

LAS GARANTÍAS DE LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS. EL CASO SINGULAR DEL ATC 177/2022

GUARANTEES OF THE RIGHTS OF MEMBERS OF PARLIAMENT.
THE SINGULAR CASE OF ATC 177/2022

M.^a Asunción GARCÍA MARTÍNEZ
Profesora titular honorífica de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0009-0007-9304-5759>

Fecha de recepción del artículo:

Fecha de aceptación y versión final:

RESUMEN

El ATC 177/2022 de admisión a trámite de un recurso de amparo parlamentario ha suscitado una viva polémica doctrinal centrada en dos cuestiones: la firmeza del acto parlamentario objeto del recurso y la intrusión del Tribunal Constitucional en un procedimiento legislativo en curso. Más allá de la controversia concreta, del Auto se desprende la insuficiencia de las vías parlamentarias de garantía del derecho al ius in officium de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y la necesidad imperiosa de cubrir esta laguna no solo en los Reglamentos de las Cámaras nacionales sino también en los comportamientos de los órganos llamados a garantizar aquel derecho.

Palabras clave: ius in officium, garantías parlamentarias, recurso de reconsideración, amparo parlamentario, inviolabilidad, autonomía.

ABSTRACT

The ATC 177/2022 admitting a parliamentary appeal for protection (in Spanish, Recurso de Amparo parlamentario) has given rise to a lively doctrinal controversy centred on two questions: the firmness of the parliamentary act that is the object of the appeal and the intrusion of the Constitutional Court into an ongoing legislative procedure. Beyond the specific controversy, the

Order reveals the inadequacy of the parliamentary means of guaranteeing the right to ius in officium of Members of Parliament (Article 23.2 CE) and the imperative need to fill this gap not only in the Standing Orders of each Chamber, but also in the conduct of the bodies responsible for guaranteeing this right.

Keywords: ius in officium, parliamentary guarantees, appeal for reconsideration, parliamentary protection, inviolability, autonomy.

SUMARIO: I. EL ATC 177/2022 Y SUS CIRCUNSTANCIAS. II. UNA BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DE FONDO. III. LA PROBLEMÁTICA CUESTIÓN PROCEDIMENTAL DEL ATC 177/2022. IV. EL ESTATUTO Y LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS. V. LA NORMATIVA REGLAMENTARIA COMO MECANISMO PARLAMENTARIO DE GARANTÍA DEL *IUS IN OFFICIUM*. LA PROBLEMÁTICA DE SU APLICACIÓN. VI. EL RECURSO PARLAMENTARIO DE RECONSIDERACIÓN Y SU REGULACIÓN. VII. EL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO Y EL ATC 177/2022. 1. *La problemática firmeza del acto parlamentario.* 2. *Las condiciones de efectividad de los recursos, en particular de los recursos en sede parlamentaria.* 3. *El ámbito de la inviolabilidad y autonomía de la Cámara.* VIII. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. EL ATC 177/2022 Y SUS CIRCUNSTANCIAS

El Pleno del Tribunal Constitucional aprobó el 19 de diciembre de 2022 el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 177/2022 en el que admitió a trámite el Recurso de Amparo 8263/2022 interpuesto por una serie de diputados del Congreso de los Diputados contra la decisión de la Mesa de la Comisión de Justicia de admisión a trámite de dos enmiendas al articulado en una proposición de ley orgánica. La decisión del Tribunal, la singularidad de las circunstancias procesales y los efectos del Auto en la actividad parlamentaria han suscitado diversas reacciones tanto en el ámbito parlamentario como entre la doctrina. A la autora de este artículo le ha llevado a plantearse una cuestión derivada referida a las fórmulas de garantía de los derechos de los parlamentarios que integran el núcleo esencial de su derecho al ejercicio del cargo, que considero que es el núcleo principal del citado Auto.

Las causas alegadas en el recurso en cuestión son, de forma muy resumida, primera, la admisión a trámite de dos enmiendas sin conexión material con la proposición de ley orgánica objeto de tramitación en la Cámara y, segunda, la vulneración del derecho fundamental de los recurrentes al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 Constitución Española (CE)), concretamente de sus derechos de participación dada la imposibilidad de tener conocimiento previo de dichas enmiendas, viéndose además afectado el derecho a debatirlas de forma particularizada ya que se incorporaron después de su toma en consideración y que el objeto del debate en comisión se redujo al dictamen de la comisión, al que ya se habían incorporado ambas enmiendas.

No es la primera vez que se plantean ante el Tribunal Constitucional (TC) recursos de amparo denunciando la inadmisión, o la admisión, a trámite de enmiendas. La singularidad del Auto que comentamos ha sido su respuesta a una situación procesalmente insólita ante la duda del carácter formal del acto parlamentario denunciado, a los que hay que añadir la adopción de medidas cautelares, lo que sin ser inédito en el ámbito parlamentario tampoco ha sido frecuente.

El recurso de amparo en cuestión tiene una doble vertiente, la material o de fondo y la procedimental, unidas ambas en el tronco

común de la denuncia de la vulneración de su derecho fundamental al ejercicio de su función parlamentaria de los recurrentes (art. 23.2 CE). La respuesta del Auto viene referido lógicamente a la faceta procesal y evidentemente tiene más interés que el objeto material del recurso sobre la naturaleza del derecho de enmienda como elemento clave del derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que ha sido ya objeto de resoluciones constitucionales. Por ello mi reflexión se centra en la vertiente procedimental, si bien no me resisto a hacer previamente una sucinta reflexión en relación con el objeto material del recurso de amparo, que en definitiva es el que determina el derecho denunciado como vulnerado y cuya protección se solicita.

II. UNA BREVE REFERENCIA A LA CUESTIÓN DE FONDO

La controversia que es causa del recurso de amparo tiene su origen en la calificación y admisión a trámite por la Mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de dos enmiendas parciales (61 y 62) presentadas a la proposición de «Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso» tramitada por el procedimiento de urgencia.

Tiene sentido la cita del largo título de la proposición de ley orgánica ya que la razón de fondo del recurso es la denuncia de la decisión de la Mesa de la comisión por entender que las dos enmiendas cuestionadas tenían por objeto modificar determinados preceptos de la Ley Orgánica (LO) del Poder Judicial y de la LO del Tribunal Constitucional (LOTC), afectando a aspectos institucionales de estos dos órganos constitucionales del Estado, sin ninguna conexión material entre los contenidos de las dos enmiendas parciales y el objeto específico de la proposición de ley orgánica en tramitación. A juicio de los recurrentes la Mesa habría hecho un uso fraudulento de la normativa reguladora del procedimiento legislativo, más si se tiene en cuenta la existencia de un informe de los letrados de la Cámara contrario a la admisión a trámite de ambas enmiendas por ausencia evidente de conexión de homogeneidad.

Con ello se plantea la ortodoxia de una de las funciones más delicadas de la Mesa, que es elemento clave en la función legislativa del Parlamento. En palabras de Sánchez Navarro (1995, p. 80) el poder de enmienda supone la más importante manifestación de la función colegisladora del Parlamento. El derecho de enmienda, que es uno de los elementos que dan sentido al procedimiento legislativo y a la legitimación de la ley, es contenido esencial e indiscutible del derecho de los parlamentarios (y de los grupos parlamentarios) del ejercicio del cargo (Redondo García, 1997, p. 385) así como del *status* constitucional del parlamentario (Redondo García, 2001, pp. 444 y ss).

Si nos atenemos a la jurisprudencia consolidada del TC referida a las condiciones del ejercicio del derecho de enmienda, sintetizadas por Vidal Pardo (2022)¹, resulta patente la carencia de la exigencia del requisito de homogeneidad entre la materia propuesta en la iniciativa y la de las enmiendas al articulado que pretenden insertarse en aquella, como por otra parte lo confirmó el informe de los letrados de Congreso que no fue tenido en cuenta por la Mesa de la comisión, que ignoró también los numerosos fallos del TC, básicamente en recursos de amparo², en los que concluye que la admisión a trámite (y en su caso aprobación) de enmiendas carentes de la más mínima homogeneidad material conculca el *ius in officium* de los parlamentarios.

La función, que es competencia de la Mesa de la Cámara, o en su caso de las comisiones³, constituye una de sus principales competencias, y es posiblemente la que tiene mayor trascendencia y riesgo de parcialidad desde el momento en que, como afirma el TC (STC 38/1999), tiene una incidencia primaria en la viabilidad

¹ En un artículo publicado en el diario ABC el 14 de diciembre de 2022 sintetiza tres condiciones: a) correlación material o lógica con la iniciativa; b) Imposibilidad de alterar el objeto de una iniciativa por medio de enmiendas parciales presentadas después de la toma en consideración; c) el margen de apreciación de la Mesa sobre la conexión material de las enmiendas con el objeto de la iniciativa legislativa no es ilimitado y debe motivarse justificadamente Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 119/2011).

² Entre otras, Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 23/1990; 103/2008; 119/2011; 172/2020; AATC 118/1990, 275/1993; 118/1999.

³ Algunos Parlamentos autonómicos especifican en sus Reglamentos esta competencia de las Mesas de las Comisiones, pero en todo caso se sobreentiende.

del ejercicio del derecho al *ius in officium* de los parlamentarios, no siendo el derecho de enmienda «un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación (de los ciudadanos) del artículo 23.1 CE» (STC 119/2011). La admisión, o no, de las iniciativas parlamentarias es clave en la vida de la Cámara y la imparcialidad en su ejercicio por parte de la Mesa es vital para que aquellas se tramiten, al margen de que se aprueben o no posteriormente por la Cámara.

Los recursos de amparo parlamentarios denunciando «la posible extralimitación» de la Mesa en esta función (STC 208/2003), superan ampliamente los referidos a otras cuestiones parlamentarias y han dado lugar a una nutrida doctrina constitucional⁴ que en definitiva versa sobre el equilibrio entre el ámbito que abarca la capacidad de actuación de la Mesa y el respeto a los derechos de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios en el ejercicio de sus funciones (SSTC 81/1991; 36/2006), doctrina que parece que tendría que ser tenida en cuenta por la Mesa en el momento de tomar sus decisiones para impedir que bajo la apariencia de una resolución técnica adoptada con criterios objetivos se pueda ocultar desde una incorrecta valoración de la iniciativa hasta una motivación política discriminatoria, sea por denegarla o por aceptarla. En cualquier caso, el resultado es que se imposibilita o condiciona el debate en la Cámara, que se ve sustituida por la Mesa en sus funciones propias.

De la función de calificación y admisión a trámite depende la viabilidad y la posible efectividad de la función parlamentaria por lo que en los Parlamentos, caracterizados por el pluralismo político, y más si ese pluralismo deriva en una acusada fragmentación, es esencial que la calificación se haga «de acuerdo con las normas establecidas en el Reglamento», como afirman prácticamente todos los Reglamentos parlamentarios, como garantía de que la decisión respecto de las pretensiones planteadas por los parlamentarios y grupos parlamentarios será ajustada a derecho, es decir al Regla-

⁴ En un primer momento el TC limitó la capacidad de decisión de la Mesa a un control formal limitado a la verificación de la regularidad reglamentaria y la viabilidad procesal de las iniciativas (SSTC 161/1988; 205/1990; 38/1999; 90/2005, ATC 181/2006), si bien en otras resoluciones incorporó la posibilidad a ciertas facultades de control material, incluyendo así un cierto criterio valorativo (ATC 155/1993, SSTC 95/1994, 78/2006).

mento, lo que se traduce *prima facie* en que tiene que ser motivada y suficientemente justificada.

La exigencia de conexión material iniciativa-enmienda, clave en la función legislativa, la imponen la lógica parlamentaria y la diferente naturaleza de la iniciativa legislativa y del derecho de enmienda. Siendo dos formas diferentes de iniciativa difieren de forma sustancial⁵; la iniciativa legislativa no es un derecho sino una legitimación específica, constitucional, estatutaria o reglamentaria, en virtud de la cual la propuesta material de la iniciativa es libre para su autor, mientras que el derecho de enmienda, que es un auténtico derecho nuclear de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios, está supeditado a la materia propuesta en la iniciativa, respecto de la que pueden proponer alteraciones en su regulación pero no en la materia a regular (García-Escudero Márquez, 2006, pp. 231-243); en esta línea el ATC 118/1999 afirma que «correlación material entre la enmienda y el texto enmendado como condición de procedibilidad es inherente al carácter subsidiario o incidental por su propia naturaleza de toda enmienda respecto del texto enmendado». De forma práctica y casuística expone Arce Janáriz (1997, pp. 378, 379) lo que puede y debe ser evitado en el devenir parlamentario en virtud de la exigencia de la congruencia.

