

## CONSIDERACIONES SOBRE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN MATERIA PARLAMENTARIA

Luis Manuel MIRANDA LÓPEZ

Letrado de las Cortes Generales

Jefe del Departamento de Asistencia Jurídica al Pleno y  
a la Junta de Portavoces del Congreso de los Diputados

Profesor asociado de Derecho Constitucional

(Universidad Carlos III de Madrid)

### RESUMEN

*Si bien la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional se podría antojar muy limitada, la jurisprudencia constitucional parlamentaria ha constituido el elemento configurador básico del Parlamento desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Esta jurisprudencia ha permitido trazar los rasgos esenciales del procedimiento legislativo, configurar y desarrollar el ius in officium de los parlamentarios del art. 23.2 CE y arbitrar entre los tres poderes del Estado. Sin embargo, aunque en general la relación entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento ha sido pacífica, la doctrina jurisprudencial demuestra que, en ocasiones, ha habido tensiones entre ellos. Con todo, aún quedan temas pendientes de resolver que afectan al núcleo del funcionamiento de nuestro sistema político-institucional donde tanto el Parlamento como el Tribunal Constitucional están llamados a desempeñar un papel central.*

*Palabras clave: Parlamento, Tribunal Constitucional, recurso de inconstitucionalidad, recurso de amparo, conflicto entre órganos del Estado.*

### ABSTRACT

*Although the relationship between the Parliament and the Constitutional Court could be very limited parliamentary constitutional jurisprudence has been the basic constituent element of Parliament since the 1978 Constitution came into force. This jurisprudence has allowed drawing the essential features of the legislative procedure, configure and develop the ius in officium*

*of the parliamentarians of art. 23.2 CE and arbitrate between the three states powers. Nevertheless, although in general the relationship between the Constitutional Court and Parliament has been peaceful, jurisprudence shows that, at times, there have been tensions between them. However, there are still pending issues to be resolved that affect the core of the functioning of our political-institutional system where both the Parliament and the Constitutional Court are called to play a central role.*

*Keywords: Paliament, Constitutional Court, unconstitutionality appeal, individual appeals for protection, conflict between State organs.*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. PARLAMENTO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

*1. Sobre la relación funcional entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional. 2. El objeto material de la intervención del Tribunal Constitucional en relación con la actividad parlamentaria. 3. El alcance del control de la actividad del Parlamento. Evolución jurisprudencial. En particular, la cuestión del control de la función de calificación de documentos y escritos parlamentarios. 4. Los medios procesales de la intervención del Tribunal Constitucional en el ámbito parlamentario. Enumeración. II. REFERENCIA A LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN LOS QUE SE PLASMA EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. 1. El recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento legislativo. 2. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado en los que el objeto de impugnación incide en la actividad o inactividad parlamentaria. 3. El recurso de amparo como vía de configuración y delimitación del derecho de participación política del art. 23.2 CE. III. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.*

## I. INTRODUCCIÓN. PARLAMENTO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*1. Sobre la relación funcional entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional*

La relación funcional entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional podría entenderse limitada a la clásica distinción kelseniana de legislador positivo y legislador negativo.

Sin embargo, con la Constitución española de 1978, este postulado quedaría superado. Configurado nuestro Estado como de Derecho, ningún órgano quedaría fuera del control jurisdiccional, ya fuese ordinario, ya fuese constitucional. Así pues, la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional se enmarca desde el control de los *interna corporis* hasta la tutela de los derechos fundamentales de los parlamentarios pasando por los conflictos entre órganos constitucionales y, por supuesto, el control de la ley. A su vez, la posición que puede adoptar el Parlamento –como institución– es diferente en función de cada recurso planteado: desde una defensa a ultranza de sus funciones en los conflictos constitucionales, pasando por la defensa de sus actuaciones en relación con el procedimiento legislativo y la propia de los órganos de la Cámara en los recursos de inconstitucionalidad y amparo, respectivamente.

En las líneas que siguen se va a dar cuenta de cómo ha sido la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional en estos años. No se pretende hacer un estudio exhaustivo de la jurisprudencia constitucional, pues ya otros se han ocupado de tal ardua y admirable tarea<sup>1</sup>, sino dibujar una evolución general de la jurisprudencia constitucional parlamentaria atendiendo al alcance del control realizado por el Tribunal Constitucional en relación con las actuaciones de los parlamentos, al recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento legislativo, los conflictos entre los órganos constitucionales y el recurso de amparo como vía de configuración y deli-

<sup>1</sup> Vid. ARCE JANÁRIZ, A.: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Teoría y Jurisprudencia Parlamentaria. Un estudio de Teoría y Jurisprudencia Constitucional sobre el Parlamento*. Cortes Generales, Madrid, 2013 y CID VILLAGRASA, B. [Dir.] y RECODER VALLINA, T. [Coord.]: *El Parlamento ante los Tribunales*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.

mitación del derecho de participación política del art. 23.2 CE, finalizando con una valoración y perspectivas de futuro.

## *2. El objeto material de la intervención del Tribunal Constitucional en relación con la actividad parlamentaria*

Aunque tanto la Constitución como la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establecían el objeto de control de la actuación de los parlamentos de una manera aparentemente clara en sus enunciados, desde el primer momento la cuestión no fue pacífica. Y no lo fue en dos direcciones: sobre cuál es el objeto de control de la actividad de los parlamentos y cuál es el alcance del Tribunal Constitucional sobre ese control.

La actividad del parlamento se exterioriza a través de los denominados actos parlamentarios<sup>2</sup>. Si bien el más importante de todos ellos es el que culmina con la aprobación de una ley siguiendo el procedimiento legislativo, el parlamento dicta actos en multitud de ocasiones. El control de dichos actos hizo resucitar la vieja doctrina de los *interna corporis*, confrontando, de un lado, la sujeción de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), la garantía de que en tanto que Estado de Derecho (art. 1.1 CE) ninguna actuación de los poderes públicos pudiera escapar del control jurisdiccional ordinario y/o constitucional; y, finalmente, el reconocimiento y especial protección de los derechos fundamentales (art. 53.1 CE), a través de diferentes vías, así como el control de constitucionalidad de la producción legislativa (art. 161 CE) y, de otro, el reconocimiento de la autonomía de las Cámaras consagrado en el art. 72 CE.

El Tribunal Constitucional pronto tuvo que hacer frente a esta importante cuestión. Mediante el ATC 183/1984 sostuvo una posición restrictiva a la hora de controlar los *interna corporis* señalando que la característica propia de los órganos constitucionales es la independencia y sus actos sólo serían controlables cuando afectaran a las relaciones externas del órgano y a las normas susceptibles de control de constitucionalidad, cada uno a

---

<sup>2</sup> Sobre los actos parlamentarios, Vid. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, N.: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. CEPC, Madrid, 1998 y SÁINZ MORENO, F. [Coord.]: *Instituciones de Derecho Parlamentario. II. Los actos del Parlamento*. Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria, 1999.

través de la vía que le es propia. En consecuencia, los actos parlamentarios no serían susceptibles de recurso de amparo, implicando una subsiguiente cadena de inadmisiones frente a amparos de esta naturaleza (AATC 12/1986, 292/1987, 659/1987 y 614/1988).

