

**EL CONTROL CONSTITUCIONAL
DEL PARLAMENTO
Y LA JURIDIFICACIÓN
DE LA VIDA POLÍTICA**

JOAN RIDAO MARTÍN

SUMARIO

I. PARLAMENTO Y CONSTITUCIÓN JUSTICIABLE HOY. II. EL CONTROL DE LOS ACTOS CON TRANSCENDENCIA INTERNA Y EXTERNA DEL PARLAMENTO. II.1. Las funciones de calificación y de admisión de iniciativas por parte de las mesas parlamentarias y el impedimento de tramitar las que se oponen a los mandatos y la doctrina del TC. II.2. El alcance jurídico de las iniciativas de impulso político, en particular las meramente declarativas. II.3. Las medidas cautelares adoptadas en sede de protección de derechos fundamentales de los parlamentarios. III. LAS FUNCIONES DE EJECUCIÓN Y VIGILANCIA DE SUS RESOLUCIONES Y DE SU DOCTRINA ENCOMENDADAS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. IV. A VUELTAS CON EL ALCANCE DE LA INVIOLABILIDAD INSTITUCIONAL COMO GARANTÍA ORIENTADA A PRESERVAR EL DEBATE Y LA LIBERTAD DE ACTUACIÓN DE LAS CÁMARAS.

Fecha recepción: 26.10.2022
Fecha aceptación: 25.04.2023

EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO Y LA JURIDIFICACIÓN DE LA VIDA POLÍTICA

JOAN RIDAO MARTÍN¹

I. PARLAMENTO Y CONSTITUCIÓN JUSTICIABLE HOY

La jurisprudencia constitucional se ha encargado de delimitar, de forma un tanto evolutiva, el perímetro de la relación entre el Tribunal Constitucional (TC) y los parlamentos en el marco de nuestro Estado de Derecho, pese a la aparente claridad con que la Constitución y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC) determinan el objeto del control constitucional de la actuación parlamentaria². No en vano se trata de una cuestión compleja, y no siempre pacífica, pues la actividad de las Cámaras se exterioriza a través de una miríada de actos y no solo el que culmina con la aprobación de una ley. Razón por la cual, ya bien temprano, el tema del control de esos actos de naturaleza tan heterogénea hizo rebrotar la clásica doctrina de los *interna corporis*, confrontándose por esa vía el valor normativo superior de la Constitución, y la consiguiente sujeción de todos los poderes públicos a la misma y al resto del ordenamiento jurídico *ex art. 9.1 CE*, con el reconocimiento y protección de la autonomía de las Cámaras consagrado en el art. 72 CE y en los respectivos estatutos de autonomía³.

¹ Profesor agregado permanente de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona. Letrado del Parlamento de Cataluña. Avda. Diagonal, 684. 08034 Barcelona. Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho. Despacho B-207. Email: jridao@ub.edu. Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9030-3301>.

² Miranda López, L. M. (2018), «Consideraciones sobre la jurisprudencia constitucional», *Revista de las Cortes Generales* n.º 104, Segundo Cuatrimestre, p. 650.

³ Sobre la naturaleza de los actos parlamentarios y su control constitucional vid. Pérez-Serrano Jáuregui, N. (1981), «Hacia una teoría de los actos parlamentarios». *Revista de Derecho Político*, n.º 9; Aranda Álvarez, E. (1998), *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*. CEPC, Madrid; y Sáinz Moreno, F. (1999) (Coord.), *Instituciones de Derecho Parlamentario. II. Los actos del Parlamento*.

El resultado de esa operación de contraste es bien conocido: en el marco de nuestro Estado de Derecho, una vez superado el clásico deslinde kelseniano legislador positivo-legislador negativo, la relación funcional entre el Parlamento y la justicia constitucional parte del axioma de que ningún órgano debe quedar fuera del control jurisdiccional. De donde se sigue que la intervención del TC con relación a la actividad de los parlamentos alcanza desde el control de los *interna corporis* hasta la tutela de derechos fundamentales por la vía del amparo de los parlamentarios, pasando por los conflictos entre órganos constitucionales y, por supuesto, el control de la ley.

Con todo, cabe recordarlo, para llegar a esa conclusión, la doctrina constitucional experimentó algunos vaivenes: el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 183/1984 sostuvo una posición restrictiva sobre el control de los *interna corporis*, destacando que, como una de las características de los órganos constitucionales es su independencia, sus actos solo podían ser controlables cuando afectaran a las relaciones externas del órgano y a las normas susceptibles de control de constitucionalidad, cada uno a través de la vía que le es propia. Por lo que, a parecer del TC, los actos parlamentarios no eran susceptibles de recurso de amparo (AATC 12/1986, 292/1987, 659/1987 y 614/1988). Más adelante, la STC 90/1985 (caso Barral) matizó tal doctrina, al concluir que los derechos fundamentales de terceros priman frente a la autonomía parlamentaria. Las decisivas SSTC 118 y 161/1988 y 23/1990 consumaron el giro doctrinal del TC, al establecer que lo relevante para el control de los *interna corporis* no son sus efectos internos o externos, sino la lesión de derechos fundamentales, en particular del art. 23.2 CE. Y, en fin, la relevante STC 38/1999 estableció la doctrina vigente hasta nuestros días, en el sentido de que no todo acto vulnerador de la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo de aquel derecho fundamental, sino solo aquel que afecta al núcleo esencial del mismo.

Pese a todo lo dicho, no puede perderse de vista que, a diferencia de lo que acontece con la jurisdicción ordinaria, las decisiones del TC van orientadas en buena medida a resolver conflictos de naturaleza política bajo parámetros jurídicos, por lo que adquieren una especial transcendencia en la dirección política del Estado. Y ello es relevante en un contexto político como el vivido en los últimos años, en los que el Tribunal difícilmente ha podido soslayar determinados problemas jurídicos suscitados a raíz de algunos conflictos constitucionales que en otro momento de menor polarización política probablemente no se le hubiesen planteado. Se trata de cuestiones relacionadas con la forma política del Estado o la integridad territorial —en gran parte durante el intrincado proceso político soberanista catalán—, pero también sobre otros temas, no menos controvertidos, como la configuración de los órganos constitucionales.

Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria. En particular, sobre los *interna corporis*, *vid.* A. Navas Castillo (1998), *Los 'acta interna corporis' y el control judicial de los actos parlamentarios*, tesis doctoral, UNED.

Es por ello que algunos de sus pronunciamientos en este complejo escenario han generado la sensación de una notable exacerbación de su papel de control de la actividad parlamentaria; como si hubiese aprovechado su impar posición dentro del complejo sistema de división de poderes para atribuirse mayor jurisdicción decidiendo de forma privativa sobre algunas cuestiones cuya interpretación también está conferida al Legislativo, titular de la potestad de actualizar permanentemente la voluntad constituyente, a tal grado que algún autor ha llegado a apuntar que el Tribunal «ha[bría] resuelto jugar un papel “político”, y no exclusivamente jurídico, en el fragor de la vida parlamentaria», como si de una «tercera Cámara» se tratase, trasladando a la ciudadanía una «imagen de mimetismo o seguidismo del enfrentamiento parlamentario y del conflicto político partidista»⁴.

Por supuesto, nuestra perspectiva no parte de una posición en la que se defiende una vuelta al concepto de soberanía omnímoda del Parlamento, o de actos *interna corporis* no sometidos a control externo, lo cual supondría prescindir y desconocer el valor normativo superior de la Constitución, sino más bien de la necesidad de revisar algunas de las decisiones del TC para analizar si, como se ha dicho, resultan de conciliar debidamente, por un lado, el hecho de que la Constitución debe interpretarse y aplicarse de forma que se garantice un notable ámbito de libertad en la esfera parlamentaria, evitando consagrar una especie de «Gobierno de los jueces»⁵; con, por otra parte, la labor que cumple el TC como garante de la estabilidad del sistema institucional y la circunstancia de que el Parlamento no es un órgano irrestricto, que pueda decidir normativamente o políticamente en todo caso, ni que sea empleando métodos democráticos⁶.

⁴ Vid. en ese sentido M. Á. Presno Linera (2022). «El Constitucional en la maraña de la política», *El País*, 20.12.2022; T. de la Quadra Salcedo (2022). «Una decisión insólita», *El País*, 23.12.2022; y D. López Garrido (2023). «Salvar al Tribunal Constitucional», *El País*, 2.01.2023. Por el contrario, M. Aragón ha defendido la rectitud de su actuación («El TC ha actuado correctamente», *El Mundo*, 23.12.2022) y E. De la Nuez («Crisis constitucional», *El Mundo*, 21.12.2022) ha atribuido tales críticas al populismo asentado «en los partidos centrales del sistema». A nivel científico, vid. el trabajo de P. Rodríguez-Patrón (2022). «Función y utilidad: un acercamiento al problema de la politización del Tribunal Constitucional», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 49, en el que sostiene que, al margen de algunas influencias externas, la actuación del TC ha repercutido en gran medida en la imagen politizada del órgano, alejándolo de la función que le ha sido constitucionalmente encomendada.

⁵ Vid. Iñaki Lasagabaster Herrarte (2021). *Democracia, derecho a decidir, desobediencia civil. Sobre las causas de justificación en la STS 459/2019*, Institut d'Estudis de l'Autogovern – Generalitat de Catalunya 74, p. 20; y E. Albertí (2020). «Inviolabilidad parlamentaria y división de poderes: la introducción del control penal de las actuaciones parlamentarias» «iii. El control por parte del Tribunal Constitucional de las resoluciones y las iniciativas políticas de los Parlamentos», en DDAA, *La sentencia del procés. Una aproximación académica*, Atelier, Barcelona, p. 104.