Tan evidente es la naturaleza de la enmienda que se formaliza en no pocos Parlamentos e incluso en algún texto constitucional⁶. Lamentablemente los Reglamentos de casi todas las Cámaras españolas, incluidos los del Congreso y el Senado, no incorporan la exigencia de homogeneidad, que solo está presente de forma expresa en dos Reglamentos autonómicos (art. 166.1 RAs. Extr y art. 128.8 RPar Nav).

⁵ Ello pese a que en las SSTC 99/1987 y 194/2000, referidas ambas a la denuncia de enmiendas sin conexión con la iniciativa en un recurso de inconstitucionalidad y una cuestión interna de inconstitucionalidad, el TC identifica materialmente el derecho de enmienda con el de iniciativa legislativa entendiendo que «no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma que establezca delimitación material (entre ellas)»; en otras resoluciones el TC ha rectificado esta apreciación.

⁶ En Francia, los Reglamentos del Senado (art. 48) y de la Asamblea Nacional (art. 98) prohíben los *cavaliers legislatifs*, lo que también es norma en la Cámara de los Comunes inglesa, en el Bundestag alemán o en el Congreso de los Estados Unidos. La Constitución francesa, en la reforma de 2008, incluye la prohibición de enmiendas sin conexión material con la iniciativa (arts. 41 y 45).

El derecho de enmienda tiene límites constitucionales⁷ y el silencio reglamentario no excusa del cumplimiento del requisito de homogeneidad, como afirma el Tribunal Constitucional en su STC 118/1999, que en su Fundamento Jurídico (FJ) 5 afirma la competencia de la Mesa para pronunciarse sobre la homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas legislativas a enmendar para su inadmisión (y evidentemente para su admisión) no solo en los supuestos en los que el Reglamento de la Cámara lo tenga previsto de manera expresa (STC 23/1990; ATC 275/1993), sino también en aquellos casos en los que no se establezca una previsión concreta al respecto (ATC 118/1999). Por supuesto, el margen de calificación que tiene la Mesa de la Cámara en el ejercicio de esta competencia no excluye, más bien al contrario impone, la necesidad de que sus pronunciamientos tengan que ser motivados (SSTC 119/2011; 59/2015) estando los órganos de la Cámara obligados a hacer una interpretación restrictiva de las normas limitadoras de los derechos que integran el estatuto de los parlamentarios (SSTC 5/1983; 10/1983; 27/2018).

La amplia actividad procesal del TC al respecto pone de relieve la singularidad de esta función, al tiempo que su dificultad. En primer lugar porque la doctrina constitucional no obliga únicamente a la Mesa, sino también al parlamentario o grupo parlamentario a la hora de presentar enmiendas parciales, dado que su interés primordial puede ser, y con frecuencia lo es, el fin político que se pretende alcanzar con prioridad sobre la ortodoxia de las enmiendas; evidentemente la finalidad de las enmiendas es proponer objetivos políticos, en definitiva esta es su función, pero tanto las mayorías como las minorías enmendantes deberían ser conscientes de la propia limitación que el significado del derecho de enmienda impone a sus contenidos⁸. Pero la segunda dificultad con que se enfrenta la garantía de la procedibilidad correcta de las enmiendas se encuentra en la responsabilidad del órgano calificador, la Mesa, cuya obligación debería hacerle actuar como forma de control de aquellas prioridades políticas totalmente legítimas pero solo en la medida en que se canalicen de forma correcta.

⁷ STC 155/2017.

⁸ En este sentido la STC 23/1990 desestima el amparo solicitado entendiendo que con el contenido de la enmienda presentada «se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito en otro proyecto de ley ... sin la legitimación de los requisitos precisos».

La fórmula genérica de calificar con arreglo al Reglamento que parece establecerse como límite y garantía de la función calificadora debería ser, bien aplicada, efectiva respecto de la racionalidad del ejercicio de esta función por parte de la Mesa, pero en el Parlamento es difícil poner puertas al campo y la inventiva parlamentaria se traduce en multitud de situaciones que no siempre se pueden encuadrar en la norma. De aquí el fraude procedimental que supone presentar enmiendas al articulado sin conexión material con la iniciativa, utilizando la vía de la enmienda para lo que es materialmente una verdadera iniciativa legislativa, eludiendo sus requisitos formales, entre ellos la toma en consideración (García Martínez, 2001, p. 2150). Cuando los parlamentarios o los grupos parlamentarios presentan enmiendas en estas condiciones cometen un fraude, y cuando la Mesa admite a trámite enmiendas en aquellas condiciones, no solo no evita el fraude sino que lo agrava al cometer un nuevo fraude, exponencialmente más amplio y grave, dado su repercusión en los derechos de los parlamentarios y en la misma función legislativa.

III. LA PROBLEMÁTICA CUESTIÓN PROCEDIMENTAL DEL ATC 177/2022

A la luz de los antecedentes que derivan tanto de la lógica parlamentaria como de la doctrina constitucional, a la que hemos hecho una sucinta referencia en páginas anteriores, parece defendible avalar la improcedencia de la decisión de la Mesa de la comisión al admitir a trámite las dos enmiendas cuestionadas; en cualquier caso la decisión definitiva queda en manos del Tribunal Constitucional cuando dicte la sentencia correspondiente.

Para abordar la problemática procedimental del ATC 177/2022 es imprescindible hacer previamente una relación de las actuaciones concretas que desembocan en la presentación del recurso de amparo por parte de una serie de diputados del Grupo Parlamentario Popular.

Ante la decisión de la Mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022 de admitir a trámite las dos enmiendas en cuestión, los diputados afectados presentaron, al amparo del artículo 31.2 del Reglamento del Congreso (RC), el mismo día 12 una solicitud de reconsideración, reconsideración no resuelta al negarse el presidente

de la Mesa de la Comisión de Justicia a convocarla de forma inmediata el día siguiente.

En el orden del día de la sesión de la Comisión de Justicia, convocada para el día 15 de diciembre, se incluía el debate de la proposición de ley orgánica referida, y por tanto de las enmiendas cuestionadas, lo que supondría su aprobación definitiva. En consecuencia, la decisión del presidente de la comisión de no convocar la Mesa antes de dicha fecha suponía que se impedía de hecho, primero, que la reconsideración solicitada pudiera afectar a la tramitación de las enmiendas cuestionadas, y, segundo, que los recurrentes pudieran interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional ya que, al no haber tenido respuesta la solicitud de reconsideración, no había ningún acto firme que recurrir al no cumplirse la exigencia del artículo 42 LOTC.

Pese a ello los recurrentes optaron por presentar el recurso de amparo el día 14 de diciembre: 1.º, contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre, de admisión a trámite de las citadas enmiendas; y 2.º, contra el acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia de 13 de diciembre de no convocar a la Mesa para resolver la solicitud de reconsideración del citado acuerdo con la premura que las circunstancias exigían.

En el recurso de amparo, además de la denuncia aludida y dada la inmediatez de la fecha de convocatoria de la sesión de la Comisión de Justicia, los demandantes solicitaron al Tribunal la adopción de la suspensión cautelar *inaudita parte* de la tramitación de dos las enmiendas (art. 56.6 LOTC) «independientemente del momento en que se encuentre el procedimiento legislativo» por entender que en caso contrario las Cámaras aprobarían dichas enmiendas con lo que la vulneración al ejercicio del cargo de los recurrentes sería irreparable y quedaría sin objeto el amparo solicitado. Las medidas cautelares fueron aplicadas por el TC, pero como el Auto se publicó el 19 de diciembre y la sesión de la comisión en el Congreso, en la que se aprobaron las dos enmiendas en cuestión, ya se había celebrado, dichas medidas se aplicaron a la tramitación de la proposición de ley orgánica en el Senado, donde efectivamente concluyó la tramitación y aprobación de la norma, sin que pudieran debatirse, ni en consecuencia aprobarse, las dos enmiendas cuestionadas.

No ha sido esta la primera vez en que el Tribunal Constitucional ha autorizado medidas de suspensión cautelar de actividades parlamentarias⁹, pero su repercusión en este caso ha sido objeto de viva polémica dado que las medidas cautelares *inaudita parte* se aplicaron en un procedimiento legislativo en una Cámara de las Cortes Generales, lo que supuso la injerencia del Tribunal Constitucional en la función legislativa en curso. Buena parte de los argumentos de los personados y de los votos particulares al ATC 177/2022 reprocharon la existencia de un control previo de constitucionalidad como resultado de la decisión del Tribunal al admitir a trámite el recurso de amparo, contradiciendo la naturaleza del control establecido en el artículo 161.1a) CE y en el título II LOTC.

El relato factual y cronológico se hace indispensable para abordar el análisis del contenido procedimental del auto que comentamos, y a partir de él exponer una serie de cuestiones referidas a la garantía del derecho de los parlamentarios al ejercicio del *ius in officium* reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución.

Desde este punto de vista, el análisis que se intenta llevar a cabo pretende abordar cuatro cuestiones: primera, el derecho fundamental al *ius in officium* de los parlamentarios; segunda, las fórmulas parlamentarias en su función de garantía de tales derechos; tercero, los mecanismos procedimentales específicos de garantía en sede parlamentaria; y cuarta, los requisitos de acceso al amparo parlamentario como última fórmula procesal nacional de garantía.

IV. EL ESTATUTO Y LOS DERECHOS DE LOS PARLAMENTARIOS

El estatuto de los parlamentarios se integra por el conjunto de prerrogativas, competencias, derechos y deberes que les reconocen la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras y que, una vez conferidos en una norma (constitucional, estatutaria o reglamentaria) «pasan a formar parte del *status* propio del parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas directamente ante el Tribunal Constitucional» (García Roca, 2018, p 526). Este conjunto

⁹ De forma relevante, los dos incidentes de ejecución presentados por el Gobierno en la situación parlamentaria anómala durante el procés catalán a los que dieron respuesta los AATC 123 y 124/2017, de 19 de septiembre.

de prerrogativas, derechos y deberes actúan como garantías de la función parlamentaria que asumen los miembros de las Cámaras, en la que repercuten de forma directa desde el momento en que, a su amparo, la Cámara forma su voluntad a través del debate libre y el contraste de argumentos y opciones políticas por parte de sus miembros.

Del estatuto de los parlamentarios derivan la serie de facultades concretas que determinan sus posibilidades de actuación en las Cámaras, facultades que en definitiva se configuran como derechos integrados en el desempeño de la función parlamentaria que asumen a partir de su elección y de forma efectiva desde la toma de posesión del cargo. Desde el primer momento, sobre todo a partir de la inclusión del recurso de amparo parlamentario en el artículo 42 LOTC, se planteó por la doctrina la cuestión sobre la posible naturaleza fundamental de aquellos derechos de los parlamentarios vinculadas a las competencias del órgano en cuestión, doctrina por supuesto no unánime¹⁰. En fecha temprana Torres Muro los calificó como derechos, e incluso como derechos públicos subjetivos, y como forma de blindaje de las minorías parlamentarias frente a las mayorías (1988, pp. 259-268)¹¹.

En la posible consideración de los derechos de los parlamentarios como derechos fundamentales han sido sin duda decisivos en España dos factores, el enunciado del artículo 23 de la Constitución, en sus dos apartados, y la ya citada inclusión en la LOTC del artículo 42 reguladora del recurso de amparo parlamentario¹², a partir del cual el Tribunal Constitucional ha formulado cuantiosa doctrina referida a las diferentes competencias que se pueden integrar en el estatuto del parlamentario y en su derecho al ejercicio de la función parlamentaria que le corresponde.

La dimensión expansiva de la formulación constitucional del artículo 23 se percibió muy pronto, y el uso que ha hecho el

¹⁰ Críticos con su consideración como derechos fundamentales, admitiendo la lógica de su garantía por el TC, Biglino Campos (1993), pp. 53 y ss; Jiménez Campo (1997), pp. 219 y ss., entre otros.

¹¹ El autor aborda una sucinta y temprana relación de las distintas posturas doctrinales al respecto.

¹² Sobre el significado de la naturaleza que supone la competencia que el art. 42 atribuye al TC, *vid* Jiménez Campo (1997) pp. 222 y ss.

Tribunal Constitucional del mismo al conectar sus dos apartados ha confirmado aquella proyección más allá de la literalidad del precepto constitucional.

