

RESTRICCIONES A LA ADMISIÓN A TRÁMITE DE
LOS RECURSOS DE AMPARO PARLAMENTARIOS.
COMENTARIO AL AUTO DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL 47/2018, DE 25 DE ABRIL, EN
EL RECURSO DE AMPARO NÚM. 2098-2017 (B.O.E.
NÚM. 130, DE 29 DE MAYO DE 2018)

RESTRICTIONS ON THE CONSIDERATION OF PARLIAMENTARY
APPEALS FOR LEGAL PROTECTION. COMMENT TO THE
CONSTITUTIONAL COURT ORDER 124/2018, OF APRIL 25,
CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUMBER
2098-2017 (B.O.E. NUM. 130, OF MAY 29, 2018)

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ
Letrado de las Cortes Generales
Profesor asociado de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

En el recurso de súplica del Ministerio Fiscal sobre inadmisión del recurso de amparo 2098-2017, promovido por un grupo parlamentario y un diputado de la Asamblea de Madrid en proceso parlamentario, el Tribunal Constitucional acuerda desestimarlo en tanto que considera que la inadmisión a trámite del citado recurso de amparo parlamentario es conforme al artículo 50.1 b) LOTC pues no presenta la dimensión de la especial trascendencia constitucional.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo parlamentario, especial trascendencia constitucional.

Artículos clave: art. 23 CE, arts. 49 y 50 LOTC.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 155/2009, 200/2014.

ABSTRACT

On the Public Prosecutor's appeal for reconsideration of the non-admission of the appeal for protection 2098-2017, promoted by a parliamentary group and a parliamentarian from the Assembly of Madrid in parliamentary process, the Constitutional Court decides to dismiss it. The Court justifies its decision because it deems the non-admission of such parliamentary appeal for protection compliant with article 50.1 b) of the Constitutional Court Organic Act (LOTC), given that it does not manifest the required dimension of special constitutional transcendence.

Key words: Constitutional Court, Parliamentary Appeal for Legal Protection, Special Constitutional Transcendence.

Key Articles: Art. 23 of the Spanish Constitution, Arts. 49 and 50 LOTC.

Related Constitutional Court Judgements: STC 155/2009, 200/2014.

I. ANTECEDENTES

El Auto que se comenta tiene su origen en un recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Fiscal frente a la inadmisión a trámite, mediante providencia de 24 de enero de 2018, del recurso de amparo interpuesto por un grupo parlamentario y un diputado de la Asamblea de Madrid frente a los acuerdos de 23 de enero de 2017 de la Mesa de la Diputación Permanente de la Asamblea (ratificados por acuerdo de la misma Mesa desestimando la solicitud de reconsideración presentada por el citado grupo parlamentario) de inadmisión a trámite de determinadas solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Investigación sobre corrupción política en la Comunidad de Madrid.

El recurso de amparo inicialmente interpuesto consideraba vulnerado el *ius in officium* reconocido en el art. 23.2 CE como consecuencia de la inadmisión a trámite por la Mesa de la Asamblea de diversas solicitudes de comparecencia. Así, se argumentaba que en la decisión de la Mesa de la Asamblea faltaba motivación suficiente y, en consecuencia, se había extralimitado en su función calificadora mediante la expresión de un juicio de oportunidad política. A su vez, los demandantes de amparo argumentaban que las solicitudes de comparecencia debían haberse admitido a trámite en tanto que, en contra de lo sostenido por la Mesa, el objeto de la Comisión de Investigación donde se pretendía que se sustanciaran tenía un objeto tan amplio que hubieran tenido cabida. Por otro lado, en el recurso de amparo interpuesto se argumentaba su especial trascendencia constitucional con apoyo en reiterada jurisprudencia constitucional.

El Tribunal Constitucional acordó no admitir a trámite el recurso de amparo en tanto que no apreció la especial trascendencia constitucional en el recurso, de conformidad con el art. 50.1 b) LOTC.