La primera sentencia dictada al respecto fue la STC 90/1985 –Caso Barral–, que matizó la anterior teoría concluyendo que siempre han de primar los derechos fundamentales de terceros frente a la autonomía parlamentaria.

Con las SSTC 118 y 161/1988 y 23/1990 se produjo un cambio de doctrina. El Tribunal Constitucional estableció que lo relevante para el control de los *interna corporis* no era sus efectos internos o externos sino la lesión o no de derechos fundamentales, en concreto del art. 23.2 CE. En consecuencia, el art. 42 LOTC, como vía específica de recurso de amparo parlamentario, desplegaría todos sus efectos con independencia de la naturaleza y efectos del propio acto parlamentario.

Posteriormente, el Tribunal Constitucional perfilaría su doctrina en la STC 38/1999 donde estableció que no todo acto que supusiera la vulneración de la legalidad del *ius in officium* resultaría lesivo del derecho fundamental, sino sólo aquel que afectara al núcleo esencial de este derecho fundamental. Doctrina que se ha mantenido hasta la actualidad.

Como consecuencia de estas idas y venidas en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control de los *interna corporis*, se vieron afectadas las normas de origen parlamentario que podrían ser objeto de control de constitucionalidad al margen de lo establecido en el art. 161 CE y en el art. 27.2 LOTC.

De forma contundente, el Tribunal Constitucional ha considerado que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales tiene fuerza de ley pasiva y, en consecuencia, es susceptible de ser objeto de control de constitucionalidad (SSTC 139/1988 y 121/1997).

Sin embargo, en otro sentido, buena parte de la antecitada doctrina de los *interna corporis* vino motivada por la naturaleza de las normas integradoras y de desarrollo de los reglamentos parlamentarios. Estamos haciendo referencia a las Resoluciones dictadas por los órganos de las Cáma-

ras. En la ya citada STC 118/1988, el Tribunal Constitucional reconoció la fuerza de ley de aquellas resoluciones que vinieran a integrar el reglamento parlamentario y les negó el rango a aquellas otras que se limitaran a desarrollarlo. Ante la evidente falta de precisión y delimitación de unas y otras, el Tribunal, en su STC 44/1995, consideró de idéntica naturaleza tanto las normas que integraran los reglamentos como aquellas que lo desarrollaran no pudiendo ser objeto de control de constitucionalidad por la vía del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, negándoles la fuerza de ley. Sin embargo, se dejó abierta la puerta de su control a través del recurso de amparo si violaban derechos fundamentales.

Al margen de lo anterior, con ocasión del pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con la Declaración del Estado de Alarma, en el ATC 7/2012, confirmado posteriormente por la STC 83/2016, señaló que las normas que declaran tales estados poseen fuerza de ley y, en consecuencia, están dentro del objeto del control de constitucionalidad.

A ello hay que añadir, si bien aún no hay pronunciamiento expreso, la admisión a trámite mediante providencias de 10 de enero y 7 de febrero de 2018 de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Acuerdo del Pleno del Senado, de 27 de octubre de 2017, mediante el que se autoriza al Gobierno del Estado la aplicación a la Generalidad de Cataluña de medidas al amparo de lo previsto en el artículo 155 de la CE. El Tribunal Constitucional determinará si tal Acuerdo es susceptible de ser controlado por la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Fuera ya del objeto del control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional se ha enfrentado a la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los parlamentos autonómicos por infracción constitucional no competencial (art. 161.2 CE y Título V LOTC). Cabe señalar que, como ha demostrado el devenir de los tiempos y la propia jurisprudencia que analizaremos, esta vía no estaba inicialmente pensada para la impugnación de resoluciones parlamentarias, sino de origen gubernamental. Hasta el año 2004, esta vía fue utilizada sólo en tres ocasiones. Sin embargo, a partir del año 2013 con ocasión de la crisis política vivida en Cataluña, el Gobierno ha hecho un uso reiterado de este recurso con el fin de evitar que el Parlamento catalán vulnerara la Constitución. En consecuencia, se han impugnado las siguientes:

- Resolución del Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de agosto de 1983 proponiendo a S. M. el Rey la designación de don José Ángel Zubiaur Alegre como Presidente del Gobierno de Navarra (STC 16/1984).
- Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 9 de febrero de 1999, por el que se autoriza al “Parlamento del Kurdistán en el exilio” la celebración de sesiones de trabajo en la sede del Parlamento Vasco que, finalmente, se produjo el desistimiento (ATC 265/1999).
- Acuerdo del Gobierno Vasco, de 25 de octubre de 2003, por el que se aprueba una denominada “Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad de Euskadi” y se da traslado de la misma al Presidente del Parlamento Vasco “de conformidad con lo exigido por el art. 46.1 a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco” y Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco, de 4 de noviembre de 2003, por el que se admite a trámite “la propuesta de reforma, para su tramitación conforme al procedimiento legislativo ordinario”, inadmitiendo la impugnación (ATC 135/2004).
- Resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña (STC 42/2014).
- Resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015 (STC 259/2015).
- Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición adicional tercera de la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, denominada “del referéndum de autodeterminación” (STC 120/2017).
- Resoluciones del Presidente del Parlamento de Cataluña en las que se propone la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a Presidente de la Generalitat de Cataluña, y se convoca sesión plenaria exclusivamente en cuanto a la inclusión en el orden del día del debate del programa y votación de investidura del citado candidato (ATC 5/2018).

Todo ello merece hacer algunas consideraciones. En todas y cada una de las impugnaciones antes mencionadas, el Tribunal Constitucional se ha tenido que pronunciar de forma primaria acerca de si esas resoluciones y acuerdos eran susceptibles de ser objeto de impugnación por la vía del art.

161.2 CE. En la inicial STC 16/1984, el Tribunal Constitucional entendió que para ser objeto de impugnación, la resolución o acuerdo debía ser un acto jurídico que constituyera expresión de la voluntad institucional de la Comunidad Autónoma exteriorizado por un acto definitivo dictado por un órgano de ella. Aparentemente, la propuesta al Rey de la designación de un Presidente de Gobierno autonómico no puede considerarse como un acto definitivo sino un acto de trámite en tanto que el definitivo sería el nombramiento efectivo por el Rey. Sin embargo, el Tribunal Constitucional entendió que, en este caso, cabría considerar dos fases sucesivas e independientes en el nombramiento de los presidentes autonómicos. De una, la fase estrictamente autonómica que culminaría con la propuesta del Presidente del Parlamento y, de otra, la fase estatal que culminaría con el nombramiento efectivo; ambas, en todo caso, con efectos *ad extra*. Así pues, se entendió que la resolución que ponía fin a la fase autonómica era susceptible de control por la vía del art. 161.2 CE.