El artículo 23.2 CE consagra, en términos generales, como fundamental el derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad, pero al referirse de forma específica al ejercicio de cargos representativos parlamentarios, sea en el ámbito nacional o autonómico, el Tribunal Constitucional ha conectado decidida y reiteradamente este derecho con el enunciado del primer apartado del artículo 23, el derecho de los ciudadanos al ejercicio de las funciones públicas por medio de sus representantes. La consecuencia es que la vulneración de los derechos y facultades de los parlamentarios, que en sí mismos no suponen necesariamente derechos fundamentales sino competencias, en la medida en que integran su *ius in officium* (que sí es un derecho fundamental) no se proyecta solo en la vulneración personal del derecho del parlamentario o del grupo parlamentario al ejercicio de las funciones que le son propias, sino que extiende sus efectos a la vulneración del derecho fundamental de los ciudadanos a ser representados en condiciones de igualdad. Son numerosas las SSTC en este sentido¹³, lo que supone, como se ha indicado, la proyección ampliada del derecho al ejercicio de las competencias que integran el *ius in officium* y el agravamiento de su vulneración.

Respecto de la proyección del derecho consagrado por el artículo 23 CE en sus dos apartados en los derechos de los parlamentarios resulta imprescindible tener en cuenta que la estructura interna de los Parlamentos tiene poco que ver con la existente en los primeros Parlamentos liberales organizativa y funcionalmente constituidos en función de los parlamentarios individualmente considerados. Ya desde finales del XIX, y desde luego a lo largo del XX, los Parlamentos se han articulado sobre los grupos parlamentarios, conectados directamente con los partidos políticos, y está fuera de duda que dichos

¹³ La incidencia directa de las funciones en el derecho de los parlamentarios al ejercicio de su cargo (art. 23.2 CE) con el de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) se sustenta en que «con independencia de que la iniciativa prospere en el Pleno, su solo debate cumple la muy importante función de permitir a los ciudadanos representados tener conocimiento de lo que piensan sus representantes...» (STC 124/1995, FJ 3); entre otras, SSTC 5/1983, FJ 4; 32/1985, FJ 3.

grupos, pese a no ser titulares del mandato representativo, sí lo son de buena parte de las funciones y competencias parlamentarias, en ocasiones incluso como titulares únicos¹⁴. La consecuencia es que el contenido y significado del *ius in officium* no puede predicarse solo respecto de los parlamentarios sino que también configuran y garantizan facultades y competencias de los grupos parlamentarios, como evidencia la existencia de numerosos recursos de amparo presentados directamente por grupos parlamentarios, admitidos a trámite y resueltos por el Tribunal Constitucional¹⁵.

Sin duda los derechos consagrados en los dos apartados del artículo 23 CE tienen la naturaleza de fundamentales si bien son de configuración legal o reglamentaria en su caso¹⁶. La cuestión radica en si todos los derechos y competencias que integran el *ius in officium* de los parlamentarios comparten aquella naturaleza y pueden en consecuencia ser objeto de recurso de amparo en virtud del enunciado del artículo 53 CE¹⁷. La realidad es que el precepto constitucional se limita a establecer los sistemas de garantía de determinados derechos, sin cuestionar que tales derechos sean o no fundamentales (Díez-Picazo Giménez, 2018, pp. 2144-2146) lo que supone que la función garantista del precepto constitucional debe ser valorado a partir de la concepción institucional de los derechos fundamentales, subjetiva en cuanto que otorgan facultades concretas a sus titulares, y objetiva como encarnación de valores básicos del ordenamiento, lo que en realidad evita tener que distinguir entre derechos fundamentales y garantías institucionales (Redondo García, 2001, pp. 435-443; Díez-Picazo Giménez, 2018, pp. 2150-2151).

El conjunto de los derechos, competencias y facultades que integran el estatuto del parlamentario y configuran su derecho al ejercicio del cargo, no pueden catalogarse como derechos subjetivos, ni del

¹⁴ El TC afirma que el derecho a constituir grupos parlamentarios pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, ya que en los Parlamentos actuales son entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara (SSTC 64/2002, 141/2007).

¹⁵ Entre otras, STC 118/1995.

¹⁶ Jiménez Campo (1997, pp. 222-224) cuestiona, o más bien precisa, el concepto del derecho del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal.

¹⁷ Véase una buena exposición de las posiciones doctrinales en Redondo García (2001) pp. 418 y ss.

parlamentario ni del grupo parlamentario, toda vez que no responden a un interés personal del parlamentario sino que se articulan en el interés de la Cámara para el cumplimiento de sus funciones parlamentarias, atribuidas por la Constitución, por el respectivo estatuto autonómico o por el Reglamento de la Cámara correspondiente. La cuestión es que esto no rebaja el nivel de importancia de los derechos de los parlamentarios al ejercicio de su función, e incluso puede darles, al menos a algunos de tales derechos, una dimensión que trasciende de lo singular al articularlos como garantía del ejercicio correcto de las funciones que tiene encomendado el Parlamento, función que solo puede llevarse a término por medio de la actividad de los parlamentarios en el ejercicio de las funciones que integran su *ius in officium* (que sí es un verdadero derecho fundamental) como actividad preordenada básicamente en los Reglamentos parlamentarios.

La cuestión de fondo no radica, pues, en si los derechos de los parlamentarios son verdaderos derechos o derechos fundamentales, sino en el hecho de que son derechos reaccionales que permiten a sus titulares el acceso a vías concretas para su protección en los casos en que sus derechos puedan haber sido ignorados y vulnerados. Como afirma el Tribunal Constitucional ya desde sus primeras sentencias (SSTC 1/1981, 25/1981, 82/2000) la finalidad esencial del amparo constitucional es, por medio del recurso singular, abrir la posibilidad de que el intérprete supremo de Constitución actúe en garantía de los derechos y libertades constitucionales y de la defensa objetiva de la Constitución.

Resultado de esta naturaleza de los derechos (fundamentales o no) que articulan el derecho fundamental al *ius in officium* es la necesidad, y la obligación, de establecer vías específicas de garantía de aquellos derechos que se pueden articular tanto en sede parlamentaria como en sede jurisdiccional. A ellas nos referiremos en páginas posteriores, si bien en este momento haré una referencia al significado de la garantía jurisdiccional que ofrece el recurso de amparo parlamentario en relación con la posibilidad de catalogar como fundamentales el conjunto de derechos que se atribuyen a los parlamentarios en el ejercicio del cargo.

Como he indicado, el segundo elemento que ha contribuido a la consideración de los derechos de los parlamentarios como fun-

damentales es la implementación en la LOTC del recurso de amparo para su protección y garantía (art. 42). ¿Los convierte este recurso de amparo en derechos fundamentales? La dicción específica del artículo 161.1b) CE y su remisión al 53.2, a la que he aludido antes, parecería considerar que todos los contenidos de los derechos integrados en el artículo 14 y la sección primera del capítulo segundo tendrían que tener naturaleza fundamental. La realidad es que muy difícilmente podrían considerarse todos los enunciados a los que nos referimos como derechos fundamentales; baste el solo ejemplo del artículo 26 CE cuando prohíbe los tribunales de honor; en mi opinión es imposible catalogar el contenido de este precepto constitucional no ya entre los derechos fundamentales, sino incluso entre los derechos.

El hecho de que el ordenamiento habilite una garantía específica para determinados supuestos no les reviste de la naturaleza propia de un derecho fundamental, y este es sin duda el caso de la protección que el legislador orgánico ha conferido a los derechos que integran el *ius in officium* de los parlamentarios, ofreciéndole de esta manera una garantía jurisdiccional reforzada, que por otra parte es la única garantía jurisdiccional posible dado que la inviolabilidad parlamentaria impide la actuación de la jurisdicción ordinaria en el ámbito de las Cámaras. Y no es esta la única vez en que nos encontramos con la fórmula garantista del amparo constitucional al margen de que su objeto pueda ser cuestionado como derecho fundamental, ya que en una situación, no idéntica pero sí asimilable, se ha articulado un recurso de amparo en relación con las iniciativas legislativas populares, que es un supuesto de legitimación y no de derecho fundamental¹⁸.

En la articulación constitucional del derecho al *ius in officium* es indispensable tener en cuenta que en la Constitución, junto al

¹⁸ El art. 6 de la LO Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular legitima a la Comisión Promotora a presentar un Recurso de Amparo (RA) por la vía del art. 42 LOTC frente a la decisión de la Mesa del Congreso de inadmisión de la proposición de ley popular. Aunque, al hilo del art. 6, en ocasiones se ha defendido que la iniciativa legislativa popular constituye un derecho fundamental (que solo podría deducirse del art. 23.1 CE), la realidad es que el verdadero significado de este recurso de amparo radica solo en la necesidad de articular una vía de protección judicial de los promotores frente a un acto no normativo de un órgano parlamentario, la Mesa, que no podría ser recurrido ante ningún órgano jurisdiccional ordinario, sin que esto modifique la naturaleza de la iniciativa legislativa popular para convertirla en derecho fundamental.

artículo 23.2, existe el artículo 14 que tiene una incidencia directa y decisiva en el derecho de los parlamentarios al ejercicio del cargo en condiciones de igualdad. La referencia explícita al principio y derecho consagrado en el artículo 14 desvincula a todos los derechos y competencias que integran el *ius in officium* de los parlamentarios de su posible naturaleza de derechos reglamentarios (Jiménez Campo, 1997, pp. 222-224) y establece un canon para catalogar los diferentes derechos que integran la función parlamentaria en razón de su vinculación, o no, con el principio de igualdad, que es en definitiva el que califica como fundamentales, y por lo tanto dignas de protección constitucional, únicamente a las competencias integradas en el *ius in officium* afectadas por el derecho consagrado constitucionalmente (Gómez Corona, 2008, pp. 145-147). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido reiterativa en la exigencia de la aplicación del principio constitucional de la igualdad en la actividad derivada de los procedimientos parlamentarios, principio que resulta esencial en una institución caracterizada por la fragmentación política y funcional que se traduce en la necesaria adecuación a una estructura articulada sobre la existencia de mayorías y minorías.

Alguna alusión haré a esta cuestión al referirme a los procedimientos parlamentarios en su función garantista.

V. LA NORMATIVA REGLAMENTARIA COMO MECANISMO PARLAMENTARIO DE GARANTÍA DEL *IUS IN OFFICIUM*. LA PROBLEMÁTICA DE SU APLICACIÓN

Como la existencia de fórmulas de garantía de la efectividad de los derechos que integran el derecho al ejercicio del cargo de los parlamentarios es indispensable, la más elemental lógica exige que sean las Cámaras las primeras obligadas a asumir esta obligación.

La capacidad de autorregulación de las Cámaras, que se incardina en la inviolabilidad e independencia de la misma respecto de cualquier otro poder (Alonso de Antonio *et al.*, 2002 pp. 25, 26) se proyecta en los procedimientos predeterminados en el Reglamento mediante los que las Cámaras actúan y actualizan las funciones que tienen encomendadas, procedimientos que tienen la finalidad concreta de legitimar la decisión parlamentaria. Una decisión del Parlamento, cualesquiera que sea su finalidad (legislativa, de control,

de designación de cargos públicos, etc.) se actúa en el ámbito de sus funciones y por medio de unos procedimientos articulados en base a una serie de principios estructurales determinados, y exigidos, por el principio democrático y el carácter representativo del Parlamento. Nunca se hará suficiente hincapié en la importancia de las normas procedimentales para la legitimación de las decisiones del Parlamento.

Las decisiones del Parlamento no son legítimas porque las adopte el Parlamento, lo son porque las adopta el Parlamento en función del procedimiento prenormado en el que se integran los principios esenciales que definen el Estado democrático de derecho (Rubio Llorente, 1995, p. 30)¹⁹, principios que, además del de publicidad, se centran en la regla de la mayoría como fórmula para adoptar acuerdos, regla que tiene sus propios límites al aplicarse en un órgano representativo que se traducen, primero, en su aplicación en función de las normas preexistentes que el ordenamiento prescribe para el funcionamiento parlamentario, y en segundo lugar, en el respeto a los derechos de todos los representantes, que es lo mismo que el respeto a todos los representados y que de forma singular se incardina en el respeto a los derechos de las minorías parlamentarias. Desde el momento en que los parlamentarios representan a toda la nación, incorporando una pluralidad de intereses con virtualidad política suficiente como para estar representados, es evidente que la correcta realización de la función que corresponde al Parlamento exige la intervención en ella de la representación de todos aquellos intereses en cuanto que solo así se puede considerar incorporada a las funciones parlamentarias la misma comunidad política representada.