Es en este contexto en el que el Ministerio Fiscal interpone el recurso de súplica solicitando la admisión a trámite del recurso de amparo. En su recurso, el Ministerio Fiscal argumenta que en el citado recurso de amparo se da uno de los supuestos en los que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional. Así, haciendo acopio de la propia jurisprudencia constitucional, argumenta que los recursos de amparo parlamentarios

presentan la dimensión objetiva que está en el fundamento del presupuesto de admisión a trámite del art. 50.1 b) LOTC, en tanto que este tipo de recursos de amparo integra los mismos factores relevantes que determinan su especial trascendencia constitucional.

II. COMENTARIO

El comentario del presente Auto debe centrarse en la inadmisión a trámite de un recurso de amparo parlamentario y las consecuencias que tiene para la tutela de los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Tras la modificación de la LOTC mediante la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, en relación con los requisitos de admisión a trámite del recurso de amparo, que incorpora su dimensión objetiva, el Tribunal Constitucional ha ido asentando una consolidada doctrina de cómo ha de interpretarse el significado de la “especial trascendencia constitucional” – arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC– “que se apreciará 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”. La STC 155/2009 delimitó unos contornos más o menos precisos del significado que debía tener añadiendo criterios adicionales de interpretación. Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional reconoce el carácter dinámico del ejercicio de la jurisdicción y, en consecuencia, no es posible cerrar un elenco de causas o criterios de admisión o inadmisión, pues hay que tener presente “la necesidad de perfilar o depurar conceptos, redefinir supuestos contemplados, añadir otros nuevos o excluir alguno inicialmente incluido”. Así pues, el Tribunal Constitucional es claro cuando afirma que “aunque resulte verosímil la existencia de lesión subjetiva del derecho fundamental y sea cual sea la gravedad de ésta” no admitirá a trámite ningún recurso de amparo si no concurre en él el requisito objetivo de la especial trascendencia constitucional siendo éste, en consecuencia, de carácter sustantivo.

En la citada STC 155/2009, el Tribunal Constitucional hace una distinción –necesaria– entre los recursos de amparo parlamentarios y electorales y los restantes recursos de amparo. En este sentido, como cláusula de cierre para dotar de significado al requisito de la

especial trascendencia constitucional, consideró que “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” procedería su admisión a trámite.

Con posterioridad, también ha establecido criterios adicionales para considerar la admisión a trámite de estos amparos; a saber, el proceder continuado de un órgano rector de una Asamblea en la vulneración de derechos fundamentales (SSTC 200 y 202/2014 y 1/2015); la consideración del carácter novedoso de la cuestión planteada al no existir doctrina sobre la materia y, en consecuencia, requerir un pronunciamiento del Tribunal (SSTC 143/2016, 32/2017, 71/2017, 10/2018 y 27/2018); y que el asunto suscitado trascendiera al caso concreto dando ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina (SSTC 212/2016 y 11/2017).

Finalmente, en el caso de los recursos de amparo parlamentarios vendría justificada la admisión a trámite siempre por su propia naturaleza. Conviene recordar que las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios carecen de la posibilidad de ser recurridas ante la jurisdicción ordinaria, retrotrayéndonos, en consecuencia, a la vieja doctrina de los *interna corporis*, y, dada la notable limitación de garantías jurisdiccionales para hacer valer el derecho fundamental vulnerado, parecería razonable que se admitiesen a trámite. De otro lado, también hay que destacar que el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes entronca con el derecho a la participación política en los asuntos públicos de los ciudadanos (art. 23 CE) por lo que trasciende el caso concreto, dada, en palabras del Tribunal Constitucional, la “repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa pues excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra”.

A la vista de lo anterior, y hasta llegar al Auto que se comenta, parecía que la doctrina del Tribunal Constitucional era siempre favorable a la admisión a trámite de los recursos de amparo parlamentarios. Sin embargo, en el citado Auto, el Tribunal Constitucional afirma que, a pesar de la posición especial que tienen estos amparos, no

significa que “todos los recursos de amparo parlamentarios gocen en sí mismos de especial trascendencia constitucional por su naturaleza o en atención a los derechos que puedan verse afectados”, extendiendo tal conclusión a los recursos de amparo electorales.