Sin embargo, en el ATC 135/2004, el Tribunal Constitucional argumentó que no cabía la impugnación de los acuerdos del Gobierno vasco y de la Mesa del Parlamento vasco pues a pesar de que el procedimiento legislativo iniciado también tendría dos fases, una primera autonómica, y una siguiente en las Cortes Generales, sólo tendría efectos *ad extra* el acto con el que se culminara la tramitación en las Cortes Generales, es decir, la eventual ley aprobada, considerándose, a sensu contrario, que los citados acuerdos serían actos de trámite dentro del procedimiento legislativo.

Las sentencias y autos dictados como consecuencia de la impugnación de las resoluciones relativas al denominado “proceso soberanista” de Cataluña han requerido de una cierta ingeniería jurídica en su argumentación para poder controlarlas. Hasta el momento parecía indiscutible que el acto debiera ser jurídico y definitivo en el sentido de poner fin a un procedimiento. Pues bien, en relación con la Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional (STC 42/2014) consideró que, a pesar de que en su contenido se hiciera referencia al inicio de un proceso, era un acto perfecto o definitivo en tanto que constituía una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara frente a los actos de trámite que son los que se insertan como tracto o secuencia en un procedimiento jurídico reglado, no siendo el caso de la citada Resolución, pues se dictaba para impulsar o dar inicio a un determinado proceso político que no tiene carácter

reglado. A reglón seguido, el Tribunal Constitucional determinó que el acto impugnado era un acto político dictado por un poder público en el ejercicio de las atribuciones que le confiere su ordenamiento jurídico siguiendo un procedimiento propio, pero con naturaleza jurídica. Con todo, el Tribunal matiza que la impugnación sólo es admisible si el acto impugnado, siquiera indiciariamente, tiene capacidad para producir efectos jurídicos, argumentando que lo jurídico no se agota en lo vinculante, dado que la resolución impugnada no lo es para sus destinatarios, pero que en tanto que se declaraba la soberanía del pueblo de Cataluña se arrogarían atribuciones superiores a las que reconoce la Constitución. Añadiendo que el propio carácter asertivo de la resolución no permitiría entender sus efectos al ámbito estrictamente político pues para su cumplimiento se reclamaban actuaciones concretas susceptibles de ser controladas. La doctrina aquí contenida fue aplicada en la STC 259/2015.

En la STC 120/2017, en relación con la impugnación de la Resolución 807/XI del Parlamento de Cataluña, el Tribunal Constitucional ni siquiera se cuestiona la naturaleza de la Resolución en tanto que considera que, dado que se dicta al amparo de una ley ya declarada inconstitucional y nula por la STC 114/2017, por extensión, la resolución también lo es.

### *3. El alcance del control de la actividad del Parlamento. Evolución jurisprudencial. En particular, la cuestión del control de la función de calificación de documentos y escritos parlamentarios*

Si en el anterior apartado hemos tratado el objeto formal del control de la actividad del Parlamento, es decir, qué forma jurídica reviste, en este punto vamos a analizar hasta dónde llega el control del Tribunal Constitucional. Para ello, es imprescindible el análisis de la jurisprudencia relativa a la función de calificación de escritos que ostentan los órganos de las Cámaras, siendo, seguramente, la más relevante de ellas pues, en definitiva es la que determina la viabilidad de la iniciativa y el curso procedimental que debe seguir<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En relación con la función de calificación, cabe remitirse a DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Comentario al artículo 31”. En: RIPOLLÉS SERRANO, R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 255 y ss.

El punto más discutido es el alcance de la juridicidad de la función de calificación en el sentido de si el control que debe ejercerse sobre los escritos parlamentarios por el órgano calificador ha de ser un control formal –circunscrito a la mera comprobación de los elementos reglados y, en consecuencia, su viabilidad formal– o material –valorando si el contenido es conforme a la Constitución, el bloque de la constitucionalidad, los Reglamentos parlamentarios...La cuestión no es baladí pues la facultad de calificación material de las iniciativas podría suponer que bajo un pretendido juicio técnico de un órgano interno de carácter gubernativo se podría sustraer el examen y discusión de una cuestión al Pleno o a las comisiones de una Cámara.

La jurisprudencia constitucional ha sido pendulante. La doctrina se inicia con la STC 161/1988 en la que el Tribunal Constitucional excluía la posibilidad de que las Mesas tuvieran una función materialmente jurisdiccional, limitando su función al examen de los requisitos formales o reglados de las iniciativas sin entrar en su fondo. Esta línea jurisprudencial sería mantenida hasta la STC 205/1990 que abrió la posibilidad de inadmitir iniciativas parlamentarias que, junto con el examen formal, fueran palmaria-mente ilegales o inconstitucionales. En la misma, se reitera que la Mesa no puede realizar un juicio de oportunidad política. De esta nueva fase, nos interesa destacar las SSTC 76/1994 y 95/1994 por incidir directamente en iniciativas parlamentarias de carácter legislativo. En la primera de ellas, en relación con el control material de una iniciativa legislativa popular, junto con la argumentación relativa a la posibilidad de realizar un control de legalidad y de constitucionalidad de la misma, además del examen de los requisitos formales, se añadió que cuando la iniciativa viniera materialmente limitada por el ordenamiento jurídico, también se extendería su control a este extremo. En la segunda de las sentencias, se resolvió un recurso de amparo frente a la inadmisión de una proposición de ley por no adecuarse su contenido al de este tipo de iniciativas. En sentido parecido al anterior, el Tribunal Constitucional entendió que cabría su inadmisión cuando su contenido versara sobre una materia cuya competencia no estuviese atribuida a la Comunidad Autónoma y ésta “resultase indiscutible”.

La tercera fase, a raíz de la STC 124/1995, supone una vuelta al criterio inicial sustrayendo la posibilidad de realizar un control de constitucionalidad por las Mesas sobre las iniciativas parlamentarias. A ello, el

Tribunal Constitucional añade que “*para el caso de que la proposición de Ley eventualmente inconstitucional alcanzase la forma definitiva de Ley y perdurasen esos eventuales vicios de inconstitucionalidad, sólo a este Tribunal Constitucional, cuando los sujetos legalmente legitimados para ello así lo demandasen, correspondería pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de esa futura Ley*”. Argumentación que se ve completada con la distinción entre la finalidad del recurso de amparo y del recurso de inconstitucionalidad, señalando que, de no seguir tal criterio, el recurso de amparo se tornaría en una suerte de recurso previo de inconstitucionalidad contra un incipiente documento de trabajo.