La mayoría, por el hecho de ser mayoría, tiene siempre asegurada su participación, normalmente decisoria, en la Cámara. Las minorías necesitan una protección específica que les garantice su participación a lo largo de toda la tramitación parlamentaria, que

¹⁹ En el mismo sentido, la STC 136/2011, FJ 8, recuerda que «se puede alterar de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras en el procedimiento legislativo si se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de la norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático». Sin duda, lo expresado para el procedimiento legislativo es aplicable a cualquiera de los procedimientos parlamentarios.

supone en definitiva la garantía de las competencias y facultades que integran su derecho fundamental al ejercicio del cargo reconocido en el art. 23.2 CE.

La naturaleza representativa del Parlamento, al mismo tiempo que le confiere una amplia capacidad de autorregulación, le impone unos condicionamientos específicos que derivan de la trascendencia constitucional de las reglas que ordenan los procedimientos parlamentarios²⁰ cuya consecuencia es la existencia de límites concretos a la hora de decidir su libertad de autorregulación, que, como expresa la STC 139/2017, en su FJ 6, no es absoluta ya que, en relación concretamente con el derecho de enmienda, «los Reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo, lo que ciertamente ocurriría invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido»²¹.

El rigor en la aplicación e interpretación de los requisitos procedimentales de forma imparcial es condición indispensable para que cumplan su doble función de legitimación de las decisiones de las Cámaras y de garantía de la efectividad de los derechos de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios. Por ello la efectividad del primer mecanismo de garantía recae en los órganos que asumen la competencia, y la responsabilidad, de aplicar las normas reglamentarias en la actividad de las Cámaras, concretamente en los de dirección y gobierno y específicamente, sin olvidar la Junta de Portavoces, en el presidente y la Mesa de la Cámara, incluyendo a los mismos órganos de las comisiones en la medida que se les asignan también funciones de dirección en su ámbito específico. Y, por descontado, la primera garantía no podía ser otra que la sujeción de estos órganos a la normativa reglamentaria en sus decisiones, sustentándolas con

²⁰ STC 119/2011, refiriéndose concretamente al procedimiento legislativo, pero también extensible a todos los procedimientos que ordenan las demás funciones parlamentarias.

²¹ Las SSTC 139/2017, 10/2018, 42/2019 y los AATC 123 y 124/2017, todos referidos al *procés* en Cataluña, tienen amplias referencias al significado de los procedimientos parlamentarios respecto, entre otras cuestiones, al *ius in officium* de los miembros de la Cámara.

especial cuidado en las garantías de las minorías frente a la posible tendencia de las fuerzas mayoritarias a imponer su criterio. En los términos de la STC 76/1994, en su función de admisión a trámite la Mesa «opera en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad».

La existencia de no pocos recursos de amparo, e incluso de inconstitucionalidad, presentados por parlamentarios contra decisiones de la Mesa, básicamente por inadmisión, aunque también por admisión, de iniciativas parlamentarias (mociones, proposiciones de ley, enmiendas, etc.), sin motivación, o con motivación insuficiente, pone en entredicho la efectividad del cuidado exigible en esta competencia²². Tampoco son pocas las decisiones del Tribunal fundamentadas en la vulneración de las facultades que integran el *ius in officium* de los recurrentes en las que ha apreciado que la restricción de los derechos de las minorías (impidiendo o permitiendo la tramitación de la iniciativa injustificadamente, limitando el debate, etc) lesiona el principio democrático incardinado en el derecho fundamental del artículo 23.2 CE, lesión que, como hemos indicado, se extiende al contenido de su primer párrafo.

El obstáculo a considerar al respecto radica en los procedimientos de integración de estos órganos de gobierno, representantes institucionales de la Cámara pero vinculados con frecuencia a la mayoría, ya proceda esta de una sola fuerza política o de la coalición, formal o informal, de diferentes partidos. La naturaleza de los órganos de dirección es la de ser representantes, personal en el caso del presidente, colegiado en el de la Mesa, de toda la Cámara, y no solo de la mayoría que se haya podido formar en el órgano, de forma que, en pura teoría, su función y la sujeción al Reglamento debería eludir cualquier vestigio de imparcialidad en sus decisiones. Lamentablemente, la realidad no responde siempre a la teoría y no faltan ocasiones en las que las decisiones de estos órganos se instrumentalizan a favor de la mayoría, que no pocas veces responde a los intereses del ejecutivo, restringiendo, si no anulando, los derechos de las minorías al tiempo que ignora la función parlamentaria que le corresponde.

²² Sobre la evolución de la jurisprudencia constitucional al respecto, Bar Cendón, 1997, pp.139-143.

La posible insuficiencia de la garantía de imparcialidad de los órganos de dirección que ofrece la muy genérica remisión a los Reglamentos se suple, o se intenta suplir, con la incorporación de algún tipo de mecanismo específico para que los parlamentarios puedan recurrir las decisiones de la Mesa que consideren lesivas para el ejercicio efectivo de sus funciones parlamentarias. La fórmula que se ha incorporado en los Reglamentos parlamentarios de las Cámaras españolas (Congreso, Senado y las 17 Asambleas autonómicas) ha sido la articulación de un recurso de reconsideración de las decisiones adoptadas por la Mesa de la Cámara, y por supuesto de las Mesas de las respectivas comisiones.

VI. EL RECURSO PARLAMENTARIO DE RECONSIDERACIÓN Y SU REGULACIÓN

El recurso parlamentario de reconsideración, o la solicitud de reconsideración en los términos empleados en varios reglamentos, constituye la fórmula procesal articulada en la interior de la Cámara para garantizar los derechos de las minorías disconformes con las decisiones de los órganos de dirección, específicamente la Mesa (Requejo Rodríguez, 2000, pp. 152-154).

El Reglamento del Congreso de los Diputados se limita a especificar que el diputado o grupo parlamentario discrepante con la decisión de calificación o admisión a trámite de la Mesa «podrá solicitar su reconsideración» (art. 31.2 RC), debiendo la Mesa resolver motivadamente; a este precepto hay que añadir la Resolución de la Presidencia de 12 de enero de 1983 que intenta paliar «la insuficiencia de las normas que regulan la calificación de las enmiendas»²³. En términos similares se pronuncia el artículo 36.2 del Reglamento del Senado. Al margen de que la práctica haya podido atemperar la escueta y minimalista redacción de ambas normativas reglamentarias, lo cierto es que fueron, sobre todo la del Congreso, el paradigma a incluir en los primeros Reglamentos de las

²³ El apartado segundo de la Resolución legitima a los diputados o grupos parlamentarios enmendantes a interponer reclamación a la Mesa de la Cámara contra los acuerdos de calificación de la Mesa de la Comisión. El apartado primero se refiere a la calificación de la Mesa de la Comisión relativa a las enmiendas de totalidad y a las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios.

Asambleas legislativas autonómicas. Con el transcurso del tiempo la mayor parte de dichas Asambleas han modificado sus Reglamentos incluyendo elementos no contemplados en los Reglamentos de las Cámaras nacionales, articulando un mayor nivel de garantía para los recurrentes en vía parlamentaria; en términos generales han adoptado regulaciones similares aunque con algunas variaciones, en algunos casos significativas.

De manera sistemática, y necesariamente escueta, procedemos a exponer las líneas básicas de la regulación reglamentaria del recurso de reconsideración²⁴ de las decisiones adoptadas por la Mesas de las Cámaras en los distintos parlamentos españoles.

1.º Objeto del recurso. En todos los Reglamentos el objeto del recurso es la reconsideración de la decisión adoptada por la Mesa de la Cámara, se entiende que necesariamente motivada, sobre las iniciativas de índole parlamentaria (preguntas, solicitudes, iniciativas de naturaleza distinta, enmiendas...), básicamente, sobre su calificación y admisión a trámite.

Parece evidente que la duda sobre la idoneidad o corrección de la decisión de la Mesa puede suscitarse tanto por la admisión como por la inadmisión de la iniciativa en cuestión, y de hecho los Reglamentos, en términos generales, no especifican la doble opción limitándose a la fórmula genérica de discrepancia de la decisión adoptada por la Mesa.

Dos Reglamentos autonómicos establecen alguna limitación del objeto, si bien la forma de expresar la limitación no resulta siempre realmente limitativa. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura solo plantea la posibilidad del recurso por la no calificación o no admisión a trámite (art. 50.5), lo que reafirma respecto de las enmiendas al articulado en el art 168.2. El Reglamento de la Asamblea de Murcia (art. 45) limita el objeto a la no admisión a trámite o a la calificación inadecuada de un escrito; sin duda se puede considerar que una calificación inadecuada de una iniciativa puede tener un significado más amplio que la no admisión, ya que la calificación inadecuada puede dar lugar a la admisión a trámite de la iniciativa o

²⁴ Recurso de reposición, en los términos usados por de la Peña Rodríguez en el comentario al art. 31.2 del Reglamento del Congreso, en Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados, 2012, en Ripollés Serrano (coord.) Congreso de los Diputados.

escrito en cuestión, en cuyo caso hay que estimar que el objeto del recurso podría ser, pese a la dicción de la norma reglamentaria, su admisión a trámite.

2.º Legitimación. En general, las distintas regulaciones reglamentarias oscilan entre las más amplias (el parlamentario o el grupo parlamentario que discrepe de la decisión adoptada por la Mesa, siguiendo el modelo del artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados) y las más precisas que exigen que el parlamentario o grupo recurrente esté afectado directamente por la decisión de la Mesa, en la línea del art. 36.2 del Reglamento del Senado. Solo el Reglamento del Parlamento de Cataluña limita la legitimación a los grupos parlamentarios (art. 38).

Aunque se podría pensar que la definición más amplia podría dar cabida a la solicitud de reconsideración por un parlamentario totalmente ajeno a la decisión de la Mesa, en realidad la lógica parlamentaria y procesal se impondría limitando el acceso a sus justos términos.

3.º El órgano revisor es en la gran mayoría de las Asambleas la misma Mesa autora de la resolución cuestionada, que resuelve oída la Junta de Portavoces, sin que se exija su criterio favorable, según el modelo establecido en el Congreso de los Diputados (art. 31.2)²⁵.

En el Senado el órgano revisor es solo la Mesa (art. 36.2 Reglamento del Senado (RS), lo que supone que no se exige la consulta a la Junta de Portavoces, si bien dicha consulta no preceptiva puede tener lugar, sea por iniciativa de la Mesa, sea por solicitud de la misma Junta.

Otras opciones, minoritarias, son la establecida en las Cortes de Aragón, en las que la reconsideración corresponda a la Mesa con la Junta de Portavoces (art. 61.4), y la incluida en el art. 37.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra que residencia esta función en la Junta de Portavoces.

Una última opción es la remisión al Pleno de la Cámara, planteada como excepcional y recogida como tal en el artículo 36.2

²⁵ R.A. Madr. (49.2), R.And (28.2), R.Junta Gral. Ast. (37.2), R. Par. Can. (28.2), R. Par. Cant. (33.2), R.C. C-LM (32.2), R. C C-León (27.2), R. Par. Cat. (38.1), R.As. Extr (50.5), R. Par. Bale (32.2), R. A. Mur (45), R. Par. L. Ri (28.2), R. C. Val. (34.2), R.Par. P. V (36.2).

RS, con remisión al 174 d); el Pleno del Senado puede resolver si el senador o grupo parlamentario afectado por la resolución negativa de la Mesa a su solicitud de reconsideración presenta, en el caso de que la resolución no se hubiese adoptado por unanimidad, una moción para que la Cámara delibere y se pronuncie sobre la misma; esta posibilidad se limita a un texto de carácter no legislativo por lo que no es aplicable a las enmiendas presentadas en el *iter* legislativo.

4.º El establecimiento de «plazos de interposición y resolución del recurso» tiene un interés específico en la medida en que se refuerza la garantía del trámite de reconsideración, y con ello la seguridad jurídica.

Ni el Reglamento del Congreso ni el del Senado establecen plazos en ninguno de los dos supuestos, y en la misma estela tampoco los establece el artículo 27.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León.

Por el contrario, todas las demás Asambleas autonómicas establecen plazos concretos desde la notificación, tanto para presentar el recurso de reconsideración como para resolverlo. Los plazos de presentación se establecen en días o por horas, mientras que para los de resolución los Reglamentos optan por hacerlo por días o por remisión a la primera sesión del órgano llamado a resolver, aunque algún reglamento no precisa plazo para la resolución.

En general el plazo de presentación empieza a contar desde la notificación o publicación de la decisión en cuestión. La posibilidad de que no se hubiese publicado lo contempla el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art 38.2), en cuyo caso la petición deberá presentarse antes de que se tramite el escrito o documento de índole parlamentario²⁶.