⁶ En este terreno, es de indudable interés dilucidar si tales pronunciamientos son compatibles con la propia doctrina constitucional acerca de los efectos *ad intra* de los actos de tramitación dentro de un procedimiento parlamentario (ATC 135/2004, FJ 8). Y, a un nivel más sustantivo, sobre que la Constitución ampara el derecho a promover y defender cualquier idea política, aun cuando no sea coincidente con sus postulados, con fundamento tanto en el principio democrático como en el hecho de que nuestro ordenamiento no responde a un modelo de democracia militante y no existe un núcleo

No se trata de una cuestión sencilla. Pero, por lo pronto, podemos avanzar que, a nuestro parecer, ese delicado equilibrio debería llevar al tribunal de garantías a ponderar con sentido de Estado su rol de legislador negativo que controla al poder legislador del Parlamento, sin volver a aquella idea que preconizaba no hace tantos años la necesidad de fiscalizar el Parlamento con el mismo celo que el Ejecutivo, poniendo fin así a sus «resistentes inmunidades»⁷. No en vano, en pleno debate sobre las posibilidades de control del Parlamento, el propio TC se vio compelido a defender enfáticamente no solo que el Parlamento debe «respetar los límites materiales y formales del texto constitucional», sino que lo contrario supondría admitir que el Poder legislativo es «inmune al control de constitucionalidad» (ATC 177/2022, de 19 de diciembre)⁸.

II. EL CONTROL DE LOS ACTOS CON TRANSCENDENCIA INTERNA Y EXTERNA DEL PARLAMENTO

II.1. *Las funciones de calificación y de admisión de iniciativas por parte de las mesas parlamentarias y el impedimento de tramitar las que se oponen a mandatos y la doctrina del TC*

Una de las cuestiones con más aristas del Derecho parlamentario es la referida al alcance de las funciones de calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias por parte de los órganos rectores de las Cámaras⁹, especialmente si se tiene en cuenta que la doctrina del TC sobre la materia se ha mostrado «evolutiva»

normativo inaccesible a la reforma constitucional (entre otras, SSTC 3/2009, de 29 de enero, FJ 13; 48/2003, FJ 7; 5/2004, de 16 de enero, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6; 31/2009, de 29 de enero, FJ 13). Asumiendo, al propio tiempo, que la defensa y promoción de cualesquiera proyectos políticos debe formularse no solo pacíficamente y con pleno respeto a los derechos fundamentales, sino también por los cauces reglamentarios y en términos que no se excluyan los procedimientos de reforma constitucional (SSTC 42/2014, de 25 de marzo, y 259/2015, de 2 de diciembre; y ATC de 19 julio de 2016).

⁷ Se trata de expresiones tributarias de la idea expuesta en su día por E. García de Enterría (1962). «La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)», *Revista de Administración Pública* 38; y en (1995). *Democracia, jueces y control de la Administración*, Civitas. Algún autor como I. Cavero (2018) sostiene la pertinencia de controles jurisdiccionales fuertes sobre el Parlamento (*Comentario a la Constitución Española. Libro-Homenaje a Luis López Guerra*. 2 Tomos. 40 Aniversario 1978-2018, p. 1085 y ss.). En parecido sentido, M. J. Alonso Mas (1999), *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los parlamentos*, CEPC, p. 424.

⁸ En este mismo contexto, M. Aragón señaló que «[en el Estado constitucional], las mayorías parlamentarias tienen limitado su poder, pues de lo contrario no habría un Estado constitucional, sino un despotismo de la mayoría [...]» («El TC ha actuado correctamente», *El Mundo*, 23.12.2022).

⁹ En relación con esta cuestión, *vid.* L. De la Peña Rodríguez (2012). «Comentario al art. 31», en R. Ripollés Serrano [Coord.]: *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados, pp. 255 y ss.

(STC 107/2001, de 23 de abril, FJ 7). Así, por ejemplo, las SSTC 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril, al calor de determinados acontecimientos políticos, han reintroducido la jurisprudencia primaria sobre el control de las iniciativas cuya contradicción con la CE sea «palmaria y evidente»¹⁰. Con lo que, «[a]unque será el tiempo el que nos confirme si esta línea jurisprudencial se mantiene, o no, hoy por hoy queda claro que el TC ha abandonado la línea interpretativa que convertía al órgano rector de las Cámaras en una “Mesa buzón”»¹¹. Y así, tenemos que en el Congreso de los Diputados han sido inadmitidas en términos absolutos algunas proposiciones de ley, que no llegaron siquiera al debate de su toma en consideración¹², al igual que en el Parlamento de Cataluña, si bien en este caso por conexión con otros acuerdos del Tribunal relacionados con el denominado proceso soberanista (STC 46 y 47/2018, de 26 de abril, y de las que se hacen eco las SSTC 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre).

Asistimos, pues, a una vuelta a la doctrina que confería a las Mesas una amplia potestad calificador, que las faculta a verificar tanto aspectos formales como a enjuiciar materialmente las supuestas contravenciones del Derecho o la Constitución (por todas, STC 205/1990, de 13 de diciembre), abandonada tras las SSTC 95/1994, de 26 de abril, FJ 2 y 124/1995, de 18 de julio, FJ 3¹³, que limitaban la potestad calificador a la mera comprobación de los requisitos formales exigidos reglamentariamente, sin dar cabida a posibles valoraciones sobre el contenido de la iniciativa (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, 40/2003, de 27 de febrero y 208/2003, de 1 de diciembre, entre otras muchas).

¹⁰ Retrotrayéndose a las lejanas SSTC 95/1994 y 124/1995, la STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4 declaró que «en supuestos excepcionales las Mesas pueden inadmitir a trámite, sin daño para el derecho fundamental citado [art. 23.2 CE], las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean “palmarias y evidentes”», no sin reconocer que, dado el carácter excepcional de tal medida, «su incumplimiento no ocasionaría infracción alguna del derecho fundamental (art. 23.2 CE) de quienes denunci[asen] tal supuesta omisión de un control que habría sido obligado» (también en las SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3, y 109/2016, FJ 4, y ATC 24/2017, de 14 de febrero, FJ 10).

¹¹ Vid. E. J. de Piniés (2019). «Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 46/2018, de 26 de abril, y 47/2018, de 26 de abril. Recursos de amparo núms. 4856-2017 y 5239-2017 (BOE núm. 130, de 29 de mayo de 2018)», *Revista de las Cortes Generales*, N.º 107, p. 547. También, T. Recoder, (2022). «El deber de cumplir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional por las mesas del Parlamento en sus facultades de calificación de las iniciativas parlamentarias. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 24/2022, de 23 de febrero». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 112.

¹² V. gr. la Proposición de Ley Orgánica de Amnistía y resolución del conflicto político entre Cataluña y el Estado español (XIV Legislatura) (122/000132), presentada el 16.03.2021 por el GP Republicano y el GP Plural, inadmitida el 05.05.2021.

¹³ De resultas, respectivamente, del Recurso de amparo núm. 1.656/91, promovido por el Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 30 de abril de 1991, por el que se resolvió la inadmisibilidad de una proposición de Ley para el fomento de la paz; y del Recurso de amparo núm. 2.208/1994, sobre las Resoluciones de la Mesa del Parlamento de la Asamblea Regional de Murcia, declarando la inadmisión a trámite de la Proposición de Ley de reforma de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

Fue precisamente con esta última y relevante doctrina que el TC llegó a subrayar algunos elementos de los que el TC parece prescindir actualmente: que el debate en el Pleno de la Cámara cumple una importante función representativa, que ha de permitir a los parlamentarios defender o rechazar las iniciativas o discutir sobre su adecuación al orden constitucional, al mismo tiempo que a los ciudadanos conocer la opinión y decisión de sus representantes sobre una determinada cuestión. En caso contrario, razonaba el Tribunal, no sólo se estaría asumiendo —bajo un pretendido juicio técnico— una decisión política que solo compete a los órganos políticos de la Cámara, sino que también, desde la óptica de la representación democrática, se estaría obstaculizando la celebración de un debate público entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Además de que, como bien recordaba el TC, mediante el ejercicio del derecho de enmienda, inherente al *ius in officium* de los parlamentarios, se pueden modificar las iniciativas hasta su plena adecuación al ordenamiento, al margen de que pueden ser rechazadas por el estricto juego de las mayorías y, en caso de aprobarse, depurarse su constitucionalidad por las vías correspondientes.

De hecho, el ATC 135/2004, de 20 de abril (FJ 1), que inadmitió la impugnación por parte del Gobierno de los acuerdos del Gobierno Vasco de propuesta e iniciativa de reforma del estatuto de autonomía, en lo que a su admisión por parte de la Mesa del Parlamento Vasco se refiere, llevó al TC a razonar que «el simple enunciado de una proposición contraria a la Constitución no constituye objeto de enjuiciamiento por este Tribunal». Como el Parlamento es la «sede natural del debate político», se decía, «el debate es absolutamente libre en su contenido»: «Cómo se traduzca normativamente el fruto del debate [...] es cuestión que no debe condicionar anticipadamente la suerte de ningún debate, so pena de negar al Parlamento su facultad de arbitrar la discusión política en los términos que estime convenientes. So pena, en definitiva, de someter al Parlamento a tuteladas inaceptables».

Más adelante, con las SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3; y 109/2016, FJ 4, todas ellas de 7 de junio¹⁴, el Tribunal puso de manifiesto incluso que no podía acoger como pretensión de amparo que la admisión a trámite de una propuesta de resolución hubiese violado el derecho fundamental de los recurrentes por ser manifiestamente contraria a la Constitución, atendido que las facultades de las Mesas lo son sobre todo «a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas», consintiendo, como una muy limitada salvedad y para supuestos excepcionales, la sola inadmisión de iniciativas sin daño para el derecho fundamental *ex* 23.2 CE, porque dentro del núcleo de ese derecho no se halla subsumido un supuesto «derecho fundamental a la constitucionalidad de las

¹⁴ Recurso de amparo 6205-2015, promovido por los diputados del GP Ciudadanos en el Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara en relación con la admisión a trámite de una propuesta de resolución sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales.

iniciativas parlamentarias, o incluso de los acuerdos o normas a las que aboquen», pues ese hipotético contenido no sólo difuminaría sus contornos, sino que «alteraría la configuración del recurso de amparo mismo, e incluso todo el sistema de jurisdicción constitucional existente».

