

EL AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 177/2022,
DE 19 DE DICIEMBRE (Y SUS VOTOS PARTICULARES), A
LA LUZ DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
FEDERAL ALEMÁN DE 5 DE JULIO DE 2023¹

The Decision of Constitutional Court 177/2022, of December
19 (and the dissenting opinions), in light of the decision
of July 5, 2023 of German federal constitutional court

PATRICIA RODRÍGUEZ-PATRÓN

Universidad Autónoma de Madrid

patricia.rodriguez@uam.es

Cómo citar/Citation

Rodríguez-Patrón, P. (2024).

El Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, de 19 de diciembre
(y sus votos particulares), a la luz de la decisión del Tribunal Constitucional
Federal alemán de 5 de julio de 2023.

Revista Española de Derecho Constitucional, 131, 299-331.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.131.09>

Resumen

En este trabajo se lleva a cabo un análisis de algunos aspectos problemáticos del Auto 177/2022, de 19 de diciembre, del Tribunal Constitucional, en comparación con lo dispuesto por el Tribunal Constitucional Federal alemán en su resolución de 5 de julio de 2023. En ambas resoluciones se ordena la suspensión de un procedimiento legislativo en curso, sobre la base de un razonamiento similar, que no ha estado exento de polémica en ninguno de los dos países. Se analizan algunos de los problemas que dichos autos plantean para la función legislativa, la autonomía parlamentaria y la propia función del Tribunal Constitucional en los procedimientos de amparo.

¹ Este trabajo es el resultado de la investigación del PID 2022-141112NB-I00 «La importancia de la independencia del Tribunal Constitucional para la defensa de la Democracia constitucional» —ITCDDC— correspondiente a la Convocatoria 2022 del Ministerio de Innovación y Ciencia.

Palabras clave

Tribunal Constitucional; Tribunal Constitucional Federal alemán; suspensión del procedimiento legislativo; derechos de los parlamentarios; función legislativa; autonomía parlamentaria.

Abstract

In this work, an analysis of some problematic aspects of Order 177/2022, of December 19 of the Constitutional Court, is carried out in comparison with the provisions of the German Federal Constitutional Court in its Resolution of July 5, 2023. In both resolutions order the suspension of an ongoing legislative procedure, based on similar reasoning, which has not been without controversy in either country. Some of the problems that these orders pose for the legislative function, parliamentary autonomy and the role of the Constitutional Court itself in amparo procedures are analyzed.

Keywords

Constitutional Court; German Federal Constitutional Court; suspension of the legislative procedure; rights of parliamentarians; legislative function; parliamentary autonomy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL AUTO 177/2022, DE 19 DE DICIEMBRE: 1. Los hechos que dan lugar a la demanda y las circunstancias que los rodearon. 2. Las alegaciones de los demandantes. 3. La fundamentación del Tribunal. 4. Los votos particulares. III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN DE 5 DE JULIO DE 2023 (BESCHLUSS VOM 05. JULI 2023-2 BvE 4/23): 1. Los hechos que dan lugar a la demanda y las circunstancias que los rodearon. 2. Las alegaciones del demandante. 3. La fundamentación del Tribunal. IV. ALGUNAS REFLEXIONES FRUTO DE LA COMPARACIÓN DE AMBAS RESOLUCIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El 19 de diciembre de 2022, el Tribunal Constitucional dictó su Auto 177/2022, mediante el cual admitía a trámite el recurso de amparo planteado por Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doce diputados más del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra las siguientes resoluciones parlamentarias: a) Acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022, por medio del cual se admiten a trámite, entre otras, las enmiendas parciales 61 y 62 planteadas a la proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso (n.º de expediente: 122-000271), y b) Acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia de 13 de diciembre de 2022, por medio del cual se decide no convocar a la mesa de la Comisión de Justicia al objeto de resolver la reconsideración planteada el 12 de diciembre de 2022 por los diputados del grupo parlamentario Popular frente al citado acuerdo de admisión de enmiendas de 12 de diciembre de 2022.

Asimismo, se suspendía cautelarmente e inaudita parte, conforme al art. 56.6 LOTC, la tramitación parlamentaria de los preceptos de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducidos en la citada proposición de ley mediante las enmiendas 61 y 62 por los mismos grupos parlamentarios que habían presentado la proposición de ley (socialista y confederal de Unidas Podemos-En Comú

Podem-Galicia en Común). Ambas enmiendas afectaban a la renovación del Tribunal Constitucional, que en aquel momento correspondía llevar a cabo al Gobierno y al CGPJ y todavía no había podido verificarse por el retraso de este último en la designación de los dos candidatos que le correspondían. El Tribunal accedió a la petición de suspender su tramitación, al considerar que la falta de homogeneidad de las citadas enmiendas con la proposición de ley que se estaba tramitando podía afectar al derecho de participación en el procedimiento legislativo de los recurrentes. Al día siguiente de la interposición del recurso de amparo, la proposición de ley orgánica —con las citadas enmiendas— fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, en la sesión celebrada el 15 de diciembre de 2022, siendo enviada al Senado para que prosiguiera su tramitación parlamentaria el 16 de diciembre.

Como ha puesto de relieve Azpitarte (2023: 219), el auto suscitó la crítica por parte de distintas autoridades, entre ellas, de la entonces presidenta del Congreso, quien compareció para efectuar una declaración institucional en la cual, sin perjuicio de aceptar el acatamiento y respeto a la decisión del TC, ponía de manifiesto que esta suponía la suspensión de un procedimiento legislativo en curso, lo que la convertía en un hecho sin precedentes en la historia de nuestra jurisdicción constitucional, que contemplaba con preocupación, en tanto que significaba una obstrucción del Parlamento en el ejercicio de sus competencias constitucionales. Asimismo, anunciaba que se personarían en el proceso de amparo en defensa de la función legislativa².

En términos más duros se expresaba el presidente del Senado en su declaración institucional, en la cual se calificó la fecha en la que se dictó el Auto 177/2022 como «un día insólito para la democracia», pues este —por primera vez en cuarenta y cuatro años de democracia— habría despojado a las Cortes de su facultad de legislar, comprometiendo seriamente su inviolabilidad. Concluye su declaración señalando: «[...] la gravedad de la situación a la que hoy nos enfrentamos: se está dando un paso de difícil retorno en la degradación de nuestro sistema democrático», que conduciría «a una crisis institucional del Estado sin precedentes»³.

La declaración del presidente del Gobierno insistía en las ideas planteadas por el presidente de la Cámara Alta. Pese a no compartirla, afirma acatar «la resolución adoptada ayer por *la actual mayoría conservadora* del Tribunal Constitucional»⁴.

² La declaración completa puede verse en: <https://acese.dev/sSsT0>.

³ Véase <https://acese.dev/favUv>.

⁴ Véase <https://acese.dev/v9f0u>. Las cursivas son nuestras.

Por su parte, el líder de la oposición aprovechó la ocasión para hacer una crítica integral al Gobierno y a su política judicial. Por lo que aquí más interesa, recrimina Núñez Feijóo al presidente del Gobierno que en los últimos cuarenta y cinco días hubiera emprendido a toda prisa modificaciones legislativas de calado prescindiendo de «todos los informes preceptivos», planteando «procedimientos inconstitucionales» y «votando reformas del Código Penal de madrugada». En ese contexto, expresa su conformidad con el auto del TC: «Sin respeto a los derechos de todos los diputados, la Cámara se convertiría en una mera extensión del Gobierno y eso, lógicamente, no puede ser»⁵.

La suspensión acordada por el Tribunal fue confirmada mediante el ATC 178/2022, de 21 de diciembre, en tanto que la proposición de ley afectada por la medida cautelar se aprobó finalmente como Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, sin incluir las dos enmiendas cuya tramitación fue suspendida. Tampoco se presentó una nueva iniciativa legislativa para aprobar las reformas que estas contenían, dado que la crisis a la que trataban de dar respuesta se solucionó poco después del dictado de los citados autos, al proceder el CGPJ a la designación de los dos candidatos a magistrados del TC que le correspondía proponer junto con los del Gobierno. El procedimiento principal de amparo no ha sido resuelto todavía en el momento en que se escriben estas líneas.

El destino quiso que, poco tiempo después —concretamente, el 5 de julio de 2023—, fuera el Tribunal Constitucional Federal alemán (TCF) el que procediera a dictar un auto, en este caso, en el seno de un conflicto entre órganos constitucionales planteado por Thomas Heilmann, miembro del Bundestag perteneciente a la CDU, frente a la citada Cámara. En dicha resolución, el TCF, accediendo a la petición del demandante, suspendía no la tramitación de dos enmiendas como ocurrió aquí, sino todo el procedimiento legislativo iniciado a propuesta del Gobierno para la aprobación de la ley federal sobre la energía de los edificios, conocida popularmente como «ley de la calefacción». Para el TCF no resultaba descartable que la tramitación excesivamente acelerada del proyecto de ley pudiera vulnerar los derechos de los parlamentarios, de conformidad con lo que se mantenía en la demanda.

La tarde en que se dicta esta resolución, los miembros de la coalición de Gobierno (denominada en los medios de comunicación «el semáforo», en alusión a los colores que caracterizan a los partidos que la conforman: SPD,

⁵ Véase <https://11nq.com/ticTU>.

los Verdes y FDP), aún no podían ponerse de acuerdo sobre una primera reacción conjunta y, de hecho, se dirigieron algunos reproches mutuos. El líder del grupo parlamentario del SPD, Rolf Mützenich, anunció una consulta con sus colegas de los Verdes y del FDP sobre cómo proceder al día siguiente y cuándo se podrían realizar, conforme a lo dispuesto por el Tribunal, la segunda y la tercera lecturas del proyecto de ley. «Tomamos nota de la decisión del Tribunal Constitucional Federal y no adoptaremos más decisiones en el Bundestag esta semana», afirmó⁶. En general, en los distintos representantes de la coalición gubernamental se impuso un respeto sincero a la decisión del TCF y, con ello, una cierta autocrítica en relación con la tramitación demasiado acelerada del proyecto. Por su parte, los diputados de la oposición aprovecharon para incluir críticas al contenido de la ley y tratar de que fuera modificada⁷.

