



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas en el recurso de amparo núm. 8263-2022, interpuesto por doña Concepción Gamarra Ruíz-Clavijo y doce más, todos ellos diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra el acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022 y contra el acuerdo del presidente de la Comisión de Justicia de 13 de diciembre de 2022, ha dictado el siguiente

## AUTO

### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2022, don Manuel Sánchez Puelles, procurador de los tribunales, en nombre y representación de doña Concepción Gamarra Ruíz-Clavijo y doce más, todos ellos diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpuso recurso de amparo contra las siguientes resoluciones parlamentarias: (i) 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 núm. 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 (núm. de expediente 122/000271); y (ii) 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 por los diputados del grupo parlamentario Popular frente al citado acuerdo de admisión de enmiendas de 12 de diciembre.

2. En el escrito de demanda se exponen los siguientes extremos:

a) Comienza el recurso realizando una exposición de lo que considera el contexto en el que se presentan las enmiendas. Los diputados recurrentes indican que los grupos parlamentarios proponentes de las enmiendas han cometido un fraude de ley con el fin de eludir las garantías necesarias que el ordenamiento jurídico establece para el procedimiento de tramitación legislativa, en el contexto de "deriva actual en la calidad de nuestro ordenamiento democrático", al pretender modificar a través de las enmiendas en cuestión aspectos institucionales relativos a la independencia de sendos órganos constitucionales del Estado, como son el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional, minimizando de forma intolerable "las garantías del proceso de adopción de leyes tan sensibles para nuestro ordenamiento jurídico como las afectadas por las enmiendas" y vulnerando el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo *ex art. 23.1 CE* de los diputados recurrentes, así como el derecho a la representación política de la ciudadanía en su conjunto (*art. 23.2 CE*). Señalan que con ello se incumple también la exigencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), del deber de audiencia a todos los sectores implicados cuando la proposición de ley se refiera a los aspectos nucleares del estatuto de independencia de un órgano constitucional. Tales exigencias han tenido reflejo en las recomendaciones de la Comisión Europea 2017/1520 y 2018/103, de la Comisión de Venecia, y se han recordado por el portavoz de Justicia de la Comisión Europea en pronunciamientos recurrentes relacionados con la reforma del régimen del Consejo General del Poder Judicial, desde sus relevantes intervenciones del 15 de octubre y 4 de diciembre de 2020.

Añaden que el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) ha venido insistiendo en el incumplimiento generalizado de sus recomendaciones, tanto en su informe de marzo de 2021 como 30 de septiembre de 2022 y, muy especialmente, en su recientísimo Segundo Informe de Cumplimiento, adoptado en su 87ª sesión plenaria y hecho público el 5 de diciembre de 2022, en el que dicho organismo ha venido a mostrar su "preocupación máxima" por el incumplimiento total de sus recomendaciones en materia de separación de poderes, y muy especialmente en cuanto afecta al estatuto legislativo de independencia del Poder Judicial, refiriéndose asimismo la situación "crítica" del Consejo General del Poder Judicial, a resultas de la reforma de su régimen adoptada a través de la Ley Orgánica 4/2021.

Destacan asimismo que desde la perspectiva formal la reforma pretendida se ha tramitado de forma súbita y opaca, acumulando diversos subterfugios parlamentarios (introducción de la





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

reforma en el último momento a través de sendas enmiendas introducidas sin conexión de homogeneidad, todo ello en el marco de una proposición de ley fraudulenta, adoptada mediante el procedimiento de urgencia mientras se evita dar audiencia, como exigen la Unión Europea y la Comisión de Venecia a los órganos afectados y los sectores implicados). Y desde la perspectiva material, se pretende con la misma alcanzar de forma inminente una determinada mayoría favorable al Gobierno en el Tribunal Constitucional allanando cuantos obstáculos se interpongan para el acceso a este de los dos magistrados designados por el Gobierno, al tiempo que se priva al propio Tribunal Constitucional de su competencia para verificar dichos nombramientos, como garantiza su ley orgánica, y se sientan de modo también indisimulado los cimientos dirigidos a interferir ilegítimamente y sin rubor en el nombramiento por el Consejo General del Poder Judicial de los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le corresponde elegir, no solo para perseguir la celeridad de dicho nombramiento (lo que podría ser un fin razonable, aunque no lo sean sus medios), sino, de modo concreto y específico, para garantizar que pueda designarse a cualquier candidato (previsiblemente, absolutamente ayuno también de la necesaria independencia) por una determinada minoría en dicho órgano sin que la mayoría pueda tener voz en la decisión, mediante la articulación de diversas medidas (ausencia de quorum, mayoría simple y muy especialmente limitación a un solo voto por cada vocal) que pervierten el sistema de nombramiento para ponerlo al servicio de los intereses del Gobierno.

