las leyes*, distinguiendo esta figura del amparo de la de inconstitucionalidad, ya que así veremos donde están los límites para que un acto tenga o no “valor de ley”. No obstante, lo que sí debe quedarnos claro desde un principio es que el propio artículo 42 de la LOTC excluye del recurso de amparo parlamentario toda aquella decisión o acto con valor de ley, idea que reposa en que las normas que se caracterizan por este tipo de valor son exclusivamente objeto de control de constitucionalidad a través de los mecanismos del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad y, de forma eventual, a través del control previo de constitucionalidad. En relación a esto, lógicamente, la lesión efectiva y real de un derecho fundamental o libertad pública no puede imputarse directamente a la ley, sino sólo a los actos de aplicación de ésta, siendo, asimismo, susceptibles de amparo.

Pues bien, cuando estamos haciendo referencia a dónde están los límites para que un acto tenga o no tal valor de ley, es decir, cuál es el alcance exacto de la exclusión o cuáles son las normas con valor de ley que procedan de los órganos parlamentarios, hemos de poner en relación dos artículos, el 42 y el 27 de la Ley objeto de estudio.

Este último precepto concede la potestad de control, a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, de las leyes, disposiciones y actos con fuerza de ley del Estado y de las Comunidades Autónomas, quedando exenta de recurso de amparo constitucional cualquier norma que gozara de esa fuerza. Así, quedan excluidos de la impugnación constitucional: los Estatutos de Autonomía y demás leyes orgánicas; las disposiciones normativas y los actos del Estado con fuerza de ley; los tratados internacionales; los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales; las leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas, con la salvedad expresada en el art. 82.6 de la Constitución; y los Reglamentos de sus Asambleas legislativas³⁰.

No obstante, cabe matizar en algunos aspectos esta enunciación y, como veremos a continuación, quedan enlazadas muchas de estas exclusiones³¹.

En este ámbito, bajo el manto de la autonomía parlamentaria, puede predicarse la naturaleza de acto o decisión con valor de ley principalmente respecto de dos clases de disposiciones: el Reglamento de organización y funcionamiento interno de la Cámara y aquellas disposiciones que regulan el régimen funcional de su personal. Como matiza LÓPEZ GUERRA, “la relación de las normas de organización y funcionamiento de las Cámaras con las leyes se asienta en el principio de competencia y permiten desplegar a aquella fuerza pasiva, capacidad de resistencia y rechazo frente a regulaciones externas”³². Y es así como se viene interpretando el artículo 72 de la Constitución Española.

3.2.2.1.2. *Sus límites.*

Un primer límite es el conformado por *los Reglamentos parlamentarios, los actos normativos del Parlamento y el Estatuto Personal de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos*.

En cuanto a los *Reglamentos parlamentarios*, tanto estatales como autonómicos, la LOTC obliga a reconocerles “valor de ley”. La exención del control a través de amparo de este tipo de disposiciones se encuentra directamente motivada en el contenido expreso del artículo 27 de la LOTC, es decir, se extiende el régimen predispuesto para el control de la Ley a estos Reglamentos y constituye un primer límite.

Sin embargo, es el propio Tribunal Constitucional quien no los enmarca como actos con fuerza de ley, sino que expresa literalmente que, como la ley, “se encuentran directamente incardinados a la Constitución o a los Estatutos de Autonomía”³³. Es decir, no siguen un procedimiento legislativo, pero ocupan el lugar de la ley para proteger la autonomía de las Cámaras y, en consecuencia, no cabe duda de que se deben mantener fuera del alcance de impugnación de amparo.

³⁰ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, *op. cit.* Pág. 26 y sigs. En este mismo sentido, MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Pág. 33.

³¹ ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Págs. 657–660.

³² BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: “El control de los actos parlamentarios”. En: *Las fuentes del Derecho Parlamentario*. Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, págs. 290-291.

³³ STC 101/1983, de 18 de noviembre (F.J. 3º a).

A estos efectos, una de las Sentencias más importantes que cabe destacar en este ámbito es la STC 118/1988, concretamente en sus Fundamentos Jurídicos 3º y 4º, a raíz de la cual veremos cómo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional variará pocos años después debido a los incesantes problemas a los que se estaba dando lugar con estas interpretaciones. Pues bien, en un primer momento, se reconoce cierta equivalencia entre la exclusión del recurso de amparo y las normas susceptibles de ser impugnadas o cuestionadas a través de los mecanismos de inconstitucionalidad, lo cual no podría verse aplicado de la misma forma a las normas dictadas para integrar los Reglamentos parlamentarios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 27.2 LOTC.

Asimismo, otra de las razones que hizo que el Tribunal Constitucional cambiase de criterio fue la dificultad de diferenciar entre normas integradoras y normas de desarrollo del propio Reglamento parlamentario, aspecto que se contradecía en el contenido de la Sentencia estudiada. Por no decir que más que cuestionable es que la impugnación a través del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad pueda llegar a encajar con el principio *pro actione*, ya que las minorías parlamentarias necesitarán una cifra de 50 Diputados o Senadores para poder instar el control de constitucionalidad y, sin embargo, respecto del recurso de amparo, cabe decir que podrá ser formulado, en principio, por cualquier parlamentario que se vea afectado.

Por tanto, a la luz de estos criterios de identificación, en lo referido a *los actos normativos del Parlamento*, tendrán valor de ley aquellos que, producidos al margen del procedimiento legislativo, sean llamados por la Constitución o los Estatutos de Autonomía para reemplazar a la ley. Por el contrario, aquellas disposiciones que carezcan de este valor pueden ser perfectamente susceptibles de amparo, como es el caso, por ejemplo, de las *Resoluciones* mediante las que los Presidentes de las Cámaras interpretan los Reglamentos o suplen sus omisiones, o las declaraciones de juicio, conocimiento, deseo, incluso de opinión... en general, de “las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario”³⁴, entendiéndose por tales las normas que proceden del uso de la facultad de interpretar y suplir las lagunas detectadas en la aplicación de las disposiciones reglamentarias³⁵. Asimismo, indicar que podemos clasificar éstas en dos tipos: las resoluciones singulares, es decir, aquellas emitidas por el Presidente sin que concurra la voluntad de otro órgano de la Cámara a mayores, con la finalidad de resolver determinados problemas, agotándose su eficacia en ese momento y, por otra parte, las resoluciones generales, pronunciadas por el Presidente, pero esta vez en concurrencia con otro órgano en el que participan las fuerzas políticas representadas en la Cámara y con el fin de regular una serie amplia de supuestos similares. Todo lo cual conlleva una serie de límites, entre los cuales cabe destacar dos elementos: uno material, que siempre ha de implicar una lesión de un derecho fundamental o una libertad pública para ser susceptibles de recurso de amparo y, por otra parte, uno formal, el quebrantamiento de las fórmulas de producción normativa de la resolución, es decir, que la validez de tales normas se encuentra sometida al cumplimiento de la misión de interpretar el Reglamento en caso de duda, o de suplirlo en caso de omisión, pero sin llegar a desarrollar o especificar su contenido.

³⁴ STS 44/1995, de 13 de febrero (F.J. 2º).

³⁵ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Pág. 37.

Aquí, como venimos señalando, la doctrina del Tribunal Constitucional ha experimentado una interesante evolución, ya que no será obstáculo procesal para admitir el recurso de amparo constitucional dirigido contra este tipo de actos no normativos, la circunstancia de que éste pueda conllevar también la declaración de inconstitucionalidad de un precepto reglamentario cuya aplicación hubiese dado lugar a la vulneración alegada³⁶. Es decir, puede admitirse a trámite este tipo de recurso, aunque indirectamente esté atacando la constitucionalidad de un precepto reglamentario y, por tanto, se ha acabado admitiendo la idoneidad del control por esta vía de las resoluciones integradoras e interpretativas de los Reglamentos parlamentarios³⁷.

A estos efectos, una de las primeras sentencias donde puede apreciarse la modificación del criterio seguido por la doctrina constitucional es la STC 44/1995 (F.J. 2º), a la cual acabamos de hacer una efímera alusión, pero que ahora veremos con más detenimiento. Así, literalmente reproduce lo siguiente, que servirá posteriormente como criterio jurisprudencial en otras sentencias posteriores como la STC 227/2004:

“Es cierto que la STC 118/1988... declaró que las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria y susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, en tanto que completan las insuficiencias del Reglamento producen materialmente los mismos efectos que los preceptos contenidos en aquél, por lo que, en tales casos, y desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad.

No es menos cierto, sin embargo, que esa declaración se acompañaba de una doble e imprescindible cautela. Por una parte, que no basta “el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo” (F.J. 3º). Por otra, que esa eventual asimilación formal al Reglamento, desde la óptica de su impugnabilidad ante esta jurisdicción constitucional, sólo resultaba constitucionalmente lícita cuando las normas dictadas por los órganos de gobierno interior de la Cámara se limitaban a suplir e interpretar el Reglamento “sin infringirlo ni modificarlo”, puesto que la inclusión de esta clase de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad no tenía por objeto principal excluir su recurribilidad por el cauce procesal del amparo, cuanto el permitir que, en tales supuestos, “las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por violación de derechos fundamentales” (F.J. 4º).

³⁶ FÉRNANDEZ FARRERES, Germán, *op. cit.* Pág. 73.

³⁷ En este sentido, las primeras declaraciones se observan en las SSTC 119/1990, de 21 de junio y 44/1995, de 13 de febrero.

Con todo, y pese a las mencionadas cautelas, no cabe desconocer que la doctrina de la STC 118/1988 podría dar pie a una indiferenciada calificación jurídica de todas las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del Reglamento como normas “con valor de ley”, sin excluir, en último término la hipótesis de contradicción con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara o, cuando por tener un claro carácter autoaplicativo, pudiesen directamente vulnerar los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Por estas razones, la declaración general contenida en la STC 118/1988 sería significativamente modulada en su alcance por la STC 119/1990³⁸, dictada ésta por el Pleno del Tribunal. En esta última Sentencia se consignó expresamente que aquella equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo, desde el punto de vista de su impugnabilidad no equivalía “a una equiparación de unas y otro desde todos los puntos de vista y a todos los efectos” (F.J. 5º). De hecho, en aquella ocasión, aun existiendo un acto singular de aplicación de la resolución presidencial impugnada, se declaró la nulidad de dicha resolución por vulnerar el art. 23.2 CE. esta solución resultó confirmada en posteriores pronunciamientos ... en los que, accionando los parlamentarios recurrentes a través del recurso de amparo constitucional, se entró en el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal”.

En este sentido, concluía MATÍA PORTILLA³⁹: “Con la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero (...) el Tribunal Constitucional va a dar un giro radical a su posicionamiento anterior, abandonando la doctrina de la asimilación entre Resoluciones presidenciales normativas y Reglamento parlamentario para afirmar que las normas supletorias del Reglamento parlamentario no se incorporan al mismo”. Por tanto, las normas dictadas, ya sea para integrar los Reglamentos parlamentarios, como para desarrollarlos, carecen de fuerza de ley a efectos de su impugnación, por lo que no son susceptibles de ser objeto de declaración de inconstitucionalidad a través de los mecanismos correspondientes, sino que lo que cabe es interponer recurso de amparo.

³⁸ VERA SANTOS, J. Manuel: “Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo”. En: *Derecho constitucional para el siglo XXI* (COORD. Manuel Carrasco Durán, F. Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y M. José Terol Becerra), Vol. 2., 2006, Pág. 7 y sigs.

³⁹ MATÍA PORTILLA, Edmundo: “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, 1999, pág. 192 y sigs.

Y finalmente, podemos señalar que existe, no obstante, una norma de origen parlamentario respecto de la cual el Tribunal Constitucional ha sostenido que posee valor de ley, por lo que no puede ser objeto de impugnación mediante el recurso de amparo. Norma que, como tal, no es formalmente una ley y nada tiene que ver con los Reglamentos parlamentarios. Es decir, no podemos olvidarnos de aludir al indudable valor de ley del *Estatuto de Personal de las Cortes Generales, así como el de los Parlamentos autonómicos*, aunque en este último caso cabe matizar que puede suponer un problema adicional ante la falta de referencia expresa en algunos Estatutos de Autonomía (que no hacen la reserva que la Constitución establece y ordena para proteger de ese modo la autonomía parlamentaria). No obstante, se opta por solucionar esta cuestión aplicando unos criterios de interpretación unificadores, cuyo fin está en dar el mismo tratamiento a instituciones funcionalmente homogéneas y así proteger, en ambos casos, la independencia de la Cámara.

Al respecto cabe indicar la STC 139/1988 donde se manifiesta lo siguiente: "... baste con retener que la Constitución, en su artículo 72.1, establece una reserva formal y material a favor del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución".

A estos efectos, el Tribunal se reitera en su juicio confirmando el carácter de norma con valor de ley del Estatuto de Personal de las Cortes Generales en la STC 121/1997 (F.J. 6º), cuando se interpone recurso de amparo contra un Acuerdo de los Presidentes del Congreso y del Senado adoptado con apoyo en tal Estatuto.

Como bien indica J. ALMAGRO NOSETE: "lo decisivo del acto no es la intencionalidad, sino la violación efectivamente producida de un derecho fundamental, siendo el acto, bien consecuencia de una aplicación normativa, bien simplemente arbitrario". Y es que, excluidos del ámbito de impugnación del artículo 42 de la LOTC, tanto los Reglamentos de las Cámaras como los Estatutos de Personal, el valor de ley no debería extenderse más allá blindando e imponiendo obstáculos al resto de la actividad parlamentaria frente al recurso de amparo. De ser así, se verán reducidas las posibilidades de reacción dentro y fuera del Parlamento y no estaríamos garantizando la independencia de las Cámaras, a la que tanto alude y defiende en sus fallos el Tribunal Constitucional.

Por todo ello, tanto las leyes, como los Reglamentos parlamentarios, así como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales son las normas de origen parlamentario que conforman el primero de los límites al recurso de amparo por la vía del artículo 42 de la LOTC, donde no podemos olvidar que el hecho de que todas estas disposiciones no puedan ser objeto en sí mismas de impugnación por este recurso, no quita de que sus actos de aplicación sí puedan recurrirse por estos medios.

Por tanto, la cuestión siempre gira en torno a acreditar si la lesión resulta del acto individualmente considerado o si, por el contrario, éste ha trasladado un vicio de inconstitucionalidad de la ley respecto de su concreta aplicación⁴⁰.

Ahora bien, antes de finalizar con esta primera limitación, cabe precisarse una última cuestión: ¿qué ocurre cuando la lesión de un derecho fundamental susceptible de amparo es imputable a la ley? Si estamos ante este caso es porque o bien no han mediado actos de aplicación, o bien, mediando éstos, carecen de discrecionalidad, tratándose de leyes autoaplicativas. Como todo ello conlleva dar lugar a cuestiones pendientes de pronunciamiento, ya que el ordenamiento jurídico español no ofrece vías alternativas al particular para poder impugnar este tipo de leyes, el Tribunal Constitucional ha optado por permitir el acceso a la vía de amparo en determinadas ocasiones. Por lo demás, claramente se vienen rechazando aquellos supuestos donde los proyectos normativos puedan transgredir la Constitución, lesionando los derechos que ésta garantiza dada su falta de eficacia. (Véase a estos efectos el ATC 85/2006 en su F.J. 2º).

Un segundo límite lo encontramos con *los interna corporis acta*. Desde una perspectiva objetiva, podemos observar a simple vista cuando estudiamos la institución del recurso de amparo constitucional, *ex* artículo 42 de la LOTC, lo que se conoce como *interna corporis acta*, es decir, los actos que se ocasionan en el ámbito estricto de las funciones parlamentarias, con carencia de efectos externos.

La doctrina de estos actos internos está íntimamente relacionada con la autonomía parlamentaria y con el principio de separación de poderes, con el fin de evitar, asimismo, intromisiones de los órganos judiciales en las Cámaras –razón por la cual resulta conveniente hacer una breve referencia a su configuración en el Derecho positivo español, configuración que está contenida en los artículos 66.3 y 72 de la Constitución–. Así, el primero de estos preceptos prevé expresamente que las Cortes Generales son inviolables, lo cual corrobora en su momento el Diputado Peces-Barba Martínez en una enmienda cuando justifica que “se trata de una declaración general de protección de las Cortes Generales, es decir, de una declaración donde se reconoce que la importancia fundamental del poder legislativo y de sus funciones hace que las Cortes Generales no puedan ser interferidas ni coaccionadas, ni en sus propias funciones, ni en los locales donde las desarrollan”. Asimismo, en esta línea RECODER DE CASSO precisa que la solemne declaración de inviolabilidad de las Cortes Generales tiene como fin asegurar su independencia, para lo cual es preciso que no esté sometida a ningún poder ajeno⁴¹.

Por otra parte, el artículo 72 contiene un núcleo de privilegios colectivos de las Cámaras representativas, donde podemos observar una profunda tradición española a la hora de establecer los pilares de la autonomía parlamentaria, idea que tiene su origen ya con la originaria división de poderes y que se viene manteniendo con la transformación del Parlamento en órgano constitucional.

⁴⁰ PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Pág. 96 y sigs.

⁴¹ GARRIDO FALLA, Fernando: “Artículo 66”. En: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985, pág. 1029 y sigs.

En consecuencia, estas instituciones quedan habilitadas para establecer sus propios Reglamentos y para la regulación de sus Estatutos, entre otras muchas potestades.

Vista esta configuración legal de la autonomía parlamentaria, la doctrina ha ido perfilando el concepto de *interna corporis acta* y, por su parte, el Tribunal ha venido reconociendo inmunidad en procesos de amparo a este tipo de actos, los cuales aparecen como “un límite a la justicia de amparo”, como “actos producidos en las relaciones entre la Cámara y sus miembros, carentes de relevancia jurídica para terceros”⁴². La situación de partida de todo esto la explica de forma clara y sencilla LORENZO MARTÍN–RETORTILLO en uno de sus trabajos, publicado en 1984, cuando indica que “el Tribunal reconocía a las Cámaras un amplio margen de libertad para la configuración de su organización y funcionamiento y se optaba por una abstención expectante frente a los actos de las Asambleas Legislativas”⁴³.

No obstante, hay que mencionar una distinción entre dos etapas: una primera, que llega hasta el año 1988, en la que los acuerdos de admisión a trámite de enmiendas legislativas y de propuestas no legislativas eran considerados como actos internos carentes de contenido constitucional y, en consecuencia, exentos de control jurisdiccional; y una segunda etapa que comienza a raíz de la STC 118/1988, de 20 de junio, y determina que la calificación como acto interno no va a impedir que la demanda en amparo llegue a sentencia, es decir, que estos actos serán plenamente fiscalizables en amparo. Así reproduce literalmente: “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*” (F.J. 2º). Desde entonces, en este caso concreto, siempre que peligren los derechos del artículo 23 de la Constitución cabrá la injerencia del Tribunal Constitucional, o dicho en otras palabras, la doctrina de los actos internos sólo resultará de aplicación en la medida en que no exista lesión de los derechos fundamentales o libertades públicas, pues únicamente en cuanto se produce su vulneración, no mediando una simple infracción de las normas reglamentarias, son recurribles en amparo tales actos.

No obstante, a partir de este momento y con carácter general, la fiscalización de los actos internos de las Cámaras para acreditar si respetan o no los derechos fundamentales ha sido una constante para el Tribunal Constitucional que le ha llevado a controlar toda una serie de cuestiones, como es el caso de:

- La admisión de iniciativas parlamentarias diversas (SSTC 242/2006; 33/2010; 28/2011; 200, 201 y 202/2014; 1/2015; 23/2015, etc.).
- La calificación y admisibilidad de mociones (STC 205/1990) o de enmiendas (SSTC 118/1995; 119/2011, etc.).
- El sistema de designación de Senadores autonómicos (STC 76/1989).
- La composición de comisiones parlamentarias (STC 36/1990).
- La disolución de comisiones de investigación (SSTC 226 y 276/2004).

⁴² ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Págs. 661–663.

⁴³ MARTÍN–RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.11, 1984, pág. 121 y sigs.

- La formación de grupos parlamentarios (SSTC 125 y 214/1990; 93/1998; 141/2007) y su participación en las actividades de la Cámara (STC 44/1995).
- La convocatoria de sesiones (STC 81/1991).
- La procedencia de comparecencias (SSTC 177/2002; 208/2003; 168/2012).
- La suspensión de asignación económica a un grupo parlamentario (STC 15/1992).
- El cumplimiento de las exigencias para ser parlamentario (SSTC 101 y 122/1983; 119/1990; 74/1991).
- La suspensión en la condición parlamentaria (SSTC 136/1989; 129/2006) y su pérdida (STC 28/1984), etc.

Por tanto, podemos observar cómo son los derechos fundamentales los que pasan a gozar de una mejor posición en las relaciones parlamentarias internas, entre las Cámaras y sus miembros, de forma que la independencia del Parlamento, en la adopción de sus actos, no excluirá la posibilidad de examinar si éstos han vulnerado los derechos fundamentales y las libertades públicas para cuya protección queda abierta la vía del recurso de amparo. Aunque, como señala ARCE JANÁRIZ, “cabe enfatizar que el Parlamento es el órgano constitucional del pluralismo político, es decir, la institución en la que las distintas fuerzas políticas organizadas se enfrentan para debatir en público y de manera continua”, por tanto, desde esta perspectiva, “la irrupción en la esfera parlamentaria del control jurisdiccional generaría, si no se le ponen límites, el riesgo de desnaturalizar el modo de hacer propio del Parlamento”.

En la actualidad, el ámbito de los *interna corporis acta* se ha reducido a su mínima expresión. Por una parte, quedan indemnes aquellos actos de la Cámara sin fuerza de Ley, que no lesionen los derechos o libertades a los que venimos haciendo referencia, aun quebrantando reglas de funcionamiento parlamentario; y, por otra, son inmunes las decisiones y los actos que manifiesten suficiente razonabilidad y proporcionalidad a la hora de aplicar las reglas parlamentarias. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional va reiterando estas ideas en sus diferentes fallos, como sucede con los Autos 262/2007 y 369/2007, en los cuales recuerda que únicamente las actuaciones de los órganos parlamentarios que sean lesivas de derecho pueden ser susceptibles de este control, salvando del amparo aquellos supuestos de mera contravención del Reglamento de las Cámaras, que queda en manos de la decisión autónoma de cada una de éstas.

Por lo tanto, los actos parlamentarios sometidos a control mediante la vía de amparo son variados y podemos agruparlos de la siguiente forma en tres categorías que veremos a continuación⁴⁴:

- a) Los actos de alcance singular, es decir, aquellos que agotan los efectos con su cumplimiento: la calificación de iniciativas y escritos parlamentarios, la admisión de propuestas y enmiendas, la respuesta al ejercicio del derecho de petición, el reparto de fondos a grupos parlamentarios, la admisión o rechazo de iniciativas legislativas populares, la concesión o denegación de un suplicatorio, etc.

⁴⁴ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Págs. 48-49.

- b) Los actos de alcance general, es decir, aquellos que se aplican a la generalidad de los colectivos afectados en supuestos similares, más de una vez, es decir, que adquieren estabilidad: las normas integradoras y supletorias del Reglamento, los precedentes parlamentarios, etc.
- c) Los actos materialmente administrativos, de alcance singular o general.

De entre estas tres categorías, conviene matizar dos cuestiones singulares a la que nos hemos referido que es, en primer lugar, la de *los actos relativos a la iniciativa legislativa popular*, la cual se regula en el art. 87.3 CE y en la LO 3/1984. Pues bien, respecto de la última de estas leyes, conviene señalar su artículo 6, donde expresamente se prevé la posibilidad de formular recurso de amparo contra las decisiones de inadmisión que toma la Mesa del Congreso a la hora de tramitar tales iniciativas. Así, reza lo siguiente:

“1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional”.

2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5º el procedimiento seguirá su curso.

3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes”.

Lo que viene a indicarnos este precepto es que no estamos ante un supuesto particular de recurso de amparo, sino ante un caso típico del artículo 42 LOTC. Por tanto, el Tribunal Constitucional entiende que sólo se procede a habilitar el control de las decisiones de las Mesas motivadas por la vulneración de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, sin que quepa ampliar este control a otros elementos que se encuentren al margen de este ámbito. Es decir, nos encontramos ante un caso de especificidad legal que no debe buscarse en el propio proceso de amparo, sino que el art. 6 LOILP ha de interpretarse junto la incidencia que, en su caso, pueda tener una sentencia de amparo a la hora de continuar o no la tramitación de la iniciativa.

A estos efectos, véase el ATC 140/1992 en su F.J. 2º, en cuyo último párrafo se indica claramente lo siguiente: “Las irregularidades ocurridas en el procedimiento electoral no son necesariamente una vulneración del art. 23 CE ni su conocimiento corresponde en todo caso a esta jurisdicción constitucional.

La iniciativa legislativa popular se incardina en el derecho fundamental de los electores reconocido en el art. 23.1 CE, pero la existencia de una lesión de derechos fundamentales, en lugar de una simple irregularidad de procedimiento, no puede darse por supuesta y requiere por ello de un especial esfuerzo argumental en la demanda, dirigido a constatar la presencia de una relación causal entre irregularidad procedimental y transgresión del contenido del derecho fundamental, de suerte que se haga evidente la imposibilidad de ejercicio de la iniciativa popular en virtud de obstáculos imprevisibles e insalvables”.

En segundo lugar, procedemos a analizar la peculiar cuestión del *nombramiento de vocales del Consejo General del Poder Judicial* y es que las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado para renovar el Consejo General del Poder Judicial, de 11 de julio de 2006 prevén la posibilidad de que pueda impugnarse en amparo la proclamación definitiva de los candidatos designados en virtud de los arts. 566 y ss. LOPJ. Aunque parezca que puede tratarse de una nueva competencia del Tribunal Constitucional, una vez más estamos ante el indudable carácter parlamentario de un acto susceptible de recurrirse por la vía del art. 42 de la LOTC, con independencia de que las Normas expresaran esto o no. La única duda cabe, en estos determinados casos, cuando vemos cómo tales normas no indican nada acerca de que se tenga que lesionar un derecho fundamental para fundamentar el acceso al mecanismo de amparo, pero, no obstante, la lógica general de este tipo de recurso nos lleva directamente a entender que la tarea del Tribunal es, en todo caso, asegurar la protección de los derechos fundamentales, por lo que debe sobreentenderse que es condición mínima y necesaria para que el acto sea susceptible de impugnación mediante amparo.

En tercer lugar, podemos señalar el límite de *los actos no decisorios*. Cuando el artículo 42 de la LOTC hace referencia a las “decisiones o actos sin valor de ley” como objeto del recurso de amparo, acoge también omisiones y vías de hecho. Si matizamos el contenido de este precepto, cabe decir que alude a decisiones sin acto, aquellas que *in voce* adopta la presidencia, y, por otra parte, a actos no decisorios. En este último caso, interesa más el contenido o naturaleza (por ejemplo que se trate de un acto consultivo), que su posición, que constituya resolución definitiva o interlocutoria en el procedimiento.

En cuanto a los *actos parlamentarios libres*, como cuarto límite, es decir, son aquellos que no tienen predeterminado su contenido o finalidad en el ordenamiento jurídico. No obstante, esto no supone impedimento para ejercer de la misma forma un control jurisdiccional. Así, si se observa con posterioridad que el contenido del acuerdo vulnera derechos fundamentales, quedará expedita la vía de amparo. Asimismo sucede en el caso de resoluciones aprobatorias no legislativas⁴⁵.

Y ya en último término, en lo relativo a los límites de este recurso, cabe aludir a los *actos de administración y de personal*, que, originariamente, conforme a su carencia de fuerza de ley, eran considerados como actuaciones impugnables por la vía del art. 42 de la LOTC.

⁴⁵ ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Pág. 665.

Se trata de actos procedentes de órganos parlamentarios que no se circunscriben en el ejercicio de sus funciones características, sino que resultan ser de carácter instrumental para dicho cumplimiento. No cabe duda, pues, de la posibilidad de recurrir a través de amparo esta clase de actos en la medida en que lesionen derechos fundamentales. Aunque, si atendemos a lo previsto expresamente por la LOPJ en sus arts. 58.1 y 74.1 c), veremos como también pueden ser objeto de impugnación ante los tribunales ordinarios, en relación con las Cortes Generales y con las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente. Por tanto, la única especialidad procesal que puede suponer un límite para seguir la vía del amparo consiste en agotar la vía judicial previamente.

En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, a raíz de la STC 121/1997, de 1 de julio, marca un cambio, precisando literalmente en su tercer Fundamento Jurídico lo siguiente:

“En efecto, no siendo la resolución impugnada susceptible de ser calificada como *interna corporis acta*, por recaer sobre una materia –la de personal– sometida al control de la jurisdicción contencioso–administrativa, procedía procesalmente equipararla a aquellas otras disposiciones normativas sin valor de ley dictadas por los demás poderes públicos y, en consecuencia, estimar que su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente era factible con arreglo al cauce establecido en el art. 43 LOTC.

El amparo, por así decir, directo previsto en el art. 42 LOTC queda reservado a “los actos y decisiones sin valor de Ley” emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria (es decir, “actos adoptados por las Cámaras en el ejercicio de las funciones que, en cuanto órganos constitucionales del Estado o institucionales de las Comunidades Autónomas, la Constitución o los Estatutos de Autonomía les atribuyan”) y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan “excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal”, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 53.2 CE), en cuyo caso “sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*” correspondiendo su examen a este Tribunal (STC 118/1988, F.J. 2º). Por esta misma razón, el art. 42 LOTC dispone que tales actos parlamentarios “podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”, lo que supone exigir que se agoten previamente, y siempre que existan, las vías intraparlamentarias de impugnación”.

En definitiva, la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional sufre una evolución continua, ocasionando, como en este caso, que los límites se contraigan y quedando expuesta a posibles mejoras.

3.2.3. *Los elementos de actividad: breve alusión a la notificación y el plazo de interposición del recurso de amparo.*

En cuanto a la *notificación*, nada expresa el precepto citado, ni tampoco los distintos Reglamentos de las Cámaras, pero, ahora bien, en sede parlamentaria rige la proximidad en las relaciones internas, lo cual debiera facilitar una rápida notificación, en circunstancias normales. Con todo, parece que es requisito ineludible para que, en caso de que el acuerdo calificado conlleve una contradicción con las pretensiones del interesado, éste sepa a qué atenerse y se garantice de esta forma la eficacia de los actos emanados de los poderes públicos. Por tanto, la notificación puede dotarse de un contenido informativo a los efectos de señalar qué recursos cabría interponer frente a la resolución de la Mesa de la Cámara en cuestión.

Y en lo que concierne al *plazo de interposición*, aquí haremos una breve alusión, ya que será objeto de un exhaustivo estudio a lo largo de este trabajo. El artículo 42 de la LOTC establece que éste es de tres meses, desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, estos actos sean firmes, lo cual resulta cuando menos llamativo.

Es cierto, que el plazo previsto en el artículo 33 de la misma Ley, en cuanto al recurso de inconstitucionalidad, es idéntico, pero ya estamos hablando de actos o decisiones con valor de ley. Aun así, podríamos situarnos en un elenco amplísimo de situaciones donde el plazo no goza de tal extensión, como es el caso de los conflictos constitucionales, que pueden plantearse en un mes desde que se formula el requerimiento ineficaz (art. 63.5 LOTC), o los dos meses que se prevén para la impugnación de disposiciones sin fuerza de ley y para las resoluciones de las Comunidades Autónomas (art. 161.2 CE), o, como ya venimos indicando, el plazo de veinte o treinta días desde la notificación del acto, según se presente recurso de amparo frente a actos administrativos o judiciales (arts. 43 y 44 LOTC, respectivamente). Por tanto, ¿cuál es el motivo o la razón por la que se permite un plazo tan amplio para la interposición del recurso de amparo parlamentario?

Desde una perspectiva procesal, en cuanto a la tramitación parlamentaria que ya hemos estudiado en el primer punto de este trabajo, no existen elementos objetivos que faciliten argumentar esta cuestión, a menos de que nos decantemos por la idea de que, una vez desaparecido el íter parlamentario para recurrir frente a actos con fuerza de ley (según el suprimido artículo 46.1 del Proyecto de la LOTC), se mantuviera por inercia tal previsión.

No obstante, nada evita que este plazo tan extenso se vincule a la conveniencia de facilitar la interposición del recurso en cuestión, habida cuenta, como dice DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, “de que quepa un interés general en extremar la fiscalización de las instituciones parlamentarias señaladas en el artículo 42 de la LOTC, en punto a la preservación de los derechos fundamentales”. Y es aquí, cuando, desde un punto de vista más personal, nos podemos preguntar si tal plazo es una garantía, ya como elemento residual, consecuencia de todo un proceso de tramitación parlamentaria para que las partes legitimadas activamente puedan de esta forma verse protegidas ante la posible vulneración de sus derechos fundamentales, ya que como sabemos, en el ámbito parlamentario no gozan de una vía previa que solucione esta traba.

Igualmente, permitir tal ampliación, quizá pueda servir para facilitar una solución dialogada en sede parlamentaria. Pero, con todo, parece que estos argumentos no son suficientes para justificar que en la regulación actual se establezca un plazo excesivamente prolongado, pudiendo hacer perder la finalidad del amparo⁴⁶. Por esos motivos, es mejor estudiar este tipo de cuestiones realizando un análisis completo y en profundización de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como veremos en lo sucesivo.

3.3. Los derechos susceptibles de recurso de amparo parlamentario.

3.3.1. Consideraciones generales.

En cuanto a los derechos susceptibles de recurso de amparo por la vía del artículo 42 de la LOTC, conviene señalar, en primer término, una consideración general y, a continuación, centrarnos en profundidad en los derechos del artículo 23 de la Constitución, ya que éstos últimos son objeto frecuente de la mayor parte de las vulneraciones de los considerados como derechos fundamentales, por parte de los poderes públicos.

Resulta que los derechos a los que acabamos de hacer alusión son los mismos, se emprenda el amparo a través del artículo 42, 43 o 44 de la LOTC. Es decir, cuando se habla de derechos fundamentales se está haciendo referencia a los reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución y la objeción de conciencia del artículo 30.2 de la misma. Es decir, queda abierta esta vía procesal siempre que se constate su vulneración efectiva, de conformidad con el art. 41.2 de la LOTC y 53.2 de nuestra Carta Magna, causada por las decisiones o actos sin valor de ley emanados de los sujetos que previamente han sido reseñados. Por tanto, son estos derechos y libertades los que van a gozar de una protección privilegiada a través del recurso de amparo y mediante los cuales el Tribunal Constitucional realizará su labor objetiva de interpretación de la Constitución.