Hasta llegar a las ya citadas SSTC 46 y 47/2018, de 26 de abril¹⁵, o a las más recientes STC 24/2022, de 23 de febrero, FJ 3, y STC 46/2023, de 10 de mayo, en las que el TC consideró que las decisiones de admisión a trámite de algunas iniciativas constituyeron un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal (la STC 46/2018 afirmaba que «el debido respeto a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución, que incumbe a todos los ciudadanos y calificadamente a los cargos públicos les impide participar en un procedimiento parlamentario que tenga como objeto tramitar una iniciativa que de forma manifiesta desobedezca una decisión de este Tribunal»); además de observar que esa admisión espuria tuvo incidencia directa en el derecho fundamental del resto de miembros de la Cámara no proponentes «al situarlos en la disyuntiva de participar en el procedimiento e infringir el deber de acatar la Constitución, observando lo decidido por el TC, o no participar y desatender así las funciones representativas inherentes a su cargo». Finalmente, y ello es importante, el TC introdujo con esas sentencias un intrincado elemento subjetivo para calibrar el alcance de esa violación de derechos: «[...] [que] la Mesa sea consciente de que al tramitarla puede estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por este Tribunal»¹⁶.

En suma, nos hallamos ante una jurisprudencia que supone hoy día una severa limitación del debate parlamentario, especialmente si se tiene en cuenta que la Mesa es un órgano de garantía del buen funcionamiento del Parlamento, no un órgano representativo con legitimidad democrática para coartar el *ius in officium* de los parlamentarios y todavía menos una réplica a escala del Tribunal Constitucional dentro de la Cámara. Desde la perspectiva del derecho fundamental del art. 23 CE —como el propio TC había señalado durante años de forma constante—, no es fácil advertir cómo la celebración de un debate o la admisión a trámite de una iniciativa puede afectar los derechos de representación de los que no están de acuerdo con su contenido¹⁷, aun cuando se trate de

¹⁵ En concreto, derivaban de los recursos de amparo interpuestos contra las decisiones de admisión a trámite, para su deliberación en el Pleno, adoptadas por la Mesa del Parlamento de Cataluña respecto de la solicitud de comparecencia del presidente de la Generalitat para que valorara los resultados del referéndum del 1 de octubre de 2017 y la propuesta de declaración de los representantes de Cataluña sobre el proceso constituyente.

¹⁶ Esta misma doctrina ha sido expuesta en recientes sentencias (SSTC 96/2019, de 15 de julio; 115/2019, de 16 de octubre; 128/2019, de 11 de noviembre, y 184/2021, de 28 de octubre, FJ 11, 15/2022, de 8 de febrero y 24/2022, de 23 de febrero).

¹⁷ Antes al contrario, el Tribunal ha ampliado con su doctrina el manto protector del derecho fundamental de los parlamentarios opuestos a la tramitación de algunas iniciativas, a costa de restringir el de los proponentes, más cuando en la lógica del debate parlamentario, contradictorio por antonomasia, es conocido que los representantes pueden advertir de las circunstancias que estime oportunas, también

iniciativas presuntamente inconstitucionales, salvo en los casos en los que las mismas hayan sido expresamente anuladas o suspendidas por el Tribunal (STC 46/2018)¹⁸. La Mesa debería poder reaccionar contra la forma jurídica adoptada por los proyectos o iniciativas tras el correspondiente debate, pero no frente a «la intención misma y su debate o discusión [que] son inmunes en una sociedad democrática a todo control jurisdiccional, singularmente si el debate se sustancia en un Parlamento, sede privilegiada del debate público» (ATC 135/2004, de 20 de abril, FJ 6).

Por otra parte, se encomienda a los miembros de las Mesas parlamentarias unas facultades de control *ex ante* que le están vedadas incluso al TC, excepto en los procedimientos de reforma estatutarios. Además de que, como puso de manifiesto la STSJC 1/2022, de 15 de noviembre de 2022 (caso Torrent), se constriñe a las Mesas a llevar a cabo un juicio complejo por tener que cotejar —en ocasiones *in actum*— un amplio abanico de resoluciones concernidas¹⁹; y, en fin, se les exige poco menos que la concurrencia de un elemento psicológico o introspectivo, preordenado por el legislador a la posible exigencia de responsabilidades en el orden penal, como es la consciencia de incumplir los mandatos del Tribunal, al prever la LOTC [art. 92.4 c)] la posibilidad de deducir testimonio de particulares²⁰.

II.2. *El alcance jurídico de las iniciativas de impulso político, en particular las meramente declarativas*

Como es sabido, las Cámaras, aparte de aprobar leyes y controlar a los gobiernos, asumen funciones de impulso o dirección del sistema político, íntimamente ligadas al ejercicio de otras funciones como la de control, si bien, a diferencia de ésta, implican la mera determinación parlamentaria de grandes objetivos o líneas maestras de la política gubernamental y de los medios para su consecución, así como la emanación

de la inconstitucionalidad de una iniciativa, y su participación no añade ni una brizna de legitimidad a un acto parlamentario que luego se verá si está viciado.

¹⁸ *Vid.* el voto particular a la STC 15/2022 que aplicó dicha doctrina, formulado por el magistrado J. A. Xiol Ríos.

¹⁹ En este caso, la compulsas debía partir del examen de si el contenido de las iniciativas era objetivamente contrario a la Constitución, a la vista de los pronunciamientos de la STC 259/2015, los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017, 123/2017 y 124/2017, así como de las SSTC 114/2017 y 136/2018.

²⁰ En un relevante voto particular concurrente a la STC 115/2019, de 16 de octubre, la magistrada E. Roca Trías apreció que la aplicación de esta doctrina puede derivar en un canon de control que «permite o, incluso, obliga» a que las mesas hagan «un análisis material de constitucionalidad de determinadas iniciativas parlamentarias», y que ello implica que se «amplía desmesuradamente el campo de actuación de la mesa y se da, en su caso, a la mayoría coyuntural que la integre un importante instrumento para el control de dichas iniciativas».

en muchos casos de declaraciones sin efectos jurídicos vinculantes²¹. Según constante doctrina constitucional, la facultad de presentar este tipo de iniciativas (propuestas de resolución, proposiciones no de ley o mociones) integra el *ius in officium* del parlamentario, por tratarse de un mecanismo de promoción del debate y de toma de posición de la Cámara (STC 40/2003, de 27 de febrero, con citación, entre otras, de las STC 205/1990, de 13 de diciembre, 41/1995, de 13 de febrero; ATC 155/1993, de 24 de mayo; y STC 78/2006, de 13 de marzo).

En efecto, tales actos no gozan de la fuerza general de obligar propia de las leyes; su fuerza externa se reduce a la de una declaración o instrucción indicativa, por la que se manifiesta una aspiración o deseo, más que una disposición vinculante jurídicamente²². De ahí que la Cámara no puede vincular a los ciudadanos y órganos a los que se dirige, mientras que, en virtud del principio de legalidad, estos sí están sujetos a lo dispuesto en las leyes. En consecuencia, esos actos no normativos no se integran ni forman parte del Derecho positivo (SSTC 180/1991, de 23 de septiembre, FJ 2; y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 3), ni son susceptibles de impugnación por medio del art. 161.2 CE excepto aquellos capaces de producir «efectos jurídicos ad extra concretos y reales» (ATC, 135/2004, de 20 de abril, FJ 4).

Con todo, y es a lo que quisiéramos referirnos, la más reciente jurisprudencia constitucional ha atribuido a esas resoluciones declarativas la posibilidad excepcional de producir efectos jurídicos («lo jurídico no se agota en lo vinculante») (STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 2)²³. El Tribunal llegó a esa conclusión —a través de un razonamiento un tanto preventivo—, porque en el contenido de la Resolución objeto de impugnación (5/X, del Parlamento de Cataluña) se hacía referencia al inicio de un proceso político no reglado, no a un acto perfecto, definitivo, que pudiera constituir una manifestación acabada de la voluntad de la Cámara. En concreto, la STC 42/2014 argumentó que en esa Resolución se declaraba la soberanía del pueblo de Cataluña —a quien no solo se atribuía poderes superiores a los que reconoce la Constitución²⁴—, pero sin identificar siquiera indiciariamente los efectos jurídicos

²¹ J. A. Alonso de Antonio; A. L. Alonso de Antonio (2002). «Funciones de las Cortes Generales (III). Funciones de dirección política y de control (I). Control-Orientación», *Introducción al derecho parlamentario*. Madrid: Dykinson, p. 191; 196-197; F. Santolalla López (2013). «Capítulo XV. Actos de dirección política», *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Dykinson, pp. 422-431.

²² I. Astarloa Huarte-Mendicoa, (2011). «Acuerdos parlamentarios», en Aragón Reyes, M. (dir.), y Aguado Renedo, C. (coord.), *Temas básicos de Derecho Constitucional*, t. II, Civitas-Thomson Reuters, p. 103-104.

²³ Con esa sentencia, sobre la tantas veces citada Resolución 5/X del Parlamento de Cataluña, se inauguró una línea jurisprudencial cuyos máximos exponentes han sido las ulteriores SSTC 46 y 47/2018, de 26 de abril y la STC 115/2019, de 16 de octubre. *Vid.* J. Vintró (2014). «El Tribunal Constitucional y el derecho a decidir de Cataluña: una reflexión sobre la STC de 25 de marzo de 2014», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 2.04.2014.