Los plazos para interposición oscilan entre un mínimo de 2 días a un máximo de 15, y los de resolución, que en general son más amplios, se fijan entre 4 a 15 días, o bien por remisión a la primera sesión de la Mesa, o simplemente no se determina un plazo límite. En

²⁶ Las cifras se refieren a los plazos en días (solo en algún caso en horas); la primera cifra es el plazo de interposición y la segunda el de resolución. As. Mad., (7-8); Part. And. (2-1.ª sem); C.Ara. (48 h.-1.ª s) Junta. Ast. (4-7); Par. Bal. (10, sin plazo); Parl. Can. (15-15); Par. Cant (5-5); C. C-LM (15-15); Par. Cat. (2-4); A. Extr (5-5); A. Mur. (3-8); Par.Nav (5-sin plazo); Par. L-Ri. (4-7); C. Val (5-5); Par. Vas (5-10).

mi opinión, el plazo para resolver tendría que estar necesariamente predeterminado para potenciar el significado garantista del recurso de reconsideración. La remisión a la primera sesión del órgano (la Mesa) puede ser un tanto indefinida ya que, si bien lo normal es que se reúna semanalmente, con lo que parece asegurada una respuesta más o menos temprana, puede haber circunstancias que exijan una mayor celeridad en la decisión del órgano rector.

Conviene tener en cuenta que en determinadas circunstancias la situación fáctica que se expresa en la solicitud de reconsideración puede exigir una respuesta lo más rápida posible por parte de la Mesa, so pena de dejar sin contenido real el objeto de la solicitud. La lógica de este supuesto parece que tendría que haber sido contemplado en los Reglamentos con el fin de articular la posibilidad de establecer *plazos de urgencia* en la resolución del recurso. La realidad es que solo unas pocas Asambleas autonómicas han incluido la posibilidad de estos plazos para que la Mesa proceda a resolver la reconsideración.

El artículo 61.4 c) del Reglamento de las Cortes de Aragón establece que, por razones de urgencia o inherentes a la iniciativa afectada, se podrá resolver en sesión de la Mesa y la Junta de Portavoces convocada al efecto en el plazo de tres días desde la interposición del recurso (el plazo común viene referido a la primera convocatoria de la Mesa). Al margen de la determinación del plazo en cuestión, considero que lo más interesante de este precepto es la determinación de las circunstancias en la que parece factible aplicar este plazo urgente; la referencia a «razones de urgencia o inherentes a la iniciativa» supone un concepto lo bastante abierto como para permitir una interpretación bastante amplia de la situación que justifica la premura en resolver.

También el Parlamento de La Rioja (art. 96.5) articula la excepcionalidad contra acuerdos de la Mesa de la Comisión sobre enmiendas al articulado; en este caso, el órgano llamado a resolver no es solo la Mesa, sino que es la Mesa oída la Junta de Portavoces, y al mismo tiempo se reducen los plazos generales entre cuatro y siete días, de forma que el de interposición del recurso se reduce a dos días mientras que el de resolución se remite a la primera sesión que se celebre, siempre que hayan transcurrido 48 horas desde la interposición del recurso.

El tercer, y último, Reglamento que posibilita una reducción de los plazos es el del Parlamento del País Vasco (art. 36.2) que establece el plazo común (cinco días para la interposición del recurso y diez días para que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resuelva) «salvo circunstancias extraordinarias». En este caso, si bien es cierto que no se establecen plazos específicos de urgencia, la amplitud de la fórmula empleada puede amparar una gran discrecionalidad a la hora tanto de aplicarla a la presentación del recurso como a su resolución.

5.º Respecto de los efectos de la presentación de la reconsideración sobre el acuerdo de la Mesa, específicamente sobre la posible «suspensión de la ejecución del acuerdo de la Mesa como consecuencia de la presentación de la reconsideración», nos encontramos de nuevo ante una situación no regulada por los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales y que tampoco ha sido contemplada en la mitad de los Parlamentos autonómicos. De hecho, de los 19 reglamentos parlamentarios existentes en España, solo ocho contemplan alguna repercusión concreta derivada de la solicitud de reconsideración. Los Reglamentos autonómicos que contemplan de forma expresa la suspensión de la ejecución del acto objeto de la decisión de la Mesa como resultado de la solicitud formal de su reconsideración lo regulan de forma diversa, que se puede sintetizar en tres opciones.

En primer lugar, la suspensión se plantea como automática en los Reglamentos de la Asamblea de Madrid (art. 49.2), del Parlamento de Andalucía (art. 28.2), en el de la Asamblea de Extremadura (art. 50.5), y en el Parlamento de Cataluña, (art. 38.2).

En segundo lugar, de manera discrecional lo establecen las Cortes de Aragón (art. 61.4 b) («podrá suspender la tramitación»). Los Reglamentos de los Parlamentos de Asturias (art. 37.4), de Cantabria (art. 33.2) y de La Rioja (art. 28.2) son más explícitos al determinar los legitimados para solicitar la suspensión (la Mesa o a instancia de parte), considerando el último Reglamento citado la suspensión como excepcional.

La regulación incluida en el Reglamento del Parlamento de Canarias (art. 28.2) se puede incluir con los que establecen la suspensión automática si lo solicita el parlamentario o grupo parlamentario autor de la reconsideración; sin embargo, pese a esta apariencia, lo cierto es que la Mesa se tiene que pronunciar de forma definitiva, en

el plazo de tres días, sobre el mantenimiento o levantamiento de la suspensión, de manera que en realidad la suspensión está supeditada a la decisión de la Mesa; hay que entender, pues, que se encuadra en el ámbito de las decisiones optativas.

El citado artículo 28.2 del Reglamento canario concluye que «contra dicho acuerdo (de mantener o no la suspensión) no cabrá recurso alguno en sede interna parlamentaria», lo que plantea una situación que puede un tanto paradójica. La decisión de la Mesa recae únicamente en la suspensión o no de la ejecución del acuerdo de la Mesa sobre la reconsideración del mismo, pero lógicamente no cuestiona cuál pueda ser la repuesta de la Mesa a la petición de reconsideración de dicho acuerdo. En definitiva, la Mesa está llamada a pronunciar dos acuerdos diferentes, al margen del primero de calificación y admisión a trámite de la iniciativa parlamentaria: el primer acuerdo en el que decide mantener o no la suspensión, y el segundo, que es en el que se pronuncia sobre la reconsideración de su acuerdo de calificación. De la dicción literal del artículo 28.2 se deduce la existencia de dos acuerdos de la Mesa contra los que «no cabe recurso alguno en sede interna parlamentaria», con lo que, a nuestro juicio, se abriría una doble vía del amparo constitucional en función de la redacción del artículo 42 LOTC que exige, en relación con el amparo parlamentario, que las decisiones o actos sin valor de ley recurribles sean firmes «con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas». La afirmación rotunda de dar firmeza, en sede parlamentaria, al acuerdo de la Mesa referido a la suspensión no impide la firmeza de la decisión de la Mesa respecto de la reconsideración solicitada. La consecuencia es que el Reglamento ha abierto una puerta, posiblemente de forma impensada, a una posible doble opción para recurrir en amparo.

Como hemos indicado, no son muchos los reglamentos parlamentarios españoles que contemplan de forma explícita la suspensión, automática o discrecional, como consecuencia de la solicitud de reconsideración. Creemos que, dada la posible repercusión de una decisión de la Mesa controvertida sobre los derechos de los parlamentarios y sobre la decisión correcta de la Cámara, es un vacío normativo que debería ser suplido en los ordenamientos parlamentarios. La

cuestión de fondo es si la suspensión tendría que ser automática o discrecional.

La suspensión automática de la ejecución del acuerdo de la Mesa referida a la calificación y admisión a trámite podría dar lugar a un abuso en la presentación de las solicitudes de reconsideración, que lo convertiría en un arma de obstruccionismo parlamentario desde luego no deseable. La discrecionalidad por parte de la Mesa nos parece más conforme desde el momento en que le da ocasión de apreciar la incidencia de la suspensión en la vida parlamentaria, y precisamente porque de lo que se trata es de no obstaculizar o paralizar sin causa suficiente el devenir parlamentario normal, es por lo que en la valoración de la posibilidad de suspender, o no, la tramitación en cuestión, podría incorporarse al criterio de la Mesa el de la Junta de Portavoces, aunque solo fuera de manera consultiva.

6.º La incorporación en los reglamentos parlamentarios de causas concretas de «inadmisión de la solicitud de reconsideración» no se ha contemplado de manera general, al margen de las que se pueden deducir de la misma naturaleza de las iniciativas en cuestión.

No obstante algunas Asambleas autonómicas, no muchas, han explicitado como causa específica de inadmisión a trámite de las solicitudes de reconsideración el que la iniciativa parlamentaria sobre la que recae el acuerdo de la Mesa cuestionado haya sido ya objeto de votación en el órgano correspondiente (Pleno o Comisión) por entender que ya ha perdido su condición originaria²⁷.

Los Reglamentos que contemplan esta posibilidad especifican que la decisión tiene que ser motivada, cualesquiera que sea su causa. En todo caso, la decisión de la Mesa de inadmitir la solicitud no impediría la solicitud de reconsideración cuya respuesta se convertiría en un acto definitivo desde el punto de vista parlamentario, susceptible en consecuencia de amparo constitucional.

Cualesquiera que sea la regulación concreta, más o menos minuciosa, del recurso de reconsideración por parte de la Mesa de la Cámara, la transcendencia de este recurso, independientemente de cuál sea la respuesta de la Mesa, es que su resolución determina la firmeza del acto parlamentario con arreglo a las normas internas de

²⁷ (As. Mad. (art. 49.2), Parl. And (art.28.2), C. Ara (art 61.4 d) Par Cataluña (art. 38.2).

la Cámara (Cordón Moreno, 1992, pp. 62-68) y condiciona el inicio del plazo de tres meses para recurrir al Tribunal Constitucional en amparo parlamentario.

VII. EL RECURSO DE AMPARO PARLAMENTARIO Y EL ATC 177/2022

El recurso de amparo parlamentario establecido en el artículo 42 LOTC como desarrollo de la protección específica que establece la Constitución respecto de los derechos y libertades referidos en su artículo 53.2 (art. 161.1b) es el último mecanismo estatal de garantía de los derechos de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios ya que la inviolabilidad del Parlamento imposibilita las garantías que hubieran podido ofrecer los órganos jurisdiccionales ordinarios, lo que dejaría a los parlamentario privados de la garantía jurisdiccional en su función pública, que es derecho común a todos los ciudadanos.

Fruto de un buen número de recursos de amparo parlamentarios es la existencia de una rica jurisprudencia sobre los derechos que integran el contenido del *ius in officium* consagrado en el art. 23.2 CE. La doctrina constitucional sobre esta materia tiene la fuerza específica al proceder del «intérprete supremo de la Constitución» (art. 1 LOTC) y, en consecuencia, debería ser decisoria para los órganos parlamentarios de gobierno a la hora de tomar decisiones sobre materias en las que ya se haya pronunciado el Tribunal Constitucional²⁸.

El problema que se plantea sobre la eficiencia concreta de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, no solo en el ámbito parlamentario que contemplamos sino en general en los procesos de amparo²⁹, es que el transcurso del tiempo que media entre la presentación del recurso y la decisión del Tribunal determina que buena parte de sus resoluciones, aún reconociendo la vulneración efectiva de los derechos en cuestión, tengan un efecto meramente

²⁸ *Mutatis mutandi*, y a partir de la evidente naturaleza diferente del Parlamento y del Poder Judicial, la fuerza de las decisiones del TC es explícita en el art. 5.1 LOPJ al vincular a todos los jueces y tribunales en la interpretación y aplicación de las leyes a los preceptos y principios constitucionales «conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos».

²⁹ La misma situación de demora en las resoluciones del TC se plantea en los procesos de inconstitucionalidad y en los de conflictos de competencias con similares consecuencias respecto de sus efectos prácticos.

declarativo y no reparador. En los supuestos concretos de los amparos parlamentarios, al margen de la excepcionalidad que podría suponer la suspensión del acto impugnado durante la tramitación del recurso (Arce Janáriz, 2004, pp. 64, 65), la realidad es que con excesiva frecuencia, y lamentablemente esta es la regla casi general, sus pronunciamientos no repercuten en la efectividad del derecho, lo que supone que en definitiva no hay vía posible para la reparación del derecho vulnerado, más que de forma excepcional. El único efecto en estos casos se limita a la existencia de una doctrina constitucional apelable en acciones futuras, apelación que también con frecuencia sólo sustenta una resolución sin eficacia real sobre el derecho que se reconoce vulnerado por los órganos de la Cámara. Como afirma Arce Janáriz (2004, p. 65), «lo ideal sería desde luego asegurar la resolución en tiempo real... urge lograr amparos parlamentarios que cumplan la finalidad de este medio impugnatorio cuando esté todavía en condiciones temporales de resultar eficaz»³⁰.