No obstante, la naturaleza de los actos impugnables por estos medios conduce a que se reduzca su objeto en la práctica. Como expone acertadamente ARCE JANÁRIZ, sea por su ámbito objetivo o subjetivo, o atendiendo al contenido de estas decisiones, “será difícil que derechos que a menudo se encuentran en la jurisprudencia de amparo contra actos de la Administración o del Poder Judicial aparezcan también en la jurisprudencia de amparo frente al Parlamento”. Además, en este sentido, haremos referencia posteriormente a una cuestión muy importante que es la objetivación introducida en el recurso de amparo mediante la LO 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la LOTC y, en consecuencia, también al cambio que todo ello produce hacia lo que se empieza a conocer como “especial trascendencia constitucional”.

⁴⁶ En este sentido, MARTÍN–RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento”. *Revista de Administración Pública*, núm. 107, 1985, págs. 85–92.

Pues bien, en esta línea cabe decir que el Tribunal Constitucional no sólo acaba por excluir la posibilidad de impugnar otros derechos distintos a los que acabamos de mencionar, sino que también excluye expresamente que puedan protegerse por esta vía del recurso de amparo otros contenidos constitucionales al margen del Título I, como podría suceder con el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

De hecho, no hace falta más que recurrir a la jurisprudencia que ha ido elaborando este Tribunal para observar cómo la limitación estricta del recurso de amparo a estos derechos y libertades determinadas ha provocado, incluso, que él mismo se haya negado en amparo actos o decisiones dictadas en virtud de una norma inconstitucional cuando el motivo de dicha inconstitucionalidad era diferente de la lesión de un derecho o libertad de este tipo. Véase en este sentido el F.J. 5º de la STC 36/1999, donde claramente se aprecia como el Tribunal rechaza que la declaración de inconstitucionalidad pueda reconducir a la estimación de los recursos de amparo pendientes, en el caso concreto, por supuesta vulneración del artículo 14 CE. En esa misma línea, vuelve a reiterarse el órgano constitucional posteriormente en la STC 91/2007 (F.J. 4º).

Asimismo, ni que decir tiene que el hecho de que este recurso se coarte exclusivamente a la protección de determinados derechos constitucionalmente garantizados no significa, ni mucho menos, que otros derechos reconocidos en esta Norma carezcan de protección jurisdiccional o constitucional. Por lo que conviene precisar que todos los derechos subjetivos son objeto de tutela por parte de los jueces y tribunales ordinarios, estén constitucionalizados o no. En este sentido, es la propia Constitución la que en su artículo 24 señala lo siguiente: “todas las personas tienen el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos...”. Por tanto, lo que sucede es que nos encontramos ante una serie de derechos que, dada su especial importancia, deben gozar de una protección judicial y constitucional reforzada y para ello prevé el constituyente el recurso de amparo constitucional y todo un sistema organizado en el artículo 53.2 CE⁴⁷.

Por otra parte, en lo que respecta a la protección constitucional, el hecho de que sólo sean objeto de protección por esta vía determinados derechos, tampoco significa que aquellos restantes no se vean amparados por ningún otro tipo de mecanismo. Todo lo contrario, cualquier derecho reconocido constitucionalmente que no se vea incluido dentro del ámbito del recurso de amparo, se encuentra protegido por otro conjunto de dispositivos de control de constitucionalidad (en este caso, de normas con fuerza de ley), como son: el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad.

En efecto, realizando un análisis a fondo de ésta última y de la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, como veremos más en adelante, podemos observar cómo los derechos efectivamente amparados por este órgano han sido básicamente cuatro⁴⁸:

⁴⁷ PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Pág. 41 y sigs.

⁴⁸ GONZÁLEZ RIVAS, J. José. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. La Ley, Madrid, 2010, pág. 489.

- a) El derecho a participar en asuntos públicos directamente o por medio de representantes (art. 23.1 CE) y el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos señalados en las leyes (art. 23.2 CE), interpuesto por los miembros del Parlamento en defensa de su estatus y del ejercicio de sus funciones. Se trata del denominado *ius in officium*, circunscrito, como se indica en los Fundamentos Jurídicos 4º y 5º de la STC 242/2006, de 24 de julio, “al núcleo de la función representativa parlamentaria”, de la que forma parte, en virtud del primer precepto, la función legislativa y el control de la acción del gobierno y, conforme al segundo, la igualdad de los representantes parlamentarios.
- b) El derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución, en relación con el derecho del art. 23.2 CE y, especialmente, respecto del art. 71.2 de la misma y la prerrogativa del suplicatorio, cuyo fin, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es preservar el funcionamiento de las Cámaras sin alterar la composición de la voluntad popular, conforme al principio de proporcionalidad. Véase a estos efectos la STC 124/2001, de 4 de junio (F.J. 4º y 5º).
- c) El derecho a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE en lo referido al ámbito de sanciones disciplinarias a parlamentarios, con el fin de mantener el orden en las reuniones y poner fin a las perturbaciones ilegítimas, como por ejemplo precisa la STC 129/2006, de 24 de abril, en su F.J. 4º.
- d) El derecho de petición al Parlamento (art. 29. 1 CE), con el compromiso de tener que tramitar la solicitud. Véase en ese sentido la STC 242/1993, de 14 de julio, en su F.J. 4º.

Y, de entre todos estos, son los derechos del artículo 23 los que constituyen el pilar principal, ya que el artículo 24 se limitó a recursos de amparo en materia de suplicatorios y los otros dos preceptos restantes no fueron objeto de recurso de amparo parlamentario más que en una ocasión: en materia de sanciones (art. 25.1), así se aprecia en la STC 169/1995, de 20 de noviembre, y de peticiones ciudadanas (art. 29.1)⁴⁹ (véase la STC 242/1993, de 14 de julio).

3.3.2. Cuestiones específicas.

3.3.2.1. El problema del límite entre constitucionalidad y legalidad: los artículos 23 y 24 de la Constitución Española.

⁴⁹ ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Págs. 668–670.

No obstante, cabe indicar, en primer lugar, que nos vamos a encontrar con una cuestión que no hace más que suscitarse cuando pretendemos acotar el contenido de los derechos protegidos por el recurso de amparo, concretamente en el caso de estos artículos 23 y 24 CE, a consecuencia de su propia naturaleza. Es decir, nos estamos refiriendo al problema del límite entre constitucionalidad y legalidad.

Aquí, en principio, una cosa nos debe quedar clara y es que el Tribunal Constitucional viene configurándose como el “máximo intérprete de la Constitución” y garante de ésta, tanto por la propia Norma Fundamental como concretamente en el artículo 1 de la LOTC. Esto quiere decir que la función genérica que viene a desarrollar este órgano intenta delimitarse desde un punto de vista formal, partiendo del contenido de la Constitución, de los derechos y libertades reguladas en ella. Por tanto, en cierto sentido, el Tribunal Constitucional no es más que un juez de la constitucionalidad y, a su vez, son los jueces y tribunales ordinarios aquellos que se encargan del control y cumplimiento de la legalidad y constitucionalidad, eso sí, siempre sometiéndose en este último aspecto a la supremacía del Tribunal Constitucional.

No obstante, queda claro –y así viene indicándolo desde sus comienzos en su propia jurisprudencia el Tribunal– que “en un recurso de amparo constitucional, la materia objeto de examen y decisión ha de ser exclusivamente la de alcance constitucional, pues no compete a este Tribunal adoptar decisiones respecto del modo en que haya de entenderse, interpretarse o aplicarse la legalidad ordinaria, con la única excepción de aquellos casos en que por la vía de la inteligencia, aplicación o interpretación de la legalidad ordinaria se pongan en juego o se vulneren derechos de carácter fundamental, reconocidos en la Constitución y situados dentro de ella en el Capítulo 2º del Título I que posean contenido sustantivo propio”⁵⁰.

Ahora bien, de cara a un plano más práctico que teórico, también cabe decir que la línea que separa ambos conceptos –constitucionalidad y legalidad– resulta muy imprecisa, ya que es el propio ordenamiento jurídico en sí mismo un conjunto sistemático en el cual todos sus elementos están interrelacionados. No obstante, como venimos señalando, la Constitución como *lex suprema* no hace más que pretender presidir todo este ordenamiento y sentar las bases en torno al contenido e interpretación de los derechos que en ella se reconocen y garantizan. Así, desde esta perspectiva sustantiva, hemos de decir que son los derechos fundamentales la parte central del núcleo esencial de todo este contenido, proyectándose e impregnando las normas infraconstitucionales.

Siguiendo esta idea, cabe indicar que el margen del legislador a la hora de configurar todos estos derechos y libertades varía mucho dependiendo del mayor o menor campo de actuación que la propia *lex suprema* permita en cada caso. Así, aquellos supuestos en los que el margen de obra es mayor son los denominados derechos de configuración legal, donde nos encontramos los mencionados artículos 23 y 24 CE, es decir, los derechos de participación y el derecho a la tutela judicial efectiva, respectivamente.

⁵⁰ STC 58/1983, de 29 de junio (F.J. 3º).

Pues bien, comenzaremos a analizar esta cuestión con el segundo de los supuestos, ya que resulta algo más claro y, para ello, insistimos en la importancia que tiene en todo esto la jurisprudencia del Tribunal, que ya desde hace años viene solventando muchos de estos problemas. Así, concretamente en su STC 145/1998 (F.J. 2º) indica lo siguiente: “en reiteradas ocasiones, este Tribunal ha declarado que, si bien el derecho a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24.1 CE comprende el derecho de acceso a la actividad jurisdiccional, y a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso, al tratarse de un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y prestación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador, razón por la cual también se satisface el derecho a la tutela judicial efectiva cuando se obtiene una resolución que deja imprejuizada la acción o la pretensión ejercitada en el proceso, si está fundada en la falta de algún requisito o presupuesto procesal legalmente establecido que impida entrar en el fondo del asunto”⁵¹.

Por otra parte, resulta de gran interés proceder a examinar específicamente los derechos del artículo 23 de la Constitución, cuya tutela no ha hecho más que variar de forma notable con el paso del tiempo.

A priori, en este concreto ámbito de protección constitucional, el Tribunal sostuvo el criterio de no inclusión de las facultades reconocidas a los parlamentarios en virtud de los Reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, no tardó en rectificarse esta doctrina y ello se llevó a cabo con la STC 161/1988, de 20 de septiembre, en la que por primera vez se incluyeron los derechos y facultades de los parlamentarios en el contenido del artículo 23.2 CE.

Por un lado, cabe destacar su Fundamento Jurídico 6º, donde se expuso que la defensa por la vía de amparo de las facultades otorgadas a los parlamentarios supone poner en juego el derecho reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, en conexión con el derecho previsto en el artículo 23.1 de la misma. Esto así lo justificó el Tribunal Constitucional señalando expresamente que “la norma contenida en el art. 23.1 resulta inseparable de la del art. 23.2 cuando se trata de una petición de amparo deducida por representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones”. Además, añade que el derecho fundamental de acceso a un cargo público, en condiciones de igualdad y respetando los requisitos señalados por las leyes, puede resultar lesionado cuando se impida “el ejercicio de una facultad que una norma con fuerza de ley en su sentido material –el Reglamento de las Cortes– les atribuye en su condición de titulares del cargo público de Diputados”.

⁵¹ En este mismo sentido, podemos señalar la STC 129/2014 (F.J. 2º) como una resolución de las más recientes.

Asimismo, el Tribunal matizó en el Fundamento Jurídico 7º que el derecho del artículo 23.2 de nuestra Norma Fundamental “es un derecho de configuración legal, y, en consecuencia, compete a la ley el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos”, es decir, son competencia de los Reglamentos parlamentarios, de forma que “una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, éstos 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 el Tribunal Constitucional, 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 integran 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”.

En definitiva, el supremo intérprete de la Constitución formalizó un gran avance a través de esta sentencia, aceptando de aquí en adelante que, en cuanto se integre en la esfera del citado artículo 23.2, cualquier facultad parlamentaria conferida por los Reglamentos de las Cámaras a sus miembros es susceptible de amparo constitucional.

No obstante, este cambio doctrinal comportaría una respectiva ampliación del objeto del recurso de amparo por la vía del artículo 42 de la LOTC hasta unos límites que podríamos considerar totalmente excesivos, lo cual podría conducirnos a un riesgo de judicialización de la vida política que para nada se asemeja a la atmósfera de libertad que requiere la dialéctica parlamentaria para desarrollarse de manera eficiente.

Por cuanto tal amplitud no es lo que interesa en absoluto al Tribunal, procedió a modificar sus criterios, restringiendo la conexión entre los derechos y facultades que integran el estatuto de los parlamentarios y el derecho fundamental garantizado por el art. 23.2 CE. A estos efectos, viene a matizar, por primera vez, en su STC 220/1991, de 25 de noviembre, que aquella conexión no conllevaba la constitucionalización de todos los derechos y facultades integrantes del estatuto, sino que, como viene a reiterar después en la STC 38/1999, de 22 de marzo, tan sólo poseían relevancia constitucional, a los efectos de poder percibir la vulneración del derecho de acceso a los cargos públicos, aquellos “derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezca al núcleo de su función representativa, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes” (F.J. 3º). Doctrina que podemos volver a observar en sucesivas ocasiones, como recientemente ocurre con el ATC 267/2007, de 25 de mayo.

Pues bien, si lo que nos interesa es reconducir este tipo de recurso contra actos parlamentarios, es necesario, para que sea eficaz, acompañar todo argumento o justificación de una adaptada separación entre los dos apartados del artículo 23, a los cuales acabamos de referirnos.

Es decir, debe ser objeto de amparo, o bien la negación de facultades parlamentarias directamente relacionadas con la función representativa de los miembros de las Cámaras por vulneración del art. 23.1 CE, o bien por otra parte, la desigualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, acto lesivo del art. 23.2 de la misma.

En este mismo sentido, no hay más que acudir a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para ver cómo sus decisiones, como por ejemplo sucede con la STC 27/2000, de 31 de enero, constriñen una mayor desvinculación entre la esfera de los derechos fundamentales y la legalidad parlamentaria. Legalidad que, junto con el Derecho parlamentario, viene caracterizada por su flexibilidad, dinamicidad y espontaneidad, concediendo a las Cámaras un amplio nivel de disponibilidad sobre sus procedimientos, respecto del resto de poderes públicos, lo cual indica que se trata de un índice poco fiable en lo relativo a la lesión de derechos fundamentales.

Asimismo, para aclarar esta cuestión, cabe hacer alusión al ATC 35/2001 (F.J. 5º) donde se precisa que aunque el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, esto no significa que el Tribunal Constitucional esté facultado para hacer valer su criterio frente a aquel que legítimamente poseen los órganos parlamentarios competentes en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades o potestades que constitucional o reglamentariamente tienen encomendadas. Por esta razón, se acaba indicando que: “sólo cuando el acto o disposición impugnado comporte un tratamiento desigual o discriminatorio o cuando repercuta de tal modo sobre los derechos que integran el estatuto del representante que vacíen de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (art. 23.1 CE), la infracción de la legalidad parlamentaria puede producir una vulneración del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución”. En este mismo sentido, nos encontramos con Sentencias más recientes como es el caso de las SSTC 114/2014 (F.J.4º) o 129/2014 (F.J. 2º).

No obstante, si los derechos de configuración legal son aquellos en los que podemos observar más claramente una necesaria colaboración entre Constitución y ley, como bien indica PÉREZ TREMPs, en todos los demás restantes también deberá existir dicha colaboración, aunque sea en menor medida.

3.3.2.2. La posición del Tribunal Constitucional como garante del estatus del parlamentario.

Pues bien, al margen de todo esto, pero también en relación con ello, una de las cuestiones más importantes que suscitan los derechos fundamentales contemplados en el artículo 23 CE, concretamente en su apartado segundo, es la posición del Tribunal Constitucional como garante del estatus del parlamentario.

Con ello venimos haciendo referencia a la importancia que tiene el art. 23.2 de la Constitución como llave de acceso que faculta al Tribunal para poder supervisar la actividad parlamentaria interna.

Esto es posible gracias a la labor interpretativa que efectúa el propio órgano constitucional sobre este derecho, permitiendo no sólo el acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también el derecho a permanecer en éstos y a desempeñarlos conforme a lo dispuesto en las leyes.

Entonces, llegados a este punto, el problema se encuentra en determinar, a los efectos de poder señalar una posible vulneración del art. 23.2 CE, cuáles son esos derechos y facultades que pertenecen a lo que veníamos denominando como “núcleo de la función representativa parlamentaria” o “funciones parlamentarias básicas”. Aquí el único criterio del que podemos disponer a modo ejemplificativo y recogido por la propia jurisprudencia constitucional es el de “derechos y facultades conectados con el ejercicio de la función legislativa y de control de la acción del Gobierno”. Por tanto, más allá de estas meras precisiones, si queremos integrar el contenido de ese núcleo deberemos prestar atención a todo lo manifestado en las resoluciones que haya ido efectuando el Tribunal Constitucional, lo cual nos revela también la escasa operatividad de la restricción pretendida en cuanto a evitar la identificación entre los derechos que venimos estudiando.

Además, como ya veníamos indicando en la anterior apreciación sobre la barrera entre legalidad y constitucionalidad, el Tribunal Constitucional crea un derecho “reflejo”, resultante de la interconexión entre los dos apartados integrantes del artículo 23 CE. De esta forma, cuando un representante es ilegítimamente removido de su cargo, o bien se le perturba en el ejercicio de sus funciones, llega a entenderse que se lo que se está haciendo es lesionar el derecho de aquellas personas que lo votaron, a las cuales representa.

En este sentido, hay autores que consideran que el Tribunal viene a modificar la teoría clásica de la representación, asentada en la soberanía nacional y en la prohibición del mandato imperativo. Así, señala CAAMAÑO DOMÍNGUEZ que “será la propia evolución de la jurisprudencia constitucional y la configuración de este ámbito fundamental del mandato parlamentario, sobre todo, en materia de relaciones parlamentario/órgano, el cauce a través del cual se producirá paulatinamente una re-entrada del reconocimiento jurídico y, no sólo político, del fundamental papel de los partidos en nuestro sistema constitucional. El Tribunal no ha destruido la teoría de la representación, pero sí, y ahora será en qué medida, la ha modificado”⁵².

En base a estos argumentos, se acaba permitiendo vincular las facultades reglamentariamente atribuidas a los parlamentarios con el derecho reconocido en el art. 23.2 CE. No obstante, y como viene indicándonos la jurisprudencia del Tribunal, ya desde su STC 220/1991, de 25 de noviembre, esto “no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno”.

⁵² CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato parlamentario*: Congreso de los Diputados (Colección Monografías), Madrid, 1991, pág. 77 y sigs.

El problema está, como veníamos viendo, en que estas precisiones e interpretaciones son muy poco clarificadoras y si se considera ese derecho como un derecho de configuración legal, puede dar lugar a la conversión del Tribunal Constitucional en un mero juez de lo puramente reglamentario. Por esos motivos, tales apreciaciones no han sido bien recibidas por la doctrina e incluso los propios autores no hacen más que discrepar entre ellos. Así, en palabras textuales de GARCÍA ROCA, todo ello “degrada la fuerza normativa de la Constitución al interpretar sus normas a la luz de la ley y no a la inversa...”⁵³, o, por el contrario con AGUIAR DE LUQUE, el parámetro de enjuiciamiento de un acto parlamentario de orden interno “no es sólo la Constitución, sino también y en mayor medida, el régimen legal del parlamentario...”⁵⁴.

Además, un entendimiento tan amplio lo único que puede hacer es conllevarnos a plantear mayores problemas, a pesar de que el propio Tribunal es quien se ha encargado en reiteradas ocasiones de manifestar que “no toda violación de los Reglamentos de las Cámaras constituye una vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo, ya que no es posible incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 CE”⁵⁵. Por esta razón, conviene delimitar qué facultades de las que integran el estatus del parlamentario son las que hay que considerar contenidas en el artículo 23.2 CE.

A estos efectos, nos referiremos de forma conjunta a los pronunciamientos referidos tanto a las Cortes Generales, como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, ya que en nuestro sistema concurre “un común modelo de racionalización del trabajo parlamentario en el interior de cada Cámara, afinidad en este caso obtenida mediante la reproducción en los Reglamentos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas, las más de las veces sin modificación alguna, de las reglas de organización y procedimiento del Reglamento del Congreso de los Diputados...”⁵⁶.

Si bien es cierto, en la jurisprudencia constitucional se han terminado por considerar como derechos o facultades de los parlamentarios contenidos en el núcleo de su función representativa, entre otros, los siguientes derechos y facultades, en primer lugar, respecto de la función legislativa⁵⁷:

- La presentación de proposiciones de ley (SSTC 94/1995, de 19 de junio; 124/1995, de 18 de julio; 38/1999, de 22 de marzo; 78/2006, de 13 de marzo; 242/2006, de 24 de julio) y de enmiendas (SSTC 23/1990, de 15 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; ATC 118/1999, de 10 de mayo).

⁵³ GARCÍA ROCA, F. Javier: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, Madrid, 1995, pág. 86 y sigs.

⁵⁴ AGUIAR DE LUQUE, Luis, *op. cit.* Pág. 63 y sigs.

⁵⁵ STC 36/1990, de 1 de marzo.

⁵⁶ ARCE JANÁRIZ, Alberto: “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, Madrid, 1990, pág. 14 y sigs.

⁵⁷ DUQUE VILLANUEVA, J. Carlos: “El Parlamento en la jurisprudencia constitucional. Una visión de conjunto”. En: *Jurisprudencia Parlamentaria, Instituciones de Derecho Parlamentario VII*. Parlamento Vasco, Vitoria, 2009, pág. 64 y sigs.

- La participación en el ejercicio de la función legislativa mediante el procedimiento parlamentario establecido por el correspondiente Reglamento. Lo cual quiere decir que tanto proyectos como proposiciones de ley se deben tramitar cumpliendo con los requisitos y siguiendo los procedimientos previstos en la Constitución y en los Reglamentos parlamentarios (así, por ejemplo: el ATC 85/2006, de 15 de marzo).

Pues bien, retomando esta cuestión sobre la delimitación de las facultades que integran el estatus del parlamentario, como, a su vez, el contenido del artículo 23.2 CE, cabe decir que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal, pertenecen a ese núcleo también “las que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades (...) de control de la acción del gobierno”⁵⁸. Sobre esto último, en años posteriores el Tribunal Constitucional ha señalado que “es indudable que la función de control político del Gobierno que corresponde a los parlamentarios forma parte del núcleo esencial de su condición de representantes y que, por ello mismo, las normas parlamentarias que instrumentan y ordenan el ejercicio de esa función deben aplicarse por igual a todos los miembros de la Cámara, sin que se obstaculice indebidamente su ejercicio. Por tanto, cuando ello concurra, los parlamentarios afectados pueden interponer recurso de amparo frente a los actos o resoluciones que indebidamente les impidan ejercer su mandato de representación, pues en tales casos la quiebra de la legalidad parlamentaria conlleva una consecuente vulneración del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 de la Constitución, en los términos que ya quedan expuestos”⁵⁹.

En este sentido, vamos a señalar brevemente una serie de aspectos que, con posterioridad, trataremos de forma más específica cuando convenga centrarnos exclusivamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por tanto, de momento cabe indicar que por la vía del artículo 42 de la LOTC, el Tribunal⁶⁰:

- a) Ha hecho frente a cuestiones relativas a *preguntas*.
 - Así, a meros efectos aclaratorios, se indica en la STC 107/2001, de 23 de abril (F.J. 4º) que “no cabe duda de que la facultad de formular preguntas... pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y su Presidente y el desempeño de derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”.
 - Por otra parte, respecto de preguntas planteadas en lo que respecta a las Cortes Generales, reseñamos un primer supuesto con el ATC 147/1982, de 22 de abril. Se trata de un recurso de amparo formulado por un tercero ajeno a la Cámara que había sido objeto de mención en una pregunta planteada por un senador.

⁵⁸ A estos efectos, véase una de las primeras Sentencias: STC 220/1991, de 25 de noviembre.

⁵⁹ Véase el ATC 215/2000, de 21 de septiembre, F.J. 2º.

⁶⁰ GÓMEZ CORONA, Esperanza, *op. cit.* Págs. 315 y sigs.

En este caso, el Tribunal resuelve el recurso inadmitiendo el amparo al considerar que “los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en sentido del art. 41.2 de la LOTC, ni agentes o funcionarios de éstos” (F.J. 4º) y, asimismo, que “la publicación de la pregunta no excede del ámbito de razonable ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que se limita a poner en duda la idoneidad de una persona para un cargo determinado en función de sus antecedentes personales” (F.J. 5º).

- Un segundo pronunciamiento, dentro de lo que cabe, más reciente, es el contenido en el ATC 125/2005, de 4 de abril, que deviene de la inadmisión por parte de la propia Mesa del Congreso de una pregunta dirigida a un determinado Ministro, relativa a presuntas irregularidades cometidas por éste en el momento de traer a nuestro país unos productos concretos.

En este caso concreto, la Mesa considera que la pregunta versa sobre materia ajena a la competencia del Gobierno y por ello toma la decisión de inadmitirla. Decisión que, posteriormente, el Tribunal Constitucional convalida.

Pues bien, aunque desde un plano de vista teórico pueda parecer irreprochable la decisión tomada por la Mesa y por el Tribunal, desde una perspectiva práctica, resulta difícil defender que este asunto no pueda ser objeto de fiscalización parlamentaria. Por lo menos, desde el punto de vista de las minorías parlamentarias, esta decisión era difícil de sostener, aunque, si bien es cierto, puede que la respuesta de ambos sujetos fuese admisible si la actuación llevada a cabo por el Ministro en cuestión no hubiese supuesto la violación efectiva del art. 23.2 CE.

- b) Como, asimismo, frente a cuestiones relativas a *interpelaciones*, pero, en este caso, el Tribunal Constitucional no se ha manifestado todavía sobre el uso de este instrumento de control en lo que respecta a las Cortes Generales, sino sólo se pronuncia diciendo que forma parte del *ius in officium* como instrumento de información para el control del Ejecutivo.

Lo mismo sucede, en este sentido, con las *proposiciones no de ley* que, a pesar de llegar a residenciarse ante el Tribunal, ninguna se da en el seno de las Cortes Generales.

- c) Conoce de la conflictividad provocada con ocasión de *mociones*, como es el caso de la STC 205/1990, de 13 de diciembre. Aquí estamos ante una inadmisión de una moción presentada en el Senado que versaba sobre el uso de las lenguas oficiales de España durante las actividades de la Cámara, a resultas de un Grupo Parlamentario en concreto.

La Mesa del Senado considera que el contenido de esta moción es contrario a la Constitución, por lo que procede a su inadmisión. Sin embargo, por el contrario, el Tribunal Constitucional declaró que “la indebida inadmisión a trámite de la moción por la Mesa infringió el *ius ut procedatur* de los Senadores del Grupo Parlamentario recurrente, en la medida en que excluyó su derecho a intervenir en el Pleno, disponiendo de los turnos de palabra dispuestos en el art. 175 del Reglamento, y a que su moción fuera convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, pronunciándose sobre el fondo de la misma, sea cual fuere el sentido de este pronunciamiento” (F.J. 7º). Por tanto, para el Tribunal no cabe duda de que el contenido de tal moción es del todo constitucional.

- d) Por otra parte, está al tanto también de la conflictividad que provoca *el derecho de información de los parlamentarios*. Respecto a estas cuestiones, vemos cómo se hace patente la dialéctica mayoría–minoría parlamentaria, puesto que el grupo mayoritario no estará interesado en absoluto en facilitar información a la oposición sobre la actividad que esté desarrollando y se aprovechará de su situación más ventajosa para poner trabas a las iniciativas del resto de grupos.

Además, la facultad de recabar información está integrada en el estatus de los parlamentarios, por lo que como bien ha reiterado en diversas ocasiones el Tribunal: “cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 CE)”⁶¹.

Pues bien, siguiendo esta línea, el Tribunal Constitucional acaba por otorgar amparo a un Diputado en el caso resuelto por la STC 203/2001, de 15 de octubre, debido a que la Mesa del Congreso de los Diputados llevó a cabo un control que excedía de las facultades reglamentariamente previstas. En este caso, la información que se solicitaba tenía que ver con el resultado y la fecha de un Acuerdo de terminación de varios expedientes por infracción fiscal, información que la Mesa entendió que quedaba reservada por el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria, por lo que no debía proporcionarse y acabó inadmitiendo a trámite la solicitud de información. Sin embargo, tras el análisis de la legalidad parlamentaria y de la motivación expuesta por la Mesa, el Tribunal Constitucional manifiesta que la Mesa “al proceder de este modo ha llevado a cabo, en el trámite de admisión de la solicitud de información, un examen del contenido material de la iniciativa que carece de justificación, puesto que indudablemente excede del examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas a la Administración cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevante en su presentación o en su redacción” (F.J. 5º).

- e) También tiene conocimiento acerca del grado de conflictividad mayor que tienen *las solicitudes de comparecencia*.

⁶¹ Véase la STC 161/1988, de 20 de septiembre (F.J. 8º).

En primer lugar, cabe indicar que para el propio Tribunal Constitucional, “la facultad de proponer comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del *ius in officium* de los Diputados. Además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizada por el art. 23.2 CE”, así lo declaró expresamente en el F.J. 5º de la STC 177/2002, de 14 de octubre.

Aquí, nos encontramos ante un caso en el que se terminan por resolver dos recursos de amparo acumulados interpuestos frente a varios acuerdos de negación de solicitudes de comparecencia de los Presidentes de diversas empresas; empresas que, siendo consideradas integrantes del sector público, podrían conllevar a que dichas comparecencias fuesen perfectamente procedentes, en virtud del art. 44.3 RCD, considerando que sus respectivos Presidentes son “autoridades públicas”. No obstante, también podría denegarse tal consideración y aun así demostrarse la procedencia de aquéllas a través de la vía del art. 44.4 RCD, dependiendo de si existe o no un procedimiento parlamentario en curso.

Pues bien, el Tribunal Constitucional se encarga de solventar el caso y, tras realizar un detallado análisis del Reglamento Parlamentario del Congreso de los Diputados, concluye que la Mesa, a través de sus Acuerdos denegatorios, ha vulnerado los derechos de los parlamentarios recurrentes (art. 23.2 CE), pues no había justificación alguna en tales decisiones.

Un año después, con la STC 208/2003, de 1 de diciembre, el Tribunal Constitucional se encarga de resolver otro recurso de amparo, de nuevo, por inadmisión a trámite de una solicitud de comparecencia, formulado por un determinado Grupo Parlamentario. En este caso, el máximo intérprete de la Constitución llega a la conclusión de que ni siquiera la motivación de los Acuerdos impugnados puede estimarse suficiente y adecuada para dar cumplimiento al *ius in officium* de los parlamentarios garantizado por el art. 23.2 CE.

Todo ello no queda aquí, ya que si seguimos analizando la jurisprudencia constitucional que se ha ido instaurando hasta estos momentos, veremos cómo el Tribunal no hace más que reiterarse en su dogma. Véase a estos efectos Sentencias como las SSTC 89 y 90/2005, de 18 de abril.

- f) Ha realizado, asimismo, varios pronunciamientos sobre *las Comisiones de Investigación*. A estos efectos, destacar el ATC 215/2000, de 21 de septiembre, donde nos encontramos con un recurso de amparo interpuesto por un concreto Grupo Parlamentario más un Diputado de otro Grupo diferente, frente a la aprobación del calendario final de los trabajos de la Comisión de Investigación creada en la Cámara del Congreso de los Diputados.

Los recurrentes argumentaron que dicho acuerdo de aprobación se había llevado a cabo sin que ni siquiera figurara en el orden del día de la sesión, votándose, además, sin el quórum de presencia requerido para estos casos, por lo que la respuesta del órgano de garantía constitucional fue considerar que el asunto carecía manifiestamente de contenido. Además, los parlamentarios que interpusieron el recurso ni siquiera alegaron en la demanda que esa irregularidad les impedía llevar a cabo su función de control político del Gobierno. Siendo ello así, el Tribunal añade en el F.J. 3º que “es irrelevante examinar en esta sede constitucional la validez del acuerdo impugnado, en su contraste con las normas que rigen la actuación interna de la Cámara, cuestión, por otra parte, a la que ya dio respuesta, desde la perspectiva de su legalidad, el órgano parlamentario llamado a desempeñar esa tarea”.

En este pronunciamiento, por tanto, vemos la misma afirmación reiterada que acabamos de señalar en las solicitudes de comparecencia y es que: no cualquier vulneración del Reglamento parlamentario conlleva la violación del art. 23.2 CE, es decir, como en el supuesto concreto, del derecho fundamental a ejercer y permanecer en el cargo con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

Pero, además de todos estos derechos y facultades conectados con la función legislativa y de control de la acción del Gobierno, también entran a formar parte del “núcleo de la función parlamentaria representativa” las siguientes⁶²:

- La representación proporcional en la composición de los órganos internos de la Cámara (SSTC 36/1990, de 1 de marzo; 214/1990, de 20 de diciembre; 4/1992, de 13 de enero; 93/1998, de 4 de mayo).
- La constitución de Grupos parlamentarios (SSTC 64/2002, de 11 de marzo; 141/2007, de 18 de junio).
- Las subvenciones y aportaciones económicas a los Grupos parlamentarios (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero; ATC 200/2004, de 26 de mayo).
- La dotación de medios económicos y personales a los Diputados y Grupos parlamentarios (STC 141/2007, de 18 de junio; ATC 200/2004, de 26 de mayo).
- El derecho de voto en las sesiones de las Comisiones y del Pleno (STC 361/2006, de 18 de diciembre).
- La solicitud de sesión extraordinaria (STC 81/1991, de 22 de abril).
- El tiempo de intervención en los debates parlamentarios (STC 141/2007, de 18 de junio).
- La presentación en el Pleno de la Cámara de la propuesta de interposición de un recurso de inconstitucionalidad (STC 81/1991, de 22 de abril).
- La participación como elector y elegible en la designación de Senadores en representación de la Comunidad Autónoma (SSTC 76/1989, de 27 de abril; 149/1990, de 1 de octubre).

⁶² DUQUE VILLANUEVA, J. Carlos, *op. cit.* Pág. 64 y sigs.

- Las prerrogativas parlamentarias (STC 22/1997, de 11 de febrero).
- El principio de legalidad en materia disciplinaria (SSTC 136/1989, de 19 de junio; 169/1995, de 20 de noviembre).
- La reserva constitucional y estatutaria a favor de los Reglamentos de las Cámaras (SSTC 44/1995, de 13 de febrero; 226/2004, de 29 de noviembre).
- El derecho a ejercer el cargo cumpliendo los requisitos que señalen las leyes vigentes al comienzo de la legislatura (STC 141/2007, de 18 de julio).