²⁴ Para el TC, podía entenderse «como el reconocimiento a favor [...] del Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de atribuciones inherentes a la soberanía superiores a las que derivan de la autonomía reconocida por la Constitución en las nacionalidades que integran la Nación española».

derivados de tal declaración, algo relevante si se tiene en cuenta en cuenta el requisito de procedibilidad de las impugnaciones del art. 161.2 CE como la que desembocó en esa sentencia. Más adelante, incluso, en la STC 120/2017, en relación con la impugnación de otra Resolución (807/XI, del Parlamento de Cataluña), el TC ni siquiera llegó a cuestionarse la naturaleza de la misma, por considerar que había sido dictada al amparo de una ley ya declarada inconstitucional y nula (STC 114/2017).

Así pues, el TC afirmó que la Resolución 5/X era un acto político con naturaleza jurídica, aún sin extenderse en esa constatación más allá de resaltar el aparente reconocimiento de poderes a una institución, sobrepasando su capacidad, y de subrayar el carácter asertivo con el que podía llegar a enunciarse dicha Resolución. A nuestro parecer, por el contrario, la naturaleza jurídica de un acto no debería depender de que el Tribunal llegue a estimar subjetivamente que del mismo puede desprenderse la atribución para quien lo dicta de una especie de poderes implícitos, si esas facultades no se pueden tener por razón de la capacidad de que dispone la institución, y por la naturaleza de la función que desempeña. Además de que, como ha señalado algún sector doctrinal, «el Tribunal podría haber argumentado su posición sobre el significado de “acto político”, tal como ha hecho la doctrina administrativista, o formulado una doctrina propia sobre las “cuestiones políticas”, como la elaborada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos (*political questions*) [...] [o] en algún criterio dogmático»²⁵. Y lo mismo puede decirse del hecho de que una Resolución sea más o menos «asertiva» en su redacción.

En definitiva, la juridificación de un acto esencialmente político plantea el problema de que se alteran las reglas de juego que disciernen entre el espacio propio de la acción política y el que corresponde a la jurisdicción constitucional. Y un elemento primordial de la capacidad de expresión política de un Parlamento es que ésta no solo es resultado del cumplimiento de una función constitucional y estatutaria, sino que también obedece al ejercicio por parte de sus miembros de un derecho fundamental como el de participación política. Incluso admitiendo que puede darse el caso de que las leyes atribuyan unos efectos concretos a ese tipo de resoluciones, sería en ese caso, y solo en ese, y en la medida en que esas consecuencias estén previstas, que podría hablarse de efectos obligatorios. Así, por ejemplo, las denominadas «leyes de desconexión» de 2017²⁶, que preveían los términos de un referéndum y partían del reconocimiento de una potestad autoconstituyente, con base en una atribución de soberanía.

Se hace necesario, pues, volver a la doctrina del ATC 135/2004, de 20 de abril (FJ 1), alterada una década más tarde por la STC 42/2014, que asume precisamente

²⁵ E. Fossas (2014). «Interpretar la política. Comentario a la STC 42/2014, de 25 de marzo, sobre la Declaración de soberanía y el derecho a decidir del pueblo de Cataluña, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 101, mayo-agosto, p. 283.

²⁶ Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación (DOGC Núm. 7449A - 6.9.2017) y Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (DOGC Núm. 7451A - 8.9.2017).

la posición minoritaria disidente expresada entonces²⁷, probablemente porque «[l]as 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»²⁸, aunque sea al precio de alejarse de la «posición clásica y canónica desde el punto de vista de la democracia liberal y no militante y del parlamentarismo, por la cual el Tribunal solo podía controlar el resultado legislativo de la actuación del Parlamento o, también, los posibles vicios del proceso interno de deliberación en cuanto afectaran a los derechos representativos de los parlamentarios»²⁹.

II.3. *Las medidas cautelares adoptadas en sede de protección de derechos fundamentales de los parlamentarios.*

El Pleno del TC debatió de urgencia, el 19 de diciembre de 2022, si se debían paralizar unas reformas legislativas que afectaban al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y al propio tribunal de garantías, promovidas en el Congreso de los Diputados por los grupos parlamentarios Socialista y de Unidas Podemos, tras el bloqueo a que se veía sometida la renovación parcial de ambos órganos³⁰, a la vista de un recurso de amparo *ex art.* 42 LOTC instado por trece parlamentarios del GP Popular contra el Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022, por el que se admitían a trámite, entre otras, unas enmiendas (61 y 62) a la Proposición de ley de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la UE y reforma los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (BOCG núm. 307, 23.12.2022); y contra el Acuerdo del presidente de dicha Comisión, del día siguiente, por el que decidía no convocar la Mesa para resolver la solicitud de reconsideración contra el Acuerdo anterior.

²⁷ Desde un punto de vista técnico, la discusión transcurrió en torno a si una iniciativa legislativa (la propuesta era formalmente de reforma estatutaria) podía ser considerada una «resolución» a los efectos del art. 161.2 CE; la cuestión de fondo, sin embargo, era si cabía impedir su debate, a tal grado que la mayoría expresó en la sentencia que ello sería tanto como «desconocer la lógica del sistema democrático parlamentario, uno de cuyos fundamentos consiste en que el Parlamento es la sede natural del debate político».

²⁸ L. M. Miranda López (2018), «Consideraciones...», *op. cit.* p. 654.

²⁹ *Vid.* E. Albertí, «Inviolabilidad parlamentaria...», *op. cit.* p. 111.

³⁰ Se daba la circunstancia de que dos de los magistrados del TC, incluido el presidente, habían superado el plazo para el que fueron nombrados por el Gobierno y no se estaba haciendo efectivo el nombramiento de los nuevos magistrados propuestos por el Ejecutivo porque el CGPJ no nombraba a los otros dos magistrados que le correspondían, interpretando que, de acuerdo con la CE, el TC se renueva por tercios cada tres años. Si bien, la propia CE también establece que dos magistrados son nombrados por el Gobierno por nueve años, por lo que si se ultrapasa ese período tampoco se cumple la Constitución.

El recurso fue admitido y abocado a Pleno. Lo relevante, y en gran medida novedoso, es que en él no solo se instaba al Tribunal a anular los precitados Acuerdos, sino también a estimar, como medida cautelarísima (adoptada *inaudita parte* —sin oír a las partes y al Congreso mismo—, la suspensión de la admisión a trámite de las referidas enmiendas. Tal suspensión urgente, y desde luego provisional, una vez acordada, podía presuponer la apertura de un incidente de suspensión en el recurso de amparo, para que las partes, incluido el Ministerio Fiscal, pudieran alegar lo que estimasen oportuno acerca de dicha medida, hasta la resolución final de mantenerla o levantarla. Para ello, los diputados peticionarios adujeron que los propios Servicios Jurídicos de la Cámara habían alertado de la antijuricidad que podían comportar modificaciones de tal alcance por la vía de enmiendas a una proposición de ley, sin guardar éstas relación con la finalidad principal de la misma, esto es, el cambio de aspectos sustanciales del Código Penal como la derogación del delito de sedición. No en vano, como señalaba el escrito de los recurrentes, la doctrina constitucional consolidada ha juzgado dicha posibilidad como inconstitucional, por quebrantar el derecho de participación plena de los parlamentarios en el procedimiento legislativo (SSTC 119/2011, de 5 de julio, 136/2011, de 13 de septiembre, y 172/2020, de 19 de noviembre).

El ATC 177/2022, de 19 de diciembre, el Tribunal estimó la solicitud de medidas cautelarísimas y, en consecuencia, acordó suspender, conforme al art. 56.6 LOTC, la tramitación parlamentaria de los preceptos introducidos en la iniciativa legislativa por la vía de enmiendas. Ni que decir tiene que, como señaló el propio TC, se trataba de una cuestión de gran trascendencia constitucional por afectar a la estructura del Estado —a la composición de sus órganos constitucionales—, pero también a la credibilidad e independencia del Tribunal y a la separación de poderes. Además, de ser de notable complejidad jurídica, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo, por el hecho de que nunca antes el Tribunal se había visto compelido a adoptar una medida cautelarísima en un procedimiento legislativo, con objeto de paralizarlo³¹, si bien, salvando las distancias, por ese mismo cauce provisorio, se acordó la suspensión de un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña para permitir la celebración de una comparecencia del entonces presidente de la Generalitat de Cataluña, Carles Puigdemont, para valorar los resultados del referéndum del 1-O con motivo de la convocatoria de una sesión plenaria en esa Cámara (ATC 134/2017, de 5 de octubre)³².

³¹ Para M. Aragón («El TC ha hecho...», *op. cit.*), la concesión de la medida cautelar era «obligada, dado lo que establece la LOTC en su art. 56.1, pues, si no se suspendiera, el amparo “perdería” “su finalidad”. Y la tramitación urgente de la medida cautelar, como así lo pidieron también los recurrentes (alegando lo previsto en el art. 56.6 LOTC), ha sido lo correcto, puesto que en dicho precepto se reconoce que “en supuestos de urgencia excepcional” puede el TC acordar la medida cautelar, “inaudita altera parte”, en la propia resolución de admisión del amparo. Ello, por lo demás, es lo que está igualmente previsto para casos similares en la jurisdicción ordinaria.»