La doctrina del Tribunal Constitucional ha sido constante desde entonces, incluso en los conflictivos supuestos de los AATC 135/2004 y 85/2006, relativos a las propuestas de reforma de los estatutos de autonomía vasco y catalán, respectivamente. A modo de resumen, en lo que respecta a la calificación de iniciativas legislativas sólo cabe el control de la regularidad formal. Por el contrario, subsiste la verificación liminar de la conformidad a Derecho de la iniciativa cuando ésta se defina en atención a criterios materiales como es el caso de las preguntas, interpelaciones y mociones.

Sin embargo, conviene mencionar algunas excepciones en las que, quizás, se pueda vislumbrar una nueva etapa. La primera de ellas es el reconocimiento a los órganos de la Cámara de la función de controlar la homogeneidad de las enmiendas en el curso de un procedimiento legislativo con respecto al texto inicial. Este pronunciamiento vino a través de la STC 119/2011 que resolvió un recurso de amparo pero que ha tenido largo recorrido a través de múltiples sentencias posteriores dictadas como consecuencia de recursos de inconstitucionalidad, entre las que cabe destacar la STC 136/2011. Es evidente que para realizar un control de la homogeneidad de las enmiendas presentadas con respecto al texto en tramitación se requiere de una valoración material, de fondo. Luego se le está dotando de un control material –bien que circunscrito a un ámbito muy concreto– a los órganos de las Cámaras.

La segunda excepción ha venido también de la mano de un recurso de amparo resuelto por la STC 10/2016. En este caso, en aparente contradicción, y asumiendo toda su doctrina anterior, el Tribunal Constitucional expone que

“las Mesas han de abstenerse de realizar un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de los contenidos de las propuestas de ley, admitiendo a trámite cuando se cumplan todas las formalidades reglamentariamente establecidas (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Pero no puede olvidarse tampoco que, excepcionalmente, en la STC 95/1994, de 21 de marzo (FJ 4) admitimos la posibilidad de rechazar una propuesta de ley cuando sea “contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse”, exigiéndose para ello, con base en lo dispuesto en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que “la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes”. Fuera de dichos supuestos excepcionales, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4).”

Por otro lado, con ocasión de la resolución de los conflictos entre órganos constitucionales relativos al veto presupuestario, el Tribunal Constitucional ha entendido que la Mesa, además de examinar los requisitos formales del escrito de disconformidad del Gobierno, puede examinar la motivación aducida por el mismo, si bien tal control material sólo debe circunscribirse a verificar el carácter no arbitrario o manifiestamente irrazonable de la motivación (SSTC 34 y 44/2018).

Finalmente, en el marco del denominado proceso secesionista de Cataluña, el Tribunal Constitucional ha establecido una nueva doctrina en relación con la calificación de iniciativas parlamentarias que fueran consecuencia de normas previamente declaradas inconstitucionales. En este sentido, en la STC 47/2018 señaló que

“De la doctrina del Tribunal Constitucional referida se derivaría, en principio, la facultad que no la obligación de las Mesas de las Asambleas legislativas de efectuar un control de constitucionalidad sobre el contenido de aquellas propuestas e iniciativas palmaria y manifiestamente inconstitucionales que se presentan para su consideración. Sin embargo, la doctrina de este Tribunal sobre el contenido esencial del derecho fundamental de participación política en su vertiente del *ius in officium* ha sido completada por este Tribunal en algunas resoluciones paralelas a las ya referidas y que suponen considerar que, en determinados supuestos, se

impone a las Mesas parlamentarias una obligación y no sólo una facultad de inadmitir a trámite determinadas iniciativas vinculadas con aquellas otras sobre que ya se hayan producido determinados pronunciamientos de este Tribunal Constitucional”.

En fin, sólo puede concluirse que sería deseable tanto para los órganos de la Cámara que tienen encomendada la función calificadoras como para los propios parlamentarios una mayor precisión acerca del alcance de esta importante función pues, como se ha visto, según se amplíe o se restrinja el poder de la Cámara, se amplía o restringe el ámbito de control del Tribunal Constitucional.

#### *4. Los medios procesales de la intervención del Tribunal Constitucional en el ámbito parlamentario. Enumeración*

Si bien hay una relación entre el medio procesal y el objeto de control, en los apartados anteriores hemos intentado dar una visión global sin circunscribirnos a ninguno en concreto. Es, pues, el momento de indicar que las vías procesales que se han usado para “entablar diálogo” entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional son:

- El control de constitucionalidad de la ley, por la vía tanto del recurso como de la cuestión de inconstitucionalidad (art. 161.1 a) y 163 CE).
- El conflicto entre órganos constitucionales del Estado no previsto inicialmente en el art. 161 CE pero regulado en el art. 59 y en el Capítulo III del Título IV LOTC.
- El recurso de amparo parlamentario, por la vía del art. 42 LOTC.
- La impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los parlamentos autonómicos (art. 161.2 CE).

Ahora bien, el uso de cada una de las vías anteriores requiere de ciertas matizaciones. En relación con el control de constitucionalidad de la ley, la posición que han adoptado el Congreso de los Diputados y el Senado ha sido radicalmente diferente a la adoptada por los parlamentos autonómicos. Mientras que el Congreso de los Diputados y el Senado sólo se han personado y formulado alegaciones en aquellos recursos de inconstitucionalidad en los que por parte de los recurrentes se alegaban vicios en el procedimiento legislativo, los parlamentos autonómicos, con carácter

general, han optado por la personación y formulación de alegaciones siempre que se recurriera una ley autonómica tanto por razones formales como materiales. A mi juicio, el Congreso de los Diputados y el Senado se han destacado por su prudencia y por primar la perspectiva institucional frente a la política. Sin embargo, no podemos dejar de señalar que el Senado durante la VII Legislatura adoptó el criterio de personarse y formular alegaciones a todas las leyes que se recurrieran, llevándole a una crisis institucional que se recondujo ya en la VIII Legislatura.

El conflicto entre órganos constitucionales del Estado excluye de su proyección a los parlamentos autonómicos pues sólo son órganos constitucionales los referidos en el artículo 59 LOTC. Baste decir ahora que hasta la XI Legislatura, esta vía sólo fue utilizada en dos ocasiones: en la primera, se produjo el enfrentamiento entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso de los Diputados y el Senado; en la segunda, se produjo el enfrentamiento entre el Gobierno y el Senado. Sin embargo, en el transcurso de menos de un año (abril 2016-enero 2017), bien que en distintas Legislaturas (XI y XII) se han planteado tres conflictos: uno entre el Congreso de los Diputados y el Gobierno y dos entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados.

El recurso de amparo del artículo 42 LOTC se ha configurado como la vía preeminente para el desarrollo y configuración del art. 23.2 CE, así como para el control del funcionamiento de los órganos internos de los parlamentos. En este caso, todo parlamento ha hecho valer su defensa cuando se han recurrido sus actos por la vía del recurso de amparo.