Por tanto, como veníamos señalando y podemos observar respecto de los diferentes derechos y facultades que, en relación con el art. 23.2 CE, integran asimismo el contenido de las funciones parlamentarias básicas, el motivo de que se produzca la vulneración del derecho de acceso al cargo público tiene lugar cuando las decisiones de las Cámaras o de sus órganos internos coarten o no posibiliten de forma ilegítima la práctica de tales derechos o facultades –actuación que va en contra de la igualdad entre representantes o de la naturaleza propia de la representación–. En estos mismos términos, viene a indicarlo el Tribunal en su STC 141/2007, de 18 de junio.

3.3.2.3. El canon de control de la constitucionalidad de los actos y decisiones de las Cámaras.

Pues bien, en lo que nos atañe respecto del canon de control de la constitucionalidad de las decisiones efectuadas por las Cámaras relativas a los derechos y facultades de sus miembros, cabe decir que dicho impedimento ilegítimo en su ejercicio requiere, en palabras textuales del Tribunal Constitucional, que se trate de una “imposibilidad absoluta” para así poder constatar una vulneración real y efectiva del derecho fundamental que corresponda. En otros términos, que “suponga una limitación o restricción ilegítima y desproporcionada, desde la perspectiva del art. 23.2 CE”⁶³, que “dificulten e impidan gravemente el ejercicio de la función parlamentaria”⁶⁴ o, directamente, que se “vacíe de contenido el ejercicio de su función representativa”⁶⁵. De modo que, un mero obstáculo o perturbación, o siquiera la infracción de alguno de los preceptos del Reglamento de la Cámara que garantice el derecho o facultad en cuestión, no significa que nos encontremos ante una vulneración del derecho de acceso al cargo público, por más que éste esa de configuración legal.

Como acabamos de indicar, al introducir esta cuestión, también puede resultar lesionado el derecho contenido en el art. 23.2 CE desde la perspectiva de la igualdad, esto es, si se efectúan decisiones parlamentarias que conlleven un trato desigual o discriminatorio entre los propios representantes.

⁶³ STC 27/2000, de 31 de enero (F.J. 6º).

⁶⁴ ATC 200/2004, de 26 de mayo.

⁶⁵ ATC 342/2006, de 4 de octubre.

Casos de este tipo podemos encontrarlos tanto si el trato desigual se dirige y afecta a un Grupo parlamentario (así, en materia de subvenciones la STC 15/1992, de 10 de febrero, o respecto de la presentación de enmiendas en la STC 118/1995, de 17 de julio), como si termina por vulnerar este derecho fundamental a los parlamentarios considerados individualmente –como ocurre cuando se exigen determinados requisitos exclusivamente sólo a algunos parlamentarios para poder acceder a esa condición (STC 119/1990, de 21 de junio)–.

Asimismo, respecto al canon de control de constitucionalidad de las decisiones parlamentarias efectuadas en relación con el art. 23.2 CE, otro de los aspectos o elementos que suscita algún problema que otro es el de la representación política, concretamente desde la perspectiva de su concepción constitucional. Sobre estas líneas, el Tribunal Constitucional ha manifestado en reiteradas ocasiones que la representación política “se articuló siempre como instrumento de participación popular en determinados órganos e instituciones del Estado democrático” (STC 185/1999, de 11 de octubre, F.J. 5º), negando la compatibilidad –que se pretendía alegar en cada caso que se suscitaba– entre la garantía de la representación política y la libre remoción de los partidos políticos respecto de los representantes electos en sus listas⁶⁶. Por tanto, el supremo intérprete de la Constitución viene a desestimar que aquellos Acuerdos impugnados por estos motivos hayan desconfigurado tal representación –garantizada por el art. 23.2 CE– ya que de esta forma para nada se ha impedido u obstaculizado el ejercicio de las funciones que constitucional y reglamentariamente se prevén respecto a los Grupos parlamentarios recurrentes y a sus propios miembros, todos ellos como representantes políticos que libremente están facultados para defender sus posiciones sobre la iniciativa parlamentaria ante la Cámara y ante los ciudadanos a los que representan.

En conclusión, esa línea o barrera entre legalidad y constitucionalidad, que venimos estudiando, puede dar lugar a efectos procesales, implicando que el Tribunal Constitucional cuente directamente con un amplísimo margen para definir el alcance y contenido de los derechos fundamentales, como, asimismo, el ámbito dentro del cual se desenvolverá su actuación. ¿Este margen tan amplio es beneficioso desde un punto de vista procesal? O, por el contrario, ¿no dará lugar a cierta arbitrariedad a la hora de tomar decisiones en este campo? Pues bien, lo que sí que queda claro por el momento es que esto no hace más que permitir que el Tribunal pueda enjuiciar en sus sentencias la existencia o inexistencia de lesiones de la Constitución y determinar la viabilidad de las demandas de amparo, protagonizando un importante avance en aras a la más completa protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios y exigiendo, para ello, que los distintos órganos interventores se ciñan a lo estrictamente establecido en las normas que regulan su posición y funciones, esto es, a los Reglamentos parlamentarios. Por tanto, es el artículo 42 la puerta de acceso a la actividad parlamentaria para el órgano de garantía constitucional.

⁶⁶ DUQUE VILLANUEVA, J. Carlos, *op. cit.* Págs. 66-67.

3.3.2.4. *La prerrogativa de la inviolabilidad.*

Por otra parte, cabe indicar, también en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos, el relevante asunto de la prerrogativa de la inviolabilidad, es decir, aquella prerrogativa que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones que manifestaron en el ejercicio de sus funciones, cuyo fin es asegurar la libre formación de la voluntad del órgano legislativo al que pertenezcan los parlamentarios en cuestión, garantizando para ello su libertad de expresión (su libre discusión y decisión).

En palabras textuales del propio Tribunal Constitucional, la prerrogativa de la inviolabilidad se “orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión, sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado (...)” (STC 51/1985, de 10 de abril, F.J. 6º). No obstante, esta prerrogativa se ve sometida a determinados límites, ya que no ampara cualquier acto o decisión de los parlamentarios, sino sólo sus declaraciones de voluntad o de juicio, como son las opiniones que manifiestan en el ejercicio de sus funciones o los votos que emiten para la toma de decisiones en las Cámaras. Por tanto, estamos ante la actuación de un parlamentario que ejerce sus competencias jurídicamente como tal, no como un ciudadano particular.

Por estos motivos, se puede apreciar claramente que la cuestión de la prerrogativa de la inviolabilidad tiene un claro objetivo y es el de impedir la apertura de cualquier tipo de proceso cuya finalidad sea exigir responsabilidad a los miembros de las Cámaras por las opiniones manifestadas o votos emitidos en el ejercicio de sus competencias.

Aquí, de nuevo, vemos como “el órgano judicial cuando abre un proceso, si consta inicialmente que se está ejerciendo una pretensión de responsabilidad que reúne los caracteres citados, puede vulnerar el derecho al art. 23.2 CE y también, en relación con sus efectos procesales, el del demandado a la tutela judicial efectiva, puesto que en estos casos su prerrogativa constitucional determina la carencia absoluta de jurisdicción del órgano ante quien aquel proceso se plantea”, de tal forma que “el interés legítimo del parlamentario en la tutela de un valor constitucional se materializa así en la inviolabilidad de sus opiniones y, por consiguiente, en la exclusión de la jurisdicción respecto a ella” (ibídem F.J. 6º).

Pues bien, a raíz de la STC 30/1997, de 24 de febrero, toda esta doctrina constitucional sobre la prerrogativa de la inviolabilidad resulta quebrada hasta tales extremos que en muchas ocasiones se desconoce gravemente su contenido y alcance. Una vez más, el Tribunal Constitucional da un giro de ciento ochenta grados y manifiesta criterios opuestos a los que originariamente manifestaba. Así, en estos términos, una de las Sentencias más importantes en esta materia es la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo, de 27 de marzo de 2003, por la cual se declara la ilegalidad y disolución de los partidos políticos Herri Batasuna (HB), Euskal Herritarrok (EH) y Batasuna. Conviene detenernos mínimamente en este caso porque para observar cómo es el cambio doctrinal al que estamos haciendo alusión en esta cuestión de la prerrogativa de la inviolabilidad.

Presidente, Vicepresidente y Secretaría Segunda, miembros todos de la Mesa del Parlamento Vasco en su correspondiente Legislatura, se dirigieron, en su condición de parlamentarios, al Tribunal Constitucional en varias ocasiones.

Acudían denunciando la transgresión del derecho a acceder a los cargos públicos (art. 23.2 CE), al entender lesionada la mencionada prerrogativa de la inviolabilidad, reconocida, en el caso concreto, por el art. 26.6 del Estatuto de Autonomía del País Vasco para los miembros de su Parlamento. Esta lesión se entiende derivada a consecuencia de la iniciación y prosecución de un proceso penal en relación con sus actuaciones parlamentarias circunscritas en el seno de la Mesa de la Cámara, respecto de un mandato judicial de efectuar la orden de disolución del citado Grupo parlamentario (HB, EH y Batasuna).

La primera de estas ocasiones fue motivada porque en la fase de instrucción se procedió a rechazar las alegaciones efectuadas por los demandantes, donde manifestaban que sus actuaciones se encontraban bajo el manto de la prerrogativa de la inviolabilidad. Por tanto, impugnaron el Auto por el que se acordó la apertura del juicio oral. En la segunda, recurrieron la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo que había casado la Sentencia absolutoria dictada previamente por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, ante su desconformidad con la resolución que se adoptó, esto es, que las actuaciones enjuiciadas no estaban cubiertas por dicha prerrogativa, por lo que debían retrotraerse y finalmente, ordenarse al Tribunal correspondiente –el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco– que dictase una nueva Sentencia.

En lo que nos atañe, respecto de la esfera típicamente parlamentaria, cabe decir que en ambas situaciones, el Tribunal Constitucional inadmitió a trámite las demandas de amparo por considerarlas prematuras, no entrando en cuestiones de fondo, que eran las más complejas, ya que en lo referido al carácter parlamentario o no de las opiniones y votos efectuados, no había duda alguna. Por tanto, de seguirse hoy en día esta línea jurisprudencial, las demandas de amparo frente a posibles vulneraciones de la prerrogativa y, por consiguiente, del art. 23.2 CE, deberían promoverse una vez concluyese el proceso judicial, lo cual no concuerda con la propia finalidad de esta garantía.

3.3.2.5. Los contenidos constitucionales conexos.

Por último lugar, otra de las cuestiones específicas que podemos tratar cuando analizamos el apartado de los derechos susceptibles de recurso de amparo bajo esta vía del artículo 42 de la LOTC es aquella referida a los contenidos constitucionales conexos, es decir, la existencia de determinados derechos que, aunque no estén reconocidos expresamente en los artículos 14 a 30 CE, se han vinculado con éstos a los efectos de su protección en amparo. Por tanto, lo que viene haciendo este Tribunal, apelando al carácter sistemático de la Constitución, es aceptar que el contenido de alguno de estos derechos fundamentales venga integrado también por determinados mandatos situados al margen de los preceptos señalados.

Este es el caso, de nuevo, de los artículos 23 y 24 de la Constitución, ya que al tratarse de derechos cuyo contenido queda en manos de la ley para su determinación, ésta empezará en la propia Constitución, en la que veremos cómo se incluyen algunos preceptos relativos a estos derechos de configuración legal, pero fuera de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I.

Como ya hicimos en la anterior ocasión, procederemos a analizar separadamente todo lo relativo a ambos artículos. En primer lugar, en cuanto a los derechos de acceso a cargos públicos y de participación (art. 23 CE), cabe decir que son objeto de integración con los preceptos que se refieren al *status* de los parlamentarios acopiados en el Título III CE y procederemos a su estudio, que, en este caso, es más sencillo que el del otro precepto. De hecho, concretamente respecto del acceso a la función pública (art. 23.2 CE), el Tribunal no ha hecho más que señalar reiteradamente su conexión con los principios exigidos por el art. 103.3 de la misma Norma, es decir, los principios de “mérito y capacidad”. Para aclarar esta cuestión lo más conveniente es acudir a la jurisprudencia del propio Tribunal. Así, véase en estos términos la STC 107/2003, en su Fundamento Jurídico 4º, del cual se reproduce literalmente lo siguiente: “De este modo, se produce una intersección, en este momento, del contenido del art. 23.2 CE con el del art. 103.3 CE, que impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, de manera que pudieran considerarse también vulneradores del principio de igualdad todos aquellos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia entre los aspirantes. A partir de aquí se ha proclamado reiteradamente el derecho fundamental a concurrir de acuerdo con unas bases adecuadas a los principios de mérito y capacidad, que deben inspirar el sistema de acceso y al margen de los cuales no es legítimo exigir requisito o condición alguna para dicho acceso”.

Por otra parte, respecto del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, cabe indicar que es esta tutela la que se ha visto configurada por otros principios a mayores recogidos en diversos preceptos de la Constitución, como así sucede con el caso de los artículos 118, 119 o 120.3, es decir, ejecución de sentencias, justicia gratuita y motivación de decisiones, respectivamente.

De nuevo, recurriendo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional podemos observar cómo se interpretan los ejemplos anteriormente citados. Así, respecto de:

- La ejecución de decisiones judiciales o sentencias, véase la STC 266/2000 (F.J. 4º): “...una de las proyecciones del derecho a la tutela judicial efectiva que el art. 24.1 CE reconoce a todos consiste en que las resoluciones judiciales firmes tengan, en los propios términos de sus fallos, la eficacia que nuestra Constitución (art. 118 CE) y el resto del Ordenamiento jurídico les otorgan”.
- El principio de justicia gratuita, véase la STC 183/2001 (F.J. 2º):

“...si bien el art. 119 CE no consagra *per se* un derecho protegible a través del recurso de amparo, a tenor de los arts. 53.2 y 161. B CE y 41.1 LOTC, la apreciación de la existencia o no de la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE que se alega en la demanda obliga a realizar algunas precisiones sobre el alcance del derecho a la justicia gratuita que se garantiza en el referido art. 119 CE”. En este mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no hará más que reiterarse y por ello podemos señalar otra Sentencia más reciente: STC 128/2014 (F.J. 3º).

- La motivación de decisiones judiciales como parte de la tutela judicial efectiva, véase la STC 13/1987 (F.J. 3º), como, asimismo, más recientemente y en idénticos términos la STC 212/2014 (F.J. 3º): “el artículo 120.3 CE establece que las Sentencias serán siempre motivadas y la relación sistemática de este precepto con el art. 24 lleva a la conclusión ineludible de que el ciudadano que tiene derecho, como tutela efectiva, a la Sentencia, la tiene también al requisito o condición de motivada. Esta norma constitucional de necesaria motivación de las Sentencias tiene su origen en exigencias de organización del Poder Judicial, como lo demuestra la colocación sistemática del art. 120.3, y expresa la relación de vinculación del Juez con la Ley y con el sistema de fuentes del Derecho dimanante de la Constitución. Mas expresa también un derecho del justiciable y el interés legítimo de la comunidad jurídica en general de conocer las razones de la decisión que se adopta y, por tanto, el enlace de esa decisión con la Ley y el sistema general de fuentes, en cuanto aplicación de ellas que es”.

Asimismo, el derecho reconocido en el precepto objeto de estudio en estos momentos también viene a configurarse con el principio de *nulla traditio sine lege* previsto en el art. 13.3 de la Constitución, o el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 de la misma, entre otros, pero que, en lo que nos atañe, no consideramos necesario que sea objeto de un análisis específico.

3.3.3. Clasificación de los recursos de amparo parlamentarios en relación con los derechos fundamentales tutelados.

Una vez analizados los derechos susceptibles de recurso de amparo por esta vía del artículo 42 de la LOTC y las cuestiones específicas resultantes de todo ello, cabe indicar también otro aspecto, y es que las decisiones y los actos derivados de las actividades ejercidas por las Cortes Generales, sus órganos, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y sus órganos, pueden ser objeto de clasificación de la siguiente forma⁶⁷:

- Por una parte, veremos lo que se conoce como *amparos simples*, es decir, los amparos del artículo 42 de la LOTC en sentido estricto.

⁶⁷ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Págs. 54–57.

Se trata, pues, de una serie de recursos originados en actuaciones al margen de la Asamblea legislativa, provocando una respuesta de la Cámara incitada.

- a) Actos de este tipo pueden considerarse los suplicatorios que se tramitan por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, por los cuales se procesa a un diputado o senador. En estos casos, se acaban poniendo en juego los derechos garantizados en los artículos 14 y 24 de la Constitución.
- b) Además, de estos actos externos pueden surgir también reclamaciones, concretamente aquellas relacionadas con la iniciativa legislativa popular, donde se pone en riesgo el derecho de participación política del artículo 23.1 de nuestra Norma Fundamental.
- c) Por último, no cabe olvidarse de aquellos actos externos procedentes del ejercicio del derecho de petición, los cuales pueden afectar a los derechos constitucionalmente reconocidos en los artículos 23 y 29 de dicha norma.

Pero, también, ha de contarse con los recursos tramitados como consecuencia de actuaciones que se han llevado a cabo en el interior de la Cámara. Es, en estos casos, cuando el acto o la decisión tomada por la Cámara o sus órganos pueden afectar a cualquiera de los derechos garantizados en el artículo 23 de la Constitución. De hecho, el grueso de los recursos solventados por el Tribunal Constitucional lo constituyen aquellos que se han dirigido a la protección y garantía del *ius in officium* de los parlamentarios, vinculando los derechos reconocidos en los dos apartados que tiene este precepto constitucional.

Desde esta perspectiva, cabe indicar que la eficacia interna de los actos parlamentarios fue un elemento determinante para poner ciertas cuestiones (relativas al derecho de acceso, ejercicio y pérdida del cargo público representativo y al derecho de participación en asuntos públicos) en conocimiento del Tribunal Constitucional⁶⁸.

En la práctica, se acababa admitiendo la perfección de las relaciones intraparlamentarias, lo cual no hace más que conllevar a no enjuiciar las posibles violaciones de los derechos de los miembros de las Cámaras. No obstante, incluso si se admitía la posibilidad de reconocer la lesión del artículo 23 de la Constitución por alguno de los órganos parlamentarios, el Tribunal seguía manteniendo una actitud prudente a la hora de intervenir mediante amparo sobre la actuación llevada a cabo por la Cámara, actitud que, posteriormente, se ha modificado ampliándose para servir de parámetro para el control de las actuaciones parlamentarias.

⁶⁸ BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, Madrid, 1993, págs. 53 y sigs.

Pues bien, es así como a través del amparo se vienen protegiendo las facultades que constituyen el núcleo de las funciones parlamentarias –legislativas y de control–, como también todos aquellos elementos que hacen referencia al desarrollo del estatuto del parlamentario, como sucede con las actuaciones que versan sobre el inicio, la suspensión o la pérdida del mandato.

En cuanto a esta primera clase de amparos, finalmente cabe hacer alusión a un grupo menor de procesos tramitados con el fin de controlar una serie de actos a través de los que se muestra la potestad sancionadora de los órganos parlamentarios. Este tipo de actuaciones ya no sólo provoca la infracción del derecho de acceso y ejercicio del cargo público, sino que también conlleva la lesión del principio de legalidad reconocido en el artículo 25 de la Constitución.

- Por otra parte, nos encontramos con los amparos parlamentarios en los que es necesario agotar previamente la vía judicial contenciosa–administrativa, incluyéndose en esta categoría los actos parlamentarios materialmente administrativos y aquellos que se versan sobre el régimen del personal al servicio de las Cámaras, siempre y en todo caso cuando se lesionen derechos fundamentales. Así viene sucediendo respecto del derecho a un trato igualitario (art. 14 CE) y el derecho de libertad sindical (art. 28 CE).

3.3.4. ¿Cómo se protegen estos derechos?: la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional tras la reforma introducida por la LO 6/2007, de 24 de mayo.

Para finalizar este apartado, veremos a continuación dos casos recientes, resueltos por el Tribunal Constitucional tras la reforma introducida por la LO 6/2007, de 24 de mayo. Así podremos comprender mejor cómo se tutelan y protegen los derechos fundamentales de los parlamentarios.

STC 141/2007, de 18 de junio de 2007.

Para presentar el caso, como bien señala el F.J. 1º:

“El presente recurso de amparo tiene por objeto varias resoluciones de la Mesa del Parlamento de La Rioja en aplicación de las disposiciones del nuevo Reglamento de la Cámara, de 10 de abril de 2001, relativas al número de diputados exigidos para formar grupo parlamentario propio. En concreto se trata del Acuerdo de 19 de abril de 2001, por el que se acuerda la disolución del grupo parlamentario del Partido Riojano y se concede un plazo de ocho días para que, si lo desean, se asocien a alguno de los grupos parlamentarios que integran la Cámara y, en caso de no hacerlo, serían incorporados al grupo mixto (...).

A juicio de los demandantes, que integraban el grupo parlamentario disuelto, estos acuerdos vulneran su derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos representativos (art. 23.2 CE), en la medida en que restringen indebidamente y con carácter retroactivo algunas de las facultades incluidas en la configuración concreta de su estatuto representativo parlamentario, en especial la de constituirse en grupo parlamentario y la de disfrutar de sus derechos como parlamentarios en situación de igualdad con el resto de diputados del Parlamento de La Rioja”.

Por otra parte, vemos como el Tribunal Constitucional fundamenta su resolución recurriendo a su reiterada jurisprudencia (STC 208/2003, de 18 de abril, F.J.4º) indicando en el F.J. 3º que a estos efectos “el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, junto al que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por un conjunto de los ciudadanos (...). En este sentido, el art. 23.2 CE garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, así como que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la Ley disponga. Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando la petición de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE”. Por tanto, estos derechos “una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando lo consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren”.

En este caso concreto, el Tribunal Constitucional sí aprecia vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios contenidos en el art. 23.2 CE porque se ha producido una restricción ilegítima de los derechos que les reconocen las normas internas de la Cámara, al disolverse el grupo parlamentario. Esta idea también se señala en el F.J. 4º:

“Conforme a nuestra doctrina, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el Reglamento establece, corresponde a los diputados, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos (...) aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”. Por lo que “en esta ocasión la facultad de constituir grupo parlamentario se ha visto gravemente afectada con la aplicación del nuevo Reglamento, en la medida en que la elevación del número mínimo de parlamentarios necesario priva a los recurrentes de ella”. En este caso el número se elevó de dos a tres miembros y por ello se procedió a disolver inmediatamente el grupo parlamentario del Partido Riojano.

Además, “a este respecto, no se discute el contenido de la norma reglamentaria, sino la legitimidad de su aplicación una vez iniciada la legislatura, pues resulta evidente que, en ausencia de un régimen transitorio en el Reglamento (...), fue el primero de los acuerdos impugnados el que determinó la aplicabilidad inmediata a los recurrentes, estableciendo la analogía (...) entre el momento de entrada en vigor de la norma reglamentaria y el de comienzo de la legislatura”.

Por tanto, se trata de una aplicación no discriminatoria pero inmediata de una reforma del Reglamento Parlamentario, sin siquiera disposiciones transitorias, lo cual conlleva a que la disolución del grupo resulte ilegítima desde el punto de vista del art. 9.3 CE.

Por otra parte, la demanda de amparo invoca otros derechos parlamentarios como indebidamente reducidos y limitados:

- Los derechos de participación parlamentaria. En lo relativo a los tiempos de intervención en los debates pueden observarse ciertos cambios en las facultades atribuidas a los demandantes de amparo. No obstante, en términos del Tribunal “(...) las Cámaras pueden regular la manera en que dicha participación se produce, especialmente modulando su duración en razón del número de parlamentarios que integran cada grupo, siempre y cuando dicha modulación no introduzca elementos de discriminación especialmente vedados por el art. 23.2 CE”. Por tanto se entiende que el nuevo Reglamento del Parlamento de La Rioja ha establecido una modulación de los tiempos de intervención plenamente legítima, respetando el principio de autonomía parlamentaria.
- Los derechos económicos de los parlamentarios. Respecto de éstos, el Tribunal Constitucional concluye que “lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al grupo mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 CE”, por lo que “(...) la posible reducción (...) no afecta al núcleo esencial de las funciones representativas propias de los demandantes de amparo, por lo que en ese punto no se ha producido lesión alguna de los derechos que les garantiza el art. 23.2 CE” (F.J. 4º).

En conclusión, el Tribunal Constitucional viene a otorgar el amparo solicitado, anulando el acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja y reconociendo a los recurrentes el derecho a ejercer cargos públicos en los términos expresados en el art. 23.2 CE, ya que “en esta ocasión, la restricción de los derechos en juego carece de específica cobertura legal y reglamentaria” y, “en ausencia de disposiciones relativas a la aplicación transitoria del nuevo Reglamento de la Cámara, los acuerdos cuestionados optaron por la interpretación más lesiva de los derechos a constituir grupo parlamentario y participar en los debates parlamentarios, alterando las normas que hasta el momento regían su ejercicio”.

A estos efectos, es importante recordar que una la aplicación inmediata de esta nueva normativa, una vez iniciada la legislatura, provoca que la alteración resulte lesiva del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 CE, “pues viene a privar ilegítimamente a los parlamentarios de los derechos básicos que integran la esencia de su función representativa”. (F.J. 5º).

STC 39/2008, de 10 de marzo de 2008.

En este caso, dos parlamentarios de la Asamblea de Madrid –D. Eduardo Tamayo Barrena y D^a. M^a Teresa Sáez Laguna– interpusieron recurso de amparo contra una Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea de Madrid que les excluía como integrantes de una Comisión de investigación, cuyas reglas básicas de composición, organización y funcionamiento se aprobaban también en la decisión que se impugnó. Esta Comisión se creó con el fin de analizar y evaluar “las responsabilidades que pudieran derivarse de actuaciones urbanísticas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, que puedan estar relacionadas con el actual bloqueo institucional en que se encuentra la Asamblea de Madrid, provocado por la actuación de los Sres. Tamayo y Sáez, incorporando a la investigación todos los intereses urbanísticos de quienes puedan estar relacionados con el mismo, incluidos aquellos vinculados a miembros de la Asamblea” (F.J.1º). Los demandantes sostuvieron que esta resolución vulneraba sus derechos garantizados en los arts. 14 y 23.2 CE.

Por tanto, fue necesario discernir si la Resolución de la Mesa era susceptible de lesionar por sí sola los derechos fundamentales alegados, puesto que el recurso de amparo no tiene carácter cautelar, ni protege frente a eventuales lesiones todavía no producidas, sino que se trata de un remedio que únicamente cabe utilizar cuando se haya materializado una lesión real de derechos fundamentales. Pues bien, fue la Resolución anterior, de 10 de julio de 2003, la que impidió a los actores ser miembros de la Comisión de investigación, no la Resolución de la Mesa de 14 de julio de 2003.

Descartada la concurrencia de óbices procesales, se procedió a analizar el fondo de las cuestiones planteadas y a través de una lectura conjunta de la Resolución de la Mesa y del escrito rector de este recurso de amparo fue muy fácil prever la desestimación de la vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE) denunciado por los recurrentes.

En efecto, el F.J. 4º señalaba que: “(...) habiéndose aducido como preceptos constitucionales infringidos por la Resolución parlamentaria controvertida los arts. 14 y 23.2 CE, será preciso recordar que esta última norma constitucional concreta, sin reiterarlo, el mandato presente en la regla que, en el artículo 14 de la misma Constitución, establece la igualdad de todos los españoles ante la Ley (...). De modo que el art. 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho (...)”.

En este caso concreto, los recurrentes se limitaron a denunciar la vulneración del art. 14 CE sin aportar ningún dato que permitiese identificar qué concreto criterio de discriminación de los específicamente prohibidos en dicho precepto habría sido empleado en la resolución parlamentaria impugnada. Por estas razones, se concluyó expresando que la invocación del art. 14 CE no tenía otro propósito más que el de reforzar la argumentación desplegada en la demanda de amparo, que giraba principalmente en torno al alegato de la lesión del art. 23.2 CE.

Asimismo, los recurrentes invocaron el art. 63.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), donde se garantiza la representación de todos los grupos parlamentarios en las Comisiones que se constituyan en esta Asamblea. Además, señalaron que ellos eran los únicos miembros del Grupo Parlamentario Mixto al momento de dictarse la resolución controvertida, de modo que su exclusión de la Comisión de investigación conlleva la infracción del derecho fundamental de cada uno de ellos al ejercicio de su cargo en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). No obstante, estos actores omitieron que la norma segunda de funcionamiento de la propia Comisión de investigación creada por la resolución parlamentaria impugnada, incluía expresamente entre los miembros de aquella a un Diputado del Grupo Parlamentario Mixto. Como señala el Tribunal Constitucional en el F.J. 6º: “Se trata de un grupo parlamentario cuya configuración en el Reglamento de la Asamblea de Madrid presenta unas características peculiares, pues responde al propósito de facilitar a los Diputados no integrados en otros grupos parlamentarios un cauce adecuado para el desempeño de sus funciones representativas en condiciones de igualdad”.

Por tanto, no era tampoco posible apreciar una vulneración sustantiva del art. 63.2 RAM y, a la vista de esta singularidad, no pudo concluirse que la exclusión de los recurrentes de amparo de dicha Comisión viniese a representar una infracción del citado precepto, por lo que como venía previéndose, el Tribunal Constitucional decidió denegar el amparo solicitado por D. Eduardo y D^a M^a Teresa.

4. EL PROCEDIMIENTO PARA INTERPONER EL RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL *EX* ARTÍCULO 42 DE LA LOTC.

En cuanto a lo que nos atañe en este apartado, en primer lugar conviene analizar las especialidades procedimentales y los requisitos previos específicos para poder interponer el recurso de amparo por esta vía y, posteriormente, adentrarnos en lo que es ya el procedimiento en sí, su tramitación, con cuestiones como: la demanda de amparo, las distintas fases –de admisión, trámite de alegaciones e incidentes procesales– y finalmente, su resolución mediante la sentencia de amparo.

4.1. Las especialidades del procedimiento y los requisitos previos a la interposición del recurso.

4.1.1. *Introducción.*

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, objeto de estudio constante en este trabajo, exige, además de la vulneración o lesión de los derechos y libertades susceptibles de protección bajo el amparo constitucional, que la interposición del recurso se lleve a cabo dentro del amplio plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de la Cámara o Asambleas, las decisiones o actos sin valor de ley de que se trate sean firmes. Por tanto, un plazo llamativamente largo en comparación con el establecido para el resto de recursos de amparo, como veremos a continuación. Asimismo, este precepto no requiere que se agoten las vías administrativas o procesales previas, permitiéndonos distinguir que estamos ante un recurso de carácter directo.

El acto que ocasiona la impugnación también suscita determinadas diferencias procesales. Así, las vulneraciones de los derechos de petición y de participación en relación al ejercicio de una iniciativa legislativa popular conllevan, en consecuencia, recursos de amparo de directa interposición. Y, sin embargo, la lesión del derecho de acceso a los cargos públicos junto con el derecho a participar a través de representantes y la transgresión del derecho a la tutela judicial efectiva por la negación, por ejemplo, de un suplicatorio por alguna de las Cámaras parlamentarias, suelen traer consigo otro tipo de actuaciones que condicionan previamente la interposición del recurso de amparo.

Por otra parte, cabe señalar también que al existir una pluralidad de normas reglamentarias, el perfeccionamiento de las condiciones procesales de admisión varía de un recurso a otro en función del origen del acto impugnado y del marco normativo fijado por cada Cámara según las potestades de autoorganización que ostentan⁶⁹. Por tanto, de nuevo vemos como en este trámite también se manifiesta la heterogeneidad procesal en todo lo relativo al recurso de amparo parlamentario.

Por lo demás, como apreciaremos en adelante, las condiciones de idoneidad del objeto como determinante de la admisión del recurso apenas difieren en esta modalidad de las restantes del amparo.

4.1.2. *La lesión actual y efectiva.*

A estos efectos, queda claro que es necesario que el amparo surja como consecuencia de una lesión actual y efectiva de un derecho fundamental o libertad pública de aquellos a los que nos referimos con anterioridad en el apartado de derechos susceptibles de recurso de amparo parlamentario. El Tribunal Constitucional viene reiterando esta idea en gran parte de sus resoluciones y así indica que: “(...) es en todo punto evidente que, para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, y ello tanto respecto de los derechos de carácter procesal (...), como respecto a los de carácter sustantivo que lo puedan ser por otros poderes públicos.

⁶⁹ AGUIAR DE LUQUE, Luis, *op. cit.* Pág. 63 y sigs.

En particular, en referencia a lesiones de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE, este Tribunal ha reiterado que si bien pueden conocerse mediante el recurso de amparo lesiones de derechos fundamentales que puedan originarse en actuaciones de los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, tales violaciones no vienen determinadas por la simple conculcación de normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material⁷⁰.

De hecho, siguiendo en estas líneas la doctrina constitucional que se ha ido construyendo, la falta de una auténtica lesión del artículo 23 CE, y no un mero incumplimiento de las normas reglamentarias, ha sido motivo frecuente para la desestimación o inadmisión del recurso de amparo. En este sentido, cabe recordar lo que expresamente señala el ATC 35/2001, de 23 de febrero, en su Fundamento Jurídico 5º:

“El recurso de amparo del artículo 42 LOTC no convierte a este Tribunal 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. Que el derecho del artículo 23.2 CE sea derecho de configuración legal no significa que sea un derecho a la legalidad parlamentaria, de suerte que a su través el Tribunal Constitucional pueda hacer valer su criterio frente al legítimamente adoptado por los órganos competentes de la Cámara en el ejercicio de las facultades que tienen constitucional y reglamentariamente encomendadas. Por ello mismo, sólo cuando el acto o disposición impugnado comporte un tratamiento desigual o discriminatorio o cuando repercuta de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante que vacíen de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (art. 23.1 CE), la infracción de la legalidad parlamentaria puede producir una vulneración del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución”.

Por tanto, como viene a suceder con cualquier otro amparo, para que prospere la reclamación resulta imprescindible que se demuestre el daño producido.

No obstante, no debemos confundir en ningún caso el hecho de que deba concurrir una lesión actual y efectiva de un derecho fundamental o libertad pública para que pueda surgir la posibilidad de recurrir en amparo por la vía del art. 42 de la LOTC con la exigencia procesal que expresa el art. 44.1 c) de la LOTC –aplicable asimismo al supuesto del art. 43 de la misma Ley– de invocar el derecho vulnerado. Respecto de este último caso, el Tribunal Constitucional entiende que tal exigencia se deriva exclusivamente de la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo y que debe cumplirse sólo en aquellas situaciones en las que ha existido una vía judicial con carácter previo, es decir, las que acabamos de mencionar.

⁷⁰ Véase a estos efectos la STC 81/1991, de 22 de abril (F.J. 3º).