³² El ATC de 19 de diciembre lo considera un antecedente de su decisión, al propio tiempo que significa que «la ausencia de un *precedente idéntico* no impide a este tribunal la adopción de la medida cautelar inaudita parte» [la cursiva es nuestra], como prevé la ley reguladora que se modificaba en la

A nuestro modo de ver, era plausible el argumento de los recurrentes en el sentido de que la tramitación de las enmiendas podía irrogar a los recurrentes una lesión a su derecho de participación política, al ver restringidas sus posibilidades de deliberación sobre un nuevo texto que planteaba una problemática política por completo ajena a la que hasta el momento había rodeado al debate. Y todo ello, además del reproche del que eran merecedores los grupos enmendantes por desarrollar una actuación tan torticera, consistente en instrumentar por la vía de enmiendas lo que podía haber hecho por medio de una proposición de ley.

Cosa distinta es si con ese modo de proceder se había irrogado un daño irreparable al ejercicio de la función representativa, pues es éste el presupuesto habilitante de la suspensión acordada. A este respecto, hay que tener en cuenta que en un estado de partidos, con extensión en las dos Cámaras del Parlamento, el GP Popular podía haber vehiculado sus enmiendas a través de su grupo parlamentario en el Senado, porque, aunque el derecho al cargo representativo es individual de los diputados, es bien sabido que el parlamentarismo actual funciona bajo la disciplina de grupos. De hecho, la suspensión acordada afectó a la tramitación en el Senado pese a traer causa de su tramitación en el Congreso de los Diputados³³.

A efectos de constatar la posible concurrencia de ese daño irreversible, sin duda lo más destacable era que, en caso de no haberse suspendido el procedimiento legislativo, y estimado con posterioridad el recurso de amparo, se hubiera abierto cauce a otro proceso que podría haber conducido a declarar finalmente la inconstitucionalidad de la proposición de ley por razones de forma³⁴. A este respecto, debe considerarse, además, que la actuación suspensiva del TC se originó por medio de un

tramitación parlamentaria suspendida, siempre que concurra una «irreversibilidad del perjuicio» y una «urgencia excepcional», que considera que es lo que fue la «extraordinaria celeridad» con la que se desarrollaron los acontecimientos.

³³ El Pleno del TC acordó desestimar, mediante ATC 178/2022, de 21 de diciembre, la impugnación, formulada al respecto por la Letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del Senado.

³⁴ Para el Tribunal, su decisión era «proporcionada» porque la continuación de la tramitación en el Senado hubiera culminado «la vulneración de derechos alegada por los recurrentes, que ya no podría ser reparada de forma real y efectiva por una eventual estimación del recurso de amparo, por lo que este perdería su finalidad». El ATC razona que la inconstitucionalidad de la reforma cuya tramitación se paralizó «podría ser discutida después de su aprobación definitiva por las vías del recurso de inconstitucionalidad», pero que en ese momento debía determinarse «si la tramitación del procedimiento legislativo se ajustó a los principios que han de presidirlo» y si la celeridad con la que se produjo la tramitación parlamentaria vulneraba irreversiblemente los derechos de los diputados recurrentes. Añadiendo que había que garantizar «no solo el derecho de la mayoría parlamentaria a adoptar las decisiones que legítimamente le corresponden, sino también el de las minorías a participar en los procesos de formación de la ley, expresión de la voluntad popular que ha de integrar, a través precisamente del procedimiento legislativo, la expresión del pluralismo político». De ahí la «relevancia constitucional del derecho de enmienda como una facultad integrante del núcleo esencial» del derecho a ejercer la función parlamentaria de los representantes políticos y, por tanto, «reflejo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de aquellos».

procedimiento no concebido para interferir en la tramitación de una ley: un recurso por el que los diputados piden amparo al Tribunal por considerar que la admisión a trámite de unas enmiendas vulnera su derecho fundamental a ejercer el cargo, por privarlos de la posibilidad de presentar alternativas y defenderlas.

Por otra parte, en línea con lo que venimos sosteniendo en el presente trabajo, no puede ignorarse que los parlamentos son titulares, entre otras, de la función legislativa. y que deberían poder ejercerla con un amplio margen de libertad. En caso contrario, como así fue, el recurso de amparo del parlamentario podría utilizarse «como mecanismo de control del procedimiento legislativo antes de que el mismo concluya, afectando con ello al núcleo indisponible de la autonomía parlamentaria, que se proclama como garantía de la soberanía nacional en ejercicio del poder legislativo»³⁵. Y ello, por sí solo, debería llevar a que el control de las leyes por parte del Tribunal se realice después de aprobadas éstas y no antes, pues de otro modo se estaría ejerciendo una «especie de control previo de constitucionalidad»³⁶, con reminiscencias en el extinto recurso previo de inconstitucionalidad, hoy subsistente para las proposiciones y proyectos de reforma de los Estatutos de autonomía³⁷.

Precisamente, como se recordará, el motivo de la supresión de tal recurso previo (1984) fue la convicción de que el TC no debía menoscabar el poder legislativo de las Cámaras y convertirse en colegislador, además de que el constituyente había optado por el control *ex post* de las leyes, como manifestación de la existencia de un conflicto entre Constitución y ley, sino en vigor, al menos publicada (art. 33 LOTC)³⁸. Por lo demás, el propio TC zanjó la cuestión aseverando que «los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad» (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ II.Tercero)³⁹.

³⁵ Del voto particular formulado al ATC 177/2022, de 19 de diciembre, de la magistrada M. L. Balaguer.

³⁶ Paloma Biglino (2022). «El Tribunal Constitucional también tiene límites», *La Vanguardia*, 16.12.2022.

³⁷ Ley Orgánica 12/2015, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para el establecimiento del recurso previo de inconstitucionalidad para los Proyectos de Ley Orgánica de Estatuto de Autonomía o de su modificación (BOE núm. 228, 23.09.2015).

³⁸ A. S. De Vega García (1991). «Acerca del recurso previo de inconstitucionalidad». *Revista De Las Cortes Generales*, (23), p. 56. *Vid.* en el mismo sentido, I. Villaverde (2014). «El control previo de constitucionalidad de las normas con rango de ley. *Revista catalana de dret públic*, núm. 49, p. 25.

³⁹ Sentencia dictada en el recurso previo de inconstitucionalidad núm. 872/1984, interpuesto por don José María Ruiz Gallardón y 53 Diputados más, contra el texto definitivo de la proposición de Ley orgánica derogatoria del capítulo II, del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional.

III. LAS FUNCIONES DE EJECUCIÓN Y VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE SUS RESOLUCIONES Y DE SU DOCTRINA ATRIBUIDAS AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este apartado haremos referencia a los efectos que para la vida parlamentaria tiene la interpretación y aplicación de la interacción de los arts. 92.1, 92.4, encabezamiento, y 92.4 d) LOTC, en su redacción introducida por la LO 15/2015⁴⁰, que atribuye al TC poderes directos de ejecución de sus resoluciones, coercitivos y sancionadores, y la observancia de su cumplimiento, hasta el punto de impedir, a través de un singular incidente de ejecución, que se pueda volver a tratar las mismas cuestiones en otro momento posterior.

En efecto, se trata o bien de medidas de carácter punitivo, que persiguen el castigo o la retribución del derecho legal a respetar lo resuelto por el TC (art. 87.1. LOTC)⁴¹; o bien de instrumentos que se orientan a la exigencia de responsabilidades penales por la jurisdicción ordinaria, por lo que constituyen medidas que apartan a nuestra jurisdicción constitucional de sus contornos tradicionales y de las experiencias del Derecho comparado, especialmente si se ponen en conexión con los límites constitucionales derivados del principio de división de poderes inherente a nuestro Estado de Derecho, tanto en su dimensión horizontal —los principios de autonomía parlamentaria (art. 72 CE) y de independencia judicial (art. 117.1 CE)—, como vertical —los principios de autonomía política (art. 137 CE) y de ausencia de control jerárquico (art. 153 CE)—⁴².

⁴⁰ La cuestión ha sido tratada, entre otros, por X. Arzo (2016), «Los poderes de ejecución de los tribunales constitucionales alemán y austríaco», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 108, pp. 13-49; G. Fernández Farreres, G. (2018). «Las nuevas facultades del Tribunal Constitucional para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 112, pp. 15-44; J. Rida (2016). «Las nuevas facultades ejecutivas del Tribunal Constitucional como sustitutivo funcional de los mecanismos de coerción estatal del art. 155 de la Constitución», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, N.º 106 (septiembre-diciembre), pp. 151-188; e I. Villaverde (2016). «Cumplir o ejecutar. La resolución de sentencias del Tribunal Constitucional y su reciente reforma», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, pp. 643-682.

⁴¹ De acuerdo con la doctrina constitucional, una medida restrictiva puede considerarse sancionadora y no de ejecución si persigue una «finalidad represiva, retributiva o de castigo», no meramente disuasoria o de reparación de la legalidad (STC 164/1995, de 13 de noviembre, FJ 4).

⁴² En dos sentencias, el TC validó la reforma (SSTC 185/2016, de 2 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre), pero el criterio de la mayoría fue objeto de reproche en tres votos particulares de los magistrados Adela Asúa, Fernando Valdés y Juan Antonio Xiol Ríos. Para la mayoría, los nuevos instrumentos habilitados para intimar y asegurar la ejecución de resoluciones, respondía a un uso legítimo de la atribución del constituyente al legislador orgánico para regular el funcionamiento del TC (art. 165 CE). La Comisión de Venecia, en su *Opinion on the Law of 16 October 2015 amending the Organic Law n. 2/1979 on the Constitutional Court*, de 10-11 de marzo de 2017 DL-AD (2017) 003, pese a concluir que la reforma no contravenía los estándares europeos, no ahorró críticas a la falta de consenso sobre una cuestión de primer orden institucional y a algunas medidas como las multas coercitivas o la suspensión de cargos electos, no sin antes significar el peligro que ello podía conllevar para la independencia del Tribunal, la división de poderes y el Estado de Derecho.