Los recurrentes indican que, para alcanzar dicha finalidad, se procede a la derogación de la exigencia constitucional de renovación por tercios (art. 159.3 CE); se elimina el estatuto de independencia del Tribunal Constitucional, al impedir verificar la adecuación de los nombramientos a los elementos reglados; y se pervierte el sistema de nombramientos del Consejo General del Poder Judicial, eliminando su quorum ordinario, rebajando la mayoría necesaria, sistemática y teleológicamente exigible desde la entrada en vigor de la Constitución, amenazando a sus vocales de incurrir en responsabilidades criminales, y limitando la capacidad de propuesta de candidatos y el derecho de voto a uno de dos de los magistrados propuestos, conculcando de este modo el art. 159.1 CE.

b) A continuación exponen la tramitación parlamentaria de 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.

En primer lugar, señalan que la tramitación general del procedimiento legislativo ha minimizado las garantías de publicidad y debate, recurriendo fraudulentamente a la proposición de ley y acordando sin motivo la tramitación por el procedimiento de urgencia. Indican que por



acuerdo de la Mesa del Congreso de 17 de noviembre de 2022 se desestimó la solicitud del portavoz del Grupo Parlamentario Popular de solicitar informes del Consejo General del Poder Judicial, del Consejo de Estado y del Consejo Fiscal, así como la audiencia de expertos, y se rechazó que la tramitación se llevara a cabo por procedimiento distinto del de urgencia.

Refieren que las enmiendas parciales núms. 61 y 62 a la proposición de ley no tienen relación alguna con el contenido de la proposición de Ley Orgánica, incumpliendo la exigencia de "conexión de homogeneidad" y contraviniendo así la doctrina constitucional (SSTC 115/2019, de 16 de octubre, y 172/2020, de 19 de noviembre). Argumentan que, pese a que el informe de los letrados del Congreso fue contrario a la admisión de las referidas enmiendas (junto a las enmiendas núms. 37, 53, 82, 55, 56, 58, 59 y 60), dada la patente ausencia de "conexión de homogeneidad", la mesa de la Comisión de Justicia decidió la admisión a trámite de todas las enmiendas referidas, adoptando verbalmente dicho acuerdo el 12 de diciembre de 2022, lo que determinó la solicitud de reconsideración planteada ese mismo día, sin que la misma se haya resuelto, al negarse a convocarla el presidente de la mesa de la Comisión de Justicia, impidiendo de este modo resolver la reconsideración formulada. De suerte que, al haber renunciado la mesa de la Comisión de Justicia a ofrecer una respuesta a la solicitud de reconsideración, salvo la intervención cautelar de este Tribunal que con ocasión del presente recurso de amparo se solicita, el día 15 de diciembre de 2022 previsiblemente se aprobará el texto definitivo de la proposición de ley orgánica que incluirá las Disposiciones Finales "Primera" (nueva) y "Segunda" (nueva), que incorporan el articulado propuesto por la sendas enmiendas en cuestión, confirmándose sin remedio la vulneración del derecho de los diputados recurrentes al ejercicio del cargo representativo de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23.2 CE), que incluye el derecho a que no se admitan en la tramitación de una ley enmiendas parciales sin conexión de homogeneidad con el texto (STC 172/2020, de 19 de noviembre) o evidente y palmariamente inconstitucionales (STC 115/2019, de 16 de octubre ).

c) A continuación se detienen en el examen de los requisitos exigidos por el art. 50.1 LOTC (así como, en particular, del art. 42 LOTC y concordantes). Destacan que los acuerdos impugnados son firmes, al haber decidido el presidente de la Comisión de Justicia no convocar a la mesa de la Comisión de Justicia al objeto de que por la misma pudiera resolverse, en el último momento posible para evitar el perjuicio irreparable, la reconsideración planteada el 12 de diciembre de 2022 por los diputados del grupo parlamentario Popular frente al Acuerdo de admisión de enmiendas de 12 de diciembre. Argumentan que los acuerdos impugnados son firmes al no ser susceptibles de reconsideración ante la mesa del Congreso en virtud de la Resolución de la Presidencia, de 12 de enero de 1983 y el arts. 31.2 y 115.1 del Reglamento del Congreso, y





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

haberse negado el presidente de la Comisión de Justicia a convocar la mesa el día 13 de diciembre de 2022, último que era posible para poder tutelar los derechos fundamentales sin que se produzca un perjuicio irreparable. Afirman que la reconsideración no puede ser entendida como un mecanismo para imposibilitar la tutela ante el Tribunal Constitucional antes de que la vulneración a los derechos de los diputados recurrentes sea irreparable.