Fijado en estos términos uno de los elementos de partida para el planteamiento del amparo, desde una perspectiva general a cualquier clase de las existentes, debemos centrarnos en las condiciones procesales específicas del recurso de amparo parlamentario, es decir, la firmeza del acto o decisión impugnada y el plazo temporal de interposición del recurso. Pues bien, aunque habitualmente se traten ambos elementos por separado, nunca podemos perder de vista su interrelación, ya que la firmeza sirve tanto para marcar la idoneidad del objeto del proceso, como criterio para el inicio del cómputo del plazo de interposición –en la medida en que los procesos que se siguen para alcanzar ésta pueden derivar en elementos distorsionadores del plazo y, en consecuencia, producir la extemporaneidad en el planteamiento–⁷¹.

4.1.3. *El plazo de interposición del recurso de amparo, ex artículo 42 de la LOTC.*

Como hemos venido indicando en anteriores ocasiones a lo largo de este trabajo, una de las cuestiones más importantes objeto de un estudio específico es la relativa al plazo de interposición del recurso de amparo parlamentario. Este plazo previsto en el artículo 42 de la LOTC es una de las especialidades más debatidas del procedimiento⁷². Recordemos, pues, que señala expresamente lo siguiente:

“Las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de la Cámara o Asambleas, sean firmes”.

Por tanto, frente al plazo más breve de veinte días aplicable a los recursos de amparo contra actos de las Administraciones parlamentarias (art. 43.2 LOTC) y de treinta días respecto de aquellos recursos contra actos jurisdiccionales resultantes de decisiones parlamentarias (art. 44.2 LOTC), el artículo 42 de esta misma Ley prevé un plazo de interposición mucho más amplio, pero ¿por qué motivos? Lo más seguro es que esta particularidad sea un mero residuo de la regulación inicial del Proyecto de Ley Orgánica, razón que ha sostenido la prodigalidad normativa localizando el foco de la cuestión en el proceso de elaboración del actual artículo 42.

Como ya hemos visto en el apartado de antecedentes, en su origen el artículo 46 de este Proyecto venía a regular una doble modalidad de amparo en dos párrafos separados, asimilando o equiparando el plazo previsto en el segundo apartado –para los actos sin valor de ley– al plazo establecido en el primero, respecto de los recursos de amparo contra disposiciones autoaplicativas con valor de ley, consecuentemente con la misma duración fijada para el recurso de inconstitucionalidad.

⁷¹ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Pág. 113 y sigs.

⁷² Véase la STC 121/1997, de 1 de julio (F.J. 3º).

Es decir que, suprimido el mecanismo de amparo para aquellos actos o decisiones con valor de ley gracias a la enmienda presentada por la Minoría Catalana, sin embargo, el segundo tipo se mantuvo intacto incluso con aquel plazo de los tres meses.

Además, si atendemos a la naturaleza y al contenido de los actos y decisiones sin valor de ley, podemos concluir con que no nos sirve de fundamento para justificar esta mayor extensión del plazo, ya que los propios recursos de inconstitucionalidad son siempre más complejos y por esta regla de tres serían los únicos facultados para gozar de tal amplitud.

Por otra parte, autores como MARTÍN-RETORTILLO o DE LA PEÑA RODRÍGUEZ consideran que “el plazo se ha dilatado conscientemente con la finalidad de permitir a las fuerzas políticas una negociación que evite o ponga fin al recurso de amparo”⁷³. Sin embargo, los hechos muestran como esta hipótesis queda desmentida, ya que se puede comprobar cómo existe cierta tendencia por parte de las minorías a utilizar este instrumento de amparo para enfrentarse a la mayoría imperante en la Cámara o en sus distintos órganos.

Asimismo, hay autores, como los que acabamos de mencionar, que critican duramente la extensión tan generosa de este plazo de interposición considerando que tal amplitud puede provocar directamente la pérdida de la finalidad del recurso, ya que el transcurso del tiempo no hace más que dificultar el restablecimiento del derecho lesionado. Aun con ello, de nuevo los hechos manifiestan que este no es el principal problema, sino que el gran dilema temporal de esta modalidad de amparo emana de la tardanza del propio Tribunal Constitucional en dar respuesta a las demandas que se van sucediendo, cuestión que trataremos más en adelante.

No obstante, bien es cierto que, desde una perspectiva de la seguridad jurídica, los plazos breves o perentorios a la hora de interponer el recurso de amparo, permitiendo despejar en poco tiempo todo tipo de incertidumbres, evitarían las prolongaciones innecesarias que pudieran afectar al normal desarrollo de la actividad parlamentaria y, asimismo, preservarían en mayor grado este principio de seguridad.

Por lo demás, el plazo recogido en el art. 42 de la LOTC, como así mismo aquellos previstos en los arts. 43.2 y 44.2 de esta misma norma, es de “caducidad improrrogable”, lo único que en el primer caso se cuenta de fecha en fecha (art. 5.1 CC) –no por días como ocurre en los otros dos supuestos– y comenzando a computarse el día siguiente al de la notificación del acto o decisión sin valor de ley causante de la lesión de los derechos fundamentales o, en su caso, desde su publicación. Notificación que, asimismo, es requisito previo esencial a la interposición de este recurso, pero que no requiere de mayores precisiones de las que hemos realizado previamente en el subapartado de elementos de actividad⁷⁴. A estos efectos, también hay que indicar que en el singular caso del artículo 42 el mes de agosto sigue considerándose como hábil⁷⁵.

⁷³ MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo, *op. cit.* Págs. 85-92. DE LA PEÑA RODRIGUEZ, Luis, *op. cit.* Págs. 48-49.

⁷⁴ ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Pág. 671 y sigs.

⁷⁵ Véase en este sentido el art. 2 del Acuerdo del Tribunal Constitucional de 17 de junio de 1999.

Dentro de estas reglas generales cabe destacar, asimismo, el artículo 85.2 LOTC, el cual establece que: “los escritos de iniciación del proceso se presentarán en la sede del Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente establecido. Los recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el Registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio de registro general de los tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”. Pues bien, tras una interpretación muy restrictiva y estricta de este precepto, el Tribunal concluyó a través de su STC 88/2013, de 11 de abril, finalmente que:

“(…) el art. 85.2 LOTC debe interpretarse en el sentido de que permite que la presentación de escritos de iniciación del recurso de amparo se realice, con plenos efectos interruptores del plazo de caducidad, tanto en el Registro del Tribunal Constitucional como en la oficina o servicio de registro central de los Tribunales civiles de cualquier localidad durante la integridad del plazo completo previsto legalmente para la presentación de dichos escritos de iniciación” (F.J. 5º).

No obstante, aunque el establecimiento de este plazo no presente excesivos problemas interpretativos respecto de lo señalado previamente, la exposición de este tema no puede finalizar sin una reflexión acerca de la extemporaneidad en el planteamiento del recurso.

Por regla general, la formulación del recurso fuera del plazo previsto supone su inadmisión, pero la nitidez de estos tres meses muchas veces se ve condicionada cuando comienza a plantearse algún recurso previo de dudosa conveniencia procesal. El problema se observa especialmente en los amparos directos como consecuencia de actuaciones típicamente parlamentarias, en los que a veces se han agotado los recursos internos previstos en los Reglamentos de las Cámaras –en este caso concreto, el recurso de reposición o reconsideración– y de forma previa, sucesiva o paralela se han intentado reclamaciones judiciales. Aquí nos estamos refiriendo a aquellas ocasiones en las que al tiempo que se utilizaban recursos establecidos en el marco interno de la normativa de cada Cámara, se formulaban reclamaciones contencioso–administrativas o se presentaban otro tipo de recursos que no venían como tal exigidos por las normas reglamentarias, lo cual suponía en muchos casos que el planteamiento del recurso de amparo se encontrase en tiempo desde la resolución de aquellos recursos, pero, sin embargo, fuera de plazo desde que el acto o disposición objeto de impugnación debiera considerarse firme.

En esas mismas líneas, también se aplica a esta modalidad de amparo la doctrina constitucional que versa sobre los recursos manifiestamente improcedentes, innecesarios o inútiles, doctrina que concluye con que los recursos o acciones intentadas en la vía judicial previa con el fin de alargar indebidamente el proceso, determinan directamente la *extemporaneidad* de la interposición del recurso de amparo y, consecuentemente, su inadmisión o desestimación, ya que debemos recordar que estamos ante un plazo de caducidad que no puede quedar a disposición de las partes ni tampoco ser objeto de prórrogas artificiales. Un claro ejemplo de esta doctrina se puede observar de lo dispuesto en la STC 122/2002, de 20 de mayo:

“En numerosas resoluciones este Tribunal Constitucional ha declarado que el cumplimiento del plazo previsto (...) no constituye una exigencia formal sin justificación, sino que representan una garantía sustancial de seguridad jurídica que actúa como plazo de caducidad, improrrogable y de imposible suspensión, no susceptible de ser ampliado artificialmente por arbitrio de las partes, mediante el ejercicio abusivo e indebido de todos los remedios procesales imaginables en la vía judicial previa, los cuales sólo deben utilizarse cuando resulten razonablemente exigibles por ser los procedentes con arreglo a las normas procesales, debiendo estimarse excluidos aquellos otros no previstos en la Ley o manifiestamente improcedentes en el curso del proceso que se trate. En razón de ello la fecha en que ha de iniciarse el cómputo del referido plazo es aquella en la que al demandante de amparo se le notifica o tiene conocimiento suficiente o fehaciente de la resolución que pone fin a la vía judicial previa, sin que puedan tomarse en consideración los recursos notoriamente inexistentes o inviables que se interpongan con posterioridad a dicha fecha”.

La aplicación de todo ello respecto de los amparos *ex* artículo 42 de la LOTC se encuentra avalada, asimismo, por la frecuencia con la que los tribunales de la justicia ordinaria se declaran incompetentes para conocer de todos aquellos asuntos relativos a la vida de la Cámara que no tengan un contenido materialmente administrativo o versen sobre asuntos de personal. No obstante, esta misma disciplina no es la que se puede observar respecto de los órganos parlamentarios que tienden, salvo en alguna ocasión, a responder a los recursos de reconsideración o reposición que se suscitan, estén o no previstos en su normativa interna, lo cual veremos a continuación.

Ciertamente, en lo que respecta a la extemporaneidad del recurso de amparo, tanto la responsabilidad del reclamante como la concurrencia del hecho de presentar la demanda fuera de plazo son elementos determinantes y, en ocasiones, han dado lugar a declaraciones un tanto confusas por parte del Tribunal Constitucional. Podemos apreciar en este sentido resoluciones como la STC 81/1994, de 14 de marzo, donde podemos observar directamente cómo se acaban salvando los problemas de extemporaneidad que se suscitaban al basarse en la buena fe del recurrente y en la existencia de respuesta efectiva al recurso de reconsideración por parte de la Mesa de la Cámara y, por consiguiente, cómo deriva en la admisión del amparo planteado.

Este último punto enlaza y afecta con el tema de la firmeza de las decisiones y actos sin valor de ley objeto de este recurso, cuestión que procederemos a analizar como otra de las especialidades del procedimiento o requisitos previos y que, como veremos, está más conectada con el carácter efectivo de la lesión del derecho que con la subsidiariedad, que sólo puede entenderse en un sentido amplio al no existir vía judicial previa.

4.1.4. La firmeza del acto o decisión.

4.1.4.1. Consideraciones generales.

Por lo que aquí respecta, procederemos a un estudio de la firmeza del acto conforme a las normas internas de las Cámaras, concretamente a aquella a la que deben alcanzar los actos o decisiones en los amparos directos.

Como veníamos señalando, la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional exige que la formulación del recurso de amparo se intente una vez el acto o disposición sean firmes con arreglo a las normas internas de la Cámara que corresponda. Pues bien, desde un primer momento la idea de firmeza viene a relacionarse con la exigencia del carácter subsidiario de este recurso de amparo, entendiéndose por tal “la necesidad de que haya una determinada secuencia en la intervención de las distintas instancias decisorias, de manera que no haya de ocuparse la superior de los que puede resolver con eficacia la inferior”⁷⁶.

La jurisprudencia constitucional, en estas mismas líneas, viene a indicar que “la subsidiariedad del proceso constitucional de amparo implica su improcedencia cuando exista cualquier otra vía que permita remediar la supuesta vulneración padecida en los derechos y libertades susceptibles de ser invocados ante este Tribunal Constitucional”⁷⁷, por lo que primero deben utilizarse todos los recursos previstos en las leyes y los reglamentos correspondientes dirigidos a corregir o reparar la posible lesión, agotando de esta forma todos los medios de impugnación ordinarios y extraordinarios antes de recurrir al amparo constitucional.

Por otra parte, es la propia doctrina constitucional la que concibe la firmeza como un “acto definitivo o resolutorio”, esto es, que no sea revisable internamente por las Cámaras o por alguno de sus órganos⁷⁸.

Pues bien, en lo que nos atañe específicamente respecto de la firmeza de los actos en los amparos directos, hay que destacar la STC 121/1997, de 1 de julio –objeto de análisis en algunos aspectos anteriores de este trabajo– por la cual “el amparo directo del artículo 42 de la LOTC queda reservado a los actos y decisiones sin valor de ley de naturaleza típicamente parlamentaria, que conllevan expresión *ad intra* de la autonomía de las Cámaras como órganos constitucionales”⁷⁹. Tales actos no son objeto de control jurisdiccional a menos de que provoquen una lesión de los derechos fundamentales y libertades públicas garantizadas en la Constitución, ya que en tal caso sí que podrían ser revisados por el Tribunal Constitucional, pero siempre que respeten las condiciones establecidas en el citado artículo de la LOTC. En consecuencia, los actos y decisiones deben ser firmes para poder procederse a la apertura del período hábil para la interposición del recurso de amparo.

⁷⁶ RUBIO LLORENTE, Francisco: “El recurso de amparo constitucional”. En: *La Jurisdicción Constitucional en España. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979–1994*. Tribunal Constitucional y CEC, Madrid, 1995, pág. 137 y sigs.

⁷⁷ Véase en este sentido la STC 158/1995, de 6 de noviembre (F.J. 2º).

⁷⁸ DUQUE VILLANUEVA, J. Carlos: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios. La vía de amparo del art.42 de la LOTC”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 42, 1997, pág. 101 y sigs.

⁷⁹ En estos términos se expresa MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Pág. 122 y sigs.

4.1.4.2. *El recurso de reconsideración.*

Asimismo, cabe decir que las normas internas de las Cámaras no suelen recoger cauces o instrumentos para permitir la revisión de la totalidad de los actos llevados a cabo por sus órganos. No obstante, para una significativa cifra de decisiones relativas a actos iniciales de impulso parlamentario sí se ha previsto un determinado recurso en los ordenamientos internos de las Cámaras. Este recurso es el que denominamos recurso de reconsideración, de reposición o de revisión.

Desde la perspectiva de la subsidiariedad a la que antes aludíamos, este recurso se caracteriza porque posee una mínima eficacia correctora, ya que los que se encargan de resolverlo son órganos de composición política similares a aquellos que tomaron la decisión objeto de impugnación. Y es que la idea de subsidiariedad sólo resulta eficiente cuando un órgano relativamente independiente y ajeno al órgano que tomó la decisión dispone efectivamente de la capacidad para anular el acto y, consecuentemente, restablecer el derecho o la libertad transgredida. Como venimos señalando, en el caso del recurso de reconsideración el órgano encargado de la revisión suele ser la Mesa de la Cámara (art. 36 Reglamento del Senado), la Junta de Portavoces o bien, el primero una vez oído el parecer del segundo.

Este recurso de reconsideración se configura con ciertos límites, tanto materiales como formales. Así, por una parte podemos ver cómo la limitación afecta a los sujetos legitimados activamente para su interposición, esto es, a los parlamentarios y a los Grupos de éstos que discrepen con la decisión adoptada y, por otra que el objeto de la reclamación deben ser siempre actos o decisiones de la Mesa de la Cámara, no de otros órganos parlamentarios como la Presidencia o la Junta de Portavoces.

No obstante, nos encontramos con una tercera limitación respecto de la naturaleza de las cuestiones objeto de las decisiones de la Mesa que puedan ser susceptibles de este recurso de revisión. En este sentido, cabe señalar que se debe tratar de acuerdos sobre la calificación de los escritos y documentos, o bien sobre la admisión e inadmisión de éstos, las decisiones sobre su tramitación y todos los documentos de índole parlamentaria, en general. En conclusión, queda excluido de la reconsideración el ejercicio de cualquiera de las competencias restantes que los Reglamentos parlamentarios prevean para las Mesas, lo cual sólo afectaría al amparo posterior en el caso de que se provocase la extemporaneidad a la hora de interponer la demanda.

Como se puede apreciar de la casuística parlamentaria, el recurso de reconsideración es muy frecuente llegando hasta tales extremos que se puede considerar como una “tendencia”, procedan éstos o no conforme a la normativa reglamentaria de cada Cámara. Sobre estas líneas jurisprudenciales cabe señalar que el uso indebido de este tipo de recursos se predica respecto de⁸⁰:

- Resoluciones que impiden la formación de Grupos parlamentarios (SSTC 125/1990, de 5 de julio; 64/2002, de 11 de marzo).

⁸⁰ MORALES ARROYO, J. María. *op. cit.* Págs. 124-125.

- Acuerdos que no renuevan el mandato de senadores autonómicos (STC 149/1990, de 1 de octubre).
- Normas supletorias del Reglamento parlamentario (SSTC 81/1991, de 22 de abril; 227/2004, de 29 de noviembre).
- Decisiones sobre la composición política de las Comisiones Permanentes (STC 93/1998, de 4 de mayo).
- Decisiones suspendiendo a parlamentarios en sus derechos (SSTC 169/1995, de 20 de noviembre; 301/2005, de 21 de noviembre; ATC 334/1993, de 10 de noviembre).
- Acuerdos de inadmisión de iniciativas legislativas de procedencia ciudadana (AATC 570/1989, de 27 de noviembre; 140/1992, de 25 de mayo).
- Decisiones que limitan el ejercicio del derecho parlamentario de voto (STC 361/2006, de 18 de diciembre).

Pero, en definitiva, la mayoría de *problemas* surgen en dos situaciones: bien cuando se pretende extender el recurso de reconsideración a supuestos no regulados en las normas internas de organización y funcionamiento de las Cámaras, o bien cuando no se ha valorado rigurosamente la extemporaneidad en la interposición del amparo como consecuencia de una indebida utilización del recurso de revisión.

Respecto del primero de los supuestos reseñados, el Tribunal Constitucional acaba concluyendo que es razonable que en casos de ampliación, por ejemplo, a las Mesas de las Comisiones, al cumplir éstas funciones paralelas a la Mesa de la Cámara (aunque en su propio ámbito de competencia), también puedan resolver las reclamaciones formuladas frente a sus decisiones sobre calificación, admisión e inadmisión y tramitación de iniciativas y escritos. Por otra parte, queda claro que el hecho de que se multipliquen los recursos internos no es un asunto que suponga mayor preocupación para el Tribunal Constitucional, siempre y cuando su interposición no exceda de los plazos para el planteamiento del amparo. En estos supuestos, el Tribunal se ha limitado simplemente a denegar el amparo o inadmitir el recurso, aunque, como en todo, hay casos que exceptúan la regla general. En este sentido cabe destacar el ATC 275/1993, de 13 de septiembre, en el cual se reconoce la situación que acabamos de mencionar –la extemporaneidad del planteamiento del recurso de amparo como consecuencia de la indebida interposición de un recurso de reconsideración–, pero, sin embargo, solventa este problema minimizando el defecto procesal a través de una interpretación *pro actione*, aunque después no se proceda a la apertura del proceso debido a que la reclamación carecía de contenido constitucional.

Por tanto, ante la incertidumbre que se puede suscitar respecto de si procede o no el recurso de revisión, el Tribunal Constitucional será quien decida. Así, si considera que puede ser un instrumento útil para resolver los conflictos intraparlamentarios y evitar la apertura de un recurso de amparo, deberá potenciarlo siempre o, al menos en aquellas situaciones en las que una interpretación no forzada de lo expresamente previsto en la normativa reglamentaria lo permita. En consecuencia, también deberá comprometerse a la hora de realizar una valoración más rigurosa de la incoación en plazo de los recursos.

No obstante, como bien indica MORALES ARROYO, se trata de un proceso muy poco formalizado y con una estructura apenas consolidada. De hecho, en ocho de las Cámaras existentes por el momento en nuestro país (Congreso de los Diputados, Senado, Cortes de Castilla y León, Asamblea de Extremadura y Parlamentos de Cataluña, de Cantabria, de País Vasco y de Galicia) apenas se prevén reglas más allá de las ya establecidas, las cuales sólo se limitan a reconocer el recurso y a exigir que el órgano revisor proporcione una resolución motivada.

En otras palabras señala DUQUE VILLANUEVA⁸¹ que “la deficiente regulación que en la mayoría de los reglamentos parlamentarios presenta este medio impugnatorio, cifrada, esencialmente, en la carencia de efectos suspensivos, con lo que pueden continuar e incluso concluir la tramitación parlamentaria de la iniciativa cuya admisión o calificación se ha impugnado, y en la inexistencia, en unos supuestos, de plazo para su interposición o, en otros, para su resolución, o, también, en la falta de ambos, ha llevado a cuestionar no sólo la virtualidad impugnatoria de este mecanismo en el ámbito interno de las Cámaras, sino, también, la exigencia de su agotamiento para interponer el recurso”. Y todo ello a pesar de que las regulaciones reglamentarias más recientes han intentado corregir estas carencias.

Respecto de esto último cabe indicar que, por una parte, se ha optado por establecer un plazo breve para la interposición del recurso de reposición —que variará en función de la Cámara ante la que nos encontremos como tres días en el Parlamento andaluz, Cortes de Aragón y Asamblea Regional de Murcia; cuatro días en la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento de la Rioja; cinco días en el Parlamento de Navarra, etc.—. Por otra parte, también se ha fijado un plazo en el que tendrá que responder el órgano competente de la resolución de tal recurso con el fin de evitar dilataciones temporales indebidas que traigan como consecuencia la denegación de acceso al recurso de amparo en unos plazos razonables (siete días en la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento de la Rioja; ocho días en el Parlamento andaluz, en la Asamblea de Madrid y en la Asamblea Regional de Murcia, etc).

Ahora bien, teniendo en cuenta la libertad de configuración interna de cada Cámara, en algunos ordenamientos parlamentarios se ha establecido la suspensión de la tramitación de la iniciativa de amparo mientras se resuelve dicho recurso de reconsideración. Así, por ejemplo, en el Parlamento de Andalucía y en la Asamblea de Madrid la suspensión es automática y no se pone en marcha la tramitación hasta que se solventa la impugnación planteada por el diputado o el Grupo parlamentario afectado; mientras que tendrá carácter discrecional en la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento de la Rioja, como así prevén sus respectivos Reglamentos. No obstante, aunque parte de la doctrina consideraba que la no suspensión podría dejar sin interés u objeto la reconsideración, suspensiones de este tipo pueden no ser la solución más adecuada a los problemas y carencias planteadas, ya que no todos los actos susceptibles de revisión e impedidos por la Mesa pueden gozar de un tratamiento parlamentario similar.

⁸¹ DUQUE VILLANUEVA, J. Carlos: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios”, *op. cit.* Pág. 108 y sigs.

Además, aunque se lleve a cabo tal suspensión, podemos observar como en la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional hay numerosos supuestos en los que ello no impide que se produzcan ciertos defectos dinámicos a la hora de cumplir con el trámite de la reconsideración. Así, por ejemplo, en este sentido cabe destacar la STC 208/2003, de 1 de diciembre. En este supuesto se solicita el día 4 de diciembre del año 2000 una comparecencia en el Congreso de los Diputados, la cual es rechazada el día 5 del mismo mes por la Mesa de la Cámara. Contra esta última decisión, el día 18 se solicita la reconsideración que no obtiene respuesta hasta el 7 de febrero. La demanda de amparo termina por formularse tres meses después –el 7 de mayo– retrasándose todavía aún más el proceso por acumulación de otro recurso de amparo.

Hasta nuestros días, de la jurisprudencia del Tribunal cabe extraer con motivo de la solicitud de reconsideración una serie de reglas⁸²:

- a) El primer criterio lo encontramos en el ATC 52/1994, de 16 de febrero, que recoge la idea de la existencia misma de la petición de reconsideración señalando que: “resulta notorio que no es constitucionalmente lícito deducir del art. 23 CE la existencia necesaria del recurso de reconsideración, cuya regulación, alcance y efectos dependerá de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara” (F.J. 3º). Por tanto, esta doble instancia en la vía parlamentaria es algo voluntario o facultativo, no una exigencia constitucional. Sin embargo, por las mismas razones que aquí se exponen, si esta posibilidad se prevé reglamentariamente y se procede a obstaculizar de forma ilegítima la solicitud de reconsideración, esto puede conllevar sin lugar a dudas a la lesión del artículo 23.2 de la Constitución, ya que se trata de un derecho de configuración legal. En conclusión, será el propio Tribunal quien deba determinar en cada caso concreto si el acto es firme a la vista del Reglamento parlamentario correspondiente u otra norma susceptible de aplicación.
- b) Existe también un segundo razonamiento en el mismo Auto que acabamos de citar relativo al efecto suspensivo de la solicitud de reconsideración. Esta idea debemos conectarla con todo lo indicado previamente. Pues bien, el propio Tribunal considera que no supone una transgresión de los derechos fundamentales garantizados en la Norma Fundamental el hecho de que no se reconozca tal efecto. Además, como lógicamente podemos deducir, la suspensión puede influir de forma negativa en la tramitación y desarrollo de los procedimientos, por lo que se deberá evitar en la medida de lo posible y sobre todo cuando se trate de actividades de control, en las cuales el tiempo debe avanzar rápidamente.
- c) El tercero de los criterios nos le marca la STC 41/1995, de 13 de febrero, donde podemos ver que el Tribunal Constitucional no pone reparo alguno a que se produzca una inadmisión inmotivada de la iniciativa parlamentaria planteada, siempre y cuando después el acuerdo por el que se resuelva la solicitud de revisión proporcione la motivación que originariamente se omitió.

⁸² ARCE JANÁRIZ, Alberto, *op. cit.* Págs. 673-674.

Así lo indica en su F.J. 4º cuando expresa que: “el hecho de que el Acuerdo de la Mesa fuera inmotivado no supone, *per se*, vulneración alguna del art. 23.2 CE, pues la Junta de Portavoces al resolver la solicitud de reconsideración ha incorporado a aquel Acuerdo una motivación suficiente”.

- d) Finalmente, a raíz de la STC 27/2000, de 31 de enero, se extrae el último de los criterios o reglas jurisprudenciales a los que estamos haciendo referencia. De aquí se interpreta que no es exigible la solicitud de revisión como vía previa al recurso de amparo cuando no se notifique con la debida antelación el acuerdo contra el que tendría que plantearse, pues no podría ser formulada ni tramitada sin que aquélla perdiera su virtualidad. En el caso concreto, se notificó el acuerdo –la decisión parlamentaria de inadmisión de enmiendas a un proyecto de ley– pocas horas antes de iniciarse el Pleno en el que debían debatirse estas cuestiones, de forma que al justificarse por estos motivos la falta de interposición de la solicitud de reposición, el Tribunal terminó por considerar firme tal decisión y así quedaría abierta ya la posibilidad de iniciar un recurso de amparo parlamentario.

Por tanto, sólo será exigible el hecho de agotar este tipo de mecanismos en los casos en los que el afectado no sólo esté legitimado para instarlos, sino que también haya tenido ocasión de poder hacerlo.

En conclusión, si buscamos una solución eficaz a todos estos problemas será necesario prestar un mayor rigor a la hora de fijar los supuestos reglamentarios en los que resulte preceptivo incoar la reposición, así como dotar de mayor seguridad a los trámites procesales fijando plazos proporcionados para la interposición y la respuesta y, en último lugar, una adecuada regulación de los motivos de inadmisión con el fin de permitir la apertura del cauce de amparo constitucional dentro de unos periodos temporales relativamente rápidos. Eso sí, como bien indica MORALES ARROYO: “todo ello desde el respeto a la libertad de configuración interna de cada Cámara, pero, a la vez, solicitando un esfuerzo por homogenizar los trámites para conferir una semejanza estatutaria a la garantía de los derechos de los cargos públicos representativos”.

4.2. El inicio del procedimiento: la interposición de la demanda de amparo.

4.2.1. Introducción: a qué nos referimos con “demanda de amparo”.

Lo primero que tenemos que hacer para enfocar esta cuestión es recurrir a la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en concreto a su artículo 49.1, el cual indica expresamente lo siguiente: “el recurso de amparo constitucional se iniciará mediante *demanda* en la que se expondrán con claridad y concisión los hechos que la fundamenten, se citarán los preceptos constitucionales que se estimen infringidos y se fijará con precisión el amparo que se solicita para preservar o restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado. En todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”.

No obstante, también hay que señalar que, como toda regla general, este precepto adolece de alguna excepción, ya que el procedimiento constitucional puede iniciarse mediante un documento que no puede considerarse propiamente como demanda. A estos efectos, cabe destacar aquellos casos en los que los recursos se inician a través de una comunicación dirigida al Tribunal Constitucional que, aunque no cumpla con todas las exigencias que legalmente se requieren para calificarse de demanda, puede poner en marcha sin ningún inconveniente todo el proceso de amparo para que, llegado el momento oportuno, se interponga aquélla. Pues bien, con estas ocasiones excepcionales estamos haciendo alusión a aquellas situaciones en las que quien considera que ha sufrido una lesión de sus derechos fundamentales se acaba dirigiendo al Tribunal con el fin de solicitar el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Claro está que ahora no vamos a referirnos a aquel supuesto singular en el que nos encontramos con sujetos que ya gozaban de justicia gratuita en la vía judicial previa porque esto no nos atañe en lo referido a nuestro estudio sobre el artículo 42 de la LOTC y todo lo que le respecta.

Por otra parte, no debemos pensar que cualquier escrito que llegue al Tribunal Constitucional pueda concebirse como demanda de amparo, ni siquiera un documento que finalmente concluya en ella. Por estos motivos, uno de los elementos básicos que deben cumplirse a la hora de calificar un documento como demanda es que éste cumpla con las reglas de postulación y representación previstas en el artículo 81 de la LOTC. No obstante, entre éstos también debe distinguirse aquellos escritos que nada tienen que ver con la protección de derechos fundamentales de los que sí se caracterizan por una finalidad de búsqueda de su tutela.

En el primero de estos supuestos, esos escritos calificados como “atípicos” reciben una respuesta, por lo general, no formalizada de la Secretaría General del Tribunal indicando que éste no es competente para resolver la pretensión planteada y sugiriendo, en su caso, que se recurra a otras instituciones o instancias que resulten ser las más adecuadas⁸³. Por otra parte, por lo que respecta a la otra clase de escritos, el Tribunal debe responder orientando a la parte que los formuló en todo lo relativo a las exigencias legales que deben cumplir para poder interponer una demanda y, si se da el caso, aquellos que también sean necesarios para obtener el derecho de asistencia jurídica gratuita. En este último caso que estamos señalando, la presentación de tales escritos conlleva un claro efecto desde el punto de vista estrictamente procesal, esto es: la interrupción del plazo legal de presentación de la demanda de amparo. Escritos que, posteriormente, pueden servir para completar o clarificar los distintos extremos de la demanda que llegue a formularse.

4.2.2. *Los elementos formales y materiales de la demanda de amparo.*

⁸³ PÉREZ TREMPES, op, cit. Pág. 242 y sigs.

Como venimos indicando desde un principio, el artículo 49.1 LOTC determina el tanto el contenido material que debe poseer la demanda, como los cánones necesarios a los que debe atenerse⁸⁴. Así pues, uno de estos *elementos formales* es que la demanda sea *clara y concisa*. En este sentido, es fácil observar cómo se trata de conceptos poco precisos e imposibles de concretar a través de la aplicación de reglas generales, por lo que será el Tribunal quien se ocupe en cada caso concreto de valorar si se cumple con estos criterios o no. No obstante, todas estas normas procesales siempre se interpretan de manera flexible, sobre todo de cara a aquellos procedimientos en los que entra en juego la protección de los derechos fundamentales, donde el Tribunal será sumamente transigente. Además, como bien indica la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones: “(...) no puede exigirse de este Tribunal que integre los defectos argumentales de la demanda de amparo, ya que es carga ineludible del recurrente la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente cabe esperar, y que se integra en el deber de colaborar con la jurisdicción constitucional, sin que le corresponda a este Tribunal suplir los razonamientos de las partes, ni reconstruir la demanda de oficio cuando el demandante ha desatendido la carga de argumentación que pesa sobre él”⁸⁵.

Por tanto, aquellas carencias que puedan salvarse respecto de las exigencias formales que legalmente se prevén no darán mayor problema y sólo, excepcionalmente cuando una demanda resulte en realidad difícilmente interpretable, será cuando el Tribunal, en virtud de lo dispuesto en el art. 50.4 de la LOTC, otorgue la oportunidad de que se subsane, si previamente no se había procedido a ello. De no producirse, entonces sí se podrá inadmitir la demanda. En todo caso, este tipo de supuestos suelen ser poco frecuentes, ya que vienen motivados con otras causas de inadmisión a mayores.

En cuanto a posibles *errores materiales* de la demanda, el Tribunal Constitucional también tiende a realizar una interpretación a favor del sujeto recurrente, procurando incluso que no se requiera su subsanación si son fácilmente salvables. Un claro ejemplo de todo esto lo podemos observar en la STC 59/1987 que reproduce literalmente lo siguiente en su F.J. 1º:

“(…) Es cierto, en fin, y como también observa el Ministerio Fiscal, que el recurrente no ha citado en su demanda de amparo aquel concreto precepto constitucional (nº2 del art. 23) y sí, erróneamente, el apdo. 1 del mismo artículo, identificando así el derecho que considera violado con el reconocido a todos los ciudadanos para participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. El posible equívoco textual en que así ha incurrido no puede, sin embargo, llevar en este momento al rechazo preliminar del recurso, como se pretende por el Ministerio Fiscal, pues, en lo que ahora importa, basta para considerar abierto este proceso constitucional con que quien quiera iniciarlo exponga con suficiente claridad cuál es el derecho o libertad que, protegido por la Constitución, considera violado por el actuar público [arts. 49.1 y 50.2 a) LOTC], (...)

⁸⁴ GARBERÍ LLOBREGAT, José.: “Art. 49”. En: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (coord. Juan Luis Requejo Pajés). Tribunal Constitucional y BOE, Madrid, 2001, pág. 760 y sigs.

⁸⁵ Véanse a estos efectos las SSTC 76/2007, de 16 de abril (F.J. 5º) y 131/2012 (F.J. 1º).

(...) sin que pueda denegarse preliminarmente esta garantía por la sola razón de que el actor padeciera un posible error en la identificación normativa del precepto constitucional declarativo de la situación jurídica en cuya defensa se alza, conclusión que contrariaría una consolidada doctrina de este Tribunal sobre la flexibilidad con la que ha de apreciarse el cumplimiento por la parte de los requisitos formales en la redacción de su demanda (...).”