Ciertamente, aunque la Constitución no lo contempla expresamente, la vinculación de las funciones de garantía del cumplimiento de las resoluciones del TC se halla implícita en la dicción del art. 92 LOTC, anterior a la reforma operada en 2015, e incluso antes con la redacción dada por la LO 6/2007, cuando se hacía referencia a que el Tribunal podía disponer en la sentencia o en la resolución de que se tratase quién debía ejecutarla y resolver los incidentes de su ejecución (ATC 107/2009, FJ 4)⁴³. Más en concreto, la LO 6/2007 alumbró, un, por así decirlo, tosco incidente de ejecución —al que ni siquiera se denominó de esta forma—, que facultaba al Tribunal a «declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal y del órgano que las dictó» (art. 92.1 *in fine*).

Con todo, hay que decir que la esfera ejecutiva del Tribunal se mantuvo en unos niveles de prudente discreción, excepto en el recurso de amparo. Si bien, precisamente porque en la mayoría de procesos constitucionales las sentencias son declarativas y, por tanto, la obligación de su cumplimiento deriva de la expulsión de las normas o resoluciones del ordenamiento, consistente en no reproducirlas o no dictar otras normas, resoluciones o actos en aplicación de las mismas, ya con anterioridad a la reforma de 2015, el TC ya había hecho un uso variable de sus funciones ejecutivas, en el caso del control de las leyes, acogándose a que la efectividad de las sentencias deriva de los efectos *erga omnes* que produce su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (ATC 309/1987, de 12 de marzo, FJ 2), y en el resto, mencionando el sujeto llamado a ejecutarlas y, en su caso, decidiendo sobre las incidencias producidas en ese trance.

Sea como fuere, con las funciones encomendadas por la LO 15/2015, el TC pasó a asumir la responsabilidad de velar por el «cumplimiento efectivo de sus resoluciones» (art. 92.1), tanto de manera preventiva como correctiva, mediante la atribución de un amplio espectro de funciones que van desde la indicación en las resoluciones de quién ha de ejecutarlas (art. 92.4) y de las concretas medidas a tomar hasta la resolución del incidente, hasta la potestad de adoptar *inaudita parte*, aun de oficio, unas indeterminadas «medidas necesarias» para asegurar el cumplimiento (art. 92.5)⁴⁴,

⁴³ Ciertamente, el Derecho comparado europeo muestra una coexistencia de modelos de Tribunales constitucionales que tienen reconocido el poder de ejecutar sus resoluciones y otros que no; así, por ejemplo, Alemania y Austria se encontrarían dentro del primer grupo, mientras que Italia formaría parte del segundo.

⁴⁴ Aunque el problema, en términos constitucionales, no reside tanto en la falta de audiencia previa como en la total imprecisión del precepto, además de que la norma habilita al TC para adoptar esas medidas de oficio o a instancia del Gobierno, ya de por sí titular del privilegio procesal del art. 161.2 CE, que determina la suspensión automática de las disposiciones, actos o resoluciones autonómicas, en lo que constituye, en la práctica, un derecho de veto del Gobierno del Estado, posteriormente protegido penalmente. Así, para el caso de que no fuesen los órganos de las Comunidades Autónomas los únicos destinatarios de las previsiones del art. 92.5 LOTC, ello conduciría al absurdo de que el propio Gobierno estaría legitimado para instar la adopción de tal medida contra el incumplimiento por parte de alguno de sus órganos. Por lo demás, se trata de una medida cautelar de otra medida cautelar, con lo cual, excepto que las medidas cautelares inicialmente adoptadas sean las previstas para la ejecución

pasando por la posibilidad de actuar de forma directa, a instancia de parte o de oficio mediante la imposición de multas coercitivas [art. 92.4 a)]⁴⁵, la suspensión de funciones de autoridades y empleados públicos [art. 92.4 b)], la ejecución sustitutoria [art. 92.4 c)], y la deducción de testimonio de particulares para ventilar las posibles responsabilidades penales [art. 92.4 d)]⁴⁶.

Algunos sectores doctrinales consideraron que esa reforma de la LOTC precisaba y mejoraba el procedimiento de ejecución de sus resoluciones, dotando al TC de poderes concretos dirigidos a asegurar su cumplimiento por los poderes públicos y los particulares, pese a llamar la atención sobre las dudas de constitucionalidad que suscitaban algunas concretas medidas como la suspensión temporal de cargos públicos en órganos constitucionales o autonómicos⁴⁷, en línea con el pronunciamiento de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, que dictaminó sobre la reforma⁴⁸. Para la Comisión de Venecia, los casos en que un representante público «se niega a ejecutar las sentencias del Tribunal Constitucional, está violando los principios del imperio de la ley, la separación de poderes y la cooperación leal entre los órganos estatales»; además de que, dado el carácter «vinculante y definitivo de sus sentencias», el incumplimiento de éstas supone una falta equivalente a «hacer caso omiso de la Constitución y del poder constituyente».

Sin embargo, y ello es relevante, la Comisión subrayó que el ejercicio de dichas facultades «es la excepción y esta tarea está usualmente atribuida a otros poderes

de las resoluciones judiciales en las letras *b* y *c* del art. 92.4 LOTC, debería ponderarse, caso por caso, las circunstancias de especial transcendencia constitucional concurrentes y las medidas sobre las que se aplica, para emitir un juicio específico de constitucionalidad.

⁴⁵ Las multas coercitivas ya han sido utilizadas por el TC (ATC 126/2017, de 20 de septiembre de 2017), que acordó la imposición de multas coercitivas en la impugnación de disposiciones autonómicas 4332-2017 planteada por el Gobierno respecto de la resolución del Parlamento de Cataluña 807/XI, por la que se designan los miembros de la sindicatura electoral de Cataluña al amparo de la disposición final tercera de la Ley del referéndum de autodeterminación, que cuenta con el voto particular concurrente de los magistrados F. Valdés Dal-Ré, J. A. Xiol y M. L. Balaguer Callejón. El ATC 151/2017, de 14 de noviembre de 2017, dispuso levantarlas.

⁴⁶ Vid. M. D. Pérez Pino (2014). «Alcance y efectos de las sentencias del Tribunal Constitucional que declaran la inconstitucionalidad de una norma con rango legal. Ejecución de sentencias. STC 150/2012, de 5 de julio», *Revista Andaluza de Administración Pública*, Universidad de Sevilla-IAAP, Sevilla, n.º 88, p. 211. Para una mayor extensión sobre las implicaciones del art. 92 LOTC, vid. J. Salas y V. Palomino (1987). «La ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional (especial referencia a las relativas a la Administración)», *Documentación Administrativa*, INAP, Madrid, n.º 209, enero-abril 1987, p.117.

⁴⁷ Vid. I. Villaverde (2016), «Cumplir o ejecutar...», *op. cit.*

⁴⁸ Dictamen 827/2015, de la Comisión Europea para la democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), sobre la Ley de 16 de octubre de 2015, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional. Aprobado en su 110.ª sesión plenaria (Venecia, 10-11 de marzo de 2017), sobre la base de comentarios efectuados por D. Christoph Grabenwarter (Austria), D. Guido Neppi Modona (miembro suplente, Italia) y D. Peter Paczolay (Presidente Honorario). Puede consultarse en: https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/1292428911935-Comision_de_VeneciaDictamen_sobre_LO_2_1979_del_TC.PDF [última consulta: 22.12.2022].

estatales». De hecho, lo que antes de la reforma de 2015 era una potestad de ejecución con una dimensión predominantemente objetiva, en la medida que su ejercicio no suponía —excepto en los procesos de tutela de derechos fundamentales y en los que se resolvían conflictos competenciales— la satisfacción del derecho a la ejecución de las resoluciones judiciales (art. 24.1. CE), se trocó en un haz de facultades que han convertido al TC en una especie de comisario ejecutivo con ámbitos de decisión más propios de otros poderes del Estado, incluso en una nueva vía de intervención de los órganos políticos de las Comunidades Autónomas por parte del Gobierno, con efectos que en gran medida pueden reputarse equivalentes a los del art. 155 CE⁴⁹.

Una vez más, el contexto y el procedimiento seguido para la aprobación de la reforma de la LOTC de 2015 resulta ilustrativo de las intenciones en ese momento del legislador, pues fue adoptada mediante una proposición de ley por el procedimiento de lectura única y trámite de urgencia, con el único apoyo del GP Popular, en plena precampaña de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 27 de septiembre de 2015, configuradas por algunas fuerzas políticas independentistas en esa Comunidad como un «plebiscito» para la toma de medidas en orden a establecer Cataluña como un Estado independiente⁵⁰, lo cual fue interpretado por determinados sectores políticos y jurídicos, caso de consumarse, como una flagrante desatención a la fuerza de cosa juzgada de las decisiones del TC.

De hecho, una vez iniciada la legislatura, las primeras actuaciones del TC amparadas en la reforma fueron la tantas veces citada Resolución 1/XI, que proclamaba la apertura de un proceso constituyente, impugnada por el Gobierno y declarada inconstitucional por la STC 259/2015⁵¹; y un incidente de ejecución subsiguiente, res-

⁴⁹ La voluntad de substitución parcial entre las nuevas potestades del art. 92.4 LOTC y las previstas en el art. 155 CE ya fue argumentada, entre otros, por el diputado Aitor Esteban Bravo (PNV-EAJ) en el debate [*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, núm. 309, 1.10.2015, p. 14-15)]. En sus sentencias, el TC negó tal coincidencia, sin embargo, afirmando que los principios que legitiman cada caso son distintos: en el caso del 155 CE, corresponde al Gobierno su invocación, mientras que en el caso de la LOTC es el Tribunal el que debe requerir la colaboración del Gobierno para la ejecución sustitutoria. Donde no aparece claro el argumento de la sentencia es en la distinción de los hechos que fundan la activación de ambos mecanismos, ni en el reproche de que el auxilio en la ejecución substitutoria sea únicamente demandable al Gobierno.