Al margen de las valoraciones que, a título personal o en nombre de su grupo, hicieron los líderes políticos, no hubo declaraciones institucionales en el Bundestag, en cuya página web simplemente se da cuenta del dictado del auto⁸. Pero sí se dedicó una sesión plenaria a discutir sobre sus efectos y el modo en que se debía cumplir, concretamente el viernes 7 de julio de 2023⁹, en la que, aparte de hacerse públicas las discrepancias en torno al contenido de la ley, se recriminó a la coalición de Gobierno no estar a la altura del Parlamento como lugar para el debate y la legislación, señalando que, durante los dieciocho meses anteriores, tres de cada cuatro leyes se habían aprobado con plazos más cortos¹⁰. Por ello, el grupo parlamentario CDU/CSU pidió al Gobierno federal que en el futuro permitiera debatir propuestas legislativas «mediante procedimientos serios y con plazos adecuados» para proteger los derechos del Bundestag alemán e implicar plenamente a todos. A este respecto, Till Steffen (Verdes) anunció que tomarían las medidas necesarias para que fueran respetados los derechos de los parlamentarios en adelante, pues reconocían que la reducción de los plazos de los procedimientos legislativos debe ser la excepción. Dietmar Bartsch (Die Linke) pidió que hubiera cambios en septiembre que incluyeran ideas provenientes de los partidos de la oposición. Por su parte, Konstantin

⁶ Véase <https://l1nq.com/12Mtm>. Entre nosotros, se hace eco de esta afirmación Simón Yarza (2023a).

⁷ Se pueden consultar todas estas opiniones en: <https://xurl.es/q0rat>.

⁸ Véase <https://acesse.dev/wGZ20>.

⁹ Pueden consultarse las intervenciones que se produjeron en esta sesión, así como el vídeo de esta, en: <https://l1nq.com/kmqTu>.

¹⁰ Los datos, en concreto, fueron ofrecidos por Friedrich Merz, diputado de la CDU. A este respecto, señalaba Merz que se trataba de un incumplimiento de la costumbre parlamentaria que nunca antes se había dado en la historia de la República Federal.

Kuhle (FDP) hizo autocrítica y se felicitó de que la ley de calefacción no se incluyera en el orden del día de una sesión especial durante las vacaciones parlamentarias, sino en septiembre, «con calma y consideración».

El debate parlamentario del proyecto de «ley de la calefacción» se reanudó en septiembre de 2023, aprobándose finalmente como ley federal, que entró en vigor —como estaba previsto inicialmente— el 1 de enero de 2024. El recurso de amparo no ha sido resuelto a fecha de presentación de este trabajo.

Pese a la diferente reacción institucional frente a estas decisiones, el ATC 177/2022 y la Decisión de 5 de julio de 2023 del Tribunal Constitucional Federal alemán presentan grandes similitudes, aunque también alguna diferencia relevante. Además, los hechos que están en su origen no son, en el fondo, muy dispares, y, a su vez, vienen rodeados de circunstancias que tienen algunos puntos en común, lo que convierte a estos autos en idóneos para ser comparados y extraer interesantes conclusiones de dicha comparación.

II. EL AUTO 177/2022, DE 19 DE DICIEMBRE

1. LOS HECHOS QUE DAN LUGAR A LA DEMANDA Y LAS CIRCUNSTANCIAS QUE LOS RODEARON

En nuestro país, los hechos que dan lugar a la demanda de amparo se desarrollan en el procedimiento de aprobación de una (de por sí polémica) Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso, presentada el 11 de noviembre de 2022 por los grupos parlamentarios que sostenían por aquel entonces al Gobierno, a saber, los grupos socialista y confederal de Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común.

Con el fin de desbloquear la renovación del TC por la tardanza del CGPJ a la que antes hacíamos referencia y estando en marcha el procedimiento legislativo —por vía de urgencia— para la aprobación de la citada ley orgánica, los grupos parlamentarios que habían planteado la proposición de ley decidieron presentar el 12 de diciembre dos enmiendas a esta, el último día del plazo y justo antes de que cerrara el registro. En concreto y muy resumidamente, la enmienda 61, que modificaba el art. 599.1.1.^a de la Ley Orgánica del Poder Judicial y añadía a esta ley una nueva disposición transitoria cuadragésima cuarta, establecía un procedimiento para agilizar la elección de los dos candidatos a magistrados del TC por parte del CGPJ, lo que incluía —entre otras

cosas— la posibilidad de que su elección se verificase —a partir de la renovación en curso— por mayoría simple en una segunda votación.

Por su parte, la enmienda 62 modificaba la LOTC, permitiendo la toma de posesión por separado de los dos magistrados designados por el Gobierno si no se verificaba la designación de los dos correspondientes al Consejo, y a la inversa. Se suprimía, asimismo, el trámite de verificación de la idoneidad de los candidatos por parte del Pleno del TC previsto en los arts. 2.1.g y 10.1.i LOTC, que se derogaban. Y todo ello, siendo aplicable a los magistrados que ya habían sido propuestos por el Gobierno, que podrían entonces acceder al cargo sin necesidad de esperar a que el Consejo realizara su propuesta y sin necesidad de recibir el plázet del Pleno del Tribunal¹¹.

El mismo día en que se presentaron las enmiendas (12 de diciembre) fueron admitidas a trámite por acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia, pese al informe en contra de los letrados del Congreso, quienes argumentaban que carecían de la necesaria «conexión de homogeneidad» exigida por la reiterada jurisprudencia constitucional. La admisión fue objeto de una solicitud de reconsideración por parte de los diputados del grupo popular. El presidente de la Comisión declaró que no iba a convocar a la mesa para resolver dicha solicitud, por lo que no fue objeto de respuesta motivada. El 14 de diciembre, los citados diputados interpusieron recurso de amparo ante el TC.

De todo lo dicho se trasluce que la decisión adoptada en el Auto 177/2022 recae sobre un asunto controvertido desde el punto de vista material, pues las reformas que se intentaron acometer mediante las enmiendas impugnadas afectaban significativamente a dos órganos constitucionales del Estado (Tribunal Constitucional y Consejo General del Poder Judicial). Y también desde el punto de vista procedimental, pues, como hemos esbozado aquí y desarrollaremos cuando veamos las alegaciones de los demandantes, sus quejas se enmarcan en la crítica que con carácter general hacía el líder de la oposición al Gobierno y a la mayoría que lo sostiene, de acuerdo con la cual se estaría asentando una cierta costumbre de legislar de forma poco meditada y sin el asesoramiento y el sosegado debate que requiere el ejercicio de la función legislativa.

2. LAS ALEGACIONES DE LOS DEMANDANTES

Los recurrentes en amparo comienzan realizando una exposición de lo que consideran el contexto en el que se presentan las enmiendas. Entienden

¹¹ El texto completo de las enmiendas puede consultarse en: www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-295-4.PDF.

que los grupos parlamentarios que las propusieron han cometido un fraude de ley, recurriendo a la proposición de ley con el fin de eludir las garantías necesarias que el ordenamiento jurídico establece para los proyectos de ley, ignorando las solicitudes de informes de la oposición y acordando sin motivo la tramitación por el procedimiento de urgencia. Todo ello lo enmarcan dentro de la «deriva actual en la calidad de nuestro ordenamiento democrático».

En lo que se refiere a la vulneración de sus derechos y, con ello, a la pertinencia de adoptar la medida cautelarísima de suspensión de la tramitación legislativa de las enmiendas 61 y 62, afirman que se ha producido una clara vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23.2 CE), así como indirectamente del derecho de los ciudadanos a la representación (art. 23.1 CE). Dichas vulneraciones serían directamente imputables al acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia que admitió las enmiendas, pese a no guardar homogeneidad alguna con la proposición de ley que se estaba tramitando, en contravención de la Constitución y de la jurisprudencia dictada en su interpretación por el Tribunal Constitucional, así como del informe de los letrados de la Cámara que advertía de ello. Con ello se habría producido una alteración manifiesta del objeto de la iniciativa legislativa que ya había sido objeto del trámite de toma en consideración y de enmiendas a la totalidad, alteración que suponía —además— la modificación de elementos orgánicos de carácter institucional de dos leyes que forman parte del denominado bloque de constitucionalidad: la LOPJ y la LOTC. Con el rechazo inmotivado de la mesa de la Comisión de Justicia a resolver la reconsideración y convocando para la mañana del siguiente día, 13 de diciembre, la sesión de debate y votación del texto de la proposición de ley orgánica con las enmiendas ya incorporadas a su texto, se pasó a su debate, que concluyó con su aprobación en esa misma sesión, sin posibilidad alguna de presentar enmiendas de contrario ni debatir con el debido sosiego su contenido, pues el debate se realizó en apenas una hora y veinte minutos. La proposición de ley con las enmiendas en ella integradas fue finalmente aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 15 de diciembre de 2022, un día después de la interposición del recurso de amparo.

En cuanto al agotamiento de la vía de recursos parlamentarios, entienden que, dadas las circunstancias, los acuerdos recurridos son firmes, pues la reconsideración no puede ser entendida como un mecanismo para imposibilitar la tutela ante el Tribunal Constitucional antes de que la vulneración de los derechos de los diputados recurrentes sea irreparable.

Por todo ello, concluyen solicitando que se otorgue el amparo y que «se declare la nulidad de esos acuerdos, así como la de todos aquellos actos y normas que deriven en su caso de la tramitación legislativa en cuestión».

Por medio de otrosí solicitan la adopción de la medida cautelar inaudita parte de suspensión de la tramitación de las enmiendas objeto del recurso de amparo, de conformidad con el art. 56.6 LOTC. Porque el daño que produciría no acceder a la suspensión interesada sería irreparable, pues la continuación del procedimiento legislativo supondría la consumación de la lesión de derechos fundamentales alegada, de tal forma que una posible *restitutio in integrum* en caso de otorgamiento del amparo no tendría ya cabida.