Sobre la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los parlamentos autonómicos nos remitimos a lo señalado más arriba.

## II. REFERENCIA A LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES EN LOS QUE SE PLASMA EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

### *1. El recurso de inconstitucionalidad y el procedimiento legislativo*

El recurso de inconstitucionalidad ha servido a los sujetos legitimados para su interposición no sólo para cuestionar la conformidad material de la norma impugnada con la propia Constitución sino también para, en múltiples ocasiones, poner de manifiesto la comisión de irregularidades

durante su tramitación. Consecuencia de lo anterior, se ha conformado una jurisprudencia constitucional sobre el procedimiento legislativo en la que los parlamentos han tenido mucho que decir, en tanto que las Cámaras han intervenido en la defensa de la regularidad del procedimiento confrontando así su posición con la de los recurrentes.

- a) El control de los vicios del procedimiento legislativo y los *interna corporis*<sup>4</sup>.

Para el Tribunal Constitucional el “*procedimiento legislativo o de elaboración de las leyes, entendida ahora esta última expresión en sentido amplio, [es] el conjunto de actos o actividades que conducen a la creación de la ley, desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la misma*” (STC 234/2000). A su vez, el procedimiento legislativo<sup>5</sup> no sólo viene disciplinado en la Constitución, sino que son los reglamentos parlamentarios los que, principalmente<sup>6</sup>, le dan forma. Pronto el Tribunal Constitucional entendió que el reglamento parlamentario es norma integradora de la Constitución al estar incardinada en ésta (STC 101/1983). Por otro lado, tanto en la STC 89/1984 como en la importante STC 99/1987 se afirma de manera rotunda que el reglamento parlamentario constituye parámetro de constitucionalidad formal de la ley, añadiendo que tienen “*carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.)*”.

Esta última sentencia nos da la pauta para determinar si caben vicios en el procedimiento legislativo que eventualmente sirvan para declarar la inconstitucionalidad de una ley. El Tribunal Constitucional entiende que la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley siempre que tal observancia “*altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras*” (STC 99/1987), superando, en cierta medida, que “*el defecto*

<sup>4</sup> En relación con los vicios en el procedimiento legislativo, nos remitimos a BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. CEPC, Madrid, 1991.

<sup>5</sup> Sobre el procedimiento legislativo, Vid. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. CEPC, Madrid, 2006.

<sup>6</sup> Hay que señalar que también hay leyes que de alguna u otra forma afectan al procedimiento legislativo, como son, entre otras, aquellas en las que se encuentra contenida la obligación de solicitar informes.

*indicado sólo tendría relevancia si hubiese menoscabado los derechos de Diputados o grupos parlamentarios del Congreso” (STC 108/1986). Ahora bien, lo determinante sería qué se puede entender por “alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras”. Cuestión que, a día de hoy, no está del todo resuelta pues el Tribunal Constitucional se ha expresado de distinta formas.*

Con carácter general, ha entendido que no es suficiente “*cualquier vicio o inobservancia de los previstos en las normas que regulan el procedimiento parlamentario para declarar la eventual inconstitucionalidad de la norma o disposición con que se pone fin al mismo*”, pues “*tal inconstitucionalidad sólo se producirá si el vicio o inobservancia denunciada afecta esencialmente al proceso de formación de la voluntad de los parlamentarios, de modo que solo los vicios o defectos más graves provocan un déficit democrático en el proceso de elaboración de una norma que podría conducir a su declaración de inconstitucionalidad*” (SSTC 136/2011 y 102/2012) o que también “*se ha lesionado el derecho de los parlamentarios a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución*” (STC 216/2015).

Lo relevante es que, a la luz de la jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha considerado que son vicios en el procedimiento legislativo susceptibles de declarar la inconstitucionalidad de una ley los siguientes:

- La ausencia de un informe preceptivo previsto en la Constitución o en un Estatuto de Autonomía, en el marco de la colaboración de las Comunidades Autónomas en el procedimiento legislativo (SSTC 164/2013 y 13/2015).
- La incorrecta elección del procedimiento legislativo. En particular, la insuficiencia de rango de una ley supone una tacha de inconstitucionalidad formal, así como la inclusión injustificada de materias en una ley de presupuestos generales del Estado, es decir, por exceso de contenido, implicando una disminución de las facultades de examen y enmienda de los parlamentarios (SSTC 124/2003 y 178/1994, entre otras). A ello cabe añadir las consideraciones realizadas en relación con la STC 76/1983 (caso LOAPA).
- No respetar la homogeneidad de las enmiendas con respecto al texto inicial o, en el caso del Senado, respecto del texto remitido por el Congreso de los Diputados. En este caso, se produce un doble control: el interno

realizado por los órganos de la Cámara que genera una presunción de homogeneidad y el posterior, en sede constitucional, realizado por el propio Tribunal (SSTC 136/2011, entre otras).

- La tramitación del veto del Senado por un cauce distinto del establecido en su Reglamento no se puede considerar como tal. No existen vetos tácitos (STC 97/2002).

De manera excepcional, el Tribunal Constitucional ha considerado inconstitucional todo el procedimiento legislativo seguido en la tramitación por el procedimiento de lectura única de la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, “de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política” (STC 103/2008) por considerar que, en ese caso concreto, en el procedimiento seguido resultaban notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma. También ha considerado inconstitucional el procedimiento seguido en la tramitación de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (STC 114/2017), por considerar que se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada donde la mayoría arbitró un procedimiento “extra ordinem”, incurriendo en muy graves quiebras del procedimiento legislativo, que, según el Tribunal Constitucional, afectaron a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

Los restantes supuestos estudiados por el Tribunal Constitucional –fundamentalmente los actos de trámite y ordenación interna del procedimiento<sup>7</sup>– no son considerados, a priori, susceptibles de generar un vicio de

---

<sup>7</sup> El Tribunal Constitucional se ha ocupado de los siguientes actos de trámite: ordenación del debate y votación de las enmiendas del Senado (STC 209/2012), decisión sobre la solicitud de avocación (213/2016), distribución previa de documentos (STC 44/2015), acumulación de iniciativas legislativas en su tramitación parlamentaria y negativa de la Mesa de la Cámara a solicitar un informe previo a otras comisiones en relación con el objeto de tramitación (213/2016), presentación de un proyecto de ley idéntico a uno anterior (STC 238/2012) y publicación en los boletines oficiales (STC 44/2015).

inconstitucionalidad. Puede ser porque el Tribunal Constitucional siempre ha sostenido que se enmarcan dentro del principio de disponibilidad que tienen las Cámaras sobre sus actos internos (STC 234/2000). Sin embargo, sí ha de añadirse que el Tribunal analiza caso a caso y tiene en cuenta, entre otros, el parámetro de que se hubiese privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión y, desde luego, en lo que a la reducción de plazos se refiere, si se hubiera alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

b) Referencia a la posición de las Cámaras en el procedimiento legislativo.