4.2.3. *La presentación de la demanda de amparo.*

En cuanto al estricto trámite de presentación de la demanda, cabe decir que ésta debe presentarse, en principio, ante el Registro del Tribunal Constitucional (art. 85.2 LOTC), registro que está “abierto todos los días hábiles, incluso durante el mes de agosto, desde las nueve treinta hasta las quince horas”⁸⁶, y debe realizarse por escrito y presencialmente. Si bien, el Tribunal en algunas ocasiones hace uso también de medios técnicos o informáticos como el fax o el correo electrónico para llevar a cabo sus comunicaciones, siempre que resulte favorable para las partes y garantice la celeridad del procedimiento.

4.2.4. *El contenido de la demanda de amparo.*

Respecto del contenido de la demanda, una cosa es que el Tribunal realice lecturas flexibles acerca de los requisitos formales que debe cumplir ésta y otra muy distinta es que pretendamos que sea el propio intérprete de la Constitución el que se ocupe de articular las pretensiones del recurrente. Pues bien, es éste último quien debe encargarse de concretar el contenido de la demanda, fundando fáctica y jurídicamente tales pretensiones. Contenido que puede sintetizarse en los siguientes apartados, que desarrollaremos a continuación:

- a) Elementos de hecho o sustrato fáctico de la pretensión;
- b) Identificación del acto u actos objeto de impugnación;
- c) Fundamentos jurídicos;
- d) Justificación de la especial trascendencia constitucional (ETC);
- e) Concreción de la pretensión o del amparo que se solicite en el *petitum*.

Pese a que no existe un modelo oficial al que la demanda deba ajustarse, la presentación suele responder a los cánones típicos de este tipo de escritos procesales.

4.2.4.1. *El sustrato fáctico de la pretensión.*

En cuanto al sustrato fáctico, es la propia demanda la que debe proporcionar los elementos de hecho necesarios para comprender la pretensión formulada, sin tener que proceder a realizar mayores consideraciones.

⁸⁶ Artículo Único del Acuerdo del Tribunal Constitucional de 18 de enero de 2001.

Por tanto, la demanda constituye un elemento básico para proveer al Tribunal Constitucional toda la información fáctica que pueda considerarse necesaria de cara a hacerla comprensible.

En caso concreto de que hubiese existido vía judicial previa, que en lo que nos atañe sólo podemos decir que la única posibilidad que cabe al margen del recurso de amparo es la del recurso de reconsideración, se exigiría aportar copia de la resolución recurrida y de aquellos documentos presentados por esta vía (arts. 3 y 49.2 LOTC). Además, el Tribunal –antes de pronunciarse sobre la admisión de la demanda de amparo– puede recabar, si así lo considera conveniente, las actuaciones completas o elementos de éstas que le sirvan de juicio para comprender el sustrato fáctico, así como los fundamentos jurídicos aportados con la demanda (art. 88 LOTC). No obstante, reiteramos la idea de que todo ello rige respecto de aquellas situaciones en las que previamente se ha seguido la vía judicial.

4.2.4.2. La identificación del acto u actos impugnados.

En cuanto al segundo elemento formal que debe contener la demanda, esto es, la identificación del acto u actos impugnados a los que se imputa la lesión de los derechos fundamentales, cabe decir que son estos actos los que delimitan el recurso de amparo. Por tanto, el juicio sólo puede realizarse respecto de aquellos. En este sentido, un claro ejemplo se encuentra en la STC 147/2000, de 29 de mayo:

“Siguiendo el criterio sentado en decisiones anteriores (SSTC 66/1997 y 67/1997, de 7 de abril; 107/1997, de 2 de junio; 33/1999, de 8 de marzo), nuestro enjuiciamiento debe quedar también limitado a las decisiones judiciales que se impugnan, sin que pueda extenderse ni a las anteriores, salvo que su fundamentación integre por remisión la de las cuestionadas en amparo, ni a las posteriores” (F.J. 1º).

A estos efectos, hay que tener en cuenta también que como no todos los actos pueden ser impugnados en amparo, una errónea identificación de éstos puede conllevar la inadmisión o desestimación de la demanda formulada. Este es el claro ejemplo que puede suceder cuando la lesión se imputa a un acto causado por una persona que no posee la naturaleza de jurídico–pública, condición mínima y necesaria para que el acto pueda ser susceptible de amparo –situación que puede predicarse de las distintas modalidades existentes–.

Además, para la correcta identificación del acto objeto de impugnación será necesario aportar también una copia de éste (art. 49.2 b LOTC).

4.2.4.3. Los fundamentos jurídicos.

En lo que nos respecta a la fundamentación jurídica, debemos saber que este aspecto tiene una mayor relevancia que los anteriores. Con ello estamos haciendo referencia a la argumentación jurídica que viene a sustentar la pretensión de amparo.

Se trata, pues, de una carga que corresponde de forma exclusiva al demandante, el cual a través de ella debe fijar los términos del debate procesal. Si bien es cierto que, en ocasiones excepcionales, el propio Tribunal Constitucional puede modificar dichos términos conforme a la facultad atribuida por el artículo 84 LOTC, aunque, a fin de cuentas, su uso es bastante limitado. Este precepto reza literalmente lo siguiente: “El tribunal, en cualquier tiempo anterior a la decisión, podrá comunicar a los comparecidos en el proceso constitucional la eventual existencia de otros motivos distintos de los alegados, con relevancia para acordar lo procedente sobre la admisión o inadmisión y, en su caso, sobre la estimación o desestimación de la pretensión constitucional (...)”. Pues bien, dada la naturaleza de la jurisdicción constitucional, que nunca actúa de oficio, parece que este artículo lo que nos viene a decir es que, una vez fijado y delimitado el objeto en la correspondiente demanda, el Tribunal puede introducir nuevos elementos en el debate jurídico que no fueron formulados por las partes en el momento oportuno. No obstante, nunca se ha consolidado una posición doctrinal definida respecto al alcance de tal precepto.

Lo que sí debe quedarnos claro es que la demanda fija el objeto del recurso, el cual no podrá ser modificado posteriormente, a excepción de la situación que acabamos de indicar. Aun con todo esto, existen eventuales escritos del recurrente que al incorporarse al Registro del Tribunal Constitucional antes de que venza el plazo previsto para la presentación de la demanda, podrán considerarse como ampliatorios de ésta. Caso idéntico al de la aparición de nuevos hechos que, sin suponer una variación absoluta del contenido de la demanda, permiten ampliarla antes de entrar en el trámite de alegaciones⁸⁷.

En este mismo sentido, cabe indicar que ni mucho menos los escritos facilitados por terceros legitimados para comparecer en el recurso de amparo pueden llegar a modificar el objeto de la demanda, ya que sólo pueden limitarse a defender los intereses planteados por el recurrente en la misma y no a formular nuevas pretensiones. Ni siquiera el propio Ministerio Fiscal está facultado para ampliar dicho objeto mediante sus alegaciones⁸⁸.

Asimismo, como veníamos señalando, la jurisprudencia constitucional no hace más que reiterar la idea de que no le compete al Tribunal reconstruir la demanda para subsanar las posibles deficiencias de las que adolezca en su planteamiento⁸⁹, deficiencias que en ningún caso puede equipararse a meros errores materiales, ya que éstos no son óbice para la viabilidad procesal de la misma y pueden ser perfectamente subsanados.

4.2.4.4. *La justificación de la especial trascendencia constitucional.*

⁸⁷ Cabe destacar como supuesto ejemplificativo el contenido en la STC 13/2008, de 31 de enero (F.J. 3º).

⁸⁸ STC 163/2008, de 15 de diciembre (F.J. 2º).

⁸⁹ Véase en este sentido las SSTC 91/2000, de 30 de marzo; 182/2009, de 7 de septiembre; 151/2013, de 9 de septiembre.

En cuarto lugar, es necesario que la demanda contenga también la justificación de la “especial trascendencia constitucional” (ETC), cuestión que veremos con más detenimiento cuando estudiemos la reforma introducida en la LOTC por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

El art. 49.1 LOTC expresa la exigencia de que dicha ETC, al margen del contenido material de su concepto, se justifique en la propia demanda. Pero, ¿cuál es el alcance o la forma en la que se debe justificar todo ello? Pues bien, a estas alturas cabe señalar que hay una jurisprudencia bastante extensa al respecto. En este sentido podemos apreciar lo siguiente⁹⁰:

- a) La justificación de la especial trascendencia constitucional es una carga para el demandante.

Véase el ATC 188/2008, de 21 de julio (F.J. 1º): “(...) Por tanto, el recurso de amparo, conforme a lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC, no puede ser admitido a trámite si el recurrente no cumple –además de los restantes requisitos procesales previstos en los arts. 42 a 44 LOTC– la ineludible exigencia impuesta por el art. 49.1 in fine LOTC de justificar de manera expresa en la demanda de amparo la especial trascendencia constitucional del recurso, cuya naturaleza sustantiva se refleja en la expresión ‘en todo caso’ empleada por el precepto”.

- b) El Tribunal Constitucional no puede apreciar de oficio la especial trascendencia constitucional.

En este sentido, la STC 176/2012, de 15 de octubre, indica que: “(...) conforme a la doctrina constitucional expuesta, el recurrente debe desplegar un ‘esfuerzo argumentativo’ para justificar la proyección objetiva de la vulneración producida y colaborar con este Tribunal en la tarea de identificarla. Si se elude esta carga formal, no cabe trasladársela al Tribunal Constitucional, para que éste supla las deficiencias en que incurre la demanda a través de un ejercicio intelectual del que resulten las razones por las que el recurrente parece que entiende que sus pretensiones tienen una dimensión objetiva” (F.J. 4º).

- c) Si nos situamos en una perspectiva temporal, la ETC debe venir justificada en la demanda –como veníamos indicando–, sin que quepa la posibilidad de llevarse a cabo una vez ha finalizado el plazo de presentación de ésta.

La STC 116/2013, de 20 de mayo, señala expresamente en su F.J. 3º que: “(...) es preciso que ‘en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental –que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo– y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional’” (STC 17/2011, de 28 de febrero, F.J. 2º).

⁹⁰ PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Págs. 254–258.

No obstante, si nos referimos al supuesto en el que la justificación se produce en una ampliación de la demanda dentro de los plazos de interposición del recurso, entonces sí será admisible.

- d) Por otra parte, desde una perspectiva formal, la justificación de la ETC no requiere ninguna forma especial en concreto. Únicamente señalar que debe deducirse de la propia demanda, aunque sea implícitamente.

Así, la ya citada STC 176/2012, de 15 de octubre, indica en su F.J. 4º que: “(...) basta que pueda deducirse de la demanda, aunque lógicamente la referencia explícita favorezca su apreciación”.

- e) Al no tratarse de un requisito formal, sino material, la falta de justificación de la ETC no resultará subsanable. Además, cabe decir que en ningún caso podremos equiparar o confundir la especial trascendencia constitucional con la existencia misma de la lesión.

En este sentido, destacamos la STC 128/2014, de 21 de julio, en la que en su F.J. 2º podemos señalar lo siguiente: “(...) Consecuentemente, ‘la exposición sobre la verosimilitud de la lesión del derecho fundamental no puede suplir la omisión de una argumentación expresa sobre la trascendencia constitucional del recurso de amparo’ (ATC 252/2009, de 19 de octubre, F.J. 1º). Por lo mismo, tampoco satisface este requisito la demanda que pretende complimentar la carga justificativa con una ‘simple o abstracta mención’ de la especial trascendencia constitucional, ‘huérfana de la más mínima argumentación’, que no permita advertir ‘por qué el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en atención a su importancia para la interpretación, aplicación o general eficacia de la Constitución o para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales’ que se aleguen en la demanda (STC 69/2011, de 16 de mayo, F.J. 3º, citando el ATC 187/2010, de 29 de noviembre, F.J. único)”.

4.2.4.5. *La concreción de la pretensión o del amparo que se solicite en el petitum.*

En último lugar, respecto a la pretensión del recurso, hay que señalar que únicamente aquella que comporta la denuncia de una lesión real y efectiva de un derecho fundamental – de los incluidos en los arts. 14 a 30 CE– es admisible a efectos de interponer un recurso de amparo. Por tanto, no cualquier pretensión cabe aquí y para determinar cuáles son las que sí se admiten debemos recurrir al art. 55.1 LOTC. Este precepto contiene los diferentes pronunciamientos de las sentencias estimatorias del recurso de amparo, los cuales deben resultar coherentes o análogos a lo expresado en el *petitum*. Así, reza literalmente lo siguiente:

- a) “Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.
- b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.
- c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación”.

A sensu contrario, aquellas pretensiones que impiden un pronunciamiento del Tribunal Constitucional por la vía de amparo son, entre otras:

- La confirmación de sentencias que hayan declarado que se han vulnerado derechos fundamentales (por ejemplo, la STC 214/1999, de 29 de noviembre).
- Aquellas que tengan un contenido económico directo e inmediato. Si sucede a la inversa no supone un óbice (véase, la STC 107/2000, de 5 de mayo).
- La existencia de daños y perjuicios (SSTC 78/1998, de 31 de marzo; 125/1999, de 28 de junio).
- Aquellas pretensiones que hacen referencia a terceros sujetos que no son parte en el proceso (STC 214/1999, de 29 de noviembre).
- Todas las que se no estén vinculadas a derechos fundamentales (STC 67/1998, de 18 de marzo).
- Las pretensiones que tengan como fin proteger lesiones hipotéticas o no materializadas (STC 216/1999, de 29 de noviembre).
- Aquellas que soliciten en la demanda que el Tribunal Constitucional tenga que dirigirse a otros órganos estatales con el fin de que se depuren supuestas responsabilidades que deriven de la lesión (STC 202/1999, de 8 de noviembre).

Asimismo, la pretensión principal puede ir acompañada de otras a mayores que suelen articularse mediante “otrosíes” y versan sobre: la solicitud de suspensión del acto o de la acumulación con otras causas, así como aquella que pide la devolución del poder de representación, etc.

4.2.5. *La documentación que acompaña a la demanda de amparo.*

Una vez analizado el contenido de la propia demanda, cabe hacer una breve referencia a la *documentación* que, junto con aquella, puede aportarse. Para saber que de qué documentos se trata acudimos a los arts. 49.2 y 3 de la LOTC, donde se expresa lo siguiente:

Apartado segundo:

- a) “El documento que acredite la representación del solicitante del amparo.
- b) En su caso, la copia, traslado o certificación de la resolución recaída en el procedimiento judicial o administrativo”.

Apartado tercero: “A la demanda se acompañarán también tantas copias literales de la misma y de los documentos presentados como partes en el previo proceso, si lo hubiere, y una más para el Ministerio Fiscal”.

Estos últimos que acabamos de señalar no son obligatorios, sino que entran dentro del margen discrecional que tiene el actor para su presentación.

Por tanto, el contenido necesario ya no sólo viene constituido por la propia demanda, sino también por el documento que acredite la representación del recurrente. Además, en lo referido al acto causante de la lesión denunciada, hay que considerar que está incluida de manera implícita también la exigencia de aportar copia de tal resolución parlamentaria.

No obstante, no será la primera ni última vez que se dé el caso de que ciertas decisiones iniciales puedan inducir a error, considerando que lo que se exigía en estos preceptos era la copia de la resolución que ponía fin a la vía judicial previa. Debe quedar claro, pues, que lo que se pretende conocer es el objeto mismo de la demanda, aunque, si bien, algún caso concreto pueda llegar a suscitar dudas en el Tribunal, éste podrá requerir al recurrente para que acredite que está cumpliendo con las exigencias procesales previstas.

Por último, podemos señalar que en ocasiones excepcionales, cuando haya resultado imposible aportar ciertos documentos (que se consideran relevantes) junto a la demanda, el Tribunal viene admitiendo que pueden presentarse incluso después de la interposición de aquélla.

4.2.6. *La postulación y la representación.*

No podemos dar fin a esta cuestión de la interposición de la demanda de amparo sin hacer también una breve referencia a la *postulación y representación*⁹¹. Así, el art. 81.1 de la LOTC establece lo siguiente: “Las personas físicas o jurídicas cuyo interés les legitime para comparecer en los procesos constitucionales, como actores o coadyuvantes, deberán conferir su representación a un Procurador y actuar bajo la dirección de Letrado”.

Por tanto, en primer lugar cabe hacer referencia a la dirección letrada, que puede venir asumida por cualquier abogado colegiado en cualquiera de los Colegios de nuestro país (art. 81.2 LOTC). A estos efectos, sí hay que destacar una excepción y es que “podrán comparecer por sí mismas, para defender derechos o intereses propios, las personas que tengan título de Licenciado en Derecho aunque no ejerzan la profesión de Procurador o de Abogado” (art. 81.1 LOTC), carga que corresponde al recurrente, quien tiene que acreditar lo que aquí se le pide.

⁹¹ PASCUA MATEO, F. Antonio: “El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2002, pág. 127 y sigs.

Por otra parte, el tercer apartado del citado artículo 81 de la LOTC prevé una limitación: “estarán inhabilitados para actuar como Abogado ante el Tribunal Constitucional quienes hubieren sido Magistrados o Letrados del mismo”. Aunque este precepto suele ser objeto de una interpretación bastante flexible por parte del Tribunal, éste lo que pretende con ello es impedir que aquellos que han prestado sus servicios jurídicos en este ámbito puedan después actuar como abogados en defensa de los intereses personales de terceros.

Además, a diferencia de la legislación ordinaria o especial que posee ciertas ventajas en relación con estas dos cuestiones –postulación y representación–, el recurso de amparo adolece de esos beneficios. Aquí siempre tiene que acreditarse la representación a través del correspondiente poder o documento que justifique su existencia, siendo todo ello una carga para el representado. Una vez que sea otorgado debe entenderse que no se extingue, a menos de que se proceda expresamente a su revocación⁹².

4.3. El proceso y su tramitación: la fase de admisión, el trámite de alegaciones y los incidentes procesales.

La idea principal de la que tenemos que partir para comprender bien esta cuestión, es que el proceso se articula, a priori, como una institución destinada a satisfacer las pretensiones de las partes, lo cual se consigue cuando se pone fin mediante una resolución definitiva sobre el fondo. No obstante, como veremos de aquí en adelante, a veces concurren ciertas circunstancias que hacen que esto no sea así, o que termine por otros medios. Con un estudio específico del proceso de amparo y su tramitación, analizando los distintos subapartados –fase de admisión, trámite de alegaciones e incidentes– pretendemos dar entendimiento a las diversas cuestiones procesales que se puedan suscitar respecto del recurso de amparo.

4.3.1. La fase de admisión.

4.3.1.1. Los motivos de inadmisión del recurso de amparo.

En lo que respecta a la primera de las fases de este proceso, primero nos centraremos en una cuestión muy relevante que es la relativa a los motivos de inadmisión, para pasar directamente después al tema del procedimiento.

Pues bien, el recurso de amparo, en todas sus modalidades, es un recurso de carácter extraordinario y, en unas más que otras, puede apreciarse su subsidiariedad respecto de la actuación de jueces y tribunales. Por estos motivos, la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional viene confirmando unas amplias potestades o facultades de inadmisión al Tribunal, cuya finalidad radica en permitir que este órgano se centre sólo en aquellas cuestiones que se consideren especialmente relevantes. Para lograr este objetivo, el Tribunal simplificará su labor en la fase inicial.

⁹² Véase a estos efectos la STC 37/2001, de 12 de febrero, concretamente su F.J. 2º.

De hecho, si analizamos las estadísticas que nos ofrece el propio Tribunal, veremos cómo sólo el 3,8% de los recursos de amparo llegan a resolverse mediante sentencia, a diferencia del restante 96,2 % que resultan admitidos. Si los datos arrojan estas cifras es porque, desde un primer momento, es el máximo intérprete de la Constitución quien se encarga de ejercer el control del cumplimiento de los requisitos formales y procesales de la demanda, así como de llevar a cabo un juicio razonable sobre la especial trascendencia constitucional (ETC) que se viene exigiendo desde la reforma por LO 6/2007, de 24 de mayo.

Por tanto, como requisitos de inadmisión podemos señalar los siguientes, aunque algunos ya los hemos estudiado⁹³:

- a) Claridad y concisión en la demanda (art. 49.1 LOTC);
- b) Postulación y representación, junto con el correspondiente documento que acredite ésta [art. 49.2 b) LOTC];
- c) Copia de la resolución recurrida junto con todas las necesarias de los demás documentos proporcionados [arts. 3 y 49.2 b) LOTC];
- d) Presentación del escrito de demanda en el plazo previsto por la ley (art. 42 LOTC);
- e) Jurisdicción y competencia relativa al Tribunal Constitucional (art. 4.2 LOTC);
- f) Que la demanda se interponga basándose en derechos susceptibles de ser protegidos o tutelados en amparo (arts. 53.2 CE y 41.1 LOTC);
- g) Que, asimismo, la demanda se formule contra actos que puedan ser recurridos por la vía de amparo (art. 41.2 LOTC);
- h) Finalidad de restablecer o preservar un derecho fundamental (art. 41.3 LOTC);
- i) Legitimación activa para recurrir [arts. 162.1 b) y 46 LOTC];
- j) Invocación de aquellos derechos que se consideren vulnerados en la vía judicial previa –en este caso en el recurso de reconsideración– (art. 42 LOTC);
- k) A priori, la existencia de lesión no debe ser descartable (art. 41 LOTC en relación con el art. 42 de la misma).
- l) Que la demanda posea ETC debidamente justificada [arts. 50.1 b) y 49.1 LOTC].

Respecto de aquellos a los que todavía no hemos aludido, procederemos a hacer unas breves consideraciones a continuación.

Así, cuanto nos referimos a la *jurisdicción o competencia del Tribunal Constitucional* [apartado e)], debemos saber que antes de la reforma introducida por la citada LO 6/2007, el artículo 50.1 de la LOTC en conexión con el art. 4.2 de la misma, permitía inadmitir la demanda de amparo cuando el Tribunal careciese de jurisdicción o competencia para resolver. No obstante, a pesar de la nueva redacción del primer artículo que acabamos de mencionar, del segundo de ellos cabe deducirse, sin mayor esfuerzo, que no se procede a inadmitir la demanda por estos motivos con tanta facilidad como parece. Si siquiera nos parásemos a pensar lo difícil que es trazar una línea que separe “jurisdicción” de “competencia”, nos daríamos cuenta.

⁹³ PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Págs. 270 y ss.

Respecto al penúltimo apartado, una gran parte de las decisiones de inadmisión de los recursos de amparo tienen su fundamentación en la *inexistencia o carencia manifiesta de lesión de derechos fundamentales*, concretamente un 31,37%. Para poder constatar esta circunstancia, el Tribunal pone en conexión los arts. 50.1 a) y, en este caso concreto, el 42, ambos de la LOTC. En este sentido, un claro ejemplo sería el del ATC 9/2012, de 13 de enero: “En atención a lo expuesto, y una vez descartada la existencia de lesión alguna del art. 23.2 CE en los términos alegados por los recurrentes, ha de inadmitirse la presente demanda de amparo al no existir violación de derecho fundamental amparable, con lo que incurre en un supuesto de inadmisión previsto en el art. 50.1 a) en relación con el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”.

Por tanto, esta causa de inadmisión viene a permitir al Tribunal que inadmita la demanda de amparo una vez ha enjuiciado su contenido y ha concluido con que verdaderamente no se ha producido la lesión alegada.

En lo que respecta a la *especial trascendencia constitucional* (ETC), como ya veníamos señalando, ésta es una de las grandes novedades introducidas por la LO 6/2007 que supone una exigencia a mayores a la hora de admitir las demandas de amparo. Por tanto, además de cumplir con todos los requisitos procesales y materiales, la demanda tiene que poseer un contenido que “justifique una decisión por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional”, según prevé el art. 5.1 b) LOTC.

Asimismo, este precepto indica que la ETC debe apreciarse atendiendo a “su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”.

Como podemos ver, no estamos haciendo referencia más que a conceptos indeterminados y altamente abstractos, pero la introducción de este requisito no sólo nos suscita dudas respecto de su contenido material, sino también desde una perspectiva procesal.

A estos efectos, debe quedar claro que la ETC es un requisito de naturaleza material, por lo que carece de posibilidad de subsanación, como ya dijimos en su momento⁹⁴. Y es el propio Tribunal Constitucional quien se encarga de su apreciación, lo que nada impide que lo haga posteriormente en el trámite de resolución.

Más complejo resulta, por otra parte, intentar delimitar el concepto en términos positivos, reto que asumió el Tribunal a raíz de la STC 155/2009, de 25 de junio, que conviene que aquí la analicemos específicamente, ya que el Tribunal ha sido fiel a la doctrina que se ha fijado a partir de esta Sentencia y cada vez que ha apreciado que existía ETC ha terminado por conectarla con alguno de los siete supuestos que veremos a continuación. Además, el propio TEDH ha seguido estas líneas en su Sentencia de 20 de enero de 2015 (asunto Arribas Antón c. España).

⁹⁴ Corroboran esta postura el ATC 188/2008, de 21 de julio (FF.JJ. 1º y 3º y la STC 128/2014, de 8 de julio (F.J. 1º).

Así expresamente reproduce su Fundamento Jurídico 2º:

“Este Tribunal estima conveniente, dado el tiempo transcurrido desde la reforma del recurso de amparo, avanzar en la interpretación del requisito del art. 50.1 b) LOTC. en este sentido considera que cabe apreciar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional en los casos que a continuación se refieren, sin que la relación que se efectúa pueda ser entendida como un elenco definitivamente cerrado de casos en los que un recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional, pues a tal entendimiento se opone, lógicamente, el carácter dinámico del ejercicio de nuestra jurisdicción, en cuyo desempeño no puede descartarse a partir de la casuística que se presente la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido.

Tales casos serán los siguientes”:

- a) “El de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, supuesto ya enunciado en la STC 70/2009, de 23 de marzo”;

Estos son casos en los que el Tribunal se limita a comprobar que existe un problema o una faceta nueva y, en su caso, señala la novedad.

- b) “O que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE”;
- Este apartado puede suscitar alguna duda respecto a la “reflexión interna”, concluyendo el Tribunal con que, o bien el proceso se lo plantea *motu proprio*, o bien es el demandante quien lo solicita.

- c) “O cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general”;

Como aquí nada se indica respecto al tipo de norma que tenga que producir la vulneración, éstas pueden ser tanto de rango legal como reglamentario, así como de origen estatal o autonómico, inclusive los tratados internacionales.

- d) “O si la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución”;

- e) “O bien cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros”;

Como venimos diciendo, es el recurrente quien tiene la carga de aportar los datos necesarios en estos casos, con el fin de identificar esos incumplimientos.

- f) “O en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ)”;

Por tanto, nos estamos refiriendo a aquellos casos en los que existen decisiones que directamente omiten los criterios proporcionados por la jurisdicción constitucional, pero ya no por un mero error.

- g) “O, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios”.

Los asuntos parlamentarios se incluyen porque afectan a la configuración, composición y funcionamiento de las instituciones democráticas que se encuentran en el núcleo básico del sistema constitucional.

Los dos primeros apartados integran aquellas situaciones a las que con mayor frecuencia acude el Tribunal para justificar la concurrencia de ETC.

Al respecto también cabe destacar un aspecto muy importante respecto de la especial trascendencia constitucional y es que lo que no existe es un mecanismo para poder tener conocimiento de aquello que el Tribunal Constitucional estima que no tiene consideración de especial trascendencia constitucional. Esto se debe a que las decisiones o providencias de inadmisión ni están motivadas, ni mucho menos se publican. Sólo podemos observar meros resquicios cuando el Tribunal desestima recursos en súplica del Ministerio Fiscal o en aquellos otros en los que la falta de ETC se aprecia en sentencia.

A pesar de darle tanta importancia a esta cuestión, ya que prácticamente resulta ser la novedad, es cierto que toda esta doctrina que se ha ido creando a raíz de la STC 155/2009 sobre la ETC, suele ser mucho más frecuente en aquellos supuestos en los que media la actuación de los tribunales ordinarios con carácter previo.

Es decir, si el asunto llega a la vía de amparo y se aprecia la especial trascendencia constitucional por el Tribunal respecto de decisiones judiciales, como acabamos de indicar, esto es porque aquellos defectos que se han suscitado no han sido corregidos a tiempo por los órganos judiciales.

4.3.1.2. *Consideraciones generales sobre el procedimiento de amparo.*

En segundo lugar, como ya señalamos al principio de este subapartado, vamos a exponer la cuestión del *procedimiento* para, posteriormente, introducirnos en todo lo relativo al trámite de alegaciones.

Pues bien, para comenzar, el Registro del Tribunal Constitucional distribuye las demandas que le van llegando entre las distintas Salas que lo componen. Son las Secretarías de Justicia las primeras en realizar un control de las mismas y en el caso de que aprecien que se ha incumplido cualquiera de los requisitos exigibles, en aplicación del art. 49.4 LOTC: “lo pondrán de manifiesto al interesado en el plazo de diez días, con el apercibimiento de que, de no subsanarse el defecto, se acordará la inadmisión del recurso”.

Una vez realizado este primer control, la demanda pasa a someterse al control de admisibilidad, siendo objeto de informe del Letrado del Tribunal que a estos efectos se designe, quien en último lugar remitirá el informe al Magistrado Ponente. Éste será el encargado de realizar la propuesta que considere conveniente a la Sección, la cual podrá adoptar una de las siguientes cuatro posturas⁹⁵:

- Admitir a trámite la demanda. Por tanto, la Sección, por unanimidad, ha considerado que la demanda cumple con todos los requisitos previstos en la ley, planteando una cuestión con especial trascendencia constitucional. Si este es el caso, se seguirán los trámites regulados en los arts. 51 y ss. LOTC.
- Por otra parte, puede que la Sección aprecie que la demanda es admisible, pero por mayoría. Aquí la demanda debe llegar a la Sala para que sea ésta quien se encargue de pronunciarse al respecto.
- La Sección entiende que siguen concurriendo vicios de naturaleza subsanable en la demanda. En este caso, se comunicaría el vicio al demandante para que proceda, en el plazo de diez días, a su subsanación (art. 49.4 LOTC). Como ya señalamos, si dicha subsanación no se lleva a cabo, se procede a la inadmisión de la demanda a través de providencia (art. 50.4 LOTC). Si, por el contrario, los vicios se subsanan, la demanda será admitida a trámite.

En ocasiones excepcionales, la Sección otorga un nuevo plazo de subsanación y si, transcurridos de nuevo los diez días no se ha subsanado el defecto, se procederá a la inadmisión de la demanda.

⁹⁵ PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Págs. 287–290.

En todo caso, las providencias no tienen por qué estar motivadas más allá de especificar el supuesto de ETC en el que quedan enmarcadas y sólo eran recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal en un plazo de tres días (art. 50.2 LOTC).

- Por otra parte, caben también supuestos de admisión e inadmisión parciales, siempre que las demandas de amparo tengan pretensiones lo suficientemente diferenciadas para que entre ellas no haya una dependencia que impida la parcialidad.

4.3.2. El trámite de alegaciones.

Como acabamos de ver, la decisión de admitir a trámite la demanda se adopta a través de providencia y es esta decisión la que provoca la apertura del proceso de amparo como tal, o en otros términos, la segunda fase del recurso de amparo.

En esta fase, el Tribunal Constitucional lo primero que hace es recabar testimonio de las actuaciones del órgano que dictó el acto impugnado, las cuales deben remitirse en el plazo de diez días conforme a lo dispuesto en el art. 51.1 LOTC –plazo que comenzará a computarse desde el momento en que se produzca la notificación del emplazamiento para comparecer ante este Tribunal–.

Una vez personadas las partes –recurrente, Ministerio Fiscal, Abogado del Estado o representante de la Administración correspondiente, etc.– y a la vista de las actuaciones, éstas formularán sus alegaciones por escrito en un plazo de veinte días (art. 52.1 LOTC).

No obstante, siempre caben excepciones, como es el caso de la vista oral, trámite que sustituiría al de alegaciones (art. 52.2 LOTC). La decisión de optar por vista oral o no compete al propio Tribunal, quien la adopta libremente. Con esto no queremos decir que las partes no puedan solicitarlo, pues sí que cabe tal posibilidad.

Las alegaciones contienen pronunciamientos que no hacen más que reiterar lo ya expuesto en las actuaciones o en la demanda, ya que no cabe en este trámite la ampliación del objeto fijado en el escrito de demanda. No obstante, lo que sí es admisible es que se refuerce la argumentación de la misma.

Por otra parte, como podemos apreciar al observar en el apartado de Anexos el formulario del escrito de demanda, en algunas ocasiones puede llegar a concurrir algún otro supuesto a mayores, como es el de acumulación, suspensión, prueba, etc. En cualquiera de estos casos se abre pieza separada y, una vez oídas las partes, se resuelve el incidente. Esta cuestión la trataremos con algo más de detenimiento a continuación.

En último lugar, una vez concluye el procedimiento, el Tribunal Constitucional dicta sentencia en un plazo de diez días (art. 52.3 LOTC).

4.3.3. *Los incidentes procesales.*

El elenco de posibles incidencias procesales que pueden llegar a suscitarse en un recurso de amparo no constituye un *numerus clausus*, por lo que en lo sucesivo veremos aquellas que resultan, por lo general, comunes.

Los incidentes procesales se tramitan de forma ordinaria en las correspondientes piezas separadas a las que acabamos de hacer alusión y, una vez oídas las partes, se resuelven mediante Auto (art. 86.1 LOTC) en los dos días siguientes. Esta resolución deberá estar suficientemente motivada y, frente a ella, cabe interponer un recurso en súplica en el plazo de tres días.

A continuación veremos cuatro incidentes procesales que calificamos de “típicos”, que son⁹⁶:

- a) El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.
- b) La acumulación.
- c) La suspensión (y otras medidas cautelares).
- d) La prueba.

4.3.3.1. *El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.*

En cuanto al primero de ellos, el art. 95.1 LOTC se encarga de proclamar la gratuidad de los procedimientos que se llevan a cabo ante el Tribunal Constitucional.

En este caso, el derecho de asistencia jurídica gratuita viene a garantizar que los litigantes en amparo estarán exentos del pago de tasas y otros recargos por recibir el servicio de la justicia constitucional. Ahora bien, dado que la intervención de Abogado y Procurador es obligatoria, el derecho a la asistencia jurídica gratuita abarca los gastos que de ella se deriven. Además, este régimen tiene una excepción: la imposición de costas en concepto de sanción (art. 95.2 LOTC).

En cuanto al régimen jurídico de este derecho, se encuentra regulado con carácter general en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, pero, en lo que respecta del ámbito de la jurisdicción constitucional, la aplicación de esta Ley se hace a través del Acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional sobre Asistencia Jurídica Gratuita.