3. LA FUNDAMENTACIÓN DEL TRIBUNAL

No resulta sencillo resumir la decisión —algo errática— de nuestro Alto Tribunal, pero, en cualquier caso, debemos advertir de inicio que, por motivos de espacio, dejaremos al margen la fundamentación acerca de la inadmisión a trámite de la recusación del por entonces presidente, Pedro José González-Trevijano, y de Antonio Narváez Rodríguez, así como sobre la falta de legitimación de los coadyuvantes para instar el planteamiento de una cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹². A este respecto y en lo que se refiere a los problemas que plantea la admisión del recurso, nos remitimos a los trabajos de García de Enterría Ramos (2023: 4020 y ss.) y Requejo Rodríguez (2023: 36 y ss.)¹³.

Fuera de ello y de forma necesariamente muy resumida, el TC comienza por afirmar la especial trascendencia constitucional del recurso —lo que justificaría su admisión a trámite— y recordar el sometimiento de las Cortes a la Constitución, así como su propia función como garante de la Constitución, que no ha de verse impedida por la doble vinculación del Tribunal a la Constitución y a su ley orgánica (FJ 5).

Tras referirse en varias ocasiones a la importancia material de las enmiendas cuya suspensión se solicita, dada su afectación a las reglas de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y al sistema mismo de

¹² La recusación fue planteada por diputados del grupo parlamentario socialista y del grupo parlamentario confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común que habían solicitado la personación en el recurso de amparo.

¹³ También se refiere a los problemas de la recusación Urías (2023).

renovación establecido en el art. 159.3 CE¹⁴, afirma que la vulneración de derechos alegada por los diputados recurrentes no carece de verosimilitud, «a la vista de la doctrina constitucional acerca del ejercicio del derecho de enmienda y la inequívoca relación de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar (SSTC 119/2011 y 136/2011, cuya doctrina recuerda la STC 172/2020)».

Sentado esto, señala el Tribunal (FJ 7) que la suspensión cautelarísima es una medida excepcional y de aplicación restrictiva que sirve «para impedir que el amparo pierda su finalidad en caso de que el acto impugnado haya consumado ya sus efectos cuando el Tribunal Constitucional dicte sentencia otorgando el amparo, en su caso (*periculum in mora*)». Por ello, su aplicación exige que concurren los requisitos necesarios para ello (art. 56 LOTC), atendiendo a las circunstancias concretas. En cuanto a su alcance, advierte que la LOTC no limita el alcance de las medidas que se pueden adoptar para garantizar la efectividad de un derecho fundamental cuando concurren dichos requisitos, que seguidamente se examinan (FJ 8).

Aunque con una línea argumentativa no del todo clara, el TC trata de justificar en primer lugar la irreversibilidad del perjuicio, con argumentos que parecen más bien dirigidos a justificar la admisión —o, incluso, la estimación— del recurso de amparo, recordando los hechos que ponen de manifiesto la extraordinaria celeridad con la que se sucedieron los trámites parlamentarios, que impidieron un verdadero debate en torno a las enmiendas controvertidas, tanto en la Comisión de Justicia como en el Pleno del Congreso. Particular importancia concede el Tribunal a este respecto al hecho de que el informe de los letrados de las Cortes Generales era contrario a la incorporación de las enmiendas 61 y 62, por resultar contraria a la doctrina constitucional constante sobre la homogeneidad de las enmiendas. Asimismo, destaca como especialmente relevante a efectos de valorar el perjuicio irreversible alegado que el mismo día de la admisión a trámite de las enmiendas por la mesa de la Comisión de Justicia los recurrentes solicitaron la reconsideración de esa decisión, sin que llegaran a recibir nunca una respuesta motivada a su petición, incorporándose las enmiendas al texto en tramitación. Por ello, se afirma que solo el recurso de amparo les podía «proporcionar la oportunidad de invocar, sin merma irreversible de su *ius in officium*, la efectividad de su derecho fundamental, en virtud de los arts. 53.2, 161.1 b) y 162.1 a) CE, y del art. 42 LOTC».

¹⁴ Esta referencia se repite después en varias ocasiones, a lo que no haremos alusión en el texto principal en aras de la claridad expositiva.

En este contexto, el TC no puede evitar adelantar un juicio sobre el fondo, que se desliza de forma meridianamente clara al señalar que, en el caso analizado,

[e]l medio, la forma y el procedimiento seguido resultan inequívocamente desconocedores, y por ello cercenadores, de este derecho fundamental [el consagrado en el art. 23.2 CE], que es la clave de bóveda del Estado democrático (art.1.1 CE), al haberse mermado de tal manera dicho derecho fundamental que queda sencillamente negado, borrado, por la actuación de la actuación de la mesa de la Comisión de Justicia.

Por ello, no podemos sino coincidir con lo que se señala en el magistrado Xiol en su opinión disidente, cuando advierte:

Una afirmación de estas características va más allá de lo que el Tribunal puede apreciar en este momento procesal —en el que todavía no han comparecido todas las partes y, por tanto, no han podido ser oídas— y puede comprometer su imparcialidad. A tal conclusión solo podrá llegarse, en su caso, cuando, una vez tramitado el presente recurso y se hayan tomado en consideración las alegaciones de las partes, se dicte la sentencia que lo resuelva.

En cuanto a la urgencia excepcional de la medida, se argumenta que «la continuación de la tramitación legislativa de la proposición de ley orgánica en el Senado con el texto que tiene su origen en las referidas enmiendas culminaría 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, que es el presupuesto necesario para que se pueda acordar la medida cautelar solicitada (art. 56.2 LOTC)», teniendo el eventual otorgamiento del amparo, entonces, «una eficacia meramente declarativa, ya no reparadora».

Seguidamente (FJ 9), el TC procede a realizar la ponderación entre la irreparabilidad de los perjuicios que para los derechos del recurrente se derivarían de la no adopción de la medida solicitada y la perturbación que la medida pueda causar para otros bienes jurídicos protegidos, concretamente, los principios de autonomía parlamentaria e inviolabilidad de las Cortes Generales. Y para ello lleva a cabo el juicio de proporcionalidad de la medida cautelar en su triple vertiente de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, no sin antes volver a recordar que también el legislador está sometido a la Constitución. Se concluye a este respecto:

En primer lugar, la medida, prevista en la normativa de este tribunal (art. 56.6. LOTC), aparece como idónea para alcanzar la finalidad pretendida ya que [...] impide la consumación de la vulneración invocada mediante la aprobación definitiva de esa parte de la norma en tramitación; en segundo lugar, también se muestra como una medida necesaria, dado que no se atisba otra que resulte menos gravosa e igualmente eficaz para la consecución del objetivo solicitado; y, finalmente, se considera como una medida proporcionada, en sentido estricto, porque permite conjugar adecuadamente la continuación de la tramitación parlamentaria de la norma con la protección cautelar de los derechos invocados por los recurrentes. Dicho de otra forma, la medida no genera efectos jurídicos irreversibles, tanto en el escenario de la estimación del recurso (al haberse garantizado su finalidad reparadora), como de su desestimación (porque no impide una nueva iniciativa parlamentaria que tenga por objeto el contenido de las enmiendas ahora impugnadas).

En consecuencia (FJ 10), el Pleno del Tribunal Constitucional «aprecia la urgencia excepcional a que se refiere el art. 56.6 LOTC».

4. LOS VOTOS PARTICULARES

Tres son los votos particulares que se presentan frente al auto. Los magistrados Xiol y Balaguer firman individualmente su voto respectivo, en tanto que los magistrados Conde Pumpido, Montalván Huertas y Sáez Valcárcel lo firman conjuntamente.

Como viene siendo habitual últimamente, los votos frente a la decisión de la mayoría se extienden de manera proporcional a esta. Los autores no se conforman con exponer de forma sucinta las razones de su desacuerdo, sino que despliegan su argumentación como si de una resolución alternativa se tratase, alcanzando a todos y cada uno de los razonamientos de la decisión de la mayoría, que se rebaten con una sobredosis argumentativa.

Tampoco resulta fácil, por tanto, tratar de resumir las cuestiones principales a las que se refieren, ni tendríamos espacio para ello en estas líneas. Por ello, nos referiremos a los razonamientos que, estando presentes de una manera u otra en todos ellos, nos parecen más relevantes en lo que se refiere a la pertinencia de adoptar la medida cautelar y otras cuestiones que puedan afectar a esta. No cabe duda de que una de esas cuestiones controvertidas es el hecho de que la suspensión, siendo el acto recurrido la admisión de las enmiendas por la mesa de la Comisión, se extienda a su aprobación por el Pleno del Congreso y afecte, por ello, a la deliberación en el Senado. Pero, dado que esa

problemática ha sido ya abordada por Ortega Santiago (2023: 53 y ss.), y, en aras de economizar el espacio del que aquí disponemos, nos remitimos a lo señalado en el trabajo del citado autor.

Para una mayor claridad de la exposición, agruparemos las cuestiones para analizar de la siguiente manera: a) el problema de la anticipación del fallo; b) la posible prematuridad del recurso de amparo; c) la suspensión del procedimiento legislativo como una decisión inédita y ajena a las competencias del TC, y d) la suspensión como una invasión de la competencia legislativa de las cámaras y, por tanto, de la autonomía parlamentaria.

a) El problema de la anticipación del fallo

Todos los votos particulares, en un modo u otro, destacan una cuestión que, en mi opinión, no es menor: la medida acordada supone un otorgamiento anticipado del amparo, lo que resulta contrario a la reiterada jurisprudencia constitucional en la materia. Y, ciertamente, la decisión de la mayoría repasa todos los requisitos exigidos en el art. 56.6 LOTC para acordar la suspensión cautelarísima, pero olvida mencionar que, de acuerdo con su propia doctrina (entre otros muchos, ATC 17/2008, de 21 de enero, FJ 3), la anticipación del fallo «hace inviable su adopción, so pena de desnaturalizar la medida cautelar y de anticipar una decisión sobre el fondo del recurso sin el procedimiento y las garantías legales previstas para ello», por lo que «se convierte en causa para denegarla» (ATC 23/2017, de 13 de febrero, FJ 1), al exceder «con mucho de la finalidad perseguida por el art. 56.1 LOTC» (ATC 172/2022, de 29 de noviembre, FJ 4).