El Tribunal Constitucional precisa que sólo son determinados amparos parlamentarios los que podrían tener consecuencias políticas generales que permitieran apreciar la dimensión objetiva de los requisitos de admisión a trámite y, para ello, habrá que valorar tal posibilidad caso a caso de manera justificada, contrastada y constatada en función de la pretensión planteada y la existencia de jurisprudencia previa al respecto. De hecho, el propio Tribunal reconoce que “el hecho de que con carácter previo se hayan admitido a trámite recursos de amparo que planteaban cuestiones idénticas o similares a la ahora formulada no abona en favor de su admisión, sino que, objetivamente, le resta justificación a tal pretensión”, reconociendo que ha habido decenas de decisiones de inadmisión a trámite de recursos de amparo parlamentarios y electorales por no satisfacer la carga procesal de la justificación de la especial trascendencia constitucional concluyendo que “el contenido inmanente de la demanda” no excusa aquella justificación.

A su vez, el Tribunal Constitucional recuerda, para este caso, que la cuestión de fondo planteada –la indebida e insuficiente motivación de las decisiones de un órgano de gobierno de una Asamblea en relación con la inadmisión a trámite de una solicitud de comparecencia y la competencia de control que los Reglamentos atribuyen a las Asambleas– ya ha sido objeto de una “abundante, específica y coherente doctrina expresada en la jurisprudencia constitucional (SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 107/2001, de 23 de abril; 177/2002, de 14 de octubre; 208/2003, de 1 de diciembre; 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril; 74/2009, de 23 de marzo; 98/2009, de 27 de abril; 190/2009, de 28 de septiembre, y 33/2010, de 19 de julio)”. Del mismo modo, considera que la doctrina proyectada sobre la cuestión de fondo no ha variado desde sus pronunciamientos iniciales (STC 161/1988), incluso habiendo sido reiterada en sentencias dictadas con ocasión de recursos de amparo interpuestos frente a decisiones del órgano de gobierno de la misma Asamblea Legislativa debido a su proceder continuado en contra de tal doctrina (con mención a las

SSTC 200, 201 y 202/2014 y 1 y 23/2015). Esta doctrina presenta las siguientes dimensiones: la identificación de los derechos fundamentales afectados con las decisiones de inadmisión cuestionadas; la relevancia constitucional de aquellos actos que afectan al *ius in officium* parlamentario; la legitimidad de las facultades de verificación y control de la regularidad jurídica y viabilidad procesal de las iniciativas parlamentarias que los reglamentos de las Cámaras atribuyen a sus órganos rectores; y, finalmente, el deber específico de motivar de forma lógica, adecuada y coherente las decisiones de rechazo o inadmisión de las solicitudes formuladas por los miembros de las Asambleas, sin que quepa realizar juicio de oportunidad política o mediante argumentos de índole material.

Para concluir, el Tribunal Constitucional señala que el caso planteado no permite profundizar, aclarar o complementar su doctrina sino únicamente aplicarla.

Las consideraciones más arriba expuestas nos llevan a hacer una valoración crítica de este aparente cambio de criterio. A pesar de que la jurisprudencia aportada por el Ministerio Fiscal es contundente sobre la línea constante de admisiones a trámite de recursos de amparo parlamentarios y siendo consciente de que “el contenido inmanente de la demanda” no puede suponer excusarse en la justificación de la especial trascendencia constitucional, no es menos cierto que todo recurso de amparo parlamentario, como ha quedado dicho, presenta una dimensión con consecuencias políticas generales de mayor o menor relevancia. Por ello, cuando el Tribunal Constitucional argumenta que cuando se planteen cuestiones “idénticas o similares” no se abona en favor de la admisión a trámite del recurso, parece desconocer la especialidad de los amparos parlamentarios antedicha por las siguientes razones.