Refiriéndonos concretamente al recurso de amparo que ha sido causa del ATC 177/2022, cobran relieve los antecedentes expuestos al comienzo de este artículo en los que se pone de manifiesto que la novedad no reside en el objeto del recurso (la denuncia de la admisión a trámite de una enmienda sin conexión material con la iniciativa legislativa), que ya ha sido objeto de diversas sentencias de amparo por la misma causa, sino en la problemática procedimental que plantea.

Esta problemática, expuesta por los personados y los votos particulares emitidos en el Auto, a la que se ha unido buena parte de la doctrina, se centra en dos cuestiones: la falta de firmeza del acto parlamentario recurrido y la improcedencia de la aplicación de las medidas cautelares dada la inviolabilidad y autonomía de la Cámara;

³⁰ A modo de ejemplo, entre otras muchas, STC 95/1994 (RA presentado en 1991) en las que el TC reconoce la vulneración del derecho pero, al haber terminado la legislatura «no cabe adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado»; la misma situación tiene lugar en la STC 205/1990 (RA interpuesto en 1988). En otros supuestos, aunque no hubiese terminado la legislatura reconoce el TC que los acontecimientos producidos con posterioridad a la interposición del RA le «impiden adoptar una medida destinada al pleno restablecimiento de la lesión 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 demanda».

a su juicio, ambos argumentos deberían haber avalado la no admisión a trámite del recurso de amparo.

1. La problemática firmeza del acto parlamentario

Llama poderosamente la atención en este Auto la cuestión de la firmeza del acto recurrible, que es el que debería haber sido el adoptado por la Mesa de la Comisión de Justicia en respuesta a la solicitud de reconsideración de su decisión de admisión a trámite de las dos enmiendas cuestionadas y que debería haber sido y no lo fue. Pese a que los demandantes de amparo pidieron a la Mesa, en tiempo y forma, la reconsideración de la decisión de admisión a trámite y solicitaron la convocatoria inmediata de la sesión de la Mesa, ésta no pudo resolver al no ser convocada por el presidente de la Comisión.

La realidad es que no hubo ningún acto de la Mesa de respuesta, a favor o en contra, al recurso de reconsideración, con lo que puede entenderse que, al no existir el acto requerido, no se cumplía el requisito que exige el artículo 42 LOTC para interponer el recurso; tal fue la primera de las razones alegadas para concluir que el recurso de amparo no debió ser admitido a trámite.

Los razonamientos del Tribunal Constitucional para tomar la decisión contraria se centran en la valoración de la diligencia de los recurrentes de amparo en solicitar a la Mesa la reconsideración de su acuerdo y en el hecho de que no se convocó la Mesa, con la consecuencia de que la petición solicitada no obtuvo respuesta (FJ 8). El Tribunal entiende que, al no haber podido disponer los parlamentarios recurrentes en la práctica de ningún recurso efectivo, la decisión de la Mesa de admisión a trámite de las dos enmiendas es firme, con lo que da por cumplido el requisito del art 42 LOTC. Para justificar su decisión el TC analiza la funcionalidad de los recursos, en general y en particular del de reconsideración, y afirma que «Un recurso solo es efectivo si es accesible y adecuado, y ello no solo desde el punto de vista teórico sino también en la práctica, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada caso», concluyendo que «el medio, la forma y el procedimiento seguidos resultan inequívocamente desconocedores, y por ello cercenadores, del derecho fundamental».

La realidad es que el acto que el Tribunal Constitucional valora como firme no lo era en función del Reglamento de la Cámara, y que el

acto que tendría que haber sido formalmente firme para abrir la vía del amparo constitucional (la resolución del recurso de reconsideración) no existió en ningún momento. Se entiende la controversia suscitada por esta decisión del Tribunal, pero, al margen de que en efecto se puede considerar que el recurso de amparo interpuesto no cumplía el requisito claramente exigido por el artículo 42 LOTC, lo cierto es que la decisión constitucional debería servir para hacer una reflexión sobre la efectividad de los mecanismos parlamentarios como fórmulas de garantía y protección de los derechos de los parlamentarios, tanto en general como de los que forman parte nuclear del derecho fundamental al *ius in officium* consagrado en el artículo 23.2 CE.

2. *Las condiciones de efectividad de los recursos, en particular de los recursos en sede parlamentaria*

Si consideramos que el recurso de reconsideración es, como lo es en efecto, la vía procedimental que los Reglamentos articulan como último mecanismo de garantía de los derechos de los miembros de la Cámara, se hace indispensable valorar la efectividad de dicho recurso y para ello parece oportuno acudir, aunque sea someramente y en líneas muy generales, a la doctrina emanada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre el derecho a un recurso efectivo reconocido en el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), como respuesta práctica al enunciado del artículo 1 CEDH, que constituye en sí mismo un derecho que obliga a los Estados (Carmona Cuenca *et al.*, 2023 p. 234) y que les impone la obligación de asegurar los derechos integrados en el Convenio, doctrina a la que hace referencia el Auto que comentamos.

El TEDH ha establecido unos estándares específicos al respecto que de forma muy sintética son los siguientes. Primero, los Estados tienen la obligación de establecer medios efectivos para la reparación de los derechos (art. 35.1 CEDH) lo que supone arbitrar los recursos adecuados en sus ordenamientos sin que el acceso a los mismos pueda ser impedido de forma injustificada por las autoridades estatales, sea por acción u omisión³¹; *segundo*, se tiene que garantizar que las

³¹ Entre otras, SSTEDH, caso Boyle y Rice contra Reino Unido (27 de abril de 1988).

formas de acceso a los recursos sean realmente efectivas tanto en su regulación normativa como en la práctica, y tercero, los recursos se tienen que resolver en un plazo razonable para evitar la vulneración del derecho³² de forma que un recurso que no puede resolverse en tiempo útil (para evitar aquella vulneración) no es ni adecuado ni efectivo.

Si se aplican objetivamente estos estándares a la hora de valorar la efectividad del recurso concreto de reconsideración presentado por los recurrentes de amparo ante la Mesa de la Comisión de Justicia, parece evidente que tal recurso no cumple con los criterios mínimos de eficacia. El recurso se interpuso en tiempo pero la Mesa no respondió, no ya con la prontitud que la situación concreta exigía sino que simplemente no respondió en absoluto; de esta forma se obviaron no solo los derechos parlamentarios de los recurrentes sino también su derecho de acceso al amparo constitucional.

El silencio de la Mesa es todavía más criticable si se tiene en cuenta que la respuesta no era especialmente compleja, tanto si hubiera aplicado la doctrina constitucional sobre el derecho de enmienda, ya expresada previamente en el informe de los letrados, lo que le habría llevado a no admitir a trámite las enmiendas rectificando así su primera decisión, como si la Mesa se hubiera ratificado en su decisión de admitirlas a trámite. En cualquiera de las dos opciones se habría abierto la vía del recurso de amparo, con lo que tampoco se arriesgaba mucho; teniendo en cuenta lo lamentablemente dilatado del tiempo de tramitación en la sede del Tribunal Constitucional lo normal es que su sentencia, incluso aunque hubiera reconocido la vulneración del derecho, no habría tenido efectos prácticos en la norma que ya había aprobada por las Cámaras. La Mesa no ponderó correctamente los efectos, en realidad poco gravosos para ella, que se hubieran derivado de su respuesta efectiva a la solicitud de reconsideración.

Los argumentos críticos con la decisión del Tribunal Constitucional insisten en que con ella se hace un juicio indiciario sobre la constitucionalidad de la norma de forma que se pronuncia sobre una preinconstitucionalidad, incompatible con la finalidad del amparo

³² Entre otras, caso Paulino Tomás contra Portugal (27 de marzo de 2003).

constitucional; como consecuencia de esta valoración se argumenta que los diputados deberían, por supuesto no presentar el recurso de amparo antes de la resolución del recurso por parte de la Mesa, y en todo caso presentar un recurso de inconstitucionalidad contra la ley orgánica ya aprobada.

Desde luego hubiera sido posible que los diputados hubiesen renunciado a presentar el recurso de amparo ante la duda de su admisión a trámite, y que presentasen en su momento un recurso de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento. Probablemente el Tribunal, atendiendo a su jurisprudencia, hubiese podido apreciar aquel vicio y declarar la inconstitucionalidad de los preceptos derivados de las enmiendas, pero la realidad es que el efecto práctico sería casi nulo, primero porque la norma ya habría desarrollado sus efectos, y en cualquier caso el derecho vulnerado de los diputados seguiría vulnerado y sin reparación. El recurso de amparo no se compensa con un futuro recurso de inconstitucionalidad.

Al margen de lo que resuelva posteriormente el Tribunal Constitucional, incluso aunque decidiese inadmitir a trámite el recurso de amparo por sentencia, el argumento plasmado en el Auto objeto de este artículo se ajusta al significado de los criterios del TEDH sobre la efectividad de los recursos; la realidad es que en este caso concreto no puede decirse que el recurso de reconsideración haya tenido la efectividad que se le debería exigir.

Cuestión distinta es que, efectivamente, desde un punto de vista estrictamente formal se puede mantener la inexistencia del acto parlamentario firme que exige el artículo 42 LOTC, lo que avalaría su no admisión a trámite. Pero incluso las numerosas posiciones críticas a la decisión del Tribunal Constitucional deberían reconocer que el Auto tiene un efecto positivo que debería llevar a la doctrina y a las Cámaras a dejar de rasgarse las vestiduras y a replantear seriamente la necesidad imperiosa de que los Reglamentos, específicamente los del Congreso y el Senado, asuman su obligación de articular este recurso de forma más adecuada y respetuosa con el derecho de los parlamentarios con el fin, no solo de asegurar su protección y de ser coherentes con la funcionalidad de los requisitos procedimentales, sino también de evitar que la inactividad de la Mesa impida el acceso legítimo al amparo constitucional.

3. *El ámbito de la inviolabilidad y autonomía de la Cámara*

El segundo aspecto a considerar es que, a diferencia de prácticamente casi todos los amparos parlamentarios anteriores, los diputados autores del Recurso plantearon la cuestión de la urgencia y solicitaron, dada la inmediatez de la convocatoria de la sesión parlamentaria, la suspensión cautelar de la tramitación de las enmiendas cuestionadas, solicitud atendida por el Tribunal Constitucional que dictó las medidas cautelares *inaudita parte* (art. 56.6 LOTC) que impidieron de hecho el debate y aprobación de las enmiendas en el Senado. La adopción de las medidas cautelares era en realidad una consecuencia lógica de las razones que esgrime el Tribunal ya que con ellas intentaba paliar la ineficacia absoluta del recurso de reconsideración.

Con esta decisión el Tribunal Constitucional interfiere en un proceso legislativo en trámite, concretamente en el Senado, por lo que la medida fue también objeto de reproches por los personados y los votos particulares invocando básicamente la inviolabilidad y autonomía de las Cámaras frente a la intromisión de órganos ajenos a las mismas.

Sin duda su intromisión fue el efecto de la decisión del Tribunal, si bien es cierto que en ningún momento impidió la actividad parlamentaria, aunque sí la limitó; tanto en el Congreso como en el Senado se tramitó la proposición de ley orgánica en las fechas previstas, se debatió y se sometió a votación en la que fue aprobada, evidentemente con la exclusión en el Senado de las dos enmiendas, que fue lo único excluido.

Los argumentos aducidos contra la decisión del Tribunal invocando la inviolabilidad y la autonomía de las Cámaras para cuestionar, y rechazar, la intervención del Tribunal Constitucional en el proceso legislativo, tienen en común que sus autores parecen considerar la prerrogativa de la inviolabilidad y el principio de autonomía, que por supuesto son indispensables para que las Cámaras hagan efectivas sus funciones, como una especie de sinecura a cuyo amparo los órganos parlamentario pueden actuar sin ninguna limitación. La prerrogativa de la inviolabilidad, reconocida en el artículo 66.3 CE y en los Reglamentos parlamentarios, así como la autonomía de las Cámaras, en sus distintas proyecciones (art. 72 CE) son elementos integrantes de la misma naturaleza de los Parlamentos pero se olvida, o se quiere

olvidar, que las instituciones no son un resultado de laboratorio sino de circunstancias históricas concretas (Astarloa Huarte-Mendicoa, 2017, p. 58) y que las circunstancias políticas en las que se configuró el Parlamento liberal como poder cuya independencia había que garantizar y asegurar, primero frente a la Corona y después frente al Ejecutivo, articularon un Derecho parlamentario como técnica de libertad del Parlamento frente a aquellos poderes a costa de hacer al Parlamento soberano dotado de la prerrogativa de inviolabilidad y asegurado por su autonomía (Fernández-Miranda Campoamor, 1987, pp. 8-11).