Respecto de los recursos fundados en el art. 42 LOTC, este Acuerdo establece que el recurrente debe dirigirse al Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente previsto de tres meses para manifestar su intención de recurrir en amparo. Estas actuaciones deben ir acompañadas de una copia o testimonio del acto que se pretende impugnar, así como de la acreditación que certifique que se ha solicitado el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita al órgano competente.

⁹⁶ PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Págs. 293–319.

Una vez se comunique al recurrente la designación provisional de Abogado y Procurador, o bien la resolución definitiva de la Comisión correspondiente, aquél tendrá un plazo de veinte días para formular la demanda de amparo.

No obstante, hay que indicar que en reiteradas ocasiones el propio Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es de carácter limitado, por lo que si se utiliza de forma abusiva puede conllevar directamente su denegación⁹⁷.

4.3.3.2. *La acumulación.*

Por lo que respecta al segundo de los incidentes procesales, el artículo 83 de la LOTC dispone que: “el Tribunal podrá, a instancia de parte o de oficio, en cualquier momento, y previa audiencia de los comparecidos en el proceso constitucional, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. La audiencia se hará por un plazo que no exceda de diez días”.

Como se desprende de dicho precepto, la exigencia legalmente prevista es la de que exista una conexión entre los objetos de los procesos, cuando así se considere conveniente de cara a una tramitación y decisión unitarias. Esta conexión será analizada caso por caso por el Tribunal.

Respecto del recurso de amparo que aquí nos atañe, la acumulación sólo puede producirse con otro u otros recursos de amparo a mayores. Y por otra parte, nunca puede equipararse la acumulación prevista en el art. 83 LOTC con aquella acumulación inicial de acciones, cuestión que dependerá de cómo sustancie el recurrente la demanda de amparo, ya que si es procedente no será preciso ningún trámite de acumulación.

4.3.3.3. *La suspensión y otras medidas cautelares.*

En cuanto a la *suspensión*, el artículo 56.1 LOTC establece lo siguiente: “la interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados”, por lo que se entiende que esta suspensión es voluntaria y debe decretarse caso por caso.

Por otra parte, este mismo precepto en su apartado segundo prevé la posibilidad de decretar la suspensión “cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad”.

No obstante, la suspensión no es la única medida cautelar que existe y pueda adoptarse en los recursos de amparo, por ello el artículo que acabamos de citar, en su tercer apartado, dice así: “Asimismo, la Sala o Sección podrá adoptar cualesquiera medidas cautelares y resoluciones provisionales previstas en el ordenamiento, que, por su naturaleza, puedan aplicarse en el procesal de amparo y tiendan a evitar que el recurso pierda su finalidad”.

⁹⁷ Un claro supuesto ejemplificativo es el que se puede ver en el ATC 188/1998, de 14 de septiembre.

Todo este conjunto de *medidas cautelares* pueden adoptarse bien de oficio, bien a instancia de parte en tres momentos diferentes:

- Hay un primer momento ordinario que es el que se regula en el art. 56.3 LOTC. En este caso, la apertura de la pieza separada del incidente se realiza una vez admitida a trámite la demanda.
- Otro supuesto es el de la “suspensión cautelarísima” que se recoge en el art. 56.6 LOTC: “en supuestos de urgencia excepcional la adopción de la suspensión y de las medidas cautelares y provisionales podrá efectuarse en la resolución de la admisión a trámite”.
- En casos excepcionales, la suspensión se decreta antes de la admisión a trámite de la demanda con el fin de que el amparo no pierda su finalidad.

Una vez sustanciada la pieza correspondiente —oídas las partes en el proceso en un plazo de tres días— ésta concluirá. En el supuesto ordinario la conclusión se manifiesta con la decisión sobre la admisión y en la suspensión cautelarísima con la confirmación o no de la medida acogida.

Por tanto, la solicitud de suspensión puede realizarse “en cualquier tiempo antes de haberse pronunciado sentencia o decidirse el amparo de otro modo” (art. 56.4 LOTC). En otros términos, podemos realizar la petición desde el momento mismo de la presentación de la demanda, si bien es cierto que el Tribunal Constitucional no resolverá hasta que se produzca la admisión a trámite de ésta. Eso sí, una vez se admite a trámite, no es obligatorio esperar a que finalice el plazo de personación del art. 51.2 LOTC.

Asimismo, el art. 57 LOTC prevé que “la suspensión o su denegación puede ser modificada durante el curso del juicio de amparo constitucional, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser conocidas al tiempo de sustanciarse el incidente de suspensión”. No obstante, esta no es la única vía que podemos seguir para lograr la modificación de tal medida, sino que también se puede a través del recurso de súplica que cabe contra la decisión (art. 93.2 LOTC). Si bien, el recurso puede llegar a formularse como mecanismo de reconsideración en cualquier supuesto, la solicitud del artículo 57 LOTC tiene lugar sólo si ha existido ese cambio en las circunstancias iniciales.

Pues bien, también cabe decir que el perjuicio alegado debe ser real, efectivo o inminente, esto es, nunca hipotético. Como tampoco se permite la petición de suspensión de algo que ya se encuentra suspendido, ni de aquellas resoluciones que ya han sido ejecutadas. La acreditación de tal perjuicio es carga del actor.

Por su parte, el Tribunal Constitucional será quien se encargue de valorar las circunstancias caso por caso y decidir si decreta o no la suspensión del acto o decisión recurridas.

Para ello, debe ponderar aquello que prevé el art. 56.2 LOTC, esto es: que la falta de suspensión pueda llegar a producir “un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad” o bien, a sensu contrario, que la suspensión “no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades públicas de otra persona”.

No obstante, ya veníamos señalando con el apartado primero de este artículo 56 de la LOTC que existe un cierto interés general en la ejecución de las resoluciones y sentencias de los poderes públicos, por lo que a la hora de adoptar medidas cautelares como la suspensión, deberá hacerse con el fin de evitar que el amparo solicitado acabe resultando inútil –lo que conocemos como *periculum in mora*–.

4.3.3.4. *La prueba.*

Finalmente, en lo relativo a la prueba, el art. 89 LOTC prevé que: “el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, podrá aprobar la práctica de prueba cuando lo estimare necesario y resolverá libremente sobre la forma y el tiempo de su realización, sin que en ningún caso, pueda exceder de treinta días”.

No obstante, pese a lo previsto aquí, debido a la naturaleza jurídica del recurso de amparo y a su configuración en el proceso, apenas se llevarán a cabo este tipo de incidentes de prueba porque en este recurso sólo entran a debatirse las cuestiones jurídicas, quedando la mayor parte del sustrato fáctico predeterminado en actuaciones previas al amparo. Por tanto, es fácilmente que así lo apreciemos respecto de los arts. 43 y 44 LOTC.

Sin embargo, en lo que aquí nos atañe, en los casos del art. 42 LOTC –en los cuales no existe vía judicial previa– parece que debería haber una mayor posibilidad de encontrarnos con discrepancias fácticas entre las partes. No obstante, debido a la naturaleza de las propias actuaciones parlamentarias, que traen consigo la apertura del proceso de amparo, el espacio para la realización de la prueba también queda bastante limitado (en este sentido, véase el ATC 507/1990 en sus FF.JJ. 1º y 2º). Aun con ello, la petición de recibimiento a prueba debe ser precisa y concreta.

4.4. La resolución del procedimiento: la sentencia de amparo y otras formas excepcionales de terminación del recurso de amparo.

4.4.1. *Planteamiento general.*

Como veníamos diciendo al introducir todas estas cuestiones relativas al procedimiento de amparo, partimos de la idea de que el proceso se configura como una institución destinada a satisfacer las pretensiones de las partes, lo cual se consigue siempre que se pone fin a todo ello a través de una resolución definitiva sobre el fondo.

Pues bien, a estas alturas de la práctica del amparo constitucional, como veremos de aquí en adelante, todo el conjunto de pretensiones viene a delimitarse en el artículo 41.3 de la LOTC, siendo aquellas “dirigidas a restablecer o preservar los derechos y libertades por razón de los cuales se formuló el recurso”. En palabras de PIBERNAT DOMÉNECH⁹⁸, “el amparo se dispensa a través de una sentencia sobre el fondo estimatoria de la pretensión”.

Pues bien, el contenido de esta sentencia viene delimitado en el art. 55.1 de la LOTC y, por consiguiente, también el contenido de la pretensión que cabe formularse en el recurso de amparo constitucional. Este precepto reproduce literalmente lo siguiente: “la sentencia que otorgue el amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:

- a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación en su caso de la extensión de sus efectos.
- b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.
- c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación”.

Este precepto lo que viene a ofrecernos es un conjunto de medidas reactivas contra las violaciones de los derechos fundamentales que, a ser posible, abarquen todas las situaciones lesivas que puedan suscitarse. Por tanto, son medidas que deben adaptarse a la lesión producida en cada caso concreto, ya que “no toda vulneración exige la misma reacción, ni el conjunto previsto en el artículo 55.1 es aplicable sin más a cualquiera de ellas”⁹⁹.

Más en adelante, al desarrollar todo esto, veremos cómo el uso de alguno de estos pronunciamientos suscita problemas un tanto complejos, como sucede con lo previsto en el apartado c) respecto del amparo del artículo 42 LOTC.

La demora en la solución de estos procedimientos se está convirtiendo en todo un problema estructural. El factor tiempo es un elemento determinante en el desarrollo de los procesos de amparo a la hora de poder satisfacer las pretensiones de las partes y, en este sentido, la lentitud con la que frecuentemente se resuelven los asuntos planteados ante el Tribunal Constitucional conlleva cierto desvalor para la tutela garantizada a través de las sentencias estimatorias de amparo.

El retraso en la resolución de las solicitudes de amparo nunca ha sido bien recibido, ni siquiera en la propia sede del Tribunal. En este sentido, D^a María Emilia Casas Baamonde – Presidenta del Tribunal Constitucional durante los años 2004 a 2011– expresó en su discurso en el acto de conmemoración del XXV aniversario del órgano, lo siguiente:

⁹⁸ PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier: “Los pronunciamientos contenidos en las sentencias de otorgamiento de amparo constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990, pág. 146 y sigs.

⁹⁹ GÓMEZ AMIGO, Luis. *La sentencia estimatoria del Recurso de amparo*: Aranzadi, Pamplona, 1998, Pág. 232 y sigs.

“Creemos que la racionalización de la carga de trabajo del Tribunal y la mayor agilidad y acortamiento de los plazos de respuesta en los procesos de que conoce en los que queda comprometida la eficacia de la solución, mediante la disminución de asuntos pendientes de admisión –cuya acumulación ha crecido a través de los años, señaladamente en amparo– y del tiempo medio de espera en el dictado de la Sentencia o resolución definitiva, son objetivos irrenunciables. Sin embargo, estamos persuadidos de que su consecución dependerá no ya de medidas internas, sino con seguridad de reformas legales”.

Además, en los procesos de amparo seguidos ex artículo 42 de la LOTC, la lentitud con la que se han tramitado y resuelto ha supuesto que en la mayoría de estos casos las sentencias se limiten simplemente a declarar el derecho o libertad lesionados, sin siquiera mediar posibilidad para poder proceder a su restablecimiento ni para remediar mínimamente la vulneración ocasionada.

De hecho, las resoluciones que emite el Tribunal Constitucional respecto de los recursos de amparo motivados por actos o decisiones parlamentarias han sido objeto de tal demora que no hace más que extenderse con el paso de los años. Así, entre 1980 y 1989 la media para resolver el caso se encontraba en unos 17 meses, a partir de 1990 aumentó hasta los 26 meses y medio, y de 2000 en adelante en unos 35 meses, incluso llegando a supuestos concretos como la STC 141/2007, de 18 de junio, que dio por finalizado el proceso de amparo tras haber transcurrido la cifra de 71 meses, nada más y nada menos.

Este retraso en la resolución de los procedimientos, unido a la doctrina constitucional que defiende la idea de la mínima utilización de la suspensión cautelar del acto o decisión parlamentaria causante de la lesión del derecho fundamental, conlleva a que en algunos casos donde se impidió el ejercicio de aquellas facultades parlamentarias integradas en el *ius in officium* del cargo representativo, la lesión del derecho quede impune. Supuestos en los que normalmente se está concediendo una ventaja a la mayoría parlamentaria en virtud de la existencia del tiempo límite de cada legislatura –en las que debería procederse al restablecimiento del derecho o libertad–.

En este sentido, un claro caso ejemplificativo puede ser el del ATC 235/2007, de 7 de mayo, donde el Tribunal Constitucional deniega la suspensión de los actos parlamentarios recurridos por el hecho de que la Cámara que los dictó fue disuelta y, en consecuencia, el restablecimiento del derecho vulnerado sería del todo imposible en aquel supuesto en que el resultado de ese amparo fuese estimatorio. Así lo indica claramente en su F.J. 3º: “la eventual suspensión de las resoluciones impugnadas no tendría ningún efecto relevante sobre el conflicto planteado en el recurso, de modo que resultaría patentemente inútil”.

4.4.2. *La sentencia de amparo.*

Desde una perspectiva un poco más genérica, debemos indicar en primer lugar que el art. 53 LOTC prevé aquellos supuestos ordinarios de terminación del recurso de amparo, es decir, los que se resuelven por sentencia. En este sentido establece lo siguiente: “La Sala, al conocer del fondo del asunto, pronunciará en su sentencia alguno de estos fallos:

- a) Otorgamiento de amparo.
- b) Denegación de amparo”.

No obstante, el proceso de amparo puede concluir de muy diversas formas además de por sentencia e incluso ésta misma puede contener otros pronunciamientos a mayores de los indicados en el citado precepto. Estas son las cuestiones que vamos también a analizar en lo sucesivo.

4.4.2.1. Estructura y contenido de las sentencias de amparo.

La *estructura* de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional viene a ser muy similar a la de aquellas emanadas de los tribunales ordinarios. A estos efectos, cabe indicar que las sentencias de amparo se dividen en cuatro apartados:

- I. Preámbulo.
- II. Antecedentes (antiguos ‘resultandos’).
- III. Fundamentos Jurídicos (antiguos ‘considerandos’).
- IV. Fallo.

Las sentencias pueden ir acompañadas también de votos particulares (art. 90.2 LOTC), ya que se reconoce legalmente la potestad de formular estos votos para manifestar la discrepancia o concurrencia tanto de la decisión como de la argumentación del fallo. Si se propugnó un fallo distinto al de la mayoría estamos ante votos discrepantes, mientras que si coincidiendo con éste se ha defendido una argumentación distinta, nos encontramos con votos concurrentes. No obstante, la emisión de este tipo de votos es un derecho, no una obligación.

Como ya veníamos indicando al citar el art. 53 de la LOTC, el *fallo* puede ser de dos tipos: estimatorio o desestimatorio. No obstante, también existen pronunciamientos parciales que estiman o desestiman parte de las pretensiones y otro tipo de fallos que no son de ninguno de estos tipos, ya que directamente no entran a resolver el fondo de la cuestión por diferentes motivos.

En cuanto a los *fallos de inadmisión*, el Tribunal Constitucional viene señalando en reiteradas ocasiones que los requisitos procesales exigibles en virtud de la LOTC para hacer viable una demanda de amparo son ineludibles, puesto que se trata de requisitos de orden público que deben cumplirse en cualquier caso. Si, por ejemplo, éstos no son apreciados en la fase de admisión, esto no supone su sanación y podrán conocerse en sentencia. Asimismo, caben fallos de inadmisión parciales.

A estos efectos, conviene indicar que la posibilidad de dictar este tipo de fallos no comporta una absoluta equiparación entre lo dispuesto en el art. 50 LOTC y la sentencia que aprecia ésta, ya que parece lógico que en este último caso la causa de inadmisión relativa a la existencia o no de lesión y el juicio que se lleva a cabo respecto de todo ello, acaban confundándose en una misma cosa.

Respecto de los *fallos estimatorios*, conviene analizar esta cuestión con más detenimiento fijándonos en las peculiaridades que nos aportan las sentencias de esta naturaleza cuando se dictan en procesos de amparo parlamentario, bajo la garantía del art. 42 LOTC.

Por otra parte, hay que hacer referencia al *contenido* de la sentencia, contenido que viene predeterminado por el de la demanda. No obstante, existen diferentes vías por las que pueden verse ampliadas las cuestiones que deben resolverse en la sentencia. Esta extensión puede tener su origen en diferentes momentos:

- En el trámite de alegaciones realizadas por las partes personadas y por el Ministerio Fiscal (art. 52 LOTC).
- En aquellas cuestiones que, en virtud del art. 84 LOTC, puedan ser suscitadas por el Tribunal a las partes.
- Cuando el Tribunal Constitucional aprecia de oficio vicios procesales que hacen que la demanda sea inviable.
- En aquellos supuestos en los que es necesario resolver previamente cuestiones prejudiciales o incidentales. Así, el art. 3 LOTC expresa lo siguiente: “La competencia del Tribunal Constitucional se extiende al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales o incidentales no pertenecientes al orden constitucional, directamente relacionadas con la materia de que conoce, a los solos efectos del enjuiciamiento constitucional de ésta”.

La sentencia de amparo, como regla general, debe proporcionar una respuesta a todas aquellas cuestiones planteadas en el proceso. Ahora bien, si el Tribunal aprecia en la sentencia que existe algún vicio de procedibilidad que impida entrar a juzgar el fondo de la cuestión, está claro que no resolverá tal pretensión. Al igual que en algunas ocasiones, si se estiman algunas de las pretensiones formuladas, directamente no se entrará a solventar otras, o bien, si el Tribunal quiere que prevalezca la finalidad garantista de este recurso, directamente procede a resolver sobre la existencia o no de lesión de un derecho fundamental. Como vemos, todo depende del caso en el que nos encontremos.

Por otra parte, como estamos ante supuestos de recurso de amparo *ex* artículo 42 LOTC, al no existir vía judicial previa, el recurso es absolutamente independiente de cualquier Juez o Tribunal ordinario y ello no nos supondrá mayor problema a la hora de afirmar que el Tribunal Constitucional debe enjuiciar únicamente si ha habido lesión o no de derechos fundamentales.

Además, también tenemos que señalar que conforme al principio de publicidad, las resoluciones del Tribunal Constitucional deben identificar a las partes. Excepcionalmente, existe algún supuesto en los que la identidad ha de ocultarse con el fin de evitar que se altere la intimidad personal o familiar. Un claro ejemplo de ello es el supuesto en el que intervengan menores de edad¹⁰⁰. Por otra parte, a petición de las partes también puede llegarse a omitir algún dato, o bien, en caso de que se trate de información identificadora de terceros que no sean parte en el proceso, pero que pueda verse recogida (como es el caso de los testigos). Todo ello se recoge en el Acuerdo de 23 de julio de 2015, del Pleno del Tribunal Constitucional por el que se regula la exclusión de los datos de identidad personal en la publicación de las resoluciones judiciales.

Todas las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional se publican en el *Boletín Oficial del Estado* en el plazo de treinta días desde que se dictó el fallo. Por tanto, esto viene a aplicarse también respecto de las sentencias de amparo. Además, estas resoluciones también se publican en la colección oficial *Jurisprudencia Constitucional* y en algunos repertorios privados.

4.4.2.2. *Peculiaridades de las sentencias de amparo parlamentario: consideraciones básicas.*

A continuación, veremos algunas de las peculiaridades de las sentencias en el amparo contra actos de los órganos legislativos. Una de las primeras singularidades que podemos apreciar en las sentencias de amparo dictadas bajo esta modalidad es que el *número* de éstas es inferior a aquel apreciable respecto del resto de clases de amparo. Como veremos en lo sucesivo, tan sólo se han dictado 79 sentencias de amparo parlamentario hasta el vigente año 2016.

Por otra parte, al igual que en el resto de los amparos existentes, resulta de gran interés el estudio de las *causas* que motivan tanto la admisión como la denegación del amparo. No obstante, como ya indicamos anteriormente, la argumentación más amplia y el razonamiento que mejor se adapta a la doctrina constitucional, respecto de los amparos contra actos del poder legislativo, se precisa de las sentencias estimatorias sobre el fondo.

Pues bien, en esta línea y basándonos en el planteamiento indicado en el apartado introductorio de la cuestión de la resolución, cabe señalar que si tenemos que realizar una primera clasificación de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional bajo esta modalidad, el criterio inicial que seguiríamos sería el de la libertad que ostenta este órgano al utilizar los diferentes pronunciamientos que contiene el art. 55.1 LOTC, a los que nos hemos referido.

¹⁰⁰ Véase en este sentido la STC 9/2015, de 2 de febrero (F.J. 1º).

Por tanto, aquí también trataremos aquella cuestión que introducimos acerca del uso del pronunciamiento del apartado c) y los problemas que ello conlleva, sobre todo de cara a la restricción que se establece al configurar la fórmula que debe seguirse para poder restablecer el derecho lesionado. Restricción que sólo se aplica a este supuesto, ya que en el resto de los casos de amparo del art. 42 LOTC la libertad del Tribunal viene acotada por la naturaleza del supuesto y por el principio de congruencia procesal.

El caso más ejemplificativo de esto último es aquel que se da cuando se recurre una decisión por el hecho de haber rechazado una iniciativa legislativa popular¹⁰¹, donde el contenido del fallo vendrá predeterminado en la propia Ley Orgánica 3/1984, reguladora de esta institución. A estos efectos, establece dos posibles fallos estimatorios, junto con sus correspondientes consecuencias:

- Si el Tribunal Constitucional estima que la Mesa del Congreso de los Diputados ha incurrido en error a la hora de evaluar las causas de inadmisión de la iniciativa, el fallo que dicte desbloqueará el procedimiento –que seguirá su curso– y, a mayores, procederá al reconocimiento del derecho lesionado y a la anulación del acto parlamentario en cuestión.
- Sin embargo, si la irregularidad se manifiesta sólo respecto de algunos preceptos de la proposición de ley, la Mesa del Congreso –como consecuencia de la sentencia parcialmente estimatoria del Tribunal Constitucional– comunicará todo ello a los promotores que serán quienes decidan si retiran la iniciativa o continúan con ella, realizando las modificaciones convenientes.

Por tanto, la actuación del Tribunal se limita a valorar e interpretar las causas de admisión que motivaron el rechazo por la Mesa del Congreso de los Diputados y, en caso de insuficiencia, a abrir el proceso de recogida de firmas en sustitución de la voluntad del órgano parlamentario.

4.4.2.3. *Análisis específico de los diferentes pronunciamientos contenidos en los fallos estimatorios.*

De aquí en adelante vamos a analizar específicamente los diferentes pronunciamientos que contiene el art. 55.1 LOTC respecto de los fallos estimatorios.

El primero de los posibles efectos de la estimación de un recurso de amparo es el de la “*declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos*” [art. 55.1 a) LOTC].

En este caso, parece lógico que cuando se estima un recurso de amparo debe acompañarse de una sanción de este tipo para el acto que ocasionó la lesión del derecho fundamental, ya que desapareciendo éste del mundo jurídico cesará efectivamente dicha lesión¹⁰².

¹⁰¹ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Pág. 141 y sigs.

¹⁰² PÉREZ TREMPES, Pablo, *op. cit.* Pág. 339 y sigs.

En otras palabras, como bien dice MORALES ARROYO: “la lógica del proceso de amparo lleva a la desaparición de la actuación parlamentaria impugnada, que no puede sobrevivir a un pronunciamiento en el que se le identifica como origen de la lesión de un derecho fundamental o libertad pública constitucionalmente garantizados”.

Ahora bien, el problema está en cuanto al alcance concreto de este concepto de *nulidad*, concepto objeto de abundantes discrepancias doctrinales. La mayor parte de la doctrina considera que se estamos ante un vicio originario que, en consecuencia, impide que el acto inconstitucional tenga efectos jurídicos, resultando un pronunciamiento declarativo por parte del máximo intérprete de la Constitución. Uno de los autores que apoyan esta vertiente es GÓMEZ AMIGO, quien señala que: “se trata de un pronunciamiento declarativo, es decir, el Tribunal Constitucional declarará la nulidad de la decisión, acto o resolución, nulidad que al derivar de la contraposición de aquéllos con un derecho fundamental reconocido por la Constitución, resulta absoluto y originario, impidiendo que la decisión, acto o resolución en cuestión produjera ningún efecto”¹⁰³. Otros, sin embargo, optan por considerar que se trata de una resolución constitutiva.

No obstante, sea como fuere, la lesión de derechos fundamentales en estos procedimientos de amparo conlleva un vicio de nulidad que siempre implica que el acto que la provoca carezca de efectos jurídicos.

Por otra parte, cabe decir que la declaración de nulidad sólo puede decretarse respecto de actuaciones positivas, nunca respecto de omisiones. Eso sí, cualquier acto o decisión recurrible en amparo es susceptible, asimismo, de ser declarado nulo cuando la sentencia dictada sea estimatoria. No obstante, el alcance de esta nulidad debe modularse para que no llegue a afectar a personas o, incluso mismamente a actos, que a pesar de estar conectados con el acto o decisión nula, el motivo por el que se decreta la nulidad –esto es, la lesión de derechos fundamentales– no les afecta. Por estas razones, lo más habitual es que la declaración de nulidad sólo aqueje al recurrente.

En esta línea, hay que señalar que la declaración de nulidad alcanza a todo tipo de acto lesivo con independencia de cuál ha sido el órgano parlamentario que lo realizó. Por ello, vemos cómo se ha procedido a anular acuerdos del Pleno de las Cámaras –Congreso de los Diputados (STC 186/1989, de 13 de noviembre) y Senado (STC 206/1992, de 27 de noviembre)– de sus órganos de dirección¹⁰⁴ y otras decisiones concretas como pueden ser las Resoluciones que integran e interpretan los Reglamentos de las Cámaras (SSTC 44/1995, de 13 de febrero; 226/2004, de 26 de noviembre; 227/2004, de 29 de noviembre).

¹⁰³ GÓMEZ AMIGO, Luis, *op. cit.* Pág. 234 y sigs.

¹⁰⁴ Véase los siguientes ejemplos: Acuerdos de la Mesa del Parlamento de Navarra (STC 28/1984), de Castilla–La Mancha (STC 161/1988, de 20 de septiembre), del Parlamento de Cataluña (STC 44/1995, de 13 de febrero), del Parlamento Vasco (STC 361/2006, de 18 de diciembre), de la Asamblea Regional de Murcia (STC 107/2001, de 23 de abril), de la Mesa de la Junta del Principado de Asturias (STC 38/1999, de 22 de marzo), del Parlamento de Andalucía (STC 78/2006, de 13 de marzo), de la Mesa del Parlamento de La Rioja (STC 141/2007, de 18 de junio), etc.

El Tribunal Constitucional también podrá modular los efectos de la nulidad atendiendo a la existencia de otros bienes jurídicamente relevantes, siempre y cuando de esta forma no se esté privando al recurso de amparo de su función reparadora. Como se viene señalando por la doctrina, dichos bienes son los derechos de terceros (STC 4/1982, de 8 de febrero, F.J. 8º), la economía procesal (STC 99/1994, de 11 de abril, F.J. 8º), la buena fe (STC 73/1984, de 27 de junio, F.J. 5º) o la seguridad jurídica. No obstante, esto suele suceder especialmente respecto de las modalidades de amparo reguladas en los arts. 43 y 44 LOTC. Aun con ello, los escasos pronunciamientos que se manifiestan debido a lesiones ocasionadas por los actos de los órganos parlamentarios deben contener una variante resultante de la naturaleza esencialmente política de estos órganos y del componente de conflicto entre mayoría y minoría que presentan siempre este tipo de reclamaciones.

Hay supuestos en los que, incluso con la simple declaración de nulidad, el derecho queda garantizado, sin pronunciamientos adicionales (véase STC 44/1995, de 13 de febrero). No obstante, caben tres excepciones a esta pauta¹⁰⁵:

- Aquellos casos en los que el silencio de la propia Cámara se ha convertido en la causa de la lesión del derecho fundamental garantizado por la Constitución (STC 242/1993, de 14 de julio).
- Situaciones en las que de un acuerdo deriva la consecuencia de aislar un acto irregular dentro del proceso de creación de la voluntad de la Cámara (STC 118/1995, de 17 de julio).
- Cuando los actos causantes de la lesión del derecho fundamental ya habían sido objeto de declaración de nulidad en otros amparos anteriores (STC 227/2004, de 29 de noviembre).

Mayores problemas plantea el caso que surge tras *anular un acto o decisión parlamentaria sin fuerza de ley*, ya que en la medida en que se ha aplicado en la realidad jurídica, resulta necesario que el Tribunal se pronuncie también acerca de la validez de los efectos producidos, de la continuidad o desaparición de otros actos concatenados¹⁰⁶.

La anulación de este tipo de actos se viene manifestando en dos grupos de amparo bajo la modalidad del art. 42 LOTC: aquellos relacionados con la autorización para proceder contra un diputado o un senador y los formulados para revisar las sanciones que alteraron el desarrollo del estatus del cargo público representativo del parlamentario. En este primer caso, las resoluciones judiciales de sobreseimiento o de archivo de actuaciones que deniegan dicha autorización, proceden a anularse¹⁰⁷.

¹⁰⁵ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Pág. 146 y sigs.

¹⁰⁶ PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier, *op. cit.* Págs. 154-155.

¹⁰⁷ A estos efectos, véase la doctrina creada por las SSTC 90/1985, de 22 de julio y 243/1988, de 19 de diciembre.

Respecto del segundo, el Tribunal Constitucional ha optado por conceder prioridad al principio de conservación de los actos y, aunque los demandantes hayan solicitado entre sus pretensiones tal anulación, ha considerado conveniente no anular aquellos acuerdos de los órganos del Parlamento en los cuales no pudo participar el parlamentario reclamante por estar cumpliendo una sanción que indebidamente se le impuso.

En cuanto a este segundo grupo, vamos a señalar un caso ejemplificativo bastante claro que es el de los recursos de amparo acumulados números 866 y 867 del año 1988 –STC 136/1989, de 19 de julio–. En este supuesto, las demandas planteadas solicitaron tanto la nulidad de la resolución sancionatoria como el restablecimiento del derecho, ordenando la convocatoria y celebración de las sesiones de la Asamblea legislativa a la que se había dejado de asistir, así como reconociendo aquellos derechos económicos que se habían dejado de percibir. Todo ello viene a resolverse mediante un fallo parcialmente estimatorio donde el Tribunal Constitucional se acoge a lo expuesto en el F.J. 4º:

“El artículo 55.1 de la LOTC permite graduar la respuesta constitucional a la vulneración de los derechos fundamentales en función no sólo de las propias exigencias del derecho afectado, sino también de la necesaria preservación de otros derechos o valores merecedores de protección. En el presente caso, para que el amparo que se otorga cumpla su finalidad no es preciso restaurar una situación originaria ya agotada, retrotrayendo la actividad de la Asamblea Regional de Cantabria al momento en que los actores fueron suspendidos en su condición de miembros de la misma, lo que implicaría dejar sin efecto todas las deliberaciones y decisiones tomadas por la Asamblea en la sesión o sesiones a las que los recurrentes no pudieron asistir, pues ésta es una medida que, no habiendo los recurrentes acreditado que con su presencia se hubieran alcanzado resultados distintos en las decisiones adoptadas por la Asamblea, resulta desproporcionada y perturbadora de los derechos e intereses de los restantes miembros del citado cuerpo legislativo y de sus representados”.

Por tanto, lo que se viene a rechazar aquí es la posibilidad de anular sesiones y acuerdos de los órganos parlamentarios. No obstante, se dejaba pendiente la anulación de las decisiones funcionales de las Cámaras cuando existe un defecto subjetivo en la composición del órgano correspondiente.

Esta doctrina constitucional viene a matizarse y complementarse a raíz de la STC 169/1995, de 20 de noviembre, de la cual debemos analizar su F.J. 4º que dice así:

“No cabe, sin embargo (...), anular también todas las reuniones de Comisión celebradas durante el período de suspensión del demandante en el ejercicio de sus funciones. Y ello porque, lejos de haberse acreditado que con la suspensión del recurrente hayan llegado a desvirtuarse los procedimientos de formación de la voluntad de la Cámara, resulta más bien (...), que con la suspensión no se impidió la defensa efectiva de las enmiendas por el recurrente, quien pudo defenderlas personalmente en el Pleno una vez finalizado el período de suspensión.

Por tanto, ni se vio alterada de manera sustantiva la composición de la Cámara ni la actuación parlamentaria del Grupo al que está adscrito el recurrente se ha demostrado perjudicado con la suspensión. Tampoco, en último término se ha impedido de manera irreparable la actuación parlamentaria del recurrente en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara en relación con la reforma del Reglamento, pues (...) pudo defender personalmente sus enmiendas en el Pleno”.

De aquí podemos extraer dos ideas diferentes con las que parece concluir el Tribunal este caso:

- Por un lado, cuando el parlamentario participa en la Comisión, ya no cabe la anulación de los acuerdos y de las sesiones, ya que las consecuencias lesivas no han resultado relevantes y, además, en el Pleno ni se produjeron. Aquí no viene a entender que los parlamentarios actúan por nombramiento y en representación de un grupo al que sustituye de forma discrecional. Por tanto, como estamos viendo, la ausencia del parlamentario no tendría efectos relevantes
- Por otro, la idea de que en una situación más complicada, como sería el caso de la paridad de votos, la ausencia injustificada de un diputado sí podría resultar relevante a la hora de concluir la nulidad de los acuerdos y sesiones tomadas sin su voluntad. Aquí, sin embargo, queda claro que la privación ilegítima de la actuación de un parlamentario supondría una vulneración de los derechos del art. 23 CE.

Pues bien, la doctrina constitucional del art. 23.2 CE parece inclinarse más por la segunda opción. No obstante, siempre nos encontramos con supuestos más complejos donde subyacen conflictos políticos y jurídicos en los que hay determinados pronunciamientos que serán difíciles de cumplir.

El segundo de los posibles efectos de la estimación de un recurso de amparo es el pronunciamiento referido al “*reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado*” [art. 55.1 b) LOTC].

Bajo esta modalidad de amparo ex artículo 42 de la LOTC, el reconocimiento del derecho o libertad pública se ha convertido en un pronunciamiento imprescindible para el texto de la sentencia o para su fallo, que suele ir unido a alguno de los otros dos restantes. Sin embargo, hay casos en los que el propio contenido del fallo estimatorio se agota con el reconocimiento del derecho. Esto ocurre cuando se agotan todos los efectos de la lesión en el momento de dictarse sentencia. Probablemente éste sea el pronunciamiento que menos complejidades técnicas plantea de los tres posibles.