El Tribunal, sin duda, podría haber corregido dicha doctrina en atención a las circunstancias del caso, con la única carga de expresar las razones de la corrección o cambio, es decir, con la única carga de motivar. Pero lo que no se corresponde con su condición de Tribunal es excepcionarla sin explicación alguna, por la vía de los hechos. Este modo de proceder resulta, además, innecesario, pues, como demuestra la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional Federal alemán que se vuelve a confirmar en la resolución que luego comentaremos, su justificación en un supuesto como este resulta bastante sencilla. Al razonamiento ofrecido por este último nos referiremos más adelante.

b) La posible prematuridad del recurso

Otro de los argumentos compartidos contra la decisión de la mayoría es la posible prematuridad del recurso al no haber concluido el procedimiento

legislativo¹⁵. Particularmente claro es, a este respecto, el voto particular del magistrado Xiol:

El Tribunal también hubiera debido plantearse si es aplicable a los amparos parlamentarios la doctrina constitucional que establece que, con carácter general, las resoluciones interlocutorias solo pueden impugnarse una vez que haya concluido el procedimiento en el que han sido dictadas (STC 4/2010, de 17 de marzo, FJ 3, entre otras muchas), pues podría suceder que las lesiones aducidas pudieran ser corregidas en el curso de ese procedimiento. Por ejemplo, en el presente caso hubiera podido ocurrir que finalmente la proposición de ley que incorpora las enmiendas admitidas no hubiera sido aprobada o que en el Senado se hubieran introducido enmiendas de supresión eliminando los preceptos del texto articulado que incorporaba las enmiendas núm. 61 y 62 y estas enmiendas hubieran sido aceptadas por el Congreso. Ciertamente, el Tribunal no ha aplicado esta regla en otros casos similares (los resueltos por las SSTC 119/2011 y 4/2018), por lo que parece que en este tipo de procedimientos no resulta de aplicación la referida doctrina, pero si así fuera sería conveniente explicar las razones por las que se excepciona en estos casos la regla general que exige esperar a la finalización del procedimiento para poder impugnar los actos de trámite que se consideran lesivos de derechos fundamentales.

Dejemos al margen que dicha posición pone de manifiesto una vez más la fuerte tendencia existente dentro del Tribunal a abordar los amparos parlamentarios como si de amparos de los art. 43 y 44 LOTC se tratara, como ya advirtió en su momento Caamaño (2018: 15-54). Dejemos al margen también que el propio magistrado se contradice unas líneas después, cerrando todas las posibilidades de control por la vía de amparo de los actos de trámite del procedimiento legislativo, no solo con anterioridad a la aprobación de la ley —pues «no debe condicionarse anticipadamente la suerte de ningún debate» so pena de «someter al Parlamento a tutelas inaceptables»—, sino también una vez aprobada, pues a partir de ese momento solo podrán impugnarse «por aquellos que tienen legitimación para interponer un recurso de inconstitucionalidad o cuando un órgano judicial plantee una cuestión de inconstitucionalidad».

¹⁵ Con menos convicción se refieren los votos también al hecho de que la mesa de la Comisión no hubiera dado respuesta a la reconsideración solicitada por los recurrentes de amparo, quizá por no ser preceptiva en este caso la interposición de la reconsideración ni ser absolutamente irrazonable, conforme a la doctrina constitucional previa, considerar suficiente a efectos de agotamiento de la vía parlamentaria la negativa del presidente de esta a convocar la mesa para resolver de la solicitud.

Porque —afirma—, «salvo en el caso previsto en el art. 79 LOTC (recurso previo de inconstitucionalidad contra los proyectos de estatuto de autonomía y sus reformas), es en este momento cuando corresponde ejercer un control de constitucionalidad sobre el legislador». Dejemos —finalmente— al margen que esta última afirmación no se corresponde con la jurisprudencia del TC que está plagada de ejemplos de recursos de amparo frente a actos de trámite del procedimiento legislativo que se admiten o resuelven una vez que la ley se ha aprobado, lo que a nuestro modo de ver presenta una problemática compleja que requiere de un estudio específico. Y vayamos, en definitiva, a la búsqueda de las razones que demanda el magistrado disidente.

Veamos, para ello, lo señalado en el ATC 141/2017, de 23 de octubre. El origen de esta resolución se halla en el recurso de amparo presentado por varios diputados del grupo parlamentario popular en el Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de 26 de julio de 2017 por el que se aprueba la modificación del apartado segundo del art. 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

El recurso se presenta cuando la modificación de dicha norma parlamentaria con valor de ley había sido ya aprobada, razón por la cual en este caso —de forma excepcional, pues esta no es normalmente causa de inadmisión de los recursos de amparo frente a actos legislativos de trámite— se inadmite el recurso, con arreglo a lo previsto en el art. 50.1.a LOTC, en relación con su art. 42, «por dirigirse contra un acto con valor de Ley no susceptible de ser impugnado por esta vía del recurso de amparo». Aunque ello hubiera bastado para justificar la inadmisión del recurso de amparo, la providencia añade algo más: «[...] toda vez que respecto de los demás acuerdos producidos en el seno del procedimiento legislativo a que alude la demanda, el recurso habría sido presentado fuera de plazo». Ese añadido provoca que el Ministerio Fiscal, mediante escrito de 28 de septiembre de 2017, interponga recurso de súplica frente a la citada providencia en relación precisamente con este particular. Señala el fiscal que en el recurso de amparo los recurrentes denuncian que ha sido lesionado su derecho de representación política (art. 23 CE) durante todo el procedimiento parlamentario que se inició en fecha 27 de febrero de 2017 y concluyó con el acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de 26 de julio de 2017, llegando a afirmar en su demanda lo siguiente:

[...] con motivo del procedimiento de modificación del Reglamento del Parlamento de Cataluña, se han ido produciendo un conjunto de vulneraciones de lo dispuesto en el propio Reglamento para la tramitación de su modificación que, si bien podría considerarse que aisladamente son infracciones menores, sumadas conllevan una restricción desproporcionada de la capacidad de

ejercicio de las facultades inherentes al cargo de parlamentario, lo cual implica una vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE.

Esto implicaría, a su juicio, que, a la hora de apreciar si la demanda de amparo ha sido o no formulada en tiempo hábil, han de ser tomados en consideración los últimos actos parlamentarios previos al acuerdo aprobatorio del Pleno del Parlamento de Cataluña de 26 de julio de 2017. Dado que la demanda de amparo fue registrada en fecha de 31 de julio de 2017, no podría considerarse que ha sido deducida fuera del plazo establecido en el art. 42 LOTC respecto de esos últimos actos, por lo que suplica que se deje parcialmente sin efecto la providencia de inadmisión dictada.

El Tribunal Constitucional, tras reconocer que la doble causa de inadmisión del recurso podía haber causado confusión en el fiscal, señala dos cosas. De un lado, que el recurso se dirige contra una reforma del Reglamento de la Cámara ya aprobada alegando los recurrentes tanto vicios de procedimiento como de fondo, lo que no puede hacerse valer en el seno de un recurso de amparo, sino en un procedimiento de control de constitucionalidad de normas con rango de ley. Y, de otro, afirma el Tribunal que los actos de trámite del procedimiento de aprobación del Reglamento que podrían considerarse eventualmente impugnados serían ya irrecurribles en amparo por el transcurso del plazo de tres meses establecido en el art. 42 LOTC, pues dicho plazo ha de contarse desde que esos actos devinieron individualmente firmes en la vía parlamentaria (con la resolución de la reconsideración por la mesa) y no desde la terminación del procedimiento legislativo, con la aprobación del Reglamento de la Cámara.

Del perfectible razonamiento del Tribunal podrían destacarse muchas cosas que habrán de abordarse en otra ocasión. Baste señalar ahora que en él, con mayor o menor acierto, se ofrece la respuesta a la cuestión planteada por Xiol en su voto particular, a saber: que en un caso como este no se podría dejar transcurrir el procedimiento hasta la aprobación de la ley antes de presentar el recurso de amparo frente a sus actos de trámite. Porque, bien se entenderá (las menos veces, pues, como hemos señalado ya, esto no es lo habitual) que esos actos de trámite no se pueden impugnar al haber sido aprobada ya la norma legal y que solo podrán hacerse valer las quejas frente a ellos en un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad de esta, bien se correrá el riesgo de que el recurso de amparo se considere presentado fuera de plazo, pues este, de acuerdo con el razonamiento desplegado por el TC, ha de contarse desde que el acto es firme individualmente considerado y no desde la terminación del procedimiento legislativo, con la aprobación de la ley.

- c) La suspensión del procedimiento legislativo como una decisión inédita y ajena a las competencias del TC

También es parecer común a todos los magistrados disidentes que la decisión de suspender la tramitación de las enmiendas controvertidas resulta «inédita en la historia de la jurisdicción constitucional española»¹⁶ y supondría una suerte de control preventivo, por fases o estadios del *iter* legislativo, ajeno a nuestro modelo de justicia constitucional, al margen de la posibilidad prevista en el art. 161.2 CE para las impugnaciones por parte del Gobierno de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas, incluyendo sus asambleas legislativas. Tratemos de responder ordenadamente a todo ello.

En primer lugar, en cuanto al carácter inédito de la decisión, si bien el TC nunca había suspendido antes la tramitación de enmiendas en el seno de un recurso de amparo, lo cierto es que sí había ido, incluso, más allá: en concreto, llegó en ocasiones a anular todos los actos de trámite dirigidos a la aprobación de leyes, que nunca pudieron llegar a aprobarse. Fue lo ocurrido en las SSTC 224 y 225/2016, de 19 de diciembre.