Una cuestión determinante para las Cortes Generales es la posición que cada Cámara ostenta en el procedimiento legislativo. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre esto en algunas ocasiones, siendo, sin duda, la más importante –y dejando el conflicto entre órganos constitucionales que más adelante se analizará– la STC 97/2002<sup>8</sup>, que resuelve el denominado caso “Ses Salines”. El Tribunal Constitucional señala que la relación entre el art. 66.2 y el art. 90.2 CE no es de jerarquía sino de especialidad. Así, expone –apoyándose en la STC 234/2000– que el art. 90 CE concreta la actuación que tiene el Senado en el procedimiento legislativo:

“en su conjunto contiene una norma que traza un supuesto de hecho en el que se establecen las discrepancias del Senado con el Congreso –oposición de veto o introducción de enmiendas– con virtualidad constitucional para provocar la consecuencia jurídica que es la nueva lectura en el Congreso.”

A lo que añade,

“la conclusión que acaba de establecerse impide cualquier interpretación del Reglamento del Senado que pretenda ampliar los supuestos de discrepancia de esta Cámara con el Congreso que han de dar lugar a nueva consideración del texto en éste, dado que, en primer

---

<sup>8</sup> Esta sentencia ha sido objeto de varios comentarios. Me interesa destacar el de ARCE JANÁRIZ, A.: “Más Congreso, menos Senado (A propósito de la STC 97/2002, asunto “Ses Salines”)”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1, 2002, p. 2089 y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F.: “Algunas claves sobre la participación del Senado en el procedimiento legislativo: a propósito de la STC 97/2002, de 25 de abril. Asunto Ses Salines”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 58, 2003, pp.109-126.

lugar, y sobre todo, la autonomía parlamentaria está subordinada a la Constitución y, en segundo término, los Reglamentos que de ella se derivan tienen virtualidad en el seno de cada una de las Cámaras, sin que por tanto el de una de ellas pueda imponer a la otra un determinado itinerario en su actuación.”

En relación con la capacidad de veto, el Tribunal Constitucional declara que para ser considerado como tal debe seguir el cauce reglamentario establecido. Como en el presente caso no fue así –y no cabiendo, en consecuencia, vetos tácitos–, concluye que *“al no concurrir el supuesto de hecho exigido por el art. 90.2 CE para la nueva lectura en el Congreso, se ajustó a la Constitución la decisión adoptada por la Mesa de dicha Cámara”*.

La conclusión que se puede extraer de esta sentencia no es otra que un constreñimiento de las facultades y de la posición del Senado en la tramitación de iniciativas legislativas.

Por otro lado, en relación con el tratamiento de las enmiendas presentadas por el Senado, nos encontramos, de nuevo, una manifestación más del bicameralismo imperfecto que, en este punto, el Tribunal Constitucional ha ayudado a apuntalar. La STC 136/2011 establece que las enmiendas senatoriales, para ser admitidas a trámite, deben cumplir un requisito doble: de una parte, que se cumpla el requisito general de homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa y, de otra, que las enmiendas deben guardar también esa conexión material con respecto al texto remitido por el Congreso de los Diputados. En consecuencia, tras esta nueva doctrina el Senado se ve doblemente limitado: de una parte, como consecuencia de la subordinación del Congreso al texto inicial y, de otra, de la subordinación del propio Senado al texto remitido por el Congreso.

Finalmente, el Tribunal Constitucional también se ha ocupado del análisis del mensaje motivado del Senado en el momento de la introducción, modificación o supresión de una disposición de un proyecto o proposición de ley remitido por el Congreso de los Diputados tras su paso por la Cámara Alta. En la STC 57/1989 consideró que la valoración del mensaje motivado del Senado es un acto interno de las Cámaras en la que no se aprecia la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo y, por otro lado, aun si se hubieran conculcado tales preceptos, no se hubiera

producido la alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

- c) La cuestión de la posición de las enmiendas en el procedimiento legislativo y su control de constitucionalidad<sup>9</sup>.

La STC 99/1987 estableció el canon en relación con la posición de las enmiendas en el procedimiento legislativo y su control hasta las SSTC 119 y 136/2011. Inicialmente el Tribunal Constitucional entendió que, más allá de las previsiones constitucionales concretas, no hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, dado que ni en la Constitución ni en los Reglamentos se establece una delimitación material entre enmienda y proposición de ley.

La nueva doctrina (por todas, STC 209/2012) establece como principio que *“el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara debe contraerse a la materia y objeto de la iniciativa legislativa presentada por quien está legitimado para ello”*, considerando que entre el texto enmendado y la enmienda debe existir una conexión mínima de homogeneidad, teniendo toda enmienda parcial un carácter subsidiario o incidental respecto a aquel texto, impidiendo desnaturalizar la oportunidad, principios o espíritu del proyecto o proposición de ley. La razón es que, de no tener tal carácter, podría estarse vulnerando el derecho del autor de la iniciativa, consagrado en el art. 87 CE, así como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE), lo que implica, de una parte, ser esta práctica contraria a la Constitución y, de otra, a la función y fines del ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras, además de poder constituir una limitación ilegítima al ejercicio del *ius in officium* recogido en el art. 23.2 CE. Este principio general es matizado en las leyes de carácter heterogéneo siendo necesario considerar la conexión de homogeneidad de un modo flexible que atienda a su funcionalidad, pues a pesar de que en las leyes heterogéneas se regulan una pluralidad de materias, no se convierten en leyes de contenido indeterminado, sino que en el momento de su presentación, a través de cualquiera de las formas de

---

<sup>9</sup> Sobre la doctrina relativa a las enmiendas parlamentarias y la nueva jurisprudencia constitucional, se puede consultar GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”. *Teoría y realidad constitucional*, nº 31, 2013, pp. 199-236.

iniciativa legislativa (art. 87 CE) quedan delimitadas materialmente (por todas, STC 136/2011), luego las enmiendas tienen que estar relacionadas, en cualquier caso, con el texto inicial.

A su vez, en la STC 155/2017, el Tribunal Constitucional defiende que esta doctrina preserva los derechos de las minorías parlamentarias contenidos en el art. 23.2 CE, sin perjuicio de que tal garantía no pueda extremarse en detrimento de otros bienes constitucionales como la propia autonomía de las Cámaras (art. 72 CE) y la propia seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre otras cuestiones relacionadas con las enmiendas. En primer término, ha reconocido a los órganos de la Cámara un amplio margen para la calificación de las enmiendas en el sentido de determinar si concurre la conexión material a la que hacíamos referencia, debiendo, en todo caso, pronunciarse de forma motivada sobre este extremo (STC 59/2015). También se ha ocupado de la posición de las enmiendas en el Senado (STC 136/2011) a lo que nos remitimos más arriba, la distinción entre enmiendas a la totalidad y al articulado (STC 213/2016), sobre las enmiendas transaccionales (STC 204/2011) o aquellas que reproducen preceptos legales considerados inconstitucionales (STC 155/2017). A pesar de esta nueva doctrina constitucional, hasta el momento, no se ha declarado la inconstitucionalidad formal de ninguna ley por esta razón.