Un claro ejemplo podemos señalar respecto a la STC 90/1985, de 22 de julio. Aquí estamos ante la incorrecta denegación de un suplicatorio que resulta impedir que un determinado particular pueda acceder a un proceso, es decir, se produce la *lesión del derecho a la tutela judicial efectiva*. Así expone su F.J. 8º:

“En el presente caso, de acuerdo con los Fundamentos Jurídicos anteriores, la violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 24.1 CE tuvo lugar, de modo directo, mediante el acuerdo del Pleno del Senado impugnado, por lo que procede declarar su nulidad (...)”, así como que se va a “reconocer el derecho del recurrente a que la mencionada autorización no sea denegada por razones ajenas a la finalidad de la institución de la inmunidad parlamentaria, quedando restablecido en su derecho mediante el nuevo acuerdo, que deberá adoptar el Senado, todo ello de conformidad con el último Fundamento Jurídico de la presente sentencia”.

En cuanto a este pronunciamiento del reconocimiento del derecho o de la libertad pública, parece que el *derecho de petición* no ha planteado especiales dificultades. En este sentido conviene hacer referencia a la STC 242/1993, de 14 de julio, concretamente a su Fallo, donde se llega a “reconocer, como medida de restablecimiento, el derecho a que la petición sea tramitada conforme a la regulación del Reglamento del Parlamento de Canarias, incluyendo la obtención de un acuse de recibo, así como que se le comunicase el Acuerdo adoptado”. Por tanto, a la vez que se está cumpliendo con los requisitos predispuestos en el art. 55.1 LOTC, se procede a delimitar el contenido mínimo que se deriva del reconocimiento constitucional de este derecho del art. 29 CE.

Asimismo, ha sido objeto de reconocimiento *el trato desigual*¹⁰⁸ y derechos como el regulado en el art. 23.2 de la Constitución –*derecho al ejercicio del cargo representativo*–. Respecto de esto último, podemos señalar brevemente algunos pronunciamientos como son los de las siguientes Sentencias:

- STC 44/1995, de 13 de febrero: “reconocer su derecho, ex art. 23.2, a no ser discriminado y ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con arreglo a lo previsto en el Reglamento de la Cámara”.
- STC 118/1995, de 17 de julio: “reconocer el derecho del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes valencianas a ser trata en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de enmiendas de gasto cero al Proyecto de los Presupuestos de la Generalidad Valenciana”.

Por otra parte, en los *procesos de disciplina interparlamentaria* se ha terminado por vincular la garantía prevista en el principio de legalidad con el derecho de acceso y desempeño de los cargos públicos. Estos elementos se conectan porque las sanciones irregulares conllevan la limitación del ejercicio de las funciones propias de los parlamentarios, es decir, una restricción de su estatus. En este sentido, la primera sentencia que se dictó fue la STC 136/1999, de 20 de julio, cuyos pronunciamientos se han reiterado a posteriori en otras resoluciones del Tribunal. Aquí conviene hacer referencia a su F.J. 3º, donde se indica lo siguiente:

¹⁰⁸ A estos efectos, véase el Fallo de la STC 15/1992, de 10 de febrero, que comienza tal que así: “Declarar, como medio de reintegrarles en la igualdad lesionada (...)”.

“En consecuencia, la resolución impugnada ha conculcado el derecho fundamental que a los actores les reconoce el art. 25.1 de la Constitución. Esta lesión implica asimismo la violación del derecho garantizado por el artículo 23.2 del propio texto constitucional, pues es evidente que la suspensión sin cobertura legal de la condición de diputado ha privado a los recurrentes de su derecho a permanecer, sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas, en el cargo público para el que fueron elegidos”.

De hecho, los pronunciamientos más variados se han llevado a cabo cuando se ha reconocido el derecho a acceder y ejercer el cargo público representativo, no sólo porque se trate de un derecho de configuración legal (como ya indicamos al hablar de los derechos susceptibles de este amparo), sino también porque el Tribunal tiende a conectar los dos párrafos que integran el artículo 23 CE cuando se trata de definir y restablecer el derecho lesionado. En los amparos del art. 42 LOTC, el propio Tribunal, al aplicar su doctrina respecto de la conexión entre estos dos apartados, ha trasladado al fallo el reconocimiento de estos derechos manifestando que hay que: “declarar que se ha lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 en relación con el artículo 23.1 CE”¹⁰⁹. Y, en otras ocasiones, al desarrollar estas cuestiones en los Fundamentos Jurídicos de la sentencia, ha omitido el pronunciamiento en el Fallo¹¹⁰.

En todos estos casos, el Tribunal ha recurrido habitualmente a la inclusión de una referencia a la facultad parlamentaria que ilegítimamente se había transgredido, junto con el derecho conculcado. De esta forma se reconoce, por ejemplo¹¹¹:

- El derecho a solicitar información por los cauces reglados. STC 161/1988, de 20 de septiembre: “reconocer el derecho fundamental a estos a que sus solicitudes de información sean objeto de la tramitación reglamentariamente establecida”.
- El derecho a examinar la documentación solicitada a la Administración acompañado de expertos no parlamentarios. STC 181/1989, de 3 de noviembre: “reconocer el derecho que a los recurrentes les confiere el artículo 23.2 de la Constitución y, por tanto el que (...) tenía (...) a examinar la documentación interesada con el auxilio de los asesores técnicos acreditados de un Grupo Parlamentario”.
- El derecho a controlar la acción del Gobierno. STC 203/2001, de 15 de octubre: “declarar vulnerado el derecho del recurrente en amparo reconocido en el artículo 23.2 CE, en su dimensión de derecho al ejercicio de su función de control de la acción del Gobierno”.

¹⁰⁹ STC 38/1999, de 22 de marzo.

¹¹⁰ Véase la STC 124/1995, de 18 de julio (F.J. 4º).

¹¹¹ MORALES ARROYO, J. María, *op. cit.* Págs.144 y sigs.

No obstante, los casos que más nos pueden llamar la atención en cuanto a la forma de atacar el artículo 23.2 CE son aquellos en los que se ha verificado el cese irregular del parlamentario o aquellos otros en los que las decisiones o actos de los órganos del Parlamento impidieron el acceso al pleno ejercicio del cargo público (SSTC 28/1984, de 28 de febrero y 7/1992, de 16 de enero; SSTC 119/1990, de 21 de junio y 74/1991, de 8 de abril, respectivamente).

El tercer y último de los posibles pronunciamientos de las sentencias estimatorias de amparo es “*el restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación*” [art. 55.1 c) LOTC]. Resulta ser el más genérico y el que da un mayor margen de acción al Tribunal para concretar el alcance de la estimación del recurso.

Una vez que se produce el reconocimiento del derecho conculcado y la nulidad del acto, resolución o disposición que lo ocasionó, debe estudiarse la posibilidad de colocar al titular del derecho de nuevo en su posición, con el fin de poder ejercitar las facultades que le son propias. La forma más común de restablecimiento suele ser la anulación del acto y, en efecto, el intento de retrotraer el contexto al momento anterior a la lesión causada. No obstante, el Tribunal Constitucional ha utilizado diversas vías como pueden ser: la imposición de un comportamiento al poder público infractor o la sustitución del acuerdo de este órgano, o bien el reconocimiento de determinadas ventajas que se dejaron de percibir durante la privación del derecho¹¹².

En este tipo de amparo –seguido contra actos del poder legislativo– la cuestión del restablecimiento del recurrente conviene matizarse desde tres perspectivas o aspectos diferentes que veremos a continuación.

Pues bien, en primer lugar, es importante señalar *los mecanismos que con frecuencia se han utilizado para el restablecimiento del derecho*. A estos efectos, podemos ver cómo en los diferentes medios que ha seguido el Tribunal Constitucional para reintegrar en su totalidad el derecho al demandante se han efectuado mandatos dirigidos a los órganos legislativos. De esta forma que se viene a sustituir la voluntad parlamentaria por la judicial. En estos casos, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no ha previsto ninguna regla como la del art. 54 respecto de la competencia jurisdiccional y es fácilmente apreciable que en algunas formas de restablecimiento la facultad para articular mandatos dirigidos a las instituciones u órganos parlamentarios se vea obstaculizada.

Por tanto, podemos reseñar tres tipos de situaciones:

- Por una parte, aquellos supuestos en los que las sentencias estimatorias se encargan de establecer una vía de actuación nueva y mucho más respetuosa con el ordenamiento transgredido, permitiendo que se restablezca el libre ejercicio del derecho conculcado.

¹¹² PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier, *op. cit.* Pág. 161 y sigs.

Es aquí cuando el Tribunal no viene a sustituir la actuación o la voluntad de los órganos legislativos, ya que considera que la competencia para llevar a cabo estos actos sólo la ostenta la institución parlamentaria porque así viene establecido constitucional o estatutariamente.

Este es claro ejemplo de la denegación de la autorización para proceder a procesar penalmente a un parlamentario mediante la decisión de alguna de las Cámaras en aplicación de la garantía reconocida por el art. 71.2 de la Constitución. Véase a estos efectos la STC 90/1985, de 22 de julio.

- Sin embargo, por otra, hay casos en los que el Tribunal Constitucional deja expedita la tramitación del proceso, sin contar con las competencias de las Cámaras, y completando este pronunciamiento a través de la formulación de la cuestión interna de constitucionalidad (art. 55.2 LOTC).

En esta situación nos encontramos cuando se procede a la denegación de la autorización de un suplicatorio como resultado de reclamaciones civiles dirigidas contra parlamentarios, lo cual no supone una obligación a raíz de la doctrina creada por la STC 9/1990, de 18 de enero.

- Asimismo y a diferencia de lo que ocurría con el pronunciamiento del art. 55.1 LOTC apartado a), a través de estos medios también pueden repararse lesiones imputables a omisiones. Véase a estos efectos la citada STC 242/1992, de 21 de diciembre.

Respecto a aquel grupo de sentencias en las que el Tribunal Constitucional sustituye con su decisión el acto parlamentario, cabe realizar algunas precisiones. Pues bien, este bloque está constituido, en primer lugar, por aquellas resoluciones declarativas que manifiestan que el parlamentario ha adquirido la condición plena de diputado o senador a través de la promesa de acatamiento de la Constitución empleando la fórmula requerida para ello¹¹³.

Por otra parte, cabe incluir también las resoluciones que reconocen que no se puede remover al parlamentario de su cargo cuando concurren motivos que no estén tipificados en los Reglamentos de las Cámaras. A estos efectos véase la STC 7/1992, de 16 de enero, por la cual se logra el restablecimiento ya que, a pesar de haberse agotado la legislatura en la que se procede a imponer la sanción al parlamentario, la Sala competente en el asunto tomó la decisión de suspender la ejecución de la sanción parlamentaria de forma preventiva.

¹¹³ A estos efectos, la STC 119/1990, de 21 de junio, contiene el restablecimiento a los demandantes en su derecho de acceso al cargo público representativo “declarando que han adquirido la condición plena de Diputados mediante la prestación de la promesa de acatamiento a la Constitución con el empleo de la fórmula por ellos utilizada”.

Aunque, si bien es cierto, en estos casos suele ser bastante difícil restablecer el derecho, bien porque temporalmente se han agotado los efectos de la lesión, bien porque el tiempo que ha transcurrido es el de la legislatura en la cual se impuso la sanción y, por consiguiente, puede no renovarse con plenitud el mandato del parlamentario.

También cabe un tercer supuesto integrado por aquellas sentencias que se limitan al reconocimiento del derecho, dejando que sea la propia institución parlamentaria la que se encargue de marcar los términos o requisitos en los que se debe dar satisfacción plena al derecho que se rehabilita.

Por último, este grupo tan extenso está constituido también con otro tipo de resoluciones que provienen de actos o decisiones de los órganos parlamentarios que inadmiten iniciativas de esta naturaleza, sin respetar las facultades que integran el *ius in officium* del cargo público representativo. En todas estas sentencias se indica a la Cámara la conducta que debe seguir, anulándose las actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales y dejando en manos de criterios de oportunidad política la decisión sobre si conviene o no reactivar la iniciativa. Estamos hablando de:

- Iniciativas legislativas cuya tramitación se somete a decisión de la Mesa de la Cámara (STC 40/2003, de 27 de febrero).
- Inadmisión de preguntas orales ante el Pleno de la Cámara (STC 107/2001, de 23 de abril).
- Inadmisión de peticiones de información (STC 203/2001, de 15 de octubre).
- Denegación del trámite de llamamientos para comparecer en sesión parlamentaria de algunos cargos públicos (STC 90/2005, de 18 de abril).

Otro de los problemas que nos puede suscitar el tercer pronunciamiento del art. 55.1 LOTC es el de las denominadas “*sentencias declarativas*”, es decir, aquellas sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en las que, en función del objeto procesal, vemos como resulta imposible obtener algo más allá del reconocimiento del derecho o anulación de la actuación lesiva. Por tanto, no cabe la posibilidad de restablecer al titular del derecho afectado en su pleno ejercicio.

En este sentido viene a indicar la STC 205/1990, de 13 de diciembre, en su F.J. 8º lo siguiente: “(...) En lo que se refiere a los efectos de esta Sentencia, es obligado, admitir que resultan ser meramente declarativos o de reconocimiento de derechos no susceptibles de ejecución. Los grupos parlamentarios se constituyen en cada legislatura (arts. 27 y ss. del Reglamento del Senado), y las mociones por ellos presentadas y pendientes de examen decaen con el transcurso de la legislatura en que se propusieron (Disposición adicional primera).

Los hechos sobre los que versa el presente recurso se produjeron durante la tercera legislatura, finalizada por Real Decreto 1047/1989, de 1 de septiembre, de disolución del Congreso y del Senado y de convocatoria de elecciones, hallándonos pues, al dictarse la presente Resolución, ante una legislatura distinta de aquélla en la que se presentó la moción. No cabe pues, la adopción de medidas de restablecimiento del derecho vulnerado, que habrían de ir dirigidas a órganos de una legislatura inexistente”.

Por tanto, no es que se haya producido la extinción del objeto del recurso, ya que la lesión sigue vigente, pero lo que ocurre es que por el transcurso del tiempo de una legislatura a otra resulta prácticamente imposible restablecer el derecho conculcado en su integridad.

Aunque si nos ponemos a comparar sentencias estimatorias de amparo en las tres modalidades de los arts. 42, 43 y 44 LOTC vemos que este último tipo constituye el grupo más reducido, sin embargo, respecto de los recursos de amparo parlamentarios estas sentencias poseen una dimensión bastante relevante. El incremento de los fallos declarativos en el procedimiento referido al art. 42 LOTC se complica todavía más ante la excepcionalidad y dificultad que supone llevar a cabo la suspensión preventiva del acto lesivo. Además, si esta carencia de suspensión favorece a la mayoría parlamentaria que generó políticamente tal acto, podríamos considerar incluso que esta medida cautelar resulta arriesgada en manos de los grupos de la oposición.

No obstante, como bien indica GÓMEZ AMIGO, la imposibilidad del restablecimiento no resulta ser un desvalor para la institución del amparo, en la medida en que todavía existen otros dos pronunciamientos a mayores, entre los cuales se encuentra el reconocimiento del derecho o libertad¹¹⁴.

Finalmente, cabe hacer alusión a un tercer problema respecto de esta cuestión del restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad que es el de *las sentencias estimatorias de difícil cumplimiento*.

La explicación de los siguientes pronunciamientos puede venir motivada por el desinterés del Tribunal a la hora de mediar en cuestiones de profundo contenido político, o bien en la defensa de la idea de que los actos parlamentarios continúan siendo un tanto rebeldes a la plena intervención de control que se efectúa mediante el proceso de amparo.

Así pues, veamos:

- La STC 38/1999, de 22 de marzo, en la cual se impugnó un acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias por el que se rechazaba la tramitación de una iniciativa legislativa. En este caso, como la legislatura en la que se dictó el acto no había concluido, el Tribunal podía haber obligado al órgano del que emanó tal acto que procediese al trámite de la iniciativa.

¹¹⁴ GÓMEZ AMIGO, Luis, *op. cit.* Pág. 287 y sigs.

No obstante, la dinámica parlamentaria había hecho que el contenido de esa proposición se aprobase por otras iniciativas, por lo que el interés político en el restablecimiento del derecho conculcado había desaparecido para el Tribunal.

- La STC 208/2003, de 1 de diciembre, por la cual se resuelve el recurso de amparo interpuesto frente a la decisión de denegación de la Mesa del Congreso de los Diputados a tramitar la comparecencia del Presidente del CGPJ que fue solicitada por un Grupo Parlamentario. Como puede apreciarse de su F.J. 10º: “Es cierto que en esta ocasión (...) no ha medido el final de la Legislatura durante la tramitación del proceso constitucional. Sin embargo, no es menos cierto que, con posterioridad a la interposición del recurso de amparo, han sucedido una serie de acontecimientos (...) que impiden adoptar una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Congreso de los Diputados. Por consiguiente, la pretensión del Diputado demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión del derecho de los parlamentarios del art. 23.2 CE y la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio, que es, justamente, lo que constituye el contenido de la petición deducida en la demanda de amparo”.
- Las SSTC 226/2003 y 227/2003, de 15 de diciembre. En este caso, el Pleno del Parlamento de Galicia, en virtud de la aplicación de una Norma interpretativa e integradora del Reglamento de la Cámara, decretó mediante acuerdo la disolución de la Comisión no permanente de investigación del “caso Prestige”. Contra estas decisiones se interpusieron dos recursos de amparo resueltos por las sentencias que acabamos de mencionar. Pues bien, en lo que nos atañe, respecto de la primera de éstas, el Tribunal concluye reconociendo el derecho vulnerado y declarando la nulidad de la Norma y de la decisión plenaria, sin hacer alusión a la forma en que debe restablecerse el derecho, algo tan simple como ordenar a la Comisión que continúe con sus trabajos (ya que la Legislatura seguía vigente). Lo más probable es que el Tribunal no quisiese entrometerse en esta decisión y dejar al órgano parlamentario que resolviese cómo proceder.

4.4.2.4. *Caso particular del artículo 23 de la Constitución Española.*

Antes de proceder a exponer el resto de medios por los que puede darse fin al proceso de amparo, conviene realizar una breve apreciación de lo que ocurre en los pronunciamientos de las sentencias de amparo respecto de la lesión de los derechos de participación política y acceso a funciones y cargos públicos del art. 23 de la Constitución¹¹⁵.

Lo cierto es que estamos ante un derecho especialmente castigado por las sentencias estimatorias del Tribunal Constitucional, debido a la dificultad que señalábamos de resolver situaciones lesivas, pero ya fenecidas.

¹¹⁵ TUR AUSINA, Rosario: “Efectividad del amparo tras la sentencia estimatoria”. En: *Garantía de Derechos y Jurisdicción Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, págs. 385–388.

Ya no se trata de que no estemos tutelando el derecho fundamental del recurrente, sino que la propia dimensión institucional de esta clase de derechos queda afectada desde la inmunidad que tal actuación del Tribunal ofrece respecto a futuras lesiones.

Aún con esto, la única vía para conseguir proteger los derechos fundamentales de los parlamentarios respecto de actos o decisiones lesivos emanados del órgano legislativo es a través de la vertiente doctrinal de amparo. No obstante, esto no quiere decir que no se tenga que tomar en consideración la vertiente subjetiva, ya que en base a ésta veremos si verdaderamente se puede llevar a cabo una efectiva reparación de la lesión a través de los distintos medios que acabamos de mencionar (art. 55.1 LOTC).

Pues bien, la dificultad de todo está en reparar las lesiones que se ocasionen en el procedimiento de acceso al cargo público, o bien, cuando llega el momento de ejercer éste y el parlamentario se ve privado de sus prerrogativas, ya sea en el procedimiento legislativo o respecto de la función controladora. Aquí no cabe alegar la sobrecarga que siempre ha venido padeciendo el Tribunal Constitucional para remediar estas situaciones, sino que es necesario proceder a un pronunciamiento compensatorio del daño producido, incluso si se trata de medidas de carácter económico, esto es, abonando ciertos beneficios económicos a aquel parlamentario que dejó de percibirlos durante el tiempo que debió permanecer en el ejercicio de la función pública.

Como en estos casos entra en juego la legitimidad y el eficiente funcionamiento del principio democrático, es todavía más necesario que el Tribunal se pronuncie con prontitud (véase a estos efectos la STC 48/2000, de 24 de febrero, donde podemos apreciar que gracias a que el Tribunal resolvió con premura el recurso, no todo ha quedado en una simple medida compensatoria).

4.4.3. Otras formas excepcionales de terminación del recurso de amparo: la pérdida del objeto y el desistimiento.

El proceso de amparo puede terminar, de manera excepcional, por causas distintas de la estimación o desestimación de la demanda en aquellos supuestos como la pérdida de objeto o el desistimiento.

En primer lugar, cabe indicar que el recurso de amparo puede *perder su objeto* cuando acaece algún dato fáctico o jurídico que lo provoca, una vez se ha formulado la demanda. Aquí podemos distinguir dos supuestos distintos: cuando el demandante ve satisfecha su pretensión a través de otro mecanismo ajeno al recurso o cuando desaparece el motivo o el acto que originaron la solicitud de amparo.

No obstante, hay casos en los que aunque concurre alguna de estas circunstancias, el Tribunal considera conveniente fijarse en otros elementos también relevantes para proteger de esta forma los derechos fundamentales. Este es el típico caso de las dilaciones indebidas que finalizan una vez ha sido admitida a trámite la demanda de amparo.

Como aquí se acaba vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva, aunque la dilación desaparezca antes de llegar a sentencia, es en esta última fase donde puede constatarse con el fin de que el recurrente obtenga al menos una indemnización.

Excepcionalmente el Tribunal aprecia la pérdida de objeto del recurso mediante sentencia, ya que en la mayoría de los casos esto se lleva a cabo a través de auto. Si bien, la pérdida fuese apreciada parcialmente, en la medida en que subsiste parte del recurso, se decretará mediante sentencia.

En cuanto al *desistimiento*, el propio recurrente puede ser quien solicite del Tribunal Constitucional que le tenga por desistido. Sin embargo, este último no viene vinculado a lo que manifieste aquél y puede entender que existen razones de interés general que consideran conveniente mantener en pie el recurso. Además, para que el desistimiento sea efectivo, el Tribunal requiere que exista poder especial o ratificación judicial del recurrente.

Desde una perspectiva temporal, el desistimiento puede producirse en cualquier momento y la forma de conclusión será mediante auto (art. 86 LOTC), pero, de nuevo, ello no quita que en supuestos excepcionales también pueda terminar a través de sentencia.

4.5. La ejecución y la impugnabilidad de las sentencias dictadas en amparo.

4.5.1. La ejecución.

El cumplimiento del fallo dependerá del contenido de éste. De esta forma vemos como hay sentencias estimatorias que no precisan de medidas para su ejecución, como es el caso de aquellas que tienen un contenido meramente declaratorio o de reconocimiento del derecho. Sin embargo, lo más habitual es que el poder público cuyo acto o decisión fue objeto de impugnación sea quien se ocupe de ejecutar la medida que proceda, quedando obligado “al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (art. 87.1 LOTC).

Asimismo, el art. 92 de la LOTC establece que: “El Tribunal podrá disponer en la sentencia, o en la resolución, o en actos posteriores, quién ha de ejecutarla y, en su caso, resolver las incidencias de la ejecución”. Por tanto, se otorga así mismo un amplio margen para resolver cualquier *incidencia* de ejecución que se plantee, lo que ocurre con frecuencia cuando se dicta la resolución a ejecutar. Es en estos casos donde el interesado solicita la apertura del incidente mediante escrito y, una vez el Tribunal examina las actuaciones y escucha a las partes, resuelve mediante Auto.

Además, este precepto indica también que el Tribunal “podrá declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de estas, previa audiencia del Ministerio y del órgano que las dictó”.

A estos efectos, uno de los problemas con los que nos podemos encontrar es que en alguna ocasión se produce una *incorrecta ejecución* de la sentencia estimatoria, por lo que se plantea si lo que procede es formular un nuevo recurso de amparo, o bien que el Tribunal lo corrija directamente mediante el incidente de ejecución. Pues bien, la doctrina marca una tendencia clara a considerar que debe repararse a través de incidente (por ejemplo, STC 15/2000, de 20 de enero, F.J. Único).

4.5.2. *La impugnabilidad de las sentencias de amparo y los recursos que cabe interponer frente a otra clase de resoluciones.*

En último lugar, conviene que nos quede claro el asunto de los recursos que puedan formularse frente a las resoluciones –sentencias y autos– dictadas por el Tribunal Constitucional en los procesos de amparo.

Pues bien, respecto de las *sentencias*, el art. 93.1 LOTC expresa que no cabe recurso alguno. Este planteamiento no debemos confundirlo con que exista la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que en este último caso estamos hablando de un requisito de procedibilidad y lo que se impugna no es la sentencia, ni el auto ni, en su caso, la providencia que denegó el amparo, sino la lesión del derecho fundamental ocasionada por un poder público español.

Lo que sí se permite es la posibilidad de solicitar aclaración de las sentencias dentro del plazo de dos días desde su notificación. Están legitimadas para ello todas las partes del proceso y, aunque en principio la propia LOTC sólo haga referencia a sentencias, el Tribunal Constitucional ha llegado a aclarar autos y providencias.

Por otra parte, respecto de estas dos últimas clases de resoluciones –*autos y providencias*– sí que cabe recurso en súplica, eso sí siempre dentro de los márgenes regulados en el art. 50 LOTC. El plazo para interponer este recurso será de tres días desde la notificación de la resolución y, oídas todas las partes en otros tres días a mayores, el Tribunal dictará resolución.

5. LA REFORMA INTRODUCIDA POR LA LEY ORGÁNICA 6/2007, DE 24 DE MAYO, POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 2/1979, DE 3 DE OCTUBRE, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

5.1. Introducción.

Como hemos venido señalando a lo largo de todo este trabajo, el recurso de amparo es una de las garantías establecidas por la Constitución española de 1978 con el fin de otorgar protección a los derechos fundamentales (art. 53.2 CE).

La inclusión de este tipo de procedimiento en nuestro texto constitucional se realizó siguiendo la configuración que ya tenían otros países de nuestro entorno.

Dentro de estos recursos hemos visto que caben distintas modalidades, como es la que nos atañe: los recursos contra actos o decisiones sin valor de ley de los órganos legislativos, tanto estatales como autonómicos. En estos casos, únicamente es el Tribunal Constitucional quien puede conocer acerca de las posibles lesiones producidas por estos órganos, ya que no existe vía judicial previa.

Todas estas cuestiones que ya hemos indicado anteriormente, conviene traerlas a colación ahora que vamos a proceder a analizar una de las reformas más importantes en este ámbito constitucional. Esto es así porque, a pesar de encontrarnos ante un mecanismo tan necesario de protección de derechos fundamentales y libertades públicas como es el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, esto no hace más que provocar un colapso y un retraso cada vez mayores en todo tipo de procedimientos solventados por este órgano. A principios de los años noventa comenzó a incrementarse de forma desproporcionada el número de recursos de amparo interpuestos, llegando a alcanzar en el año 2006 la cifra de 11.471 recursos, esto es, un 97,7% de los asuntos jurisdiccionales ingresados en el Tribunal¹¹⁶. Como vemos, estamos hablando de datos obtenidos justo en el año anterior a la reforma que a continuación analizaremos, datos que terminan nada más y nada menos que en 13.883 demandas de amparo pendientes de trámite y 270 recursos de amparo admitidos, pero no resueltos.

En conclusión, ya sea el recurso de amparo como tal, o más bien su interposición desmedida, toda esta actividad no conllevaba más que efectos negativos para el Tribunal Constitucional, llegando a suponer retrasos de hasta diez años¹¹⁷ en la resolución de los recursos. Este volumen de asuntos resulta de por sí inmanejable para un plantel de tan sólo doce Magistrados, menos de cincuenta Letrados y tres Secretarías de justicia.

Ante esta situación, tanto la doctrina como el propio intérprete de la Constitución optaban por llevar a cabo las reformas que fueran necesarias para paliar el problema. Las soluciones propuestas eran muy diversas¹¹⁸:

- a) La descongestión por rigorización de los requisitos de acceso: reducción del catálogo de resoluciones recurribles a aquellas dictadas por los órganos superiores de la jurisdicción ordinaria (Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia);
- b) O bien por reducción del objeto del amparo: exclusión de algunos derechos fundamentales o de facetas de éstos.
- c) Medidas de modificación de los fines del recurso: introducción de requisitos de objetivación.

¹¹⁶ ESPINOSA DÍAZ, Ana: “El recurso de amparo: problemas antes y después de la reforma”. *Revista para el Análisis del Derecho InDret*, Barcelona, 2/2010, pág. 3 y sigs.

¹¹⁷ STC 223/2006, de 6 de julio.

¹¹⁸ CABAÑAS GARCÍA, J. Carlos: “El recurso de amparo que queremos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 88, 2010, págs. 40–42.

- d) Reducción de recursos: ya sea por estimulación profesional (valorando la minuta del abogado para que sea insostenible iniciar una pretensión de amparo) o por desincentivación económica (multas coercitivas o costas frente a demandas claramente infundadas).

Pues bien, de entre todas éstas, en noviembre del año 2005 el legislador se decantó por la tercera vía, iniciando el trámite parlamentario de la que termina siendo la LO 6/2007, que reforma la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esto es, del recurso de amparo. En este sentido, según establece su propia Exposición de motivos, la reforma tiene por objeto “afrontar las dificultades de funcionamiento del Tribunal Constitucional”, entre las cuales se encuentra la regulación del recurso de amparo. A continuación, vamos a señalar cada una de las medidas que se han introducido por esta reforma.

5.2. Nuevo requisito: la especial trascendencia constitucional (ETC).

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional viene a modificarse en sus artículos 49 y 50 para integrar un nuevo requisito de admisión a trámite de la demanda de amparo, esto es: la justificación de la “especial trascendencia constitucional del recurso” (ETC). Concretamente el art. 50.1 b) dispone que la ETC “se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación y contenido de los derechos fundamentales”.

Sin duda, éste es el cambio más relevante de la regulación, aproximándola a la fórmula del *writ of certiorari* norteamericano¹¹⁹, introduciendo un sistema similar que lo que pretende es que la gran mayoría de los amparos no pasen de la fase de admisión, facultando que el Tribunal autorice su tramitación si resulta trascendente o conveniente, en base a las circunstancias singulares que rodeen al caso y las repercusiones colectivas que ello conlleve, siempre desde un fin genérico de formar doctrina. Por tanto, el legislador ha optado por objetivar el amparo.

Pues bien, en torno a esta objetivación podemos observar una de las primeras discusiones doctrinales. Por una parte, hay autores que entienden que el recurso de amparo está configurado constitucionalmente como un mecanismo de garantía subjetivo, por lo que debería haberse previsto en la reforma algún criterio de esta naturaleza que influyese en el trámite de admisión de la demanda¹²⁰. Por el contrario, hay otros, como ARAGÓN REYES, que sostienen que el artículo 53.2 CE no fija ningún modelo determinado de recurso de amparo, por lo que los intereses subjetivos deben ser resueltos en la jurisdicción ordinaria, reservándose los casos más novedosos al órgano constitucional.

¹¹⁹ ARAGÓN REYES, Manuel: “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009, págs. 19-20.

¹²⁰ MATÍA PORTILLA, F. Javier: “La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009, pág. 349 y sigs.

Sin embargo, todos estos planteamientos concluyen en la idea de que los criterios objetivos ofrecidos por el art. 50.1 b) LOTC para valorar la concurrencia de la especial trascendencia constitucional en las demandas de amparo permiten, asimismo, dar cabida a otros parámetros de carácter subjetivo, interpretando de forma flexible la segunda de las posiciones doctrinales que acabamos de exponer. Por tanto, cabe admitir a trámite aquellos recursos de amparo de relevancia subjetiva, pero siempre y cuando estemos ante una vulneración “importante”, exigiendo un grado de afectación mayor al de la existencia de un simple perjuicio¹²¹.

Eso sí, no debemos olvidar que la ETC debe ser alegada en la demanda, carga que corresponde al recurrente en amparo. Como ya vimos anteriormente, la falta de tal alegación conlleva la inadmisión a trámite del recurso, ya que se trata de un requisito insubsanable. Si bien es cierto que en los primeros años de vigencia de la reforma esto suponía grandes dificultades, ya que lo que conocemos por “especial trascendencia constitucional” no deja de ser un concepto jurídico indeterminado. Respecto de estas cuestiones conceptuales y en lo relativo a aquellos casos donde este requisito puede concurrir, nos remitimos a lo que vinimos mencionando en el apartado del procedimiento de amparo (a efectos de no reiterarnos y extender más el trabajo).

5.3. Modificación en el trámite de admisión.

Otra de las novedades que esta reforma instaura es aquella referida al trámite de admisión, donde podemos apreciar una inversión del juicio de admisibilidad, un cambio en las mayorías necesarias para proceder a la admisión y, en último lugar, la resolución mediante providencia.

Respecto a la inversión del juicio de admisibilidad, el Tribunal Constitucional en vez de determinar si concurre alguna causa de inadmisión, verificará directamente si la demanda de amparo cumple con los requisitos del art. 50.1 b) LOTC. Con este cambio se pretende agilizar la decisión en el trámite de admisión y permitir una mayor flexibilidad o margen de apreciación al Tribunal a la hora de apreciar si existe o no ETC.

Por otra parte, la modificación de las mayorías a la hora de acordar la admisión de la demanda se encamina todavía más a dificultar esto, ya que si antes bastaba con la mayoría de la Sección, ahora es necesaria la unanimidad de sus miembros. No obstante, en caso de no obtenerse la unanimidad, la decisión deberá ser trasladada a la Sala para que decida por mayoría.

Y, por último, la idea de que la decisión de inadmisión sea adoptada por providencia es también otra novedad, de forma que sólo se llevará a cabo mediante auto en aquellos casos en los que la inadmisión se recurra en súplica por el Ministerio Fiscal.

¹²¹ HERNÁNDEZ RAMOS, Mario: “Propuesta de desarrollo del nuevo límite de admisión del recurso de amparo: aspectos materiales y procedimentales”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 73, 2008, pág. 54 y sigs.

Estas providencias deberán limitarse a especificar el requisito incumplido, por lo que no requieren motivación alguna. No obstante, autores como MATÍA PORTILLA defienden que esto sólo puede predicarse de aquellos casos en los que el incumplimiento del requisito sea evidente.

5.4. Modificación del incidente de nulidad de actuaciones.

En lo que nos atañe a esta cuestión, si bien es cierto que se trata de una novedad más introducida por la LO 6/2007 –reformándose el art. 241 LOPJ–, por el contrario, es la que menos nos interesa desde la perspectiva que estamos tratando en este trabajo, puesto que no viene más que a reforzar el carácter subsidiario del recurso de amparo, alargando innecesariamente la vía judicial previa.

Simplemente vamos a limitarnos a indicar que, tras la reforma, el objeto del incidente se ha ampliado de tal forma que pasa de establecerse exclusivamente para casos en los que se haya producido indefensión o incongruencia a poder justificarse en cualquier lesión de un derecho fundamental de los garantizados por la Constitución en su art. 53.2.