Justifican la especial trascendencia constitucional porque se plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social y que tiene consecuencias políticas generales (ATC 47/2018, de 25 de abril, FJ 3), al tener carácter parlamentario y pretender reformar y modificar el régimen de nombramientos del Tribunal Constitucional y su ámbito funcional; y porque se produce un palmario incumplimiento de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre el ejercicio del derecho de enmienda y la relación de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar.

d) 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 son directamente imputables al acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia que ha admitido las enmiendas en contravención de la Constitución y de la jurisprudencia dictada en su interpretación por el Tribunal Constitucional.

Exponen a tal fin la doctrina del Tribunal Constitucional relativa al contenido al ejercicio del cargo representativo y en concreto al derecho de los parlamentarios al desempeño de su labor representativa (citan las SSTC 37/1985, de 8 de marzo; 36/1990, de 28 de febrero; 208/2003, de 1 de diciembre; 14112007, de 18 de junio; y 74/2009, de 27 de abril). Consideran que las enmiendas núms. 61 y 62, planteadas por los mismos grupos parlamentarios que impulsaron la iniciativa legislativa, versan sobre materias completamente desconectadas de dicho objeto, conculcando garantías esenciales del procedimiento legislativo (SSTC 172/2020 y 119/2011), produciendo una alteración manifiesta del objeto de la iniciativa legislativa que ya ha sido objeto del trámite de toma en consideración y de enmiendas a la totalidad y proyectándose sobre la reforma de elementos orgánicos de carácter institucional de dos leyes que forman parte del denominado bloque de constitucionalidad: la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Sostienen por ello que la admisión a trámite de dichas enmiendas por la mesa de la Comisión de Justicia incumple formal y materialmente los pronunciamientos del Tribunal Constitucional y vulnera la Constitución.



Añaden finalmente que la inexistente motivación de los acuerdos impugnados constituye también, en sí misma, una vulneración del *ius in officium*, siendo así que conforme a la doctrina constitucional (STC 90/2005, de 18 de abril, con cita de la STC 161/1988), “en la decisión sobre la admisión de dicha clase de peticiones la mesa no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio de un derecho de los parlamentarios que las formulan y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, ... del fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (art. 23.2 de la Constitución)”.

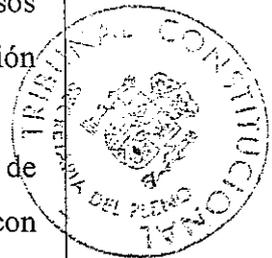
e) Concluyen solicitando que se dicte sentencia por la que se otorgue el amparo, declarando que los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho de los recurrentes al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23 .1 CE). Y en consecuencia 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.

f) 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. Argumentan que la suspensión de la admisión a trámite de las enmiendas núms. 61 y 62, y de toda actividad parlamentaria derivada de dicha admisión, independientemente del momento en el que se encuentre la tramitación legislativa, o subsidiariamente hasta la efectiva resolución de la reconsideración planteada, cumple con los requisitos exigidos por el art. 56.2 LOTC.

Por una parte, sostienen que el daño que produciría no acceder a la suspensión interesada sería irreparable, en tanto que la admisión a trámite de las enmiendas provoca la continuación del procedimiento legislativo y 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. Refieren que, admitidas las enmiendas e incluidas en el dictamen de la Comisión, este será sometido al Pleno del Congreso de los Diputados al día siguiente de presentación de la demanda de amparo, esto es, el 15 de diciembre de 2022.

Destacan, advirtiendo que no es un elemento relevante para la adopción de la medida cautelar solicitada, que concurre además el *fumus boni iuris* de la existencia de la vulneración del derecho fundamental invocado.

Sostienen que es procedente la adopción de la medida cautelar *inaudita parte* por así requerirlo el carácter extraordinariamente apremiante y perentorio del asunto, en tanto que el día 15 de diciembre de 2022 se producirá la votación en el Pleno del Congreso de los Diputados, de





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

modo que, en caso de no acordarse la suspensión solicitada antes de dicha votación, el perjuicio será irreparable y el objeto de este proceso constitucional perderá virtualidad.

3. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2022 a las 20:04 horas el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez Fresneda Gramba, actuando en nombre y representación de don Jaume Asèns Llodrà, diputado y presidente del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y de don Txema Guijarro García, diputado y secretario general del mismo grupo parlamentario, solicita ser tenido por comparecido y parte en el presente recurso de amparo. Por medio de otrosí solicita la abstención o recusación de los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez invocando la causa prevista en el art. 219.10ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (“tener interés directo o indirecto en el pleito o causa”). Ambas peticiones se reiteran en sucesivos escritos registrados en el Tribunal Constitucional los días 15 y 16 de diciembre de 2022.

4. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2022 a las 23:55 horas la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de doña María Isaura Leal Fernández, diputada y secretaria general del grupo parlamentario Socialista de las Cortes Generales, solicita ser tenida por comparecida y parte así como que se le otorgue trámite de alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares formuladas en el recurso de amparo, y, en todo caso, pide que se le tenga por opuesta a cualquier medida cautelar y que no se adopte medida cautelar alguna que afecte al procedimiento legislativo en relación con el presente recurso de amparo.

5. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 16 de diciembre de 2022 a las 19:09 horas, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez Puelles, en nombre y representación de doña Concepción Gamarra Ruíz-Clavijo y otros doce más, todos ellos diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, pone en conocimiento de este tribunal que el 15 de diciembre de 2022 tuvo lugar en el Pleno del Congreso de los Diputados el debate, votación y aprobación de la proposición de Ley Orgánica sobre la que versa el recurso de amparo, habiéndose remitido el 16 de diciembre al Senado, donde proseguirá su tramitación parlamentaria. Los recurrentes recuerdan al efecto que en su demanda de amparo interesaron por otrosí “la adopción de las medidas necesarias para suspender la tramitación de las enmiendas nº 61 y 62 ... independientemente del momento en que se encuentre el procedimiento legislativo”, lo que implica -afirman-, para evitar que el recurso de amparo pierda su finalidad, que debe suspenderse la tramitación del articulado derivado de la inconstitucional introducción de esas enmiendas, pues de otro modo se consumiría de forma absolutamente irreparable la



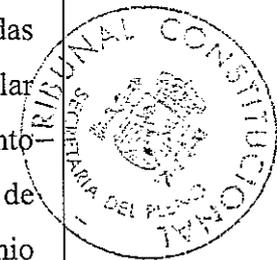
vulneración de los derechos fundamentales de los recurrentes. Por ello solicitan su solicitud de suspensión cautelar inaudita parte de conformidad con el art. 56.6 LOTC.

A este escrito adjuntan los recurrentes copia del acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia de admisión de las enmiendas en cuestión de 12 de diciembre de 2022, de la oposición de los letrados del Congreso a la admisión de dichas enmiendas, y del debate en la mesa de la Comisión de Justicia de 12 de diciembre de 2022, así como de la aprobación por el Pleno del Congreso de la proposición de ley.

6. Por escrito registrado en este Tribunal Constitucional el día 16 de diciembre de 2022 a las 17:14 horas, el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez Fresneda Gamba, actuando en nombre y representación de don Enrique Santiago Romero, diputado y portavoz adjunto del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, solicita que se le tenga por comparecido y parte en el recurso de amparo así como que se le otorgue trámite de alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares formuladas en el recurso de amparo y, en todo caso, que se le tenga por opuesto a cualquier medida cautelar solicitada, así como que no se adopte medida cautelar alguna que afecte al procedimiento legislativo en relación con el presente recurso de amparo. Asimismo, formula incidente de recusación de los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez aduciendo que tienen interés directo en el asunto.

7. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 16 de diciembre de 2022 a las 17:32 horas, el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez Fresneda Gamba, actuando en nombre y representación de don Pablo Echenique Robba, diputado y portavoz del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, solicita que se le tenga por comparecido y parte en el presente recurso de amparo así como que se acuerde la inadmisión a trámite de la solicitud de medidas cautelares formulada por el demandante de amparo, por decaimiento de su finalidad, todo ello con suspensión de la convocatoria del Pleno de este Tribunal previsto para el día 19 de diciembre de 2022.

8. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 16 de diciembre de 2022 a las 20:37 horas, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de doña María Isaura Leal Fernández, diputada y secretaria general del grupo parlamentario Socialista de las Cortes Generales, manifiesta que se adhiere a la recusación formulada por el grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común contra los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez y solicita que se tenga en consecuencia por formulado incidente de recusación





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

en relación con los referidos magistrados, por entender que concurre la causa prevista en el art. 219.10ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (“tener interés directo o indirecto en el pleito o causa”).

9. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 18 de diciembre de 2022 a las 16 horas, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en nombre y representación de doña María Isaura Leal Fernández, diputada y secretaria general del grupo parlamentario Socialista de las Cortes Generales, reitera su solicitud de que le sea conferido trámite de alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares planteada en el recurso de amparo y reclama que no sea adoptada medida cautelar alguna en virtud de las consideraciones que expone en su escrito, así como que se tramiten previamente el incidente de recusación formulado por el grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común en relación con los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez.

10. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 18 de diciembre de 2022 a las 16:39 horas, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en nombre y representación de doña María Fernández Álvarez, senadora y portavoz adjunta del grupo parlamentario Socialista en el Senado, solicita ser tenida por comparecida y parte en el presente recurso de amparo, así como que se acuerde su inadmisión a trámite. Asimismo, solicita que se le conceda trámite de alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares planteada en el recurso de amparo y que se le tenga por opuesta a cualquier medida cautelar, de forma que no se adopte medida cautelar alguna que afecte al procedimiento legislativo en relación con el presente recurso de amparo. Mediante otrosí formula incidente de recusación de los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez, invocando la causa prevista en el art. 219.10ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (“tener interés directo o indirecto en el pleito o causa”). Aporta copia del acta de la reunión de la mesa de la Comisión de Justicia del Senado, celebrada el 16 de diciembre de 2022, en la que se acordó el calendario de tramitación de 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.

11. Por escrito registrado en el Tribunal el día 19 de diciembre de 2022 a las 6:07 horas, el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez Fresneda Gamba, actuando en nombre y representación de don Jaume Asens Llodrà, diputado y presidente del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, don Txema Guijarro

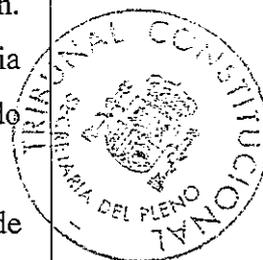


García, diputado y Secretario General del mismo grupo parlamentario, don Pablo Echenique Robba, diputado y portavoz en el Congreso de los Diputados del mismo grupo parlamentario y de don Enrique Santiago Romero, diputado y portavoz adjunto del referido grupo parlamentario, solicita, al amparo de lo previsto en el art. 4 bis de la Ley Orgánica Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que se planteen al Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones prejudiciales que se contienen en el cuerpo del escrito presentado.

En un nuevo escrito registrado el mismo día 19 de diciembre de 2022 a las 6:24 horas se reitera la solicitud de personación en el presente recurso de amparo. Asimismo, se solicita que se acuerde inadmitir a trámite la solicitud de medidas cautelares formulada por los demandantes de amparo o, subsidiariamente, que se desestime, por las razones señaladas en el cuerpo del escrito. Mediante otrosí se reitera el incidente de recusación formulado contra los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez y se solicita la suspensión de la tramitación del recurso de amparo en tanto se tramita y resuelve el incidente de recusación. También se reitera la solicitud de planteamiento de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como la suspensión del Pleno del Tribunal Constitucional convocado para el día 19 de diciembre de 2022.

12. Mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 19 de diciembre de 2022 a las 9:46 horas, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, actuando en nombre y representación de don Felipe Jesús Sicilia Alférez, diputado del grupo parlamentario Socialista y presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, solicita que se le tenga por comparecido y parte en el presente recurso de amparo, así como que se le otorgue trámite de alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares formuladas en el recurso de amparo; y, en todo caso, solicita que se le tenga por opuesto a cualquier medida cautelar, así como que no se adopte medida cautelar alguna que afecte al procedimiento legislativo en relación con el presente recurso de amparo. Mediante otrosí formula incidente de recusación de los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez, invocando la causa prevista en el art. 219.10ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (“tener interés directo o indirecto en el pleito o causa”).

13. Por escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 19 de diciembre de 2022 a las 14:01 horas, el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez Fresneda Gamba, actuando en nombre y representación de don Roberto Uriarte Torrealday, diputado del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y vicepresidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, solicita que se le tenga por comparecido y parte en el presente recurso de amparo, así como que se le otorgue trámite de





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares formuladas en el recurso de amparo; y, en todo caso, solicita que se le tenga por opuesto a cualquier medida cautelar, así como que no se adopte medida cautelar alguna que afecte al procedimiento legislativo en relación con el presente recurso de amparo. Mediante otrosí formula incidente de recusación de los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez, invocando la causa prevista en el art. 219.10ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (“tener interés directo o indirecto en el pleito o causa”).