En fin, simplemente recordar que el Tribunal Constitucional, en relación con la función legislativa, ha afirmado que constituye “*la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático*” (STC 10/2016).

## *2. Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado en los que el objeto de impugnación incide en la actividad o inactividad parlamentaria*

En el momento en que se escriben estas líneas, los conflictos entre órganos constitucionales revisten la mayor actualidad. Si bien tal recurso se activó sólo en dos ocasiones hasta el año 2016<sup>10</sup>, en el plazo de un año se ha

<sup>10</sup> Se ha ocupado de los conflictos entre órganos constitucionales, GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*. CEC, Madrid, 1992.

activado en tres ocasiones. De estas tres últimas, el Tribunal Constitucional acaba de fallar a través de las STC 34 y 44/2018 los dos conflictos planteados por el Gobierno de la Nación frente al Congreso de los Diputados, en relación con los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que rechazaron la disconformidad expresada por el Gobierno a la Proposición de ley orgánica sobre la suspensión del calendario de la implantación de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) y a la Proposición de ley sobre modificación del art. 42.1 del Estatuto de los Trabajadores para garantizar la igualdad en las condiciones laborales de los trabajadores subcontratados; conflictos en el que subyace el alcance de los denominados vetos presupuestarios (art. 134.6 CE) y, en consecuencia, su incidencia en el procedimiento legislativo.

Sin embargo, anterior en el tiempo, y aún pendiente se encuentra el conflicto planteado por el Congreso de los Diputados frente al Gobierno en funciones, en relación con el no sometimiento del mismo a iniciativas de control.

Si bien no podemos analizar en profundidad cada sentencia dictada, sí extraeremos la doctrina que en ellas se encuentra aunque, avanzamos, las recientes STC 34 y 44/2018 hacen resumen de la misma.

El conflicto resuelto por la STC 45/1986 se produce en el contexto de la discrepancia entre el Consejo General del Poder Judicial y el Congreso de los Diputados y el Senado en relación con el nombramiento de los Vocales de aquél. Para lo que aquí interesa, el Tribunal Constitucional entendió que el conflicto se circunscribía a los casos en los que se hubiera producido un acto ilegítimo por vicio de incompetencia y no por actuaciones en el ejercicio de la propia competencia que pudieran, eventualmente, lesionar las de otro órgano. En consecuencia, se planteó como una *vindicatio potestatis* delimitándolo a la estricta usurpación de atribuciones.

Doctrina que es matizada por la STC 234/2000 que resuelve el conflicto entre el Gobierno y el Senado sobre la interpretación del art. 90.3 CE en relación con la declaración de urgencia dentro del procedimiento legislativo. Aquí el Tribunal Constitucional entendió que también cabría un conflicto cuando el acto de uno de los órganos constitucionales no presentara un contenido invasor en el sentido de ejercer una atribución que reclamara el

otro órgano sino más bien una concreta actuación que lesionara la facultad del otro; en otras palabras, el fin del recurso debe servir para preservar el ámbito de atribuciones de un órgano constitucional frente a otro. En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 34 y 44/2018 exponiendo que, en este caso, la Mesa de la Cámara no ha reivindicado para sí la potestad del art. 134.6 CE que, en todo caso, reconoce al Gobierno, sino que la controversia se refiere al menoscabo de la competencia propia del Gobierno.

Más allá del tenor literal del art. 75 LOTC sobre el contenido y efectos de las sentencias que resuelven estos conflictos, resulta manifiesto que inciden de una forma directa en la actividad de los órganos constitucionales y, en particular, en la vida las Cámaras. Así, en el conflicto relativo a la declaración de urgencia durante la tramitación legislativa, se puso de manifiesto la distinta posición que tiene el Congreso y el Senado en el procedimiento legislativo y la capacidad del Gobierno para poder activar en todo momento la urgencia en el propio procedimiento. En relación con el conflicto referido al veto presupuestario, el Tribunal Constitucional ha reconocido, de una parte que, en efecto, el Gobierno es titular de tal prerrogativa contenida en el art. 134.6 CE si bien limitada a la Ley de Presupuestos en vigor –incluso si está prorrogada–, debiendo justificar de forma explícita la conexión directa, inmediata, actual y no hipotética entre la media contenida en la proposición de ley o enmienda y los ingresos y gastos presupuestarios; al tiempo que ha reconocido la potestad que tiene la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de su función de calificación de los escritos parlamentarios, de apreciar si la motivación del Gobierno para vetar una iniciativa resulta insuficiente, sin menoscabar la competencia del Ejecutivo para oponerse a la misma pues, de lo contrario, se produciría un ensanchamiento de la potestad del veto incompatible con la posición de las Cámaras en materia legislativa.

En relación con el conflicto relativo al control del gobierno en funciones<sup>11</sup>, sólo cabe decir que, aun habiendo sido una cuestión que en cuarenta años sólo se ha planteado en una ocasión, qué duda cabe que en el futuro está llamada a desempeñar un papel central en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento.

---

<sup>11</sup> Algunas consideraciones sobre el gobierno en funciones las encontramos en ARANDA ÁLVAREZ, E. [Coord.]: *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

### *3. El recurso de amparo como vía de configuración y delimitación del derecho de participación política del art. 23.2 CE*

Sin duda el recurso de amparo ha sido la vía predominante por la que el Tribunal Constitucional ha establecido su jurisprudencia parlamentaria. La vía preferente y sumaria de tutela de derechos fundamentales a que hace referencia el art. 53 CE se materializó –como ya ha quedado dicho– en el ámbito parlamentario por la vía del art. 42 LOTC. En efecto, el recurso de amparo ha sido el elemento configurador del art. 23.2 CE y, en este sentido, el Tribunal Constitucional ha ido colmando las imprecisiones y lagunas para delimitar su contenido.

Siendo consciente de la importancia que reviste esta vía no sólo ya para el propio derecho fundamental de los parlamentarios sino para la vida interna de las Cámaras, el Alto Tribunal ha adoptado dos decisiones que lo revalidan. La primera, en relación con la titularidad de este derecho, ha entendido que junto con los diputados individualmente considerados, también son titulares los grupos parlamentarios (por todas, STC 39/2008) en la línea de la importancia que revisten los grupos parlamentarios en el funcionamiento de los parlamentos contemporáneos.