Superadas aquellas circunstancias históricas, las exigencias del Estado democrático de Derecho hacen inviable aquel primer Derecho parlamentario liberal aunque sus principales manifestaciones se siguen debatiendo entre la justificación histórica y la realidad constitucional, pese a que las premisas ya son otras (Morales Arroyo, 2008, p. 15). La existencia de la Constitución democrática se traduce, en palabras de Fernández-Miranda Campoamor (2001, p. 24), primero, en que todo poder democrático es un poder jurídicamente limitado, y segundo, en que todos los poderes públicos, incluidos los representativos, deben considerarse, aunque sean poderes constitucionales, como poderes constituidos sujetos a la Constitución. Concluye el autor con la afirmación de que en el Estado democrático de Derecho no hay poder soberano alguno y todos ellos, incluido el Parlamento, están sometidos a derecho (art. 9.1 CE).

Se supera así el concepto de la inviolabilidad y del Derecho parlamentario como fórmula de libertad del Parlamento desde el momento en que la dialéctica Parlamento-Gobierno ha sido sustituida por la dialéctica mayoría-minoría, y en este contexto aquel Derecho se convierte «en una técnica de libertad en el Parlamento y frente al Parlamento, que ha pasado a ser sujeto potencial de los abusos y objeto necesario de lucha contra las inmunidades del poder» (Fernández-Miranda Campoamor, 1987, p. 9).

La autonomía parlamentaria, en su vertiente organizativa y funcional, se traduce en la capacidad de las Cámaras de establecer sus propias normas a partir de la valoración de las necesidades específicas apreciadas como necesarias por los miembros de la Cámara. La naturaleza representativa, plural y política de los Parlamentos, con-

dicionada por su composición de mayorías y minorías eventuales que determina la necesidad de una normativa suficientemente flexible para poder adaptarse a las alternativas políticas posibles (Fraile Clivillés, 1999, p. 57), se traduce en un Derecho parlamentario caracterizado por un conjunto de normas reglamentarias que permiten su adaptación y efectividad a los distintos panoramas políticos, al que hay que añadir los usos, costumbres y convenciones parlamentarias, determinantes en muchas ocasiones a la hora de permitir una interpretación amplia de la normativa en función de las necesidades específicas de la Cámara, siempre condicionada por su composición política específica. Sin embargo, pese a su singularidad, el Derecho parlamentario no deja de ser auténtico derecho, integrado por normas jurídicas (positivas o no) fuertemente condicionadas en el funcionamiento de las Cámaras por los principios constitucionales determinantes; en el Estado constitucional democrático no hay «soberanía parlamentaria», ni tan siquiera plena libertad organizativa de las Cámaras (Aranda Álvarez, 2018, p. 3390).

La configuración en la Constitución de un Tribunal Constitucional supone la plasmación concreta de la limitación que la norma suprema impone a la actividad y a las decisiones parlamentarias. No tiene otro significado la existencia de un órgano constitucional cuya función es precisamente controlar la ortodoxia funcional de los demás poderes públicos, sea, en referencia al Parlamento, por la vía del control de constitucionalidad respecto al producto final de la función legislativa, sea por la vía del amparo parlamentario como garantía de los derechos fundamentales específicos que integran el *ius in officium* de los miembros de las Cámaras. Se impone de esta manera, y de forma necesaria, la competencia y la capacidad del Tribunal para valorar y enjuiciar la actividad parlamentaria³³, al margen de que,

³³ En los argumentos contrarios a la decisión del TC que comentamos sobrevuela alguna referencia, más o menos explícita, respecto de que la autonomía de la Cámara excluye el control de sus actos políticos sometidos solo al autocontrol de la Cámara; en la posición más clásica el control político de oportunidad no podría residenciarse en instituciones sin legitimidad democrática, excluidas de la fiscalización del comportamiento de las Cámaras (Santaolalla López, 2013, pp 83-84). Esta idea, un tanto reduccionista, parte de la identificación entre legitimidad democrática y representativa obviando que la fuente de legitimación de los poderes públicos, representativos o no, es la CE y que no todos los órganos democráticos tienen que compartir necesariamente una naturaleza representativa

por supuesto, también el Tribunal Constitucional está sometido a los principios y límites que le imponen la Constitución y su propia norma reguladora y la naturaleza de los actos parlamentarios, con la consecuencia, como afirma Jiménez Campo (1997, p. 227) que «lo que hace a la vida interna de la vida de las cámaras y a la posición en ellas de sus miembros, la única justificación conforme a la Constitución es la que reconoce que los actos parlamentarios no son enjuiciables (por el Tribunal Constitucional) sino con arreglo al canon de los derechos fundamentales».

En al ATC 177/2022 se puede cuestionar la procedencia de la admisión a trámite del recurso de amparo ante la inexistencia del acto parlamentario firme, pero los argumentos relativos a la inviolabilidad y la autonomía de la Cámara como freno a la garantía de la defensa de los derechos de los recurrentes de amparo se sustentan en una visión un tanto trasnochada y obsoleta para justificar posibles abusos que parece convertir la inviolabilidad y la autonomía en una especie de patente de corso que ampara y justifica actos y decisiones parlamentarios ajenas a las normas y principios parlamentarios y al respeto a los derechos de los parlamentarios, sean de la mayoría o de la minoría (Torres Muro, 2005, p.39).

VIII. CONCLUSIÓN

En definitiva, la decisión del Tribunal Constitucional plasmada en el ATC 177/2022 pone de relieve dos cuestiones tener en cuenta.

En primer lugar la inquietud, perfectamente lógica, ante la intromisión del Tribunal en la función parlamentaria, específicamente la legislativa, que en función de la inviolabilidad parlamentaria sólo puede ser valorada por el Tribunal Constitucional por medio del recurso de inconstitucionalidad (o de la cuestión) cuando las Cámaras ya han dado por finalizado el procedimiento legislativo y, en consecuencia, han aprobado la ley sobre cuya constitucionalidad podrá pronunciarse el Tribunal en respuesta al correspondiente recurso. Ciertamente, en la medida en que la admisión a trámite decidida en el Auto que comentamos pudiera servir de acicate a los parlamentarios, y a los

para estar legitimados en las competencias que les asigna la CE (García Martínez, 2009, pp. 118 y ss.; 138-140).

grupos parlamentarios, para presentar amparos parlamentarios con el sólo objeto de paralizar, o al menos intentar paralizar, la actividad de la Cámara, tiene sentido la preocupación por la apertura de una posible vía que posibilite la incidencia de un órgano no parlamentario en la función legislativa. No sería la primera vez que se recurriese al Tribunal Constitucional, y no únicamente en recursos de amparo también en los de inconstitucionalidad, con la única finalidad de conseguir una proyección mediática por el solo hecho de presentar el recurso, al margen de cuál pueda ser la respuesta del Tribunal en su momento.

No es deseable, ni para el Parlamento ni para el Tribunal Constitucional, su intervención en la vida parlamentaria, que debería restringirse al mínimo posible, sobre todo cuando se afecta a un procedimiento legislativo en curso. La fórmula del recurso o de la cuestión de inconstitucionalidad, que le permite al Tribunal enjuiciar el resultado de la actividad legislativa de las Cámaras es, sin duda, más respetuosa con su autonomía funcional, aún a costa de permitir el indeseado efecto de la vigencia de normas legales que puedan resultar inconstitucionales durante el tiempo, a veces y con demasiada frecuencia excesivamente prolongado, que emplea el Tribunal para dictar la sentencia correspondiente. Pero lo que se dirime en este recurso de amparo admitido a trámite no es un problema de inconstitucionalidad (ni siquiera de preinconstitucionalidad anticipada en el Auto) sino que lo que conforma su elemento definidor y esencial es la posible vulneración de los derechos fundamentales de las minorías, lo que cambia la perspectiva con la que hay que valorar el Auto para sacar conclusiones.

La segunda cuestión a considerar es la necesidad imperiosa de valorar en su justa medida, primero, los derechos que tienen los diputados en el ejercicio de su cargo y concretamente los recurrentes y su derecho a recurrir, y, segundo, que la garantía efectiva de aquellos derechos y su defensa corresponde de forma primaria al Parlamento, específicamente por medio de sus Reglamentos y de los órganos de gobierno, y solo subsidiariamente al Tribunal Constitucional.

Si las vías parlamentarias de garantía funcionan correctamente no será necesario que los diputados tengan que acudir a la vía constitucional del recurso de amparo, que, como he indicado, es siempre

subsidiario de las garantías que asegure la Cámara. Sólo en el caso de que las garantías parlamentarias no resultan eficaces o factibles se hará necesario acudir a la vía constitucional. El Tribunal Constitucional no es un órgano antimayoritario, pero sí lo es de garantía de las minorías parlamentarias cuando las mayorías desconocen sus derechos.

Está, pues, en manos de los Reglamentos y de la responsabilidad de los órganos de la Cámara, especialmente los de gobierno, sin excluir a los mismos parlamentarios y grupos parlamentarios, que los diputados no tengan que acudir al Tribunal Constitucional, lo que se logrará en la medida en que sea el mismo Parlamento el que asuma la función de garantizar y aplicar el principio de igualdad en la protección de los derechos de todos los miembros de la Cámara, sean de la mayoría o de la minoría. La cuestión no es nimia y debería ser abordada con decisión por las Cámaras y respaldada con la misma decisión por la doctrina.

Los primeros llamados a ofrecer aquella garantía son los órganos de dirección y gobierno de la Cámara, de forma singular el presidente de la Cámara, a quien corresponde cumplir y hacer cumplir el Reglamento, (art 32.2 RC) y velar por la observancia del Reglamento (art. 37.9 RS) y la Mesa, que en definitiva son los obligados a tomar las decisiones que les correspondan teniendo en cuenta la relevancia del principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos (STC 78/2006, FJ 3), lo que les debería llevar a hacer una interpretación restrictiva de las normas reglamentarias o convencionales que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones de los parlamentarios con relevancia constitucional (STC 361/2006, FJ 2).

Junto a la responsabilidad de los órganos parlamentarios (sin excluir en ella a los mismos miembros de la Cámara y a los grupos parlamentarios), el otro campo de batalla se encuentra en la regulación explícita de las vías procedimentales parlamentarias de garantía de los derechos que forman parte esencial del *ius in officium* de los parlamentarios.

La solicitud de reconsideración de las decisiones de la Mesa se ha articulado en los Reglamentos parlamentarios como el último, y en realidad el único, recurso formal de protección de los derechos parlamentarios. La mayoría de las Asambleas autonómicas han

regulado de forma precisa este procedimiento, ofreciendo de esta forma una garantía parlamentaria que puede no ser perfecta pero que desde luego se articula de forma adecuada con la naturaleza de un recurso y para la finalidad que se pretende. Por el contrario, como afirma Cazorla Prieto (2018, p. 3339) choca que el Congreso y el Senado, cuyos Reglamentos son de 1982 y de 1994, se rijan en lo fundamental por el mismo texto de espaldas a las necesidades de mejora o adaptación a las exigencias, no digo sobrevenidas sino desatendidas; la consecuencia es que se han visto desbordados por la realidad en numerosas ocasiones como ya lo apreciaba en 1990 Fraile Clivillés respecto del Reglamento del Congreso, cuya calidad técnica, afirmaba, «no es demasiado alta» (1990, p. 76). Sin duda el refuerzo de la garantía de los derechos de los parlamentarios, y muy singularmente los de las minorías, ocupa uno de los primeros lugares en aquellas exigencias de renovación.

Siguiendo, al menos, la estela de las regulaciones parlamentarias autonómicas, los Reglamentos de las Cámaras nacionales deberían incorporar lo antes posible los siguientes elementos imprescindibles en lo que es un procedimiento reglado.

Primero, precisión de plazos de plazos concretos de interposición y resolución del recurso; los plazos no deberían ser excesivamente largos aunque sí suficientes para dar lugar a la incorporación de la motivación en los dos casos.