## II. Fundamentos jurídicos

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el 14 de diciembre de 2022, don Manuel Sánchez Puelles, procurador de los tribunales, en nombre y representación de doña Concepción Gamarra Ruíz-Clavijo y otros doce más, todos ellos diputados del grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpone recurso de amparo contra las siguientes resoluciones parlamentarias: (i) 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 núms. 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 (núm. de expediente 122/000271); y (ii) 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 acuerdo de admisión de enmiendas de dicha fecha.

2. El Pleno, a propuesta del presidente del Tribunal, ha recabado para sí el conocimiento del presente recurso de amparo, de conformidad con lo previsto en el art. 10.1 n) LOTC, y ha acordado no admitir a trámite las recusaciones de los magistrados don Pedro José González-Trevijano Sánchez y don Antonio Narváez Rodríguez, planteadas por quienes han solicitado la personación en el presente recurso de amparo, según ha quedado reflejado en los antecedentes.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 47.1 LOTC, resulta procedente tenerles por personados, por ostentar interés legítimo, en la condición de coadyuvantes de la parte demandada, una vez acordada la admisión a trámite del presente recurso de amparo y el consiguiente emplazamiento de la demandada. En su virtud, dichos coadyuvantes carecen en este momento procesal de legitimación para instar la recusación de los magistrados del Tribunal Constitucional,

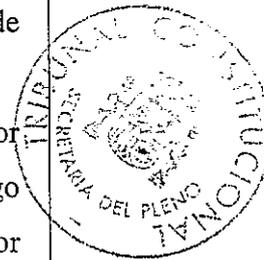


por no estar constituida la relación jurídico-procesal (en sentido similar ATC 308/1990, de 18 de julio, FJ único, y ATC 315/1995, de 20 de noviembre, FJ 1), sin que ello comporte la vulneración del derecho al juez imparcial que garantiza el art. 24.2 CE. El art. 101 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al igual que el art. 218.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, son los preceptos aplicables al recurso de amparo conforme a la remisión que hace el art. 80 LOTC que determinan quienes pueden recusar. De acuerdo con esta regulación, solo las partes pueden recusar, comprendiéndose tanto las que sean parte como aquellas que tengan derecho a tener tal condición, y solo estas podrán proponer la recusación una vez que se personen en el proceso.

La admisión del recurso de amparo se resuelve sin más intervención que la del recurrente. La personación de los demás interesados en el recurso de amparo está subordinada a la iniciación de este mediante la resolución del Tribunal Constitucional que lo admite a trámite, momento a partir del cual solo y exclusivamente quienes sean parte podrán hacer valer cualesquiera pretensiones que estimen procedentes, incluida, en su caso, la recusación de los magistrados de este Tribunal.

A lo anterior ha de añadirse que las recusaciones planteadas carecen de fundamento y por tanto no se admiten a trámite, por cuanto la causa de abstención o recusación invocada, al abrigo del art. 219.10ª LOPJ (“tener interés directo o indirecto en el pleito o causa”), aparece por completo desconectada del objeto del presente recurso de amparo, en el que lo discutido es la vulneración del derecho de los diputados recurrentes al ejercicio del cargo representativo de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de aquellos representantes (art. 23.1 CE), como consecuencia de la introducción de enmiendas por parte de la mayoría parlamentaria a la referida Proposición de Ley Orgánica que no guardan conexión de homogeneidad con el texto enmendado.

Es palmario que los magistrados recusados, llamados a cesar en el ejercicio de sus funciones por expiración del plazo de su nombramiento (art. 23.1 LOTC) una vez que se produzca la renovación del Tribunal por tercios conforme a lo previsto en el art. 159.3 CE y el art. 16.3 LOTC, no ostentan interés directo o indirecto alguno en el presente recurso de amparo, dado que lo que ha de dilucidarse en el mismo es si el procedimiento legislativo vulneró los derechos de participación política de los diputados recurrentes en amparo como consecuencia de la admisión a trámite por la Comisión de Justicia del Congreso de las enmiendas núms. 61 y 62. Algo, como es fácil de entender, enteramente diferente del supuesto abordado en el ATC 387/2007, de 16 de octubre, en el que el Pleno estimó justificada la abstención, al amparo del art. 219.10º LOPJ, de quienes eran a la sazón presidenta y vicepresidente de este Tribunal, en el enjuiciamiento del