En la primera de ellas, los recurrentes, miembros del grupo parlamentario socialista del Parlamento de Cataluña, dirigían su recurso de amparo contra varios acuerdos de la mesa del Parlament mediante los que se admitió a trámite la solicitud de los grupos parlamentarios de Junts pel Sí y de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent de creación de tres ponencias parlamentarias conjuntas (con representación de todos los grupos parlamentarios) de acuerdo con lo previsto en el art. 126 del Reglamento de la Cámara (RPC) para la tramitación de tres proposiciones de ley. El Tribunal concluye que la mesa infringió dicho precepto reglamentario y, con ello, el derecho de los recurrentes de iniciativa legislativa como parte nuclear de la función representativa parlamentaria protegida por el art. 23.2 CE, toda vez que se vieron obligados, en contra de su voluntad, a formar parte de una iniciativa legislativa que no comparten y, en definitiva, a formar parte de un procedimiento legislativo sustancialmente distinto al que se sigue en el trámite legislativo ordinario. Por ello, la Sala Segunda, a fin de restablecer a los recurrentes en su derecho, declara la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña impugnados, «así como toda la tramitación parlamentaria derivada de tales acuerdos», que no llegó a concluir con la aprobación de ley alguna.

¹⁶ La expresión literal entrecomillada se extrae del voto particular de Xiol Ríos, pero la idea —que tratamos de resumir en el texto principal— se expresa en términos parecidos en los tres votos particulares.

La misma decisión —con idéntico fallo— se repite en la STC 225/2016, que resuelve un recurso de amparo prácticamente idéntico presentado frente a los mismos acuerdos, en esta ocasión, por el grupo parlamentario de Ciudadanos¹⁷.

Ello bastaría para entender, en nuestra opinión, que si el Tribunal puede lo más (anular la tramitación parlamentaria de una ley antes de que esta sea aprobada), también podrá lo menos (suspender su tramitación total o parcialmente, como es aquí el caso).

Pero sigamos, no obstante, porque en el voto particular firmado por Conde Pumpido, Montalván Huertas y Sáez Valcárcel se ofrecen datos concretos, al señalar que en coherencia con la supuesta imposibilidad de suspender actos de trámite del procedimiento legislativo «el Tribunal no ha suspendido nunca la tramitación de un procedimiento legislativo a pesar de que se nos ha solicitado en diversos recursos de amparo en los que se invocaba por los recurrentes la vulneración de sus derechos contenidos en el art. 23 CE (AATC 59/2017 y 146/2017, entre otros)».

Pues bien, a nuestro modo de ver, los ejemplos ofrecidos no son válidos y no deberían por ello haber sido traídos a colación en el voto, ya que en ellos concurre una circunstancia que los distingue esencialmente del caso enjuiciado: que en ambos el TC deniega la solicitud de suspensión de los acuerdos parlamentarios impugnados porque en el momento en que resuelve sobre dicha solicitud de suspensión la ley ya había sido aprobada y publicada. Resulta interesante ver, a este respecto, la argumentación que se despliega en los citados autos, pues desmonta en gran parte las objeciones que se plantean por los firmantes de los votos particulares.

En el primero de ellos, ATC 59/2017, de 24 de abril, la argumentación para denegar la suspensión en el seno de un recurso de amparo parlamentario se desarrolla sin hacer mención alguna a la imposibilidad de suspender actos de trámite que formen parte del procedimiento legislativo, afirmándose, en cambio:

Precisamente para asegurar que quede preservada la finalidad de la adopción de la medida cautelar, se ha establecido que no resulta adecuada la suspensión de

¹⁷ Una última decisión, dictada casi seis meses después de las dos anteriores (la Sentencia 71/2017, de 5 de junio), resuelve el recurso presentado por el grupo parlamentario Popular frente a las mismas decisiones de la mesa del Parlament. En ella se declara la vulneración del derecho, pero no se declara la nulidad del procedimiento legislativo, pues ya no resulta necesario, toda vez que había sido declarado nulo en las dos sentencias anteriores y la tramitación de las leyes se había visto frustrada definitivamente.

actos o resoluciones ya ejecutados, siendo posible la suspensión, exclusivamente, de la ejecución de un acto que se está produciendo o que podría producirse en el futuro. El Tribunal entiende que si el acto de los poderes públicos impugnado ya ha sido ejecutado plenamente, las vulneraciones denunciadas, de constatarse, ya se habrían producido y agotado (por todos, AATC 315/2003, de 1 de octubre, 94/2006, de 27 de marzo; 288/2007, de 18 de junio, y 190/2015, de 5 de noviembre) y los efectos de la estimación del amparo serían o meramente declarativos o de reparación del daño causado, pero nunca de *evitación de dicho daño, que es el objetivo que debiera procurar la adopción de la medida cautelar de suspensión*. (FJ 1)¹⁸.

Desde esas premisas, aborda la petición de los recurrentes, señalando que, dado que el procedimiento legislativo del que traía causa la demanda de amparo concluyó en el momento en que la proposición de ley, a la que se presentaron las enmiendas rechazadas, fue aprobada y que esta, además, había entrado en vigor, la solicitud de suspensión *«no puede ser estimada, por pura imposibilidad material, en la medida en que dicha entrada en vigor ya se ha producido»* (las cursivas son nuestras).

Es decir, el TC no niega la posibilidad de suspender actos de trámite del procedimiento legislativo, simplemente señala —como es lógico— que ello no es posible en este caso al estar la ley ya aprobada, publicada y habiendo incluso entrado en vigor.

El ATC 146/2017, de 13 de noviembre, es todavía más claro si cabe, al denegar en otro recurso de amparo parlamentario la solicitud de suspensión solicitada *«por pérdida de su objeto»*¹⁹. La suspensión de actos parlamentarios de trámite dictados en el seno de un procedimiento legislativo se acepta como algo absolutamente normal en aplicación de lo dispuesto en el art. 56 LOTC. Lo que se niega nuevamente es que se pueda proceder a la suspensión en este caso por haberse aprobado ya la ley, pues la facultad suspensiva se sustenta en la *«necesidad de asegurar la efectividad de la futura sentencia, esto es, de preservar la integridad del derecho fundamental cuya vulneración se denuncia»* (ATC 190/2015, de 5 de noviembre, FJ 2.a).

Si, como señalan los votos particulares de la resolución que es objeto de este trabajo, no le fuera posible al TC ordenar la suspensión de actos que formen parte del procedimiento legislativo por ser una potestad ajena a su jurisdicción, el modo más fácil de haber denegado las solicitudes de suspensión en los casos que acabamos de ver hubiera sido, simplemente, ponerlo de

¹⁸ Las cursivas son nuestras.

¹⁹ Así se procede también en el Auto 128/2017, de 2 de octubre.

manifiesto. Es decir, resultaría totalmente innecesario el recorrido lógico que se realiza en las resoluciones citadas, concluyendo que, al estar ya aprobadas las leyes, no se puede proceder a la suspensión de los actos de trámite dictados durante su tramitación. De dicha argumentación se desprende además —*sensu contrario*— que de no estar ya aprobada la ley es posible acordar la suspensión, para evitar el daño al derecho invocado, «que es el objetivo que debiera procurar la adopción de la medida cautelar de suspensión».

En cualquier caso, que dichos autos sean elegidos como prueba de la imposibilidad de suspender actos de trámite de un procedimiento legislativo en el citado voto particular pone de manifiesto una preocupante confusión —consciente o inconsciente— entre la suspensión de un procedimiento legislativo no concluso y la de una ley ya publicada (art. 161.2 CE y título V LOTC)²⁰. A ello ha de añadirse otra preocupación por el inadecuado apoyo argumental utilizado: aunque los votos no tengan la fuerza de obligar de la resolución judicial y expresen únicamente la opinión de los magistrados que los firman, ello no justifica la utilización en ellos de cualquier tipo de argumento de convicción, pues nos parece que la alta función jurisdiccional del órgano al que sirven exige que también las opiniones disidentes se emitan de acuerdo con criterios de veracidad y rigor técnico-jurídico.

d) La suspensión como una invasión de la autonomía parlamentaria

Con carácter general también se hace alusión en todos los votos particulares a la suspensión como una intromisión inadmisibles en la autonomía parlamentaria. Pero sorprende que tal denuncia no venga acompañada ni de una reflexión acerca de los límites constitucionales de esa autonomía ni de ponderación alguna con el derecho al ejercicio del cargo, que desaparece absolutamente de la ecuación, lo que en el seno de un recurso de amparo resulta realmente insólito, si tenemos en cuenta que el TC ha recordado hasta la saciedad que los *interna corporis* dejan de serlo cuando se ven afectados los derechos fundamentales o, más sencillamente, que la protección de los derechos es precisamente la finalidad del recurso de amparo.

Sí se refieren los votos, en cambio, a los derechos como parlamentarios de los diputados que propusieron las enmiendas, pero parecen olvidarse, primero, de que el ejercicio del derecho de enmienda, de acuerdo con la doctrina del TC, está limitado por la exigencia de homogeneidad, que aquí no se cumple. De otro lado, no atienden al hecho de que dichos diputados forman

²⁰ La confusión se hace evidente en otras ocasiones en ese y en los demás votos particulares, aunque los ejemplos traídos a colación en este caso lo ponen más claramente de manifiesto.

parte de la mayoría parlamentaria y que, por tanto, pueden utilizar abusivamente su derecho de enmienda sin cumplir con las exigencias de homogeneidad que se derivan de la doctrina del TC. Por último, obvian el no pequeño detalle de que nada impide a los grupos de la mayoría —aunque finalmente decidieran no hacerlo— que, frustrada su posibilidad de enmienda y dado que esta suponía, en realidad, una nueva iniciativa, procedan a formularla en un nuevo procedimiento legislativo, respetando así la correcta deliberación que exige la aprobación de las leyes²¹.

III. LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMÁN DE 5 DE JULIO DE 2023 (BESCHLUSS VOM 05. JULI 2023–2 BvE 4/23)

1. LOS HECHOS QUE DAN LUGAR A LA DEMANDA Y LAS CIRCUNSTANCIAS QUE LOS RODEARON

Como hemos anunciado anteriormente, en este caso, el procedimiento suspendido fue el de la tramitación del proyecto de la conocida popularmente como «ley de la calefacción», que, enmarcado dentro de las medidas destinadas al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, vino también acompañado de su propia polémica. Desde el punto de vista de su contenido, el proyecto había sido muy controvertido ya en el propio seno de la coalición de Gobierno, dentro de la cual fueron los Verdes los principales valedores de este. Pero también provocó una importante contestación social y política por los altos costes de mantenimiento que implicaría la aprobación de la ley para los propietarios de los edificios, por sus problemas de financiación y por las dudas que planteaban las asociaciones ecologistas.

²¹ Véase, a este respecto, Ortega Santiago (2023: 57), quien remarca una cuestión particularmente importante: «Al coincidir los sujetos parlamentarios que presentan la proposición de ley con los que formulan las enmiendas cuestionadas y al separarse escasamente en el tiempo el registro de ambas iniciativas, la opción de aquellos por que su propuesta normativa se contuviera en el texto de la proposición de ley, vía enmienda, parece más una estrategia *praeter legem* que un ejercicio *secundum legem* de sus iniciativas legislativas. Esta circunstancia, en fin [...] podría ser una vía que le permita al Tribunal Constitucional, en el futuro, acotar el derecho de enmienda dentro de la lógica del juego de mayoría y minorías que se despliega en el procedimiento legislativo». El autor vincula estas cuestiones también al importante problema del control de los vicios de inconstitucionalidad procedimental de las leyes.

Las discrepancias gubernamentales tuvieron su reflejo en la manera en que se condujo el procedimiento parlamentario. Así, el gabinete aprobó inicialmente —el 19 de abril de 2023— el proyecto de ley, que se presentó en el Bundestag como Proyecto de modificación de la Ley sobre energía de los edificios el 17 de mayo de 2023. Pero, incluso antes de que se sometiera a la primera lectura (el 13 de junio de 2023), los grupos parlamentarios de la coalición gubernamental acordaron nuevas enmiendas de calado, a veces vagamente redactadas, que se registraron en un documento titulado *Barreras de seguridad para un estudio más extenso de la Ley sobre la energía de los edificios*, de forma que cuando se llevó a cabo la primera audiencia de expertos sobre el proyecto de ley original este había quedado ya desfasado²².

El proyecto de ley fue discutido en la sesión plenaria del Bundestag alemán el 15 de junio de 2023 y remitido a la Comisión de Protección del Clima y Energía. Al comienzo de dicha sesión, los grupos parlamentarios de la coalición de gobierno rechazaron las propuestas de la oposición de prorrogar el orden del día, dado que el documento con las modificaciones se les había hecho llegar tan solo dos días antes.

El parlamentario Vogel (FDP) señaló que el documento sobre las barreras de seguridad «realmente da la vuelta a la ley», por lo que el proyecto había cambiado radicalmente. A continuación se realizó el debate en la Cámara en primera lectura, en el cual varios diputados protestaron porque no habían tenido tiempo para analizar detenidamente las modificaciones introducidas por la coalición gubernamental, señalando que el documento que habían trabajado se había transformado totalmente y la discusión, por tanto, no tenía ya sentido.

La Comisión realizó una audiencia de expertos sobre el proyecto de ley original el 21 de junio de 2023, pero teniendo en cuenta las modificaciones propuestas. Algunos expertos pusieron de relieve la falta de información sobre las novedades que incluía el proyecto, aparte del documento sobre las barreras de seguridad. A solicitud de los grupos parlamentarios de la coalición gubernamental, se llevó a cabo una reunión especial de la Comisión el 27 de junio de 2023. En el transcurso de esta, la fecha para una segunda audiencia se fijó en inicio para el 3 de julio de 2023, con la condición de que las modificaciones se recibieran antes del viernes 30 de junio de 2023. Las propuestas de los grupos de la oposición para que las enmiendas se presentaran antes de los días 28 y

²² Véase <https://xurl.es/h0kjb>. El propio ministro federal de Finanzas declaró que el proyecto de ley se aprobaba a sabiendas de que los grupos parlamentarios del Bundestag alemán lo debatirían intensamente en el procedimiento parlamentario.

29 de junio como requisito previo para la realización de la audiencia fueron rechazadas por la mayoría.

El 27 de junio de 2023, representantes de los grupos de la coalición gubernamental presentaron los resultados de sus negociaciones sobre determinados puntos de la ley. El 30 de junio de 2023, presentaron ante la Comisión de Protección del Clima y Energía un documento del Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima para fundamentar una enmienda. Tal documento contenía una sinopsis de 94 páginas del proyecto de ley del Gobierno federal y las modificaciones propuestas, así como una sección explicativa de 14 páginas²³.

La segunda audiencia pública de la Comisión de Protección del Clima y Energía tuvo lugar el lunes 3 de julio de 2023. En la tarde del 4 de julio de 2023, los propios grupos parlamentarios de la coalición gubernamental presentaron una enmienda al borrador de la Ley de Energía para la Construcción. En la mañana del 5 de julio de 2023, la Comisión deliberó nuevamente. Según señala el representante del Bundestag en el procedimiento constitucional que aquí comentaremos, la segunda y tercera lecturas con la votación final en el Bundestag alemán se deberían haber llevado a cabo el 7 de julio de 2023, lo que no tuvo lugar debido a la suspensión del procedimiento ordenada por el Tribunal Constitucional Federal.

En ese contexto, Heilmann, el diputado de la CDU después demandante ante el TCF, argumentó que el proceso legislativo había violado gravemente sus derechos como miembro del Parlamento, al haberse preparado por la coalición un paquete legislativo de última hora mediante un procedimiento inconstitucional, que acortó la deliberación de las enmiendas, lo que hizo imposible identificar y rectificar las debilidades que este presentaba. Asimismo, hizo referencia a una cierta precipitación en los procedimientos legislativos denunciada —como en el caso español— por la oposición y algunos medios. En concreto, se criticaba en este caso que, durante su mandato en el Gobierno, la coalición presentaba a menudo amplias enmiendas legislativas que ponía a disposición de los parlamentarios con muy poca antelación respecto a las reuniones de la Comisión en las que iban a ser discutidas.

2. LAS ALEGACIONES DEL DEMANDANTE

Como se ha hecho notar anteriormente, en el caso alemán el procedimiento utilizado por el demandante para obtener la reparación de sus derechos fue el del conflicto entre órganos constitucionales que, como diputado del

²³ De todo ello se da cuenta en: <https://acesse.dev/e2FRT>.

Bundestag y de acuerdo con el art. 64.1 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán (BVerfGG), puede plantearse por un diputado cuando «a través de una actuación u omisión [de la Cámara] ha visto lesionados o puestos en peligro los derechos y deberes que la Constitución le confiere». Por su parte, la solicitud de suspensión se basó en lo dispuesto en el art. 32.1 BVerfGG, que prevé la posibilidad de adoptar una medida cautelar en el seno de un proceso, cuando sea necesario para evitar perjuicios graves e inminentes o por cualquier otra razón de interés general, dando audiencia a las partes.

El demandante considera vulnerados sus derechos de participación en el procedimiento legislativo como diputado. En concreto, se queja de la celeridad con la que se estaba conduciendo, lo que impedía a los parlamentarios estudiar los cambios introducidos por el Gobierno con el detenimiento necesario.

En apoyo de su solicitud de suspensión, alega, en esencia, lo siguiente:

1. En el momento en que se presentó la demanda, los parlamentarios que no estaban entre los participantes en las rondas de negociaciones internas de la coalición de gobierno no tenían un conocimiento cierto del contenido de las enmiendas que se pretendían introducir al proyecto original. Dichas enmiendas eran muy relevantes políticamente y tenían un alcance tal que, de hecho, constituían un nuevo proyecto de ley. La información facilitada a los demás diputados se limitó a dos páginas sobre las llamadas barreras de seguridad y a declaraciones poco claras y parcialmente contradictorias de miembros individuales de la coalición, así como a artículos periodísticos especulativos.

2. Los breves intervalos de tiempo previstos entre la modificación del proyecto, las deliberaciones de la Comisión y la fecha anunciada para la votación no permitían un examen serio de su contenido, que —como ya se ha dicho— era política y constitucionalmente muy controvertido. Además, las modificaciones sustanciales se introducían al final del período de deliberación a través de extensas enmiendas que anteriormente solo habían sido anunciadas verbalmente, por lo que el tiempo de consulta y estudio se volvía a reducir considerablemente sin razón objetiva alguna.

3. El acortamiento extremo de los plazos se encuadra en una serie de procedimientos legislativos del pasado reciente, en los que los grupos de la coalición gubernamental habían procedido de manera similar, reduciendo significativamente los períodos de consulta. En este sentido, denuncia que de un tiempo a esta parte se estaría generalizando la modificación sorpresiva de los proyectos de ley junto con reducciones deliberadas del tiempo de consulta, únicamente por razones de conveniencia política, lo que supondría una falta

de respeto tanto para los parlamentarios como para el pueblo. En detalle, se señala que esta reducción había afectado a 14 procedimientos legislativos desde principios de 2022. La coalición acostumbraba en ellos a enviar en el último momento cambios significativos, a veces con un número extremadamente grande de páginas (hasta 400), incluso unas pocas horas antes de la consulta final en la comisión correspondiente. A propuesta del grupo parlamentario CDU/CSU, el presidente del Bundestag tuvo que advertir en ocasiones al Gobierno federal para que volviera a los tiempos regulares de deliberación y consulta.

4. El procedimiento seguido violaría, además, el art. 38.1, párrafo segundo, en conjunción con el art. 42 de la Ley Fundamental (LF). El principio de publicidad parlamentaria recogido en este último permite a los ciudadanos ejercer su función de control, haciendo posible la responsabilidad efectiva del Parlamento respecto a los votantes. Por lo tanto, las decisiones de importancia deben estar precedidas por un procedimiento que ofrezca a los ciudadanos la oportunidad de formar sus propias opiniones y que aliente a los representantes a aclarar la necesidad y el alcance de las medidas que se decidirán en el debate público.