Segundo, es indispensable establecer plazos más cortos de urgencia en función de la incidencia de la decisión cuestionada en los derechos de los recurrentes y en el transcurso de la actividad de la Cámara.

Tercero, en relación con la exigencia anterior, se puede plantear la posibilidad de tener en consideración la suspensión de la ejecución del acto recurrido hasta que el recurso de reconsideración tenga respuesta; como he indicado en páginas anteriores creo que la suspensión debería ser discrecional ya que si fuese automática podría dar lugar a abusos por parte de los recurrentes como forma de paralizar la actividad parlamentaria.

Cuarto, el órgano parlamentario encargado de resolver el recurso de reconsideración es, en prácticamente todos los Reglamentos, nacionales y autonómicos, el mismo autor de la decisión recurrida, es

decir la Mesa con la posible intervención de la Junta de Portavoces, en la mayoría de los casos consultiva, lo que convierte el recurso en un recurso de revisión por el mismo órgano autor del acto recurrido. En mi opinión el recurso de reconsideración debería asemejarse más a uno de alzada en el sentido de que se radicase en un órgano parlamentario distinto de la Mesa autora de la decisión recurrida, y ello sin que ello supusiese necesariamente una relación de jerarquía entre los órganos en cuestión, como sucede en el ámbito administrativo respecto del recurso de alzada. Esta propuesta no tiene otra finalidad que la de objetivar, aunque sea mínimamente, y afianzar el proceso de garantía de los derechos de los parlamentarios incluyendo en la revisión de una decisión cuestionada el criterio de un órgano parlamentario ajeno al que asumió aquella decisión.

¿Qué órgano podría asumir esta función? Cualquiera que no sea la Mesa y que incorpore una composición lo más plural posible; podría ser la Junta de Portavoces, como establece el Reglamento navarro, o una comisión, fuese la de Reglamento o una creada *ad hoc*, lo que sin duda entra dentro de las competencias de todos los Parlamentos en los que la creación de órganos nuevos en función de sus necesidades es una práctica habitual. Diferenciar al órgano autor del órgano revisor da un significado objetivo a la garantía que ofrece la revisión y puede ofrecer mayor seguridad a los recurrentes; esta máxima, que es clave en la función jurisdiccional, no tiene por qué no funcionar en el ámbito parlamentario. Y, finalmente, aunque casi no habría que decirlo, la exigencia expresa de un informe de los letrados de la Cámara y la voluntad del órgano revisor de, al menos, tenerlo en cuenta.

Dichas todas estas sugerencias, que pueden ser más o menos atinadas pero que por lo menos han sido pensadas aunque se expresen someramente, hay que concluir que no es suficiente, aunque sí necesario, con establecer una normativa concreta y positiva que asegure a los parlamentarios el acceso real y no virtual a la garantía de sus derechos; es también imprescindible que dicha normativa tenga un cierto grado de rigidez para que los llamados a aplicarla se sientan constreñidos por ella. Es lugar común afirmar la flexibilidad de las normas que integran el Derecho parlamentario como condición de la naturaleza de aquel Derecho y requisito de su capacidad de adaptación a la estructura

singular del Parlamento como órgano de debate y de contraste e integración de posiciones políticas diferentes, pero la naturaleza del Derecho parlamentario no es óbice para valorar la funcionalidad concreta de las diferentes normas que lo integran y, en función de la misma, atribuirles una mayor o menor flexibilidad. Las normas parlamentarias cuya función radica en asegurar la defensa y garantía efectiva de los derechos de los parlamentarios no pueden gozar del nivel de flexibilidad en su aplicación formal que puede y debe estar presente en otro tipo de normas parlamentarias. La viabilidad de la garantía exige no solo su regulación formal, sino también delimitar el margen de maniobra, que necesariamente tiene que ser limitado, de los órganos llamados a hacerlas efectivas. Se habla de obstruccionismo como el uso de mecanismos parlamentarios por parte de la minoría con el fin de obstaculizar la toma de decisiones o la correcta actividad de la Cámara (Torres Muro, 1993-1994, pp. 366-367) pero no se tiene en cuenta que también los órganos parlamentarios pueden utilizar los mecanismos parlamentarios para adoptar decisiones con el fin obstaculizar y desvirtuar la función ortodoxa de la Cámara, aún a costa de vulnerar derechos de los parlamentarios.

La decisión concreta de la Mesa de la Comisión de Justicia del Congreso obvió que el parámetro normativo aplicable a la función de calificación y admisión a trámite tiene que llevarse a cabo conforme a las normas que regulan esta función (Aranda Álvarez, 1998, p. 170) limitativas del margen de discrecionalidad que pueda tener la Mesa para que la discrecionalidad no se convierta en arbitrariedad. En el ATC 177/2022 el Tribunal forzó la interpretación formal del requisito procedimental del artículo 42 LOTC, y lo hizo con la finalidad de aplicar su propia doctrina sobre el canon que debe presidir la toma de decisiones, siempre a favor de la interpretación más favorable a la efectividad de los derechos, supliendo lo que en realidad debería haber hecho la Mesa de la Comisión.

Únicamente garantizando los derechos de los parlamentarios, tanto formalmente por procedimientos parlamentarios objetivados, fiables y efectivos cuanto por la acción concreta de los órganos de la Cámara, se evitarán que los conflictos en sede parlamentaria rebasen el ámbito de la Cámara y fuercen al Tribunal Constitucional a afrontar situaciones que deberían haberse constreñido al ámbito parlamentario.

En páginas anteriores he hecho alguna referencia al cambio de paradigma que supuso para la inviolabilidad y la autonomía parlamentaria el paso del Estado liberal al Estado constitucional. En la actualidad nos encontramos en un nuevo proceso de cambio en el que se cuestiona el mismo principio constitucional y representativo, lo que afecta a la democracia constitucional y al que no pueden ser ajenas las instituciones representativas y especialmente el Parlamento, que es el órgano representativo por excelencia. El iliberalismo fruto del populismo cuestiona la función representativa del Parlamento y proyecta sus críticas en las funciones atribuidas a la Cámara incrementando las dificultades de las minorías en su función de oposición (Castellá Andreu, 2023, pp. 237-238). En este nuevo panorama es vital para el Parlamento asumir la reconsideración de sus instrumentos parlamentarios para hacer frente a estas circunstancias sobrevenidas, lo que exige reforzar su naturaleza netamente representativa por medio de los instrumentos que articulen la correcta relación mayoría-minoría, y sin duda uno de esos instrumentos, vital para la eficacia de la vida parlamentaria, es la garantía escrupulosa de los derechos que integran el *ius in officium* de los parlamentarios, y de forma singular los de las minorías.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO DE ANTONIO, J. A., ALONSO DE ANTONIO, A. L. (2002). *Introducción al Derecho Parlamentario*. Dykynson.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (1998a). *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2018b). La autonomía parlamentaria en la Constitución Española de 1978. Una visión de futuro. En PENDÁS, B (dir), GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E., RUBIO NÚÑEZ, P. (coord). *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1997a). ¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión? En PAU I VALL, F. (coord.). *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2004b). *El Parlamento en los Tribunales*. Thomson, Aranzadi.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Fundación Alfonso Martín Escudero, Iustel.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1987a). La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (n.º 19), pp. 75-130.
- BIGLINO CAMPOS, P. (1993b). Las facultades de los parlamentarios ¿son derechos fundamentales? *Revista de las Cortes Generales*, n.º 30 pp. 53-100.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F. (1991). *El mandato parlamentario*. Congreso de los Diputados.
- CARMONA CUENCA, E. y FERNÁNDEZ VIVAS, Y. (2005). El derecho a un recurso efectivo ante una instancia nacional. Problemas interpretativos. En J. GARCÍA ROCA (coord.), P. SANTOLAYA MACHETTI (coord.). *La Europa de los derechos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CASTELLÁ ANDREU, J. M. (2023). Un diagnóstico sobre la crisis actual del Parlamento en el contexto de la democracia constitucional y del sistema parlamentario. En A. DE LA IGLESIA CHAMARRO (coord.). *El Parlamento a debate en un tiempo nuevo*. Fundación Manuel Giménez Abad. Colección Obras Colectivas n.º 26.
- CAZORLA PRIETO, L. M. (2018). La oscilante centralidad del Congreso de los Diputados bajo la Constitución de 1978. En B. PENDÁS (dir), E.

- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, P. RUBIO NÚÑEZ (coord.). *España constitucional (1978-2018) Trayectorias y Perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CORDÓN MORENO, F. (1992). *El proceso de amparo constitucional*. La Ley.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2013). El régimen jurídico de la iniciativa legislativa popular de ámbito estatal en España, en *La iniciativa legislativa popular*. La Ley, Wolters Kluwer.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. (2012). Comentario al art. 31.2 del Reglamento del Congreso. En RIPOLLÉS SERRANO (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados.
- DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M. (2018). De nuevo sobre la idea de derechos fundamentales en la Constitución Española. En B. PENDÁS (dir.); E. GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, R. RUBIO NÚÑEZ (coord.). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Tomo III.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (1987a). Prólogo a TORRES MURO, I. *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Congreso de los Diputados.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. (2001b). Prólogo a REDONDO GARCÍA, A. *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- FERRERES COMELLA, V. (2018). Comentario al artículo 161.1.a). En A. PÉREZ TREMPES (dir.), A. SAIZ ARNARIZ (dir.); C. MONTESINOS PADILLA (coord.). *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018*. Tirant lo Blanch, Tomo III.
- FRAILE CLIVILLÉS, M. (1990). El Parlamento y el Derecho, *Revista de las Cortes Generales*, n.º 20, pp. 49-90.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (2001a). La incidencia de la reforma del Reglamento del Congreso en el modelo de procedimiento legislativo. En R. MORODO (dir), P. DE VEGA (dir.). *Estudios de Teoría del Estado y Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Universidad Complutense de Madrid, Instituto de Investigaciones Jurídicas de México.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. (2009b). El Tribunal Constitucional. De la legitimidad de origen a la legitimidad de ejercicio. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (n.º 21), pp. 107-143.
- GARCÍA ROCA, J. (1999a). *Cargos públicos representativos. Un estudio sobre el artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi.
- GARCÍA ROCA, J. (2018b). Comentario al artículo 23 de la Constitución. En P. PÉREZ TREMPES, A. SAIZ ARNÁIZ (dir.). C. MONTESINOS PADILLA (coord.). *Comentario a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018. Libro homenaje a Luis López Guerra*. Tirant lo Blanch, Tomo I.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GÓMEZ CORONA, E. (2008). *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Tirant lo Blanch.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, E. y TERRASSA ORTUÑO, F. J. (2019). *El amparo ordinario y extraordinario: cuestiones teórico-prácticas*. Aranzadi.
- IGLESIAS BÁREZ, M. (2017). El recurso de amparo constitucional en España: la difícil articulación entre el diseño normativo del amparo objetivo y la práctica del Tribunal Constitucional en la defensa de los derechos fundamentales. En A. VILLANUEVA TURNES (coord). *El Tribunal Constitucional español. Una visión actualizada del supremo intérprete de la Constitución*, Tébar Flores.
- JIMÉNEZ CAMPO, J. (1997). Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios. En F. PAU I VALL (coord.). *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi.
- Morales Arroyo, J. M. (2008). Prólogo a GÓMEZ CORONA, E. (2008). *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Tirant lo Blanch.
- REDONDO GARCÍA, A. (1997a). La facultad de presentar enmiendas como concreción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución. En PAU I VALL (coord.). *Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*. Aranzadi.
- REDONDO GARCÍA, A. (2001b). *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, P. (2000). *Democracia parlamentaria y principio minoritario*. Ariel.
- RUBIO LLORENTE, F. (1995). Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo. En *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. (1995a). *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Centro de Estudios Constitucionales.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A. (2013b). Democracia e iniciativa legislativa popular. Consideraciones dogmáticas y teóricas. En *La iniciativa legislativa popular*. La Ley, Wolters Kluwer, pp. 27-128.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. (2013). *Derecho parlamentario español*. Dykinson.
- TORRES MURO, I. (1998a). Los derechos de los parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, UNED (n.º 44) pp, 257-281.

- TORRES MURO, I. (2005b). *Derecho parlamentario sancionador*. Instituciones de Derecho Parlamentario, V. Colección Informes y Documentos. Parlamento Vasco.
- TORRES MURO, I. (1993-1992c). El obstruccionismo, un arma de las minorías. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 83 (Anuario), pp. 365-376.
- VIDAL PARDO, C. (2022). Artículo publicado en el diario ABC el 14 de enero de 2023 <https://www.iustel.com/diario>