La segunda, en relación con la dimensión objetiva del recurso de amparo introducida en el art. 50 por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, la STC 155/2009 estableció que la “especial trascendencia constitucional” es predicable de

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

Así pues, el Tribunal Constitucional ha mantenido una línea constante hasta el momento admitiendo a trámite, sin dificultad, prácticamente

todos los recursos de amparo parlamentarios que se han interpuesto<sup>12</sup>, argumentando, más allá del caso concreto, que los amparos parlamentarios se diferencian del resto de amparos en tanto que no existe una vía jurisdiccional previa en la que hacer valer la reparación de los derechos vulnerados, fruto de la vieja teoría de los *interna corporis*, estableciendo, además, la conexión entre el ejercicio del *ius in officium* y el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), situándolos en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional, dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (entre otras, STC 200/2014).

Como el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, la jurisprudencia no ha fijado un elenco cerrado de derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa, siendo imposible determinar con precisión el contenido de todos los derechos de los parlamentarios en relación con el art. 23.2 CE. Tal análisis excede de la visión general que se pretende transmitir con estas líneas. Por otra parte, otros autores se han encargado de su estudio en profundidad<sup>13</sup>. Simplemente, recordar que tal jurisprudencia alcanza desde el propio *status* de parlamentario hasta el ejercicio de las funciones legislativa o de control.

En consecuencia, resulta de interés traer a colación la jurisprudencia constitucional genérica del art. 23.2 CE, para lo cual nos ceñiremos al propio resumen que realiza el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 27/2018.

Así, ha dispuesto que el art. 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, incluyendo tanto el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos como mantenerse en

---

<sup>12</sup> Conviene citar el ATC 45/2018 donde, justamente, se inadmite un recurso de amparo parlamentario y se fundamenta la razón de su inadmisión.

<sup>13</sup> Procede remitirse a GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi, Cizur Menor, 1999 y PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas, Pamplona, 1992.

los mismos desempeñándolos de conformidad con lo que establezca la ley. En particular, cuando hablamos de parlamentarios, la defensa del ejercicio de sus funciones alcanza al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE, mostrando ya desde las SSTC 5/1983 y 10/1983,

“una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio”.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos parlamentarios

“a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren”,

con el matiz de que no todo acto de un órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* implica lesionar el derecho fundamental, dado que éste sólo alcanza a los derechos y facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa. En este sentido, el Tribunal Constitucional impone a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de las normas que puedan implicar una limitación de los derechos que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los parlamentarios y, en todo caso, motivar sus decisiones.

### III. VALORACIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Hechas las consideraciones anteriores procede concluir este breve análisis con una valoración acerca de la jurisprudencia constitucional parlamentaria. En términos generales, la relación entre el Parlamento y el Tribunal Constitucional ha sido pacífica. Entiéndase este calificativo como positivo para el Parlamento en el sentido de que en pocas ocasiones su actuación ha tenido que ser enmendada por el Tribunal Constitucional lo que, a su vez, implica sumo respecto de éste por aquél. Sin embargo, no se puede desconocer que en el ámbito de las Cortes Generales ha habido algunas sentencias desfavorables de enorme impacto (caso LOAPA, caso juramento diputados HB...) y, desde luego, en el ámbito de los parlamentos autonómicos en época reciente estamos asistiendo a no pocos fallos que ponen en tela de juicio el funcionamiento del Parlamento de Cataluña. Al margen de estos y otros casos, debo insistir en que la jurisprudencia ha servido para concretar aspectos importantes del funcionamiento interno del parlamento, de la actividad de los parlamentarios y de sus relaciones con los otros poderes del Estado. En particular, en momentos donde el debate político se ha trasladado a la sede del Tribunal, éste ha mediado satisfactoriamente en los conflictos.

A pesar de lo señalado, considero que cabe la crítica a algunos aspectos de la jurisprudencia constitucional parlamentaria. Es lugar común señalar el enorme retraso con que el Tribunal Constitucional dicta sus sentencias. En el ámbito parlamentario encontramos algunos ejemplos que no han hecho sino crear una enorme inseguridad jurídica para los distintos actores; en concreto estoy haciendo referencia a la nueva jurisprudencia relativa al control de homogeneidad de las enmiendas, dictada más de diez años después de la interposición del recurso. Como es obvio, durante ese tiempo se siguieron tramitando iniciativas legislativas sin tener en cuenta tal doctrina. Otro aspecto a destacar es que, en ocasiones, el Tribunal Constitucional varía su jurisprudencia volviendo a una línea anterior o argumenta en un sentido y concluye en otro. En este caso, se ha puesto de manifiesto su vacilante doctrina sobre la calificación de escritos parlamentarios, afectando directamente al corazón del funcionamiento de los parlamentos y a los derechos de los parlamentarios. Por lo tanto, se debe exigir mayor concisión. En este punto, resta señalar que aún le falta pronunciarse sobre el control por el parlamento cuando el gobierno está en funciones. De nuevo, sería

deseable una pronta respuesta a este supuesto pues, en el escenario político actual tanto nacional como autonómico, parece más que probable que se vuelvan a dar las mismas circunstancias que lo propiciaron.

En conclusión, en un ámbito como el parlamentario donde las formas y los procedimientos inciden de manera directa en el fondo de los asuntos, no conviene sino citar al propio Tribunal Constitucional cuando considera que “*La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables*” (STC 109/2016).

#### BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. [Coord.]: *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.
- ARANDA ÁLVAREZ, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. CEPC, Madrid, 1998.
- ARCE JANÁRIZ, A.: “Más Congreso, menos Senado (A propósito de la STC 97/2002, asunto “Ses Salines”)”. *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 1, 2002, p. 2089.
- ARCE JANÁRIZ, A.: *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004.
- BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. CEPC, Madrid, 1991.
- CID VILLAGRASA, B. [Dir.] y RECODER VALLINA, T. [Coord.]: *El Parlamento ante los Tribunales*. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2015.
- DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: “Comentario al artículo 31”. En: RIPOLLÉS SERRANO, R. [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 255–264.
- FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: *Teoría y Jurisprudencia Parlamentaria. Un estudio de Teoría y Jurisprudencia Constitucional sobre el Parlamento*. Cortes Generales, Madrid, 2013.
- GARCÍA ROCA, J.: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi, Cizur Menor, 1999.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?”. *Teoría y realidad constitucional*, nº 31, 2013, pp. 199-236.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*. CEPC, Madrid, 2006.
- GÓMEZ MONTORO, A. J.: *El conflicto entre órganos constitucionales*. CEC, Madrid, 1992.
- MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F.: “Algunas claves sobre la participación del Senado en el procedimiento legislativo: a propósito de la STC 97/2002, de 25 de abril. Asunto Ses Salines”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 58, 2003, pp.109-126.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: “Hacia una teoría de los actos parlamentarios”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas, Pamplona, 1992.
- SÁINZ MORENO, F. [Coord.]: *Instituciones de Derecho Parlamentario. II. Los actos del Parlamento*. Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria, 1999.