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

recurso de inconstitucionalidad promovido por más de 50 diputados del grupo parlamentario Popular del Congreso de los Diputados en relación con la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, que modificó la Ley Orgánica 3/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dado que podría suscitarse apariencia de pérdida de imparcialidad, habida cuenta que los magistrados abstenidos ostentaban en aquel momento la presidencia y la vicepresidencia de este Tribunal precisamente por virtud de lo establecido en uno de los preceptos cuya constitucionalidad se discutía en el recurso de inconstitucionalidad, por lo que no era posible negar que la suerte de ese proceso constitucional podría tener incidencia directa e inmediata en la singular y exclusiva situación de ambos magistrados.

Por otra parte, las recusaciones han sido planteadas solo respecto de dos de los cuatro magistrados llamados a cesar en el ejercicio de sus funciones por expiración del plazo de su nombramiento, lo que evidencia su carácter abusivo, y deben por ello inadmitirse. No caben recusaciones selectivas cuyo propósito es apartar del conocimiento del asunto a solo algunos de los magistrados incurso en la supuesta causa de recusación invocada, cuando dicha causa, de existir, sería predicable de los cuatro magistrados cuya renovación se encuentra pendiente en este momento. De apreciarlas, ello conduciría, dada la actual composición del Tribunal Constitucional, a la inadmisibles consecuencia de impedir que se alcanzase el quorum mínimo imprescindible para que este Tribunal pudiera actuar en el ejercicio de sus competencias.

Como recuerda nuestro ATC 107/2021, de 15 de diciembre, la especial configuración del Tribunal Constitucional como “órgano constitucional [que] no admite la sustitución puntual o meramente circunstancial de los magistrados que lo componen, exige una flexibilización de las reglas generales y subsidiarias que rigen los institutos de la recusación y la abstención”, a los que se remite el art. 80 LOTC. Así, resulta “imprescindible, para asegurar la propia funcionalidad del órgano constitucional, que la aplicación del régimen de recusación y de abstención no conduzca a resultados absurdos o gravemente perturbadores para las funciones que tiene constitucionalmente asignadas”. Entre las reglas que integran ese régimen se encuentra la de que los magistrados recusados no puedan formar parte del órgano encargado de resolver la recusación. De aplicarse en sus propios términos en el presente caso, el Pleno del Tribunal, que es el órgano competente para el conocimiento de las peticiones de recusación [art. 10.1 k) LOTC], no podría alcanzar el quorum mínimo imprescindible de ocho miembros —previsto en el art. 14 LOTC— para que pueda actuar en el ejercicio de sus competencias. En estos supuestos, la exigencia de “inequívoca plasmación legal en el art. 4.1 LOTC”, determina que el Tribunal deba adoptar las medidas necesarias para preservar su jurisdicción. Por ello, “la salvaguarda del ejercicio de la jurisdicción constitucional reclama y justifica al mismo tiempo que, para dictar esta resolución,



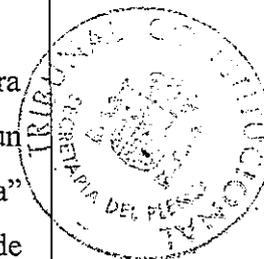
no deba excluirse de la conformación del Pleno a ninguno de sus magistrados” (ATC 107/2021, de 15 de diciembre, FJ 3).

3. La misma razón de ausencia de constitución de la relación jurídico-procesal es la que determina que los coadyuvantes carezcan de legitimación para instar el planteamiento de cuestiones prejudiciales ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4. Asimismo, una vez examinado el recurso de amparo, el Pleno del Tribunal Constitucional aprecia que las vulneraciones de derechos fundamentales alegadas no carecen *prima facie* de verosimilitud, atendiendo a la doctrina constitucional sobre el ejercicio del derecho de enmienda y la debida relación de homogeneidad que ha de existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar (SSTC 119/2011, de 5 de julio, 136/2011, de 13 de septiembre, y 172/2020, de 19 de noviembre), y asimismo que concurre en el recurso una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), porque plantea una cuestión jurídica de “relevante y general repercusión social”, que, además, tiene “unas consecuencias políticas generales” [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, letra g)], conforme se razona seguidamente.