⁵⁰ En el debate de la toma en consideración (DSCD, Pleno y Diputación Permanente, X Legislatura, núm. 306, 16.09.2015, pp. 102-134, y n.º 309, 1.10.2015, pp. 7-30), el portavoz socialista afirmó «¿[P]or qué estamos aquí, a once días de las elecciones de Cataluña, abordando una reforma exprés del Tribunal Constitucional? [...] Este es, como se ha demostrado hoy aquí mismo, un acto electoral». El profesor F. De Carreras afirmó: «[e]n cuanto a electoralismo, tampoco caben dudas: se trata de un acto de propaganda, oportunista si se quiere, aunque sentará bien a unos y mal a otros. Lo fundamental, sin embargo, es que, si esta proposición se aprueba, la ejecución de las resoluciones del TC está mejor asegurada, lo cual tranquiliza por lo que pueda venir. Lo que no se entiende es por qué no se había previsto antes», [*«Tarde pero bien»*, *El País*, 1.09.2015 (URL:http://politica.elpais.com/politica/2015/09/01/actualidad/1441137594_344255.html) [Consultado el: 30.09.2022]].

⁵¹ La Providencia, de 11 de noviembre de 2015, admitiendo a trámite dicha impugnación y declarando la suspensión de la resolución, ya hizo uso de la comunicación individualizada a la Presidenta

pecto de la Resolución 5/XI del Parlamento de Cataluña, por la que se desarrollaban algunos acuerdos de la anulada Resolución 1/XI, que derivó en el ATC 141/2016, de 19 de julio, por el que se estimaba parcialmente la pretensión estatal, y en el que el TC advirtió de la inadmisibilidad constitucional de dar continuidad y apoyo a ese proceso constituyente y a las propuestas de alteración del orden constitucional no sometidas a los procedimientos de reforma establecidos en la Norma Fundamental.

Posteriormente, la Resolución 263/XI, de 1 de agosto de 2016, que acordaba vías y procedimientos de desarrollo del mencionado proceso político, fue objeto de un nuevo incidente de ejecución, en el que la posición del Tribunal (Acuerdo plenario de 1 de agosto de 2016) adquirió un carácter más contundente si cabe (ATC 170/2016, de 6 de octubre), pues, además de apelar a los nuevos instrumentos ejecutivos de la LOTC (FJ 2) y anular la Resolución, consideró las medidas previstas en la Resolución como «un conjunto de entidad suficiente como para trasladarlas al Ministerio Fiscal a fin de que, si lo estima pertinente, promueva el ejercicio de las acciones penales que considere procedentes» (FJ 9).

Aunque el Tribunal Constitucional, razonablemente, no ha hecho uso de muchos de esos nuevos poderes que le fueron conferidos, con la excepción de las multas coercitivas, los traslados al Ministerio fiscal para la exigencia de responsabilidades penales por delitos de desobediencia derivados del incumplimiento de sus resoluciones y de su doctrina por parte de los miembros de las sucesivas Mesas del Parlamento de Cataluña —con la imposición de penas que van desde cuantiosas multas a largos períodos de inhabilitación de entre 8 y 20 meses—, han tenido una gran afectación para la actividad parlamentaria y para el derecho de participación política que se sigue del apartamiento de los representantes de la vida pública. Con el resultado de excluir una esfera de libertad en su actuación y, por el mismo motivo, de cualquier posible diálogo entre los poderes políticos y el TC acerca de la interpretación de la Constitución.

IV. A VUELTAS CON EL ALCANCE DE LA INVIOLEABILIDAD INSTITUCIONAL COMO GARANTÍA ORIENTADA A PRESERVAR EL DEBATE Y LA LIBERTAD DE ACTUACIÓN DE LAS CÁMARAS

Con carácter general, ni el TC ni los tribunales ordinarios confieren hoy día virtualidad alguna al principio de inviolabilidad institucional del Parlamento. Importantes autores lo han venido considerando nada menos que como un residuo histórico, una rareza de difícil encaje en el sistema jurídico. O, en el mejor de los casos,

del Parlamento de Cataluña, a los miembros de la Mesa y al Secretario General de la Cámara, así como al Presidente y demás miembros del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, sobre los términos de la suspensión y la obligación de su cumplimiento, advirtiéndoles de las posibles consecuencias de la inobservancia de la misma. Lo cual no deja de plantear serias dudas, dado que tanto éste como el resto de instrumentos habilitados por la LO 15/2015 parecen reservados a los incidentes de ejecución (art. 92.3 LOTC) y no al inicio de un proceso constitucional, como era el caso.

como una reiteración de otras garantías como la inmunidad e inviolabilidad de los parlamentarios (art. 71 CE)⁵², como una manifestación de la autonomía parlamentaria clásica —normalmente la de organización y funcionamiento interno (art. 72 CE y los correspondientes de los Estatutos)—, o como un concepto que se relaciona con la protección física o dominical del recinto parlamentario⁵³.

Y ello es así, pese a que el TC llegó a considerar tempranamente que la inviolabilidad de las asambleas es una «condición necesaria para asegurar la plena independencia en la actuación de uno y otros» (ATC 147/1982, de 22 de abril); esto es, una garantía institucional, una garantía de garantías del Parlamento y de su continuidad frente al resto de poderes. En otras palabras, una especie de «manto protector global» necesario para el correcto ejercicio de sus importantes funciones constitucionales⁵⁴, en el sentido de mostrar una especial deferencia hacia la tarea del Legislativo, en ningún caso, claro está, buscando su impunidad.

Mutatis mutandis, la alta garantía de la inmunidad parlamentaria —junto a la inviolabilidad, la principal prerrogativa de los parlamentarios— es «un privilegio que no se concede a los miembros del Parlamento en atención a su persona sino, a través de ellos, a la institución parlamentaria para garantizar su independencia y buen funcionamiento» (STC 184/2021, FJ 11.4 B a), por hallarse orientada ésta a asegurar el buen funcionamiento de las Cámaras, y, por tanto, vinculada a la satisfacción de un interés institucional y permanente del ordenamiento, encarnado por el Parlamento en su conjunto, lo que la hace imprescriptible e indisponible para su titular (ATC 47/82, de 22 de abril; STC 22/1997, de 11 de febrero, FJ 5; y ATC 236/2000, de 9 de octubre, FJ 1).

⁵² B. Fernández-Viagas (2008), *El poder legislativo entre la política y el Derecho*, Thomson Aranzadi, Madrid, p. 41. Para E. Recoder de Caso (1980), el art. 63.3 CE es un «precepto hasta cierto punto extraño», *Comentarios a la Constitución*, dir. Garrido Falla, Civitas, Madrid, p. 706; en opinión de E. Linde (2018), la inviolabilidad del art. 63.3 CE «es reiteración del art. 71.1 i 72.3», *Comentarios a las leyes políticas, Revista de derecho privado*, dir. Alzaga, Madrid, 1989, tomo VI pp. 74-75. En parecido sentido, L. M. Cazorla (2018), en *Comentarios a la Constitución Española de 1978 - Tomo I-II (Dúo)*, L. M. Cazorla (dir.) y A. Palomar (coord.), Aranzadi.

⁵³ L. González del Campo (2022). «La inviolabilidad de las Cámaras parlamentarias en el ordenamiento jurídico español: significado y alcance», *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 3, pp. 64-107.

⁵⁴ Para P. Manzella, la inviolabilidad del art. 66.3 CE es un «principio generalísimo que no se agota en una u otra institución singular» y «refuerza todo el sistema de garantías», *La Constitución española de 1978*, dir. Predieri y García Enterría, Civitas, Madrid, 1980 pp. 469-477. En parecido sentido, C. Viver Pi-Sunyer (2022). *Repensar els límits del control constitucional sobre les activitats parlamentàries. La inviolabilitat institucional de les cambres i els actes parlamentaris interns. Discurs d'ingrés de l'acadèmic de número Exc. Sr. Carles Viver Pi-Sunyer*, 14.06.2022. Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya, 2022, p. 11; J. García Morillo (2020) en Luis López Guerra (et alt.), *Derecho constitucional. Vol. 2, Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*, Valencia, 2010, p. 67); e I. Lasagabaster (2020). *Parlamento, Tribunal Constitucional, separación de poderes*, IVAP, Oñati, p. 16. También resultan interesantes las reflexiones de R. Punset (2001). *Estudios Parlamentarios*, CEPC, Madrid, p. 253-259, en las que, si bien afirma que el art. 66.3 CE no va más allá de la protección penal, se admite que la inviolabilidad de los parlamentarios alcanza a los actos de las Mesas.

No en vano, la inviolabilidad del Parlamento como institución fue introducida en el debate constituyente mediante una enmienda *in voce* del diputado Gregorio Peces-Barba, con el propósito de asegurar una amplia libertad de actuación de las Cámaras («¿Cómo no pueden ser inviolables las Cortes si representan directamente la soberanía popular?»)⁵⁵, por tratarse de una garantía tributaria de la legitimidad democrática directa del Parlamento, que efectivamente sería reconocida *ipso iure* y de forma un tanto enfática en el art. 66.3 CE y en todos los Estatutos de Autonomía —excepto Madrid—, en el marco de los preceptos que definen la naturaleza y la posición del Legislativo. Téngase en cuenta que es esa misma legitimidad democrática la que hace que el Parlamento mantenga una relación fiduciaria con el poder constituyente, que lo autoriza a actualizar permanentemente su voluntad mediante el ejercicio de la función de intérprete de la Constitución, muy relevante en el caso español, atendido el carácter abierto, abstracto y principal de la Carta Magna de 1978⁵⁶.