El origen de la mayor parte de los recursos de amparo parlamentarios proviene de decisiones de inadmisión a trámite llevadas a cabo por los órganos de gobierno de las Asambleas e implica la vulneración del *ius in officium* reconocido en el art. 23.2 CE y, de conformidad con la propia jurisprudencia constitucional, del art. 23.1 CE; derecho fundamental que, en este contexto, presenta unos contornos bastante delimitados por la copiosa jurisprudencia constitucional. Esto conlleva que, de manera evidente, siempre nos encontraremos

ante cuestiones “idénticas o similares” –en todo caso, conceptos difícilmente precisables– pues la función de calificación y admisión a trámite es requisito *sine qua non* para la vida de una iniciativa. Así pues, atendiendo a tal criterio, el Tribunal Constitucional podría inadmitir de plano todo recurso de amparo parlamentario cuyo origen sea una decisión de inadmisión a trámite por un órgano de gobierno de una Asamblea y nunca estudiaría la cuestión de fondo “aunque resulte verosímil la existencia de lesión subjetiva del derecho fundamental y sea cual sea la gravedad de esta”, en sus propias palabras.

Por otro lado, lo anterior implica desconocer que cada iniciativa parlamentaria tiene una naturaleza diferente pues se dirige a cumplir las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas tanto los parlamentos como los propios parlamentarios e, incluso, utilizando el mismo vehículo para llevar a cabo la función constitucional, es difícil precisar su naturaleza “idéntica o similar”, lo que, al menos, debería propiciar una decisión de fondo, aunque fuese para no otorgar el amparo.

Finalmente, como ha quedado dicho, el Tribunal Constitucional ha manejado otros argumentos para la admisión a trámite de un recurso de amparo parlamentario, tales como el proceder continuado de un órgano rector de una Asamblea en la vulneración de derechos fundamentales. Este argumento, sin estar muy conectado con la especial trascendencia constitucional, supone un claro indicio de vulneración del derecho fundamental. De hecho, el propio Tribunal reconoce en el Auto que se comenta que es la misma Asamblea frente a cuya decisión se interpone el recurso de amparo la que ha motivado la apreciación de esta causa adicional de admisión a trámite. En consecuencia, ¿cómo puede saberse que no está incurriendo en la misma praxis? Y, en todo caso, ¿se dejaría de resolver el recurso de amparo parlamentario aun sabiendo que está llevando a cabo tal actuación por considerar que ya ha habido pronunciamientos previos del Tribunal Constitucional al respecto?

III. CONCLUSIONES

Conviene cerrar con unas conclusiones. Ha quedado dicho que los recursos de amparo parlamentarios presentan peculiaridades frente a los restantes recursos de amparo. Aunque es cierto que el Tribunal

Constitucional parece tener en cuenta esta cuestión, a mi juicio, no lo hace de manera suficiente.

La conclusión es clara: si esta nueva línea jurisprudencial se mantiene, la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de los parlamentarios va a verse notablemente cercenada ante la dificultad de plantear supuestos que tengan encaje en los criterios predeterminados por el Tribunal Constitucional.

Para evitar esta distorsión, los recursos de amparo parlamentarios y electorales deberían contar con una presunción de admisibilidad que sólo pudiera ser rota si no estuviese motivada la especial trascendencia constitucional. Esta motivación debería incluir el acopio de la doctrina jurisprudencial y la argumentación al caso concreto. De este modo, se estaría dando cumplimiento al requisito del art. 50.1 b) LOTC y el Tribunal Constitucional debería admitirlos a trámite. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha argumentado que las dimensiones materiales del objeto del recurso de amparo cuyo Auto se comenta han sido suficientemente estudiadas por su jurisprudencia. Si ello es así, nada obsta para que, en aplicación del art. 52 LOTC, la Sala defiera la resolución del recurso a una de sus Secciones al ser aplicable la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional pero, en ningún caso, justificar la inadmisión a trámite del recurso.

BIBLIOGRAFÍA

PÉREZ TREMPES, P. (2018). La especial trascendencia constitucional del recurso de amparo como categoría constitucional: entre «morir de éxito» o «vivir en el fracaso». *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 253-270.