Todo ello desaparecería si, como en el presente caso, se presenta un proyecto de ley que solo sirve para marcar posición, modificándose después en partes esenciales, pues los diputados han de enfrentarse entonces a un proyecto de ley que está esencialmente desactualizado sin tiempo suficiente para analizarlo. Las deliberaciones se convertirían, así, en meramente formales, pues los diputados no podrían abordar adecuadamente el complejo proyecto legislativo que realmente se pretende aprobar, al no contar con el plazo «razonable» para ello que viene exigido en el último inciso del art. 76.3 LF.

Como medida cautelar en defensa de sus derechos solicita la suspensión del procedimiento legislativo en curso hasta que todos los miembros del Parlamento recibieran la documentación esencial sobre este, con al menos catorce días de anticipación al comienzo de la segunda lectura del texto por el Bundestag. Entiende que resulta coherente con la jurisprudencia del Tribunal que una posible anticipación del fallo no excluya la solicitud de protección judicial cautelar si la eventual decisión sobre la cuestión principal llegase demasiado tarde para proteger los derechos alegados. Considera, asimismo, que la no suspensión tendría peores consecuencias que la suspensión. De un lado, si el Tribunal no suspendiera la tramitación del proyecto, la vulneración de los derechos de los diputados se vería consumada, pues la ley sería aprobada en breve sin que aquellos hubieran contado con el tiempo necesario para analizar información relevante para emitir sus votos, lo que, además, privaría a la ley

de su legitimidad. No menos importante para el demandante resulta el análisis práctico de la situación, pues, de ser aprobada así la ley, habría que temer importantes déficits y deficiencias técnicas, lo que podría dar lugar a largas reformas legislativas y a nuevos controles por parte del Tribunal Constitucional Federal. En cuanto a la afectación a la autonomía parlamentaria, la considera mínima, pues la medida cautelar que se solicita implica solo un mínimo período de consulta de catorce días, lo que permitiría que la ley pudiera aprobarse en plazos iguales o muy cercanos a los previstos.

3. LA FUNDAMENTACIÓN DEL TRIBUNAL

A diferencia del caso español, no es el Pleno, sino una Sala —la Segunda— del Tribunal, la que adopta la decisión, por cinco votos contra dos, sin votos particulares. Veamos cuál es su razonamiento para adoptar la medida cautelar de conformidad con el § 32 BVerfGG.

Lo primero que aclara el TCF, frente a las alegaciones del Bundestag, es que la demanda planteada en el conflicto entre órganos no resulta inadmisibile *a limine*, ni evidentemente infundada, al menos en relación con el derecho de los demandantes a la igualdad de participación en el proceso de toma de decisiones parlamentarias en virtud del art. 38.1, segundo inciso, de la Ley Fundamental. Porque los diputados no solo tienen derecho a votar en el Bundestag, sino también el derecho a deliberar. Esto requiere que cuenten previamente con suficiente información sobre el objeto del procedimiento. No solo deben obtener información, sino también tener tiempo para procesarla. Incluso suponiendo un amplio margen de decisión, la autonomía parlamentaria no impide que la mayoría observe lo establecido en el art. 38.1, inciso 2, LF. Y de ignorarse —total o parcialmente— este sin una razón objetiva se vulnera el derecho de los parlamentarios a la participación en el procedimiento legislativo.

Pero deja igualmente claro que la adopción de la medida cautelar en ningún caso puede significar resolver el asunto principal ni determina la existencia de ninguna violación de los derechos antes de entrar en el fondo. Por ello, tampoco cabe hacer depender la emisión de una medida cautelar de una evaluación sumaria de las posibilidades de éxito de la demanda principal.

No obstante, el Tribunal es consciente de que con la adopción de la medida solicitada se produce una cierta anticipación del fallo, como le apunta el representante del Bundestag. A este respecto aclara que, de acuerdo con su propia doctrina —que cita profusamente—, tal anticipación no se opone a la admisibilidad de la medida provisional de suspensión en aquellos casos excepcionales en los que la decisión sobre la cuestión principal esté destinada a llegar

irremediamente tarde, dejando al recurrente sin posibilidad alguna de una protección jurídica adecuada. En definitiva, para el TCF la suspensión puede admitirse excepcionalmente si es necesaria para evitar la frustración definitiva del derecho invocado.

La ponderación de las consecuencias que debe llevar a cabo el Tribunal Constitucional Federal le lleva a concluir que prevalecen las razones a favor de emitir una medida cautelar de suspensión. Para el Tribunal no puede olvidarse que aquí se trata de asegurar los derechos de participación de los miembros individuales del Parlamento durante un proceso legislativo que aún está en curso. Al respecto, realiza estas consideraciones:

a) Si se dicta la medida cautelar y la demanda principal no prospera finalmente, se estaría afectando significativamente a la autonomía del Parlamento o de la mayoría parlamentaria y, por tanto, a la competencia original de otro órgano constitucional supremo. Tal usurpación debe evitarse en principio en el proceso de tutela judicial provisional. En esta situación, sin embargo, debe tenerse en cuenta que la entrada en vigor de la ley podría producirse igualmente el 1 enero de 2024, pues aún se podría programar una sesión extraordinaria en el Bundestag para el mes calendario en curso ya que su presidente está obligado a convocarla si el Gobierno federal lo exige (art. 52, párrafo 2, frase 2, LF). El Parlamento podría entonces reformular el procedimiento cuidando de que se respeten los derechos de todos los diputados.

b) Si no se ordenara la suspensión y la demanda tuviera éxito en lo principal (al menos), el derecho a la igualdad de participación del solicitante en el proceso de toma de decisiones parlamentarias se habría visto sustancial e irreversiblemente vulnerado. El solicitante se vería privado irrevocablemente de la oportunidad de ejercer sus derechos de participación en la medida garantizada por la Constitución en la deliberación y aprobación de enmiendas sobre la Ley sobre la Energía de la Edificación. La posibilidad de una violación irreversible de derechos juega así en detrimento del Parlamento y su autonomía. A ello añade el Tribunal que, contrariamente a lo alegado por el Bundestag, el éxito final de la demanda principal podría también tener efectos positivos en el diseño de futuros procedimientos legislativos.

El Tribunal rechaza frontalmente la posición del Parlamento que considera suficiente un pronunciamiento declarativo posterior que contenga una reparación exclusivamente ideal y no real del derecho de participación vulnerado. Porque ello significaría descartar de inicio la utilización de la medida cautelar incluso en el caso de que, de no ordenarse, se produzcan consecuencias irreparables. Como resultado, el Tribunal Constitucional Federal se vería privado de realizar su función de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales.

En resumen, dadas las especiales circunstancias del caso individual que se le presenta, estima el TCF que el interés de evitar una violación irreversible de los derechos de participación del solicitante *ex art.* 38.1, frase 2, de la Ley Fundamental supera los inconvenientes de la intromisión en la autonomía procesal del Parlamento. Por ello concede al demandante lo solicitado y ordena la suspensión del procedimiento legislativo durante catorce días, de modo que todos los diputados tengan tiempo para preparar debidamente la deliberación.

IV. ALGUNAS REFLEXIONES FRUTO DE LA COMPARACIÓN DE AMBAS RESOLUCIONES

Como anunciábamos al principio de este trabajo, las dos resoluciones aquí analizadas guardan importantes similitudes que han de destacarse ahora con el objetivo de alcanzar algunas conclusiones.

La primera de ellas se refiere a las circunstancias en las que ambas se dictan: en medio de un ambiente crítico acerca de la celeridad con la que se conduce el procedimiento legislativo por parte de la mayoría, mermando la participación de las minorías en el debate parlamentario, lo que, como hemos visto, ha sido denunciado en ambos casos en el ámbito político, pero igualmente se ha hecho notar por la doctrina²⁴.

También los supuestos de hecho de las dos resoluciones tienen un relevante elemento en común: se referían —aunque por razones distintas— a procedimientos para la aprobación de leyes de mucha trascendencia en el ordenamiento y que venían rodeados de su correspondiente polémica, como ya hemos visto; LOPJ y LOTC, en España y «ley de la calefacción» en Alemania. En ambos casos, además, se trataba —en esencia— de una minoración del debate que se hurta a la oposición mediante la introducción sorpresiva de cambios en el texto inicialmente presentado por la mayoría parlamentaria (o por el Gobierno, en el caso alemán) que no pueden, por ello, ser discutidos debidamente en la Cámara. Frente a ello, los autos coinciden: procede acordar la suspensión del procedimiento legislativo para evitar una lesión irreparable de los derechos de la minoría a participar en este.

²⁴ Entre nosotros, aunque no se refieren específicamente al caso aquí analizado, realizan un detenido estudio sobre la calidad democrática del procedimiento legislativo Sosa Wagner y Fuertes (2023). En Alemania, se refieren desde distintas perspectivas al supuesto enjuiciado en la decisión del TCF de 5 de julio de 2023 y las circunstancias en que se enmarca Risse (2023) y Morlok (2023).

Las dudas, en uno y otro país, se centran fundamentalmente, de un lado, en si es posible para el Tribunal intervenir cautelarmente en el procedimiento legislativo²⁵, y, de otro, en cuáles serán las consecuencias para el futuro de las deliberaciones parlamentarias y, consecuentemente, para la autonomía parlamentaria²⁶.

Respecto a la primera cuestión, creo que el auto del TCF es lo suficientemente claro: negar la posibilidad de adoptar la medida cautelar sería tanto como privarle de su función de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales. Por la misma razón no considera —no debe considerarse, en nuestra opinión— suficiente un pronunciamiento declarativo *a posteriori*.