5.5. Valoración de la reforma.

Muchos podemos preguntarnos: ¿ha cambiado algo el recurso de amparo español tras la aprobación de esta nueva LO 6/2007?¹²² Pues bien, a pesar de que no cabe una valoración más que positiva en cuanto a que el legislador, a la hora de realizar la reforma, ha seguido las pautas marcadas por la doctrina y por el propio Tribunal Constitucional, lo cierto es que es imposible que no nos surjan dudas acerca de si se logrará con ello el principal objetivo que se pretende: disminuir notoriamente la carga de trabajo de este órgano constitucional.

Recordemos que, aunque el nuevo modelo instaurado tiende a facilitar la inadmisión, con anterioridad a esta reforma ya venían inadmitiéndose la gran mayoría de los recursos de amparo planteados. Además, no hace falta más que ver las estadísticas oficiales del propio Tribunal para apreciar que de entre todos los asuntos ingresados en éste, la inmensa parte se trata de recursos de amparo. Si bien es cierto que la cifra de amparos de procedencia parlamentaria siempre es menor, tampoco precisa que la reforma tenga la efectividad que se esperaba (Véase en Anexos el 1º y 2º cuadro). Además, el problema está más latente respecto de los recursos de amparo interpuestos, que de aquellos admitidos¹²³. Por lo que podemos perfectamente concluir con que la reforma que debería haber acogido el legislador, con el fin de cumplir verdaderamente el objetivo pretendido de disminuir la carga de trabajo del órgano constitucional, tendría que haberse encaminado a evitar la interposición de recursos, más que a controlar su admisión.

¹²² GONZÁLEZ ALONSO, Alicia: “¿Ha cambiado algo el recurso de amparo español tras la aprobación de la LO 6/2007, de 24 de mayo? *Revista Justicia Administrativa*, núm. 59, 2013, pág. 17 y sigs.

¹²³ Tan sólo se admiten y se resuelven 42 recursos de amparo parlamentario desde que se produjo la reforma por la LO 6/2007, de 24 de mayo.

Aunque los amparos interpuestos, sean de la modalidad que sean, supongan cifras menores, esta disminución no parece significativa.

A estos efectos, también nos llama la atención que durante la tramitación del proyecto de esta LO 6/2007 en el Congreso de los Diputados no se acogió la enmienda nº 27 – formulada por el Grupo Parlamentario Vasco– en la que se planteaba excluir directamente del requisito de la especial trascendencia constitucional a aquellos recursos de amparo previstos en el art. 42 LOTC, es decir, los que tienen por objeto actos o decisiones sin valor de ley emanados de los órganos legislativos de las Cámaras. Recordemos que esta modalidad de recurso carece de carácter subsidiario, pues no puede acudirse previamente a la jurisdicción ordinaria. ¿Qué estamos queriendo decir con todo esto? Pues que el hecho de que no se haya admitido esta enmienda provoca que en aquellos casos en los que se produzca la vulneración de un derecho fundamental, sin concurrir interés objetivo en ello, conllevará que ningún órgano pueda examinar esa posible lesión para, en su caso, proceder a su reparación, permitiendo de esta forma cierta impunidad. Claro está que este no es el resultado que queremos, por lo que en lo sucesivo esperamos que las reformas que lleguen a llevarse a cabo sean verdaderamente más eficientes y satisfactorias y protejan de forma plena todos los derechos susceptibles de amparo que garantiza nuestra Constitución.

6. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL TRAS LA REFORMA DE 2007.

A continuación, vamos a exponer cronológicamente una serie de casos resueltos por el Tribunal Constitucional desde la reforma introducida por la LO 6/2007, de 24 de mayo, hasta nuestros días. Algunos de éstos han sido objeto de un estudio más específico a lo largo del trabajo, sin embargo aquí nos limitaremos a señalar brevemente el supuesto y el derecho supuestamente vulnerado. Pues bien, como podemos observar, se trata de 42 resoluciones: 26 Sentencias y 16 Autos, aunque uno de estos últimos ni siquiera desarrolla doctrina jurisprudencial.

6.1. Sentencias de amparo parlamentario dictadas por el Tribunal Constitucional entre los años 2007 y 2016.

STC 141/2007, de 18 de junio de 2007. Caso que ya hemos expuesto y que, si bien recordamos, se trata de la aplicación no discriminatoria, pero inmediata de una reforma del reglamento parlamentario, sin disposiciones transitorias, que termina por elevar el umbral de diputados requerido para constituir grupo propio: vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 39/2008, de 10 de marzo de 2008. Este caso concreto también ha sido objeto de un análisis más específico al tratar el tema de los derechos susceptibles de amparo parlamentario, por lo que simplemente recordar que nos encontramos ante un recurso promovido por dos diputados contra una resolución de la Asamblea de Madrid que les impidió ser miembros de una Comisión de investigación: supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 74/2009, de 23 de marzo de 2009. Inadmisión de preguntas parlamentarias sin motivación como, asimismo, de la solicitud de comparecencia de un consejero no motivada: vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 98/2009, de 27 de abril de 2009. Este caso ya le estudiamos en el apartado relativo a la legitimación para interponer el recurso de amparo. Entonces, básicamente cabe destacar aquí que los cuatro recurrentes alegaron la vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE). Sin embargo, como carecían de legitimación para recurrir en amparo –puesto que no fueron quienes promovieron la iniciativa, ni tampoco la “persona directamente afectada”– la demanda resultó inadmisibile por falta de legitimación, conforme a lo dispuesto en el art. 50.1 a) LOTC.

Además, aunque se prescindiera de la consideración del citado defecto procesal, la presente demanda de amparo no podría prosperar tampoco al carecer manifiestamente del imprescindible contenido constitucional.

STC 190/2009, de 28 de septiembre de 2009. Denegación indebida de comparecencia en el Parlamento de un miembro de un órgano colegiado distinto de su Presidente: vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 33/2010, de 19 de julio de 2010. Inadmisión de preguntas parlamentarias y de la solicitud de comparecencia de una consejera sin motivación: vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 44/2010, de 26 de julio de 2010. Inadmisión de preguntas parlamentarias y de proposición no de ley sin motivación: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 27/2011, de 14 de marzo de 2011. Inadmisión de preguntas parlamentarias sin motivación: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 28/2011, de 14 de marzo de 2011. Extemporaneidad del recurso de amparo presentado en el registro del decanato de los Juzgados civiles de Valencia y recibido en el Tribunal Constitucional fuera del plazo legalmente establecido para su interposición: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 29/2011, de 14 de marzo de 2011. Inadmisión de una pregunta parlamentaria y de una proposición no de ley sin motivación: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 57/2011, de 3 de mayo de 2011. Inadmisión de una solicitud de información presentada por un Diputado por no estar acompañada de la firma del portavoz del grupo parlamentario: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 108/2011, de 20 de junio de 2011. Rechazo de las solicitudes que incurren en extralimitación en el ejercicio de las funciones de calificación y admisibilidad de escritos atribuidas por el Reglamento parlamentario a la Mesa de las Cortes de Aragón: vulneración del derecho de petición.

STC 119/2011, de 5 de julio de 2011. Admisión como enmiendas de unos textos que no guardaban relación material alguna con la iniciativa legislativa a enmendar: vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 192/2011, de 12 de diciembre de 2011. Resolución que motiva la imposición de la máxima sanción prevista por el Reglamento parlamentario a quien, al ser miembro de la Mesa de la Cámara, intervino activamente en el debate sobre los hechos que se le imputaban: supuesta vulneración de los derechos al ejercicio del cargo parlamentario, a la tutela judicial efectiva sin indefensión y a la legalidad sancionadora.

STC 88/2012, de 7 de mayo de 2012. Rechazo de la creación de una comisión parlamentario en un asunto de interés general que contraviene las previsiones del Reglamento parlamentario: vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 168/2012, de 1 de octubre de 2012. Inadmisión del recurso de amparo por falta de legitimación activa de las Diputadas autonómicas que lo promovieron: alegada vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario.

STC 191/2013, de 18 de noviembre de 2013. Interpretación del Reglamento de la Cámara que no respeta adecuadamente el núcleo esencial del derecho de representación política al excluir de las posibilidades de solicitud de comparecencia ante las comisiones permanentes a quienes hayan cesado en sus responsabilidades políticas: vulneración del derecho a la participación política.

STC 158/2014, de 6 de octubre de 2014. Inadmisión de iniciativa parlamentaria sin motivación: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 200/2014, de 15 de diciembre de 2014. Inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación: vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad.

STC 201/2014, de 15 de diciembre de 2014. Inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación: vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad.

STC 202/2014, de 15 de diciembre de 2014. Inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación: vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad.

STC 213/2014, de 18 de diciembre de 2014. Inadmisión de iniciativas parlamentarias carentes de motivación suficiente: vulneración del derecho a la participación política en condiciones de igualdad.

STC 1/2015, de 19 de enero de 2015. Inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación: vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad.

STC 19/2015, de 16 de febrero de 2015. Inadmisión fundada en un hecho no configurado legalmente como causa de inadmisión de una iniciativa legislativa popular: vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos.

STC 23/2015, de 16 de febrero de 2015. Inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación: vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad.

STC 78/2016, de 25 de abril de 2016. Inadecuada subsunción de la conducta en el tipo infractor definido por el Reglamento parlamentario: vulneración del derecho a la legalidad sancionadora en relación con el derecho al ejercicio de las funciones representativas.

6.2. Autos de amparo parlamentario dictados por el Tribunal Constitucional entre los años 2007 y 2016.

ATC 262/2007, de 25 de mayo de 2007. Inadmisión del recurso de amparo por carencia de contenido que justifique una decisión sobre el fondo del asunto.

ATC 369/2007, de 12 de septiembre de 2007. Inadmisión del recurso de amparo relativa a la constitución de grupos parlamentarios.

ATC 198/2008, de 2 de julio de 2008. Inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía previa.

ATC 260/2008, de 28 de julio de 2008. Inadmisión del recurso de amparo por falta de agotamiento de la vía previa.

ATC 261/2008, de 28 de julio de 2008. Inadmisión a trámite del recurso de amparo por delito de desobediencia en el Parlamento Vasco.

ATC 262/2008, de 28 de julio de 2008. Inadmisión a trámite del recurso de amparo por delito de desobediencia en el Parlamento Vasco.

ATC 192/2010, de 1 de diciembre de 2010. Inadmisión del recurso de amparo por razones ajenas al contenido de la pretensión y falta de legitimación activa.

ATC 193/2010, de 1 de diciembre de 2010. Inadmisión del recurso de amparo por razones ajenas al contenido de la pretensión y falta de legitimación activa.

ATC 29/2011, de 17 de marzo de 2011. Desestimación del recurso de súplica contra providencias de inadmisión del recurso de amparo. Inadmisión del recurso de amparo por carencia de especial trascendencia constitucional.

ATC 7/2012, de 13 de enero de 2012. Inadmisión del recurso de amparo por actos no susceptibles de amparo e inadecuación del procedimiento constitucional.

ATC 9/2012, de 13 de enero de 2012. Inadmisión del recurso de amparo promovida por dos Diputados del mismo grupo parlamentario en relación con una resolución y varios acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre tramitación de la proposición de reforma del art. 135 CE.

ATC 21/2012, de 30 de enero de 2012. Desistimiento del recurso de amparo. No desarrolla doctrina constitucional.

ATC 17/2015, de 2 de febrero de 2015. Denegación de aclaración de una Sentencia dictada en un recurso de amparo.

ATC 189/2015, de 5 de noviembre de 2015. Denegación de la suspensión en el recurso de amparo promovido por los Diputados de un grupo parlamentario respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales.

ATC 190/2015, de 5 de noviembre de 2015. Denegación de la suspensión en el recurso de amparo promovido por los Diputados de un grupo parlamentario respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que admitieron a trámite la propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales.

ATC 1/2016, de 18 de enero de 2016. Acuerda la extinción –por pérdida del objeto– de la pieza separada de suspensión del recurso de amparo promovido en proceso parlamentario.

7. CONCLUSIONES.

Este estudio pone de manifiesto que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha hecho más que evolucionar y de esta forma ha ido perfilando muchos conceptos e instituciones recogidos en nuestra Carta Magna, aunque, como también hemos podido apreciar, ello puede conllevar ciertas contradicciones o confusiones a la hora de interpretar y aplicar la norma. No obstante, esta tarea todavía está a medio camino de conseguir el objetivo pretendido por el legislador, y es que a estas alturas, tras más de veinticinco años de práctica procesal, el recurso de amparo *ex* artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sigue sin devenir del todo eficaz.

Primera. Si ya durante la tramitación del Proyecto de ley los propios Grupos parlamentarios discrepaban respecto a lo que consideraban como una “legitimación activa excesivamente amplia”, una vez redactado el artículo correspondiente en su versión definitiva, esto no ha dado lugar más que a confusiones de todo tipo a la hora de establecer qué sujetos ostentan capacidad legal para poder interponer el recurso de amparo parlamentario, ya que en muchas ocasiones no se sabe cómo interpretar o anudar al caso concreto la concurrencia de un elemento que justifique tal legitimación.

Esto es lo que ocurre básicamente cuando intentamos ver cuál es la relación que liga al sujeto con la libertad o el derecho conculcado, o cuando observamos cuáles son los intereses que se acaban satisfaciendo con su posible restablecimiento. A estos efectos, un claro ejemplo de confusiones de este tipo se pudo apreciar a raíz de la STC 361/2006, de 18 de diciembre, cuando el Tribunal Constitucional termina por atribuir el derecho de acceso y ejercicio del cargo público representativo garantizado en el artículo 23.2 CE a los Grupos parlamentarios, sin tener necesidad de ello, puesto que podría haberse mantenido perfectamente en el ámbito de la legitimación institucional previsto para el planteamiento del recurso. No obstante, la respuesta del Tribunal fue la de no identificar legitimación activa con la persona directamente afectada. Confusión que se reitera todavía con más intensidad si nos encontramos ante un supuesto de representación institucional por parte de estos Grupos a la hora de defender los intereses de los miembros que los integran. Por tanto, aún siguen quedando pendientes determinados resquicios en lo relativo a la legitimación activa, sobre todo a la hora de cumplir con los límites que ha ido construyendo la jurisprudencia constitucional previamente acerca de la titularidad del derecho de participación y de ejercicio de los cargos públicos representativos.

Segunda. Asimismo, en segundo lugar, ya sea por inercia o por otros motivos (bastante discutidos a largo de los años por diferentes autores y posturas doctrinales), hay aspectos como es el caso del plazo de interposición del recurso de amparo parlamentario que todavía persisten y que podemos considerar también excesivos e innecesarios. A estos efectos, aunque tratemos de pensar que un plazo tan amplio como éste (de tres meses) para poder interponer el recurso quizá pueda servir para facilitar una solución dialogada en sede parlamentaria, todo argumento o razonamiento parece que no es suficiente para justificar que en la regulación actual se siga manteniendo un plazo tan excesivamente prolongado. Esto puede conllevar la pérdida de la finalidad del amparo, ya que el transcurso del tiempo es uno de los motivos principales por los que se dificulta el restablecimiento del derecho lesionado. Y es que debemos darnos cuenta de que, directamente, si atendemos a la naturaleza y al contenido de los actos y decisiones que por esta vía se impugnan, no requieren un proceso o una tramitación tan compleja como puede llegar a ser la atribuida a los propios recursos de inconstitucionalidad.

En este sentido, el legislador ha perdido una gran oportunidad cuando, a través de la LO 6/2007, de 24 de mayo, se ha limitado a corregir algunas prácticas procesales deficientes respecto de los artículos 43 y 44 LOTC, dejando indemne el artículo 42 de la misma.

No cabe duda, pues, de que los plazos perentorios son los más adecuados y eficaces a la hora de despejar en poco tiempo todo tipo de incertidumbres y conseguir así preservar en mayor grado el principio de seguridad jurídica que también se predica en nuestra Norma Fundamental.

Tercera. En relación con lo anterior, ya que acabamos de hacer referencia a la reforma introducida en 2007, me parece bastante relevante destacar que, a pesar de que el legislador pretende con ello facilitar la inadmisión del recurso de amparo instaurando un proceso tendente a la objetivación, en los años anteriores ya venían inadmitiéndose muchos de los recursos interpuestos en la sede del Tribunal Constitucional y ello precisamente no era el motivo del preocupante volumen de carga de trabajo de este órgano. Por el contrario, el problema siempre ha sido el número de recursos de amparo interpuestos. Si bien, la cifra de amparos de procedencia parlamentaria siempre será menor respecto de la del resto de modalidades de amparo, la reforma termina por no cumplir del todo con el objetivo esperado y, en conclusión, lo que debería de haberse fomentado es un control sobre la interposición, o al menos la creación de medios que evitasen esto, en vez de centrarse en la cuestión de la admisión de los recursos.

Cuarta. Respecto de uno de los requisitos introducidos en esta reforma –el requisito de la especial trascendencia constitucional–, considero que se debería haber aceptado una de las enmiendas presentadas durante la tramitación del proyecto de la LO 6/2007 y, en consecuencia, haberse excluido a los recursos de amparo parlamentarios del cumplimiento de este menester, por tratarse de una modalidad que carece de vía judicial previa. Pero como ha sucedido lo contrario, esto termina por provocar que en aquellas ocasiones en las que se acaba produciendo una lesión de un derecho fundamental, sin concurrir el interés objetivo requerido, ningún órgano pueda llegar a examinar y, en su caso, a reparar esa lesión, sino que directamente quedaría impune.

Ahora bien, lo cierto es que en el caso de los amparos parlamentarios esta objetivación queda atenuada en cierta medida porque la STC 155/2009 otorga a este tipo de recursos, junto con los electores, un régimen “privilegiado” en lo que a su especial trascendencia constitucional respecta. Si bien el recurrente no queda eximido de invocarla y argumentarla, el Tribunal considera con una especial deferencia su apreciación dada la conexión de estos recursos con los derechos del art. 23 CE.

Quinta. Podemos observar cómo se ha producido un aumento bastante notorio de los pronunciamientos meramente declarativos, en base a la configuración legal del proceso y el continuo retraso en la resolución de los asuntos mediante sentencia. Esto conlleva un serio problema y es que resulta imposible el restablecimiento efectivo del derecho o libertad trasgredido, al concluir el mandato de la Asamblea legislativa en la que se llevó a cabo el acto lesivo. Por tanto, ya no estamos hablando siquiera de problemas de tipo cuantitativo, de cuántos asuntos quedan pendientes de tramitar, sino de carencias cualitativas.

Sexta. No obstante, por otra parte, no todo son críticas a la actuación del legislador o a la interpretación por parte del Tribunal Constitucional de la Norma Fundamental, ni mucho menos.

De hecho una de las ideas que venimos reiterando a lo largo de todo este trabajo es que esta vía es imprescindible para poder tutelar los derechos fundamentales de los parlamentarios, quienes gracias a la labor del Tribunal mediante la jurisprudencia que va construyendo, han pasado a tener reconocidos, como parte de su estatus protegido por el artículo 23.2 CE, derechos tan amplios como el de formular preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley... o facultades como la de solicitar toda la información que necesiten para cumplir con sus funciones y para la comparecencia de los miembros de otros poderes (como es el caso del ejecutivo) u de otros cargos públicos, sin más limitaciones que las que se prevean en el correspondiente Reglamento parlamentario. Por tanto, ante una indebida obstaculización o impedimento a los parlamentarios en el ejercicio de control a través de cualquiera de estos instrumentos, eso sí, siempre que esté reglamentariamente previsto, se permite interponer recurso de amparo parlamentario ante el Tribunal Constitucional, quien ha pasado a ser el órgano garante de la posición privilegiada de las minorías parlamentarias en el desempeño de esta potestad.

Y es que no debemos olvidarnos de que estamos haciendo referencia a los derechos fundamentales de aquellas personas que están representándonos en las Cámaras.

Séptima. Además, a raíz del reconocimiento de los *interna corporis acta* y del posterior control efectuado por la vía prevista en el art. 27 LOTC (STC 118/1988, de 20 de junio), el amparo parlamentario se convierte en una vía fundamental para proceder a tutelar los derechos fundamentales con más cautela. Estamos ante una teoría que ha experimentado una gran evolución y, sin duda, es uno de los puntos clave analizados en este estudio. Tiene tal importancia que, en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro, debe ser interpretada de tal manera que nunca quepa resquicio alguno frente al control y defensa de uno de los principios centrales de nuestro ordenamiento como es el de la protección de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Si bien, de esta forma se procede a someter a fiscalización un mayor número de trasgresiones constitucionales, esto es, que el Tribunal Constitucional podrá enjuiciar muy diversas manifestaciones de la actividad interna de las Cámaras, para evitar excesos, éste órgano también ha hecho lo correcto construyendo una jurisprudencia que tiende a delimitar las actuaciones parlamentarias que puedan llegar a entrar en su ámbito de control, tratándose únicamente de derechos o facultades atribuidos al representante que, asimismo, pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

De esta forma, la supervisión de la actividad parlamentaria interna deviene posible hoy en día, lo cual no sería posible sin la previsión reconocida por el relevante artículo 42 de la LOTC, aun por mucho que podamos criticar ciertos aspectos que en él se regulen y consideremos que deban ser objeto de modificación para conseguir una tutela de los derechos fundamentales de los parlamentarios más eficaz.

Octava. Visto todo esto, sólo cabe proponer otro tipo de medidas que permitan solventar todos estos problemas:

a) Así, por ejemplo, considero que podría llevarse a cabo una reducción legal de los plazos, pero no sólo del de interposición de la demanda, sino también del plazo de tramitación y resolución del caso en cuestión por el Tribunal Constitucional.

b) Otra medida que también podría adoptarse, ante las diversas modalidades y configuraciones de amparo posibles previstas en los ordenamientos de las Cámaras, consistiría en perfeccionar y homogeneizar todo este conjunto de posibilidades con el objetivo de agilizar el proceso y resultar más eficaces.

Uno de los casos que podemos traer a colación como un claro ejemplo de solución de este tipo de problemas que pueden suscitarse en cualquier otro ámbito, es el caso del denominado amparo electoral. ¿Qué ocurre aquí? Básicamente que nos encontramos ante un recurso caracterizado por la brevedad de sus plazos, en el que en la mayoría de los casos se interpone porque de verdad se encuentra en riesgo el ejercicio del derecho a ejercer un cargo público representativo en condiciones de igualdad, un derecho al que la propia doctrina del Tribunal Constitucional le atribuye el carácter de instrumental en cuanto lo vinculamos a la participación ciudadana. Por tanto, si la práctica constitucional ha considerado necesario crear un recurso de este tipo que permita el libre acceso al cargo público representativo en virtud del respeto al voto popular, no cabe más que concluir que una lógica parecida debería aplicarse respecto del recurso de amparo parlamentario. Entonces, una vez elegidos los miembros de las Cámaras, debería existir una tendencia a facilitarles el ejercicio de ese cargo, sin dar lugar a perturbaciones anticonstitucionales por parte de los órganos de la propia Cámara en la que se integren.

No obstante, el retraso en la respuesta del Tribunal Constitucional frente a estos últimos casos, viene provocando que no puedan evitarse ni corregirse las lesiones de derechos constitucionalmente garantizados. Como acabamos de señalar, toda eficacia prevista por el legislador a la hora de introducir la reforma por la Ley Orgánica de 2007, e intentar objetivar el recurso de amparo parlamentario, se desvanece en cuanto la mayoría que controla los distintos órganos de la Cámara conoce, con carácter previo, que ante la demora en la respuesta del Tribunal, será prácticamente imposible el restablecimiento del derecho o libertad conculcados. En otras palabras, la eficacia representativa no puede lograrse si tenemos en nuestra contra el transcurso del tiempo, ya que es muy difícil que el derecho de un parlamentario o de un Grupo se restablezca frente a los órganos de una Cámara que políticamente ha dejado de existir (al encontrarnos en una Legislatura diferente a aquella en la que se lesionó el derecho).

Por tanto, considero que la clave de todo ello está en reducir los plazos del recurso y proporcionar, por parte del Tribunal Constitucional, una respuesta con la mayor rapidez posible. Así evitaríamos que el máximo intérprete de la Constitución tuviese que estar lidiando continuamente en medio de una disputa política candente con el fin de lograr resolver el caso concreto, preservando, asimismo, su posición institucional de los riesgos que esto conlleva.

c) Otra solución que podría pensar, pero que en mi opinión no considero que sea la más conveniente, ni mucho menos, sería la consistente en suprimir esta vía de amparo de entre aquellos procesos regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En muchas ocasiones, la imposibilidad de restablecer el derecho conculcado, o bien directamente encontrarse con sentencias de difícil cumplimiento podría conllevar a tomar esta decisión. Y es que además, el fin de la Legislatura y el proceso electoral que termina por seleccionar una nueva Cámara motivan poner en marcha una voluntad política distinta y renovada, que nada tiene que ver con la constituida en el mandato anterior. Por ello, el Tribunal no sabe si imputar la corrección o reparación de la lesión a la Cámara nueva cuando, en el fondo, le corresponde a la anterior.

No obstante, me reitero y considero que la única opción posible es la de mantener esta vía procesal del artículo 42 de la LOTC, corrigiendo sus principales defectos, ya que no es ni la primera ni la última vía permitida para controlar los actos de los poderes públicos y, además, esto se ha configurado así con el fin de proteger los derechos y libertades garantizados por nuestra Carta Magna. Por tanto, como diría Maquiavelo: “*el fin justifica los medios*”, y aquí es más importante garantizar el logro de este objetivo, realizando las correcciones que a esos efectos sean necesarias, que tratar directamente de suprimir aquellas vías instauradas por el constituyente siguiendo el razonamiento y la dinámica propios de un Estado Democrático y de Derecho como el nuestro.

8. BIBLIOGRAFÍA, FUENTES Y ANEXOS.

8.1. Bibliografía y fuentes utilizadas.

8.1.1. Libros y artículos de revistas.

- AGUIAR DE LUQUE, Luis: “La composición y organización parlamentarias en la jurisprudencia constitucional”. En: *Parlamento y Justicia Constitucional* (coord. Francesc Pau I Vall): Aranzadi, Pamplona, 1997.
- ALMAGRO NOSETE, José: “Justicia Constitucional”. En: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*: Tirant lo Blanch, Valencia, 1989.
- ARAGÓN REYES, Manuel: “La reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85, 2009.
- ARCE JANÁRIZ, Alberto: “Artículo 42”. En: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (coord. Juan Luis Requejo Pajés): Tribunal Constitucional y BOE, Madrid, 2001.
- “Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios”. En *Revista Española de Derecho Constitucional* (núm. 29), Madrid, 1990.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: “El control de los actos parlamentarios”. En: *Las fuentes del Derecho Parlamentario*: Vitoria (Parlamento Vasco), 1996.

- BIGLINO CAMPOS, Paloma: “Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios”. En: *Los actos del Parlamento*. Parlamento Vasco, Vitoria, 1999.

- “Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales?”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, Madrid, 1993.

- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: *El mandato parlamentario*. Congreso de los Diputados (*Colección Monografías*), Madrid, 1991.

- CABAÑAS GARCÍA, J. Carlos: “El recurso de amparo que queremos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 88, 2010.

- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis: “Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, *ex* artículo 42 de la LOTC”. En: *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional* (coord. Pablo Lucas Verdú). Comares, Granada, 1998.

- DEL PINO CARAZO, Ana: “El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia Constitucional”. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, 2000.

- DUQUE VILLANUEVA, J. Carlos: “El Parlamento en la jurisprudencia constitucional. Una visión de conjunto”. En: *Jurisprudencia Parlamentaria, Instituciones de Derecho Parlamentario VII*. Parlamento Vasco, Vitoria, 2009.

- “El recurso de amparo contra actos parlamentarios. La vía de amparo del art.42 de la LOTC”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 42, 1997.

- ESPINOSA DÍAZ, Ana: “El recurso de amparo: problemas antes y después de la reforma”. *Revista para el Análisis del Derecho*: InDret, Barcelona, 2/2010.

- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán: *El recurso de amparo según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 1994.

- GARBERÍ LLOBREGAT, José: “Art. 49”. En: *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional* (coord. Juan Luis Requejo Pajés). Tribunal Constitucional y BOE, Madrid, 2001.

- HERNÁNDEZ RAMOS, Mario: “Propuesta de desarrollo del nuevo límite de admisión del recurso de amparo: aspectos materiales y procedimentales”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 73, 2008.

- GARCÍA ROCA, F. Javier: “La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución”. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 34, 1995.
 - GARRIDO FALLA, Fernando: “Artículo 66”. En: *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985.
 - GÓMEZ AMIGO, Luis. *La sentencia estimatoria del Recurso de amparo*: Aranzadi, Pamplona, 1998.
 - GÓMEZ CORONA, Esperanza. *Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Congreso de los Diputados (*Colección Monografías*), Madrid, 2008.
 - GONZÁLEZ ALONSO, Alicia: “¿Ha cambiado algo el recurso de amparo español tras la aprobación de la LO 6/2007, de 24 de mayo? *Revista Justicia Administrativa*, núm. 59, 2013.
 - GONZÁLEZ RIVAS, J. José. *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. La Ley, Madrid, 2010.
 - MARTÍN–RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: “El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento”. *Revista de Administración Pública*, núm. 107, Madrid, 1985.
- “El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.11, 1984, pág. 121 y sigs.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo: “La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 7, 1999.
 - MATÍA PORTILLA, F. Javier: “La especial trascendencia constitucional y la inadmisión del recurso de amparo”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 86, 2009.
 - MONTORO PUERTO, Miguel: “Jurisdicción constitucional y procesos constitucionales”. En: *Procesos de protección de los Derechos Fundamentales*. Colex, Madrid, 1991.
 - MORALES ARROYO, J. María: *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (*Cuadernos y Debates*), Madrid, 2008.

- PASCUA MATEO, F. Antonio: “El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente”. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2002.
- PÉREZ TREMPES, Pablo. En: *El recurso de amparo*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”. *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.
- PIBERNAT DOMÉNECH, Xavier: “Los pronunciamientos contenidos en las sentencias de otorgamiento de amparo constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 29, 1990.
- PULIDO QUECEDO, Manuel: “La agrupación ocasional de diputados como parte procesal en el recurso de amparo”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21, 2009.
- RIDAURA MARTÍNEZ, M^a Josefa: “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre Grupos parlamentarios”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, 2001.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: “El recurso de amparo constitucional”. En: *La Jurisdicción Constitucional en España. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979–1994*. Tribunal Constitucional y CEC, Madrid, 1995.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. Alfonso: “Tribunal Constitucional”. En: *Trabajos Parlamentarios*. Cortes Generales, Madrid, 1980.
- TUR AUSINA, Rosario: “Efectividad del amparo tras la sentencia estimatoria”. En: *Garantía de Derechos y Jurisdicción Constitucional*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- VERA SANTOS, J. Manuel: “Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo”. En: *Derecho constitucional para el siglo XXI* (coord. Manuel Carrasco Durán, F. Javier Pérez Royo, Joaquín Urías Martínez y M. José Terol Becerra), Vol. 2., 2006.

8.1.2. *Jurisprudencia consultada.*

Sentencias de amparo del Tribunal Constitucional.

STC 58/1983, de 29 de junio de 1983.

STC 101/1983, de 18 de noviembre de 1983.

STC 51/1985, de 10 de abril de 1985.

STC 90/1985, de 22 de julio de 1985.

STC 59/1987, de 19 de mayo de 1987.

STC 118/1988, de 20 de junio de 1988.

STC 139/1988, de 8 de julio de 1988.

STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988.

STC 136/1989, de 19 de julio de 1989.

STC 36/1990, de 1 de marzo de 1990.

STC 119/1990, de 21 de junio de 1990.

STC 205/1990, de 13 de diciembre de 1990.

STC 81/1991, de 22 de abril de 1991.

STC 220/1991, de 25 de noviembre de 1991.

STC 242/1993, de 14 de julio de 1993.

STC 211/1994, de 13 de julio de 1994.

STC 41/1995, de 13 de febrero de 1995.

STC 44/1995, de 13 de febrero de 1995.

STC 169/1995, de 20 de noviembre de 1995.

STC 30/1997, de 24 de febrero de 1997.

STC 121/1997, de 1 de julio de 1997.

STC 145/1998, de 30 de junio de 1998.

STC 38/1999, de 22 de marzo de 1999.

STC 136/1999, de 20 de julio de 1999.

STC 185/1999, de 11 de octubre de 1999.

STC 27/2000, de 31 de enero de 2000.

STC 147/2000, de 29 de mayo de 2000.

STC 13/2001, de 29 de enero de 2001.

STC 107/2001, de 23 de abril de 2001.

STC 203/2001, de 15 de octubre de 2001.

STC 12/2002, de 28 de enero de 2002.

STC 177/2002, de 14 de octubre de 2002.

STC 107/2003, de 2 de junio de 2003.

STC 208/2003, de 1 de diciembre de 2003.

STC 226/2003, de 15 de diciembre de 2003.

STC 227/2003, de 15 de diciembre de 2003.

STC 141/2007, de 18 de junio de 2007.

STC 39/2008, de 10 de marzo de 2008.

STC 98/2009, de 27 de abril de 2009.

STC 155/2009, de 25 de junio de 2009.

STC 138/2012, de 20 de junio de 2012.

STC 176/2012, de 15 de octubre de 2012.

STC 88/2013, de 11 de abril de 2013.

STC 116/2013, de 20 de mayo de 2013.

STC 128/2014, de 21 de julio de 2014.

Autos de amparo del Tribunal Constitucional.

ATC 147/1982, de 22 de abril de 1982.

ATC 205/1990, de 17 de mayo de 1990.

ATC 52/1994, de 16 de febrero de 1994.

ATC 215/2000, de 21 de septiembre de 2000.

ATC 35/2001, de 23 de febrero de 2001.

ATC 125/2005, de 4 de abril de 2005.

ATC 235/2007, de 7 de mayo de 2007.

ATC 9/2012, de 13 de enero de 2012.

8.2. Anexos.

8.2.1. Cuadros estadísticos.

Cuadro n°1: Asuntos ingresados durante el año 2015¹²⁴, clasificados según el tipo de proceso.

Recursos de inconstitucionalidad	42
Cuestiones de inconstitucionalidad	113
Recursos de amparo	7.203
Conflictos positivos de competencia	5
Conflictos en defensa de la autonomía local	2
Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley	1
Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	3
<hr/>	
Total:	7.369

Cuadro n°2: Origen de los recursos de amparo ingresados.

Procedencia parlamentaria (art. 42 LOTC)	13
Procedencia jurisdiccional	7.190
Otros	68
<hr/>	
Total:	7.203

¹²⁴ Es el último año del que disponemos de las estadísticas oficiales del Tribunal Constitucional.