De hecho, aunque minoritarios, en la línea que aquí se postula podemos situar algunos pronunciamientos de la jurisdicción ordinaria. Así, la STS 2721/1993, de 3 de diciembre, en la que la Sala Segunda del Tribunal Supremo, con motivo de apreciar la inviolabilidad institucional amparada por el Estatuto de autonomía de Galicia (art. 10.2), afirmó que ésta «encierra una protección generalizada del Parlamento para evitar interferencias e intromisiones en sus propias y altas funciones y en los locales donde las desarrollan»⁵⁷. O la posterior STS 459/2019, que, con fundamento en la concepción sobre la inviolabilidad establecida en la STS 1117/2006 (FJ 6), refirió que la inviolabilidad cubre «[los actos] de naturaleza política, destinados a cumplir con los objetivos que el Estatuto confía a la Cámara legislativa, y los de orden interno, de naturaleza más bien administrativa, que son aquellos que tienen como finalidad instrumental organizar internamente la Cámara (calendario de actuaciones,

⁵⁵ Para Gregorio Peces-Barbas, a la sazón diputado del Grupo Parlamentario (GP) Socialista, se trataba de «una declaración general de protección de las Cortes Generales; es decir, de una declaración en la que se reconoce que la importancia fundamental del poder legislativo y de sus funciones hacen que las Cortes Generales no puedan ser interferidas ni coaccionadas» [*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), 6.10.1978].

⁵⁶ Ya en una fase muy primaria del desarrollo de la justicia constitucional, el profesor E. García de Enterría (1981) sintetizó con acierto tal metodología al afirmar que «el Tribunal decide conflictos políticos, pero lo característico es que la resolución de los mismos se hace por criterios y métodos jurídicos». *Vid.* «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, CEPC, Madrid, n.º 1, p. 82. En el mismo estudio (pp. 67 y ss.), el insigne jurista detalla la naturaleza mixta, jurídica pero también política, del diseño constitucional del TC. Adicionalmente, debe tenerse presente que, a diferencia de lo que sucede en la jurisdicción ordinaria, la designación de los jueces constitucionales se realiza a través de un procedimiento en el que interviene decisivamente el Parlamento y opera la lógica propia del estado de partidos. A este respecto, *vid.* O. Alzaga Villaamil (2003). «Sobre la composición del Tribunal Constitucional español», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, Madrid, n.º 10-11, pp. 151-157.

⁵⁷ STS 2721/1993, de 3 de diciembre (RJ/1993/9240), relativa a un delito contra los altos organismos de la Nación: ocupación de la sede de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Galicia.

tramitación de escritos y labores legislativas, coordinar los trabajos de sus diferentes órganos, etc.)».

Y, en fin, también podría mencionarse, en el plano normativo, el Código Penal de 1995, que acogió esa especial protección institucional dentro del Título XXI («Delitos contra la Constitución»), con los delitos de rebelión (art. 472.4a), contra las Instituciones del Estado (arts. 492 y ss.) y con otros tipos relacionados con las manifestaciones y reuniones ante el Parlamento (arts. 494 y 498). O a la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, que tipifica como infracción grave (art. 36), la perturbación que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal.

En conclusión, parece razonable, o bien que la inviolabilidad institucional goce de contenido propio «como una especie más del género de las inviolabilidades reconocidas»⁵⁸, con el alcance que determine la justicia constitucional, o al menos que se haga efectiva como una cobertura global de la actividad de las Cámaras, en el sentido de conferir a éstas un amplio margen de actuación en sus actos internos y de restringir la residenciabilidad de estos ante la justicia constitucional e incluso la ordinaria de naturaleza penal. Porque, bien al contrario, hoy parece que pesan más los límites que la propia libertad que se pretende garantizar, bajo el pretexto de que algunas iniciativas parlamentarias son expresión de un mero poder de hecho o se sitúan al margen por completo del Derecho y de las funciones que el Parlamento tiene constitucional y estatutariamente encomendadas [SSTC 259/2015, FJ 4 b); 46/2018, FJ 5; y 184/2021]. Y es que, una cosa es que nuestro Estado de Derecho persiga como es lógico el ideal de sumisión al Derecho de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE), incluido el Parlamento, para lo que ya se atribuye al TC una notable capacidad de control, y otra muy distinta, como ya se ha dicho en otro momento, es que ese mismo Estado de Derecho, en la práctica, impida que el Legislativo, como único sujeto que goza de legitimidad democrática directa, ostente un papel decisivo en la interpretación y aplicación de la Constitución, para asegurar la actualización permanente de la voluntad constituyente.

De hecho, el carácter abierto, abstracto y heterogéneo —tributario en cuanto a su procedencia ideológica— de los principios constitucionales, en el marco de una Constitución de fuerte acento axiológico, debería llevar al propio TC a acometer a diario una inexorable tarea de ponderación, mediante cánones hermenéuticos necesariamente dúctiles, por no decir de forma notablemente discrecional⁵⁹. Ahora bien,

⁵⁸ Así lo sostiene, por ejemplo, C. Viver Pi-Sunyer, en *Repensar els límits...* op. cit. p. 42 y ss.

⁵⁹ Las corrientes doctrinales denominadas neoconstitucionalistas, o las de la jurisprudencia de valores y de principios, también calificadas como neopositivistas, propugnan precisamente un alto componente de flexibilidad o ductilidad, que potencia la discrecionalidad y la dimensión creativa del Derecho por parte de los TTCC [vid. G. Zagrebelsky (1996), *El derecho dúctil: ley, derecho, justicia*. Comunidad de Madrid. Publicaciones Oficiales]. Robert Alexy (2001), considerado el padre de esa

esa transcendental función de intérprete supremo y definitivo de la Constitución no debería corresponderle en exclusiva. Por lo que debería consentir un amplio espacio de libertad a otro señalado intérprete constitucional como es el Parlamento, no a través de meras recomendaciones de autocontención graciable, sino, como sugieren algunos sectores doctrinales, mediante la fijación de auténticos parámetros hermenéuticos de obligado cumplimiento, cuya conculcación podría incurrir en *ultra vires*, en exceso de jurisdicción⁶⁰.

En suma, si el fundamento de la amplia capacidad de actuación del Parlamento descansa en el principio democrático y en un valor superior del ordenamiento jurídico como el pluralismo político; y si ello se conecta con el carácter abierto de una Constitución concebida como marco que expresa amplios consensos sociales y políticos, lo deseable es que los parlamentos puedan interpretar y aplicar el texto constitucional no solo con arreglo al contexto político y social existente en cada momento, sino también en diálogo con el propio Tribunal, pues las Cámaras, por las razones antedichas, no están faltas de legitimidad y capacidad para proponer nuevos significados y contenidos normativos de relieve constitucional, e incluso a apartarse, llegado el caso, de la interpretación del propio Tribunal.

Title:

The constitutional control of Parliament activity and the juridification of political life.

Summary:

I. PARLIAMENT AND JUSTICIABLE CONSTITUTION TODAY. II. THE CONTROL OF ACTS WITH INTERNAL AND EXTERNAL TRANSCENDENCE OF PARLIAMENT. 2.1. The functions of qualification and admission of initiatives by the parliamentary bureaux and the impediment to processing those that oppose the mandates and doctrine of the Constitutional Court. 2.2. The legal scope of political initiatives, particularly those that are merely declaratory. 2.3. Precautionary measures adopted for the protection of parliamentarians' fundamental rights. III. THE FUNCTIONS OF EXECUTION AND MONITORING OF

tendencia es autor de una de las teorías más elaboradas sobre la necesidad de aplicar los principios de proporcionalidad y el método de ponderación, propugnando una concretización de los criterios racionales, la discrecionalidad y la incisividad de tales criterios hermenéuticos de control. *Vid. Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid.

⁶⁰ *Vid. C. Viver Pi –Sunyer, Repensar els límits... op cit., p. 35.*

ITS DECISIONS AND DOCTRINE ENTRUSTED TO THE CONSTITUTIONAL COURT. IV. THE SCOPE OF INSTITUTIONAL INVIO-LABILITY AS A GUARANTEE AIMED AT PRESERVING DEBATE AND THE FREEDOM OF ACTION OF THE CHAMBERS.

Resumen:

Algunas de las decisiones adoptadas recientemente por el Tribunal Constitucional, así como las funciones ejecutivas que le han sido encomendadas, han llevado a este órgano a exacerbar su rol judicialista y a juridificar la vida política en un contexto político caracterizado por la polarización y el proceso soberanista en Cataluña. Así, en muchos casos, su tarea de control del Parlamento ha consistido en poner obstáculos a actos parlamentarios internos, incluso dentro del procedimiento legislativo, u otros externos de carácter declarativo y faltos de vinculación jurídica, llegando, en algunos supuestos, a convertirse en agente decisivo para la persecución penal de los mismos, con el consiguiente riesgo para su autoridad y los efectos desalentadores para el ejercicio de derechos fundamentales que ello supone.

Abstract:

Some of the decisions recently adopted by the Constitutional Court, as well as the executive functions entrusted to it, have led this body to exacerbate its judicial role and to legalize political life in a political context characterized by polarization and the sovereignist process in Catalonia. Thus, in many cases, its task of controlling Parliament has consisted of placing obstacles to internal parliamentary acts, even within the legislative procedure, or other external ones of a declarative nature and lacking legal binding, reaching, in some cases, becoming an agent decisive for their criminal prosecution, with the consequent risk to their authority and the discouraging effects for the exercise of fundamental rights that this entails.

Palabras clave:

Tribunal Constitucional; inviolabilidad del Parlamento; calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias; valor jurídico de las iniciativas de impulso político; ejecución de resoluciones.

Key words:

Constitutional Court; inviolability of Parliament; qualification and admission to processing of parliamentary initiatives; legal value of the initiatives of political impulse; execution of resolutions.