En cuanto a lo segundo, la doctrina ha expresado distintos temores. En España, se ha dicho (Azpitarte, 2023) que el Auto 177/2022 ha colocado al Tribunal en «una situación inédita», pues en ella «abandona su posición de creador de doctrina sobre la interpretación constitucionalmente adecuada del reglamento parlamentario y reivindica su potestad para corregir y ordenar en tiempo real la tramitación parlamentaria», lo que le convertiría en «un árbitro inmediato de las controversias parlamentarias». Frente a esta constatación convendría recordar que el hecho de que el TC resuelva a legislatura pasada la mayoría de los recursos de amparo parlamentarios y que, por tanto, sus resoluciones en este tipo de procesos solo suelen tener carácter declarativo, como él mismo ha reconocido en alguna de sus decisiones²⁷, ha de considerarse una patología: el TC, debiendo resolver en plazo, habitualmente no lo hace. Pero, me parece, eso no convierte su función en la de «crear doctrina» *ex post*. Como recuerda el TCF en su resolución, su función es —debe ser— la de proteger los derechos fundamentales invocados y, en la medida de lo posible, evitar o reparar sus vulneraciones.

²⁵ Inmediatamente después de dictarse el Auto 177/2023, se manifestaron a favor de esa posibilidad Aragón Reyes (2022), De la Nuez (2022) y Delgado Ramos (2022). Algo después han mostrado su opinión en contra De la Quadra (2022), Presno (2022), López Garrido (2023) y Urías (2023). En una posición intermedia se sitúa Ortega Santiago (2023). Después de la Decisión de 5 de julio de 2023 del TCF, se pronunció en contra del modo en que se llevó a cabo esa intervención Suliak (2023). Con dudas, parecen aceptarla Risse (2023) y Morlok (2023).

²⁶ Las dudas se formulan, entre otros, por Ortega (2023) y Azpitarte (2023). En Alemania muestran esta preocupación Risse (2023), Morlok (2023) y Suliak (2023).

²⁷ Así, por ejemplo, en la STC 141/2007 (FJ 6). También la doctrina se ha hecho eco de esta circunstancia. Así, Ortega Santiago (2008: 239 y ss.), que se refiere a la consecuencias negativas de esta práctica.

En Alemania, no se ha criticado tanto la suspensión —que parece asumirse con naturalidad²⁸— como el hecho de que el Tribunal, de acuerdo con la petición del demandante, estableciera un plazo de catorce días antes de que pudieran llevarse a cabo la segunda y tercera lecturas del proyecto de ley del Gobierno federal, de modo que los parlamentarios tuvieran tiempo de estudiar el texto que debían votar. Para Risse (2023) esto sería una intromisión indebida en el procedimiento interno de la Cámara, dado que su Reglamento no establece plazo alguno. Más benevolente con la decisión se muestra Morlok (2023: 220), quien considera que fijar un período mínimo de consulta en el proceso legislativo permite la recopilación y el procesamiento exhaustivos de la información, incluso mediante la realización y evaluación de audiencias de expertos, y, con ello, posibilita que el pueblo tome conciencia del asunto tratado en el procedimiento, en el que se exponen distintos argumentos e intereses. De otro lado destaca que la falta de controles parlamentarios suficientes que garanticen los derechos implicados en la elaboración de las leyes aboca inevitablemente a un control posterior por parte del Tribunal Constitucional implementando estándares más estrictos.

De cualquier manera, no creo que haya que esperar en el futuro un intervencionismo mayor de estos tribunales en el procedimiento legislativo. En el caso del Tribunal Constitucional, basta ver las contadas ocasiones en las que ha intervenido. En el propio Auto 177/2022 se encarga de recalcar la excepcionalidad del supuesto de hecho, no tanto —nos parece— para llevar a cabo un control material de la constitucionalidad de las enmiendas propuestas como para justificar la necesidad, también excepcional, de proceder a su suspensión:

Lo que está en juego en el presente caso no es solo la eventual reparación del derecho fundamental de los diputados recurrentes en amparo al ejercicio de sus funciones representativas (art. 23.2 CE), sino también la integridad del procedimiento legislativo en la regulación de una cuestión fundamental para la estructura institucional del Estado y su régimen de mecanismos de garantía y control previstos en el ordenamiento, como es la designación de magistrados del Tribunal Constitucional.

Por su parte, el Tribunal Constitucional Federal, pese a no hacer en su resolución ninguna referencia a la importancia de la ley que se estaba tramitando, actúa de forma coherente con su propia jurisprudencia previa, de

²⁸ Han de tenerse, a este respecto, las amplias facultades de suspensión de la ley como medida cautelar con las que cuenta el TCF alemán, como pone de manifiesto Simón Yarza (2023b: 90 y ss.).

acuerdo con la cual, en la adopción de este tipo de medidas cautelares, ha de tenerse en cuenta la importancia de la cuestión principal (entre otras decisiones, BvE 4, 110 [1131])²⁹.

Por ello, me parece que la medida cautelar de suspensión se reservará para casos en los que, por las razones que sea, la ley en tramitación tenga una particular importancia. Pues —aparte de evidentes razones de índole práctica— en esos casos la vulneración de derechos de los parlamentarios cobra una mayor relevancia constitucional, lo cual se compadece también con la objetivación de los procedimientos de protección de los derechos en ambos ordenamientos.

En cualquier caso, lo que a nuestro modo de ver pone en evidencia el hecho de que tanto el TC español como el TCF alemán se hayan visto obligados a decidir sobre una cuestión así es que el procedimiento legislativo debe respetar los derechos de las minorías, máxime cuando lo que está en juego es la regulación de instituciones centrales de nuestra democracia constitucional o, en general, cuestiones de particular importancia para la sociedad. Y ese objetivo no debe dejarse solo en las manos reparadoras de la jurisdicción constitucional, sino que obliga, en primer lugar, a las propias cámaras, las cuales cuentan con los instrumentos necesarios para limitar a las mayorías contingentes de cada momento y velar por que el procedimiento legislativo se produzca con escrupuloso respeto a las minorías y a los demás órganos del Estado. Las resoluciones comentadas, por tanto, pueden tomarse, más allá de las críticas de las que pueden legítimamente ser objeto, como una oportunidad para poner la autonomía parlamentaria al servicio del cumplimiento de la Constitución. Pero ello no deja de ser, a la postre, una cuestión de voluntad política.

Bibliografía

- Aragón Reyes, M. (2022). El TC ha actuado correctamente. *El Mundo*, 23-12-2022. Disponible en: <https://11nq.com/tEyLJ>.
- Azpitarte Sánchez, M. (2023). Estabilización del sistema político y fractura interna de los partidos. Crónica política y legislativa del año 2022. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, 151-232. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.127.05>.
- Caamaño, F. (2018). Parlamento. El taller de las verdades fingidas. En M. E. Seijas (coord.). *Parlamento y Parlamentarismo. Origen y retos* (pp. 15-54). Valencia: Tirant lo Blanch.
- De la Nuez, E. (2022). Crisis constitucional. *El Mundo*, 21-12-2022. Disponible en: <https://11nq.com/vugo2>.

²⁹ Véase, a este respecto, Rodríguez-Patrón (2001: 148).

- De la Quadra Salcedo, T. (2022). Una decisión insólita. *El País*, 23-12-2022. <https://acesse.dev/V36Qo>.
- Delgado Ramos, D. (2022). Parlamento versus Tribunal Constitucional: ¿puede el Tribunal suspender la tramitación de un procedimiento legislativo? Notas críticas sobre el auto 177/2022, de 19 de diciembre. *Foro*, 25 (2), 355-377. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/foro.90775>.
- García de Enterría Ramos, A. (2023). Suspensión de la tramitación parlamentaria de enmiendas por el Tribunal Constitucional por falta de homogeneidad. Comentario al Auto del Tribunal Constitucional 177/2022, recurso de amparo núm. 8263-2022 (BOE núm. 17, de 20 de enero de 2023). *Revista General de las Cortes Generales*, 115, 413-431. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/115/1763>.
- López Garrido, D. (2023). Salvar al Tribunal Constitucional. *El País*, 2-1-2023. Disponible en: <https://acesse.dev/Ch2Ie>.
- Morlok, M (2023). Entscheidungen in eigener Sache – eine analytische Skizze. *MIP Zeitschrift für Parteienwissenschaften*, 2, 215-220.
- Ortega Santiago, C. (2008). La natural ultraactividad de las normas parlamentarias sobre la representación. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 82, 319-346.
- Ortega Santiago, C. (2023). Notas de futuro sobre el derecho de enmienda, el procedimiento legislativo y su posible suspensión cautelar en el recurso de amparo parlamentario a la luz del Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional. *Revista General de Derecho Constitucional*, 38, 39-58.
- Presno Linera, M. A. (2022). El Constitucional en la maraña de la política. *El País*, 20-12-2022. Disponible en: <https://acesse.dev/PLXUX>.
- Requejo Rodríguez, P. (2023). Recurso de amparo y procedimiento legislativo: el polémico Auto 177/2022 del Tribunal Constitucional español. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 286, 31-55. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2023.286.86493>.
- Risse, H. (2023). Geschäftsordnungsrecht aus Karlsruhe? *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3, 693-697. Disponible en: <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2023-3-693>.
- Rodríguez-Patrón, P. (2001). La libertad del Tribunal Constitucional Federal alemán en la configuración de su derecho procesal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 62, 125-178.
- Simón Yarza, F. (2023a). Karlsruhe suspende la tramitación de una ley. *El Mundo*, 13-7-2023. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.03>.
- Simón Yarza, F. (2023b). Suspensión de la ley y recurso de inconstitucionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 79-115. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.129.01>.
- Sosa Wagner, F. y Fuertes, M. (2023). El maltrato a la ley, eclipse democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 129, 13-46.
- Suliak, H. (2023). Das BVerfG wird übergriffig. *LTO Legal Tribune Online*, 6-7-2023. Disponible en: <https://11nq.com/l8Sm7>.
- Urías, J. (2023). Un auto político. Comentario al ATC 177/2022, de 19 de diciembre. *Revista Catalana de Dret Públic*. Disponible en: <https://acesse.dev/6mpdc>.