5. Procede recordar que la Constitución de 1978 (en adelante CE), en su art. 1.1, configura a España como “Estado social y democrático de derecho”. De ahí resultan directamente, por un lado, la inmediata formalización política del Estado español como “Monarquía parlamentaria” (art. 1.3), en la cual, y conforme al modelo parlamentario clásico, las Cortes Generales gozan de una situación privilegiada, que desarrolla el Título III de la Norma Suprema. En dicho Título se empieza por afirmar que las Cortes Generales, como expresión del principio democrático, “representan al pueblo español” (art. 66.1 CE) y, en tal calidad, “ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos y controlan la acción del Gobierno” (art. 66.2 CE). Todo ello justifica la concepción de “la ley como expresión de la voluntad popular”, en los términos utilizados por el preámbulo constitucional.

A partir de la misma configuración del art. 1.1 CE, la noción de Estado de derecho se desarrolla igualmente en el Título Preliminar al subrayar que los poderes públicos, al igual que los ciudadanos, “están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico” (art. 9.1 CE). Afirmación que, naturalmente, se refiere a todos los poderes públicos, incluido por tanto el poder legislativo, y para cuya efectividad el constituyente previó la existencia de un órgano específico, el Tribunal Constitucional. La especificidad de dicho órgano se hace visible, en términos sistemáticos, por su regulación en el Título IX de la Constitución, que lo sitúa, pues, al margen de los poderes clásicos del Estado (la Corona, las Cortes Generales, el Gobierno y la Administración y el Poder Judicial: Títulos II a VI), e inmediatamente antes del dedicado a la





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

reforma constitucional (Título X), integrando así el bloque de lo que la doctrina constitucional considera “garantías constitucionales”.

La misma especificidad se desprende de la configuración que de este Tribunal hicieron las propias Cortes Generales al aprobar la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, que, en aplicación del expreso mandato contenido en el art. 165 CE, regula su funcionamiento, “el estatuto de sus miembros, el procedimiento ante el mismo y las condiciones para el ejercicio de las acciones”. En efecto, el artículo primero de dicha ley definió al Tribunal, en términos que nunca han sido discutidos, “como intérprete supremo de la Constitución”, subrayando que “es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido solo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica”, reflejando así explícitamente su posición de garante de la Constitución frente a todos los demás poderes, incluyendo al legislativo, que es un poder constituido sujeto indubitadamente a la Norma Supremo. La centralidad de las Cortes Generales en nuestro Estado constitucional no significa que el ejercicio de sus poderes esté exento o liberado de subordinación a la Constitución, pues esta preside normativamente las actuaciones de todos los poderes públicos y, significadamente, la de aquel que asume la representación de la soberanía nacional y es, además, la institución que escenifica el pluralismo político.

Idéntica posición resulta de la regulación constitucional que encomienda al Tribunal Constitucional las competencias de enjuiciar la constitucionalidad de las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, así como de resolver los recursos de amparo por violación de los derechos y libertades fundamentales previstos en el art. 53.2 CE, “en los casos y formas que la ley establezca”, lo que incluye el recurso de amparo parlamentario contra decisiones o actos sin valor de ley del Congreso de los Diputados, del Senado o de las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas (art. 42 LOTC). Un recurso de amparo este en el que los parlamentarios recurrentes pueden reaccionar frente a la vulneración de derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE, que, como este Tribunal ha tenido ocasión de recordar en innumerables ocasiones, incluyen los de participación en los asuntos públicos, tanto de los ciudadanos (“directamente o por medio de representantes, libremente elegidos”) como de los propios representantes, que tienen derecho a ejercer sus funciones de acuerdo con los requisitos que señalen las leyes, de acuerdo con la interpretación que de esos derechos fundamentales ha venido haciendo este Tribunal desde sus primeras resoluciones.

La expresa voluntad del constituyente sitúa al Tribunal Constitucional como garante último del equilibrio de poderes constitucionalmente establecido, incluyendo por tanto la posibilidad de limitar la capacidad de actuación del legislador cuando este exceda de los márgenes constitucionales, siempre según la interpretación que de los mismos haga, en el ejercicio de su



irrenunciable responsabilidad constitucional, este Tribunal. Como hemos tenido ocasión de recordar, en otro contexto, en la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 3 b), “al legislador le corresponde respetar los límites materiales y formales del texto constitucional, y a este Tribunal controlar, en su función de intérprete supremo, el cumplimiento de estos límites”. Pues lo contrario supondría, como declaramos en la STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 3, “no solo admitir una zona inmune al control de constitucionalidad, sino también hacer dejación de nuestra función en el ámbito tan decisivo para la propia supremacía de la Constitución como la jurisdicción de este Tribunal”. De modo que “dejar en manos del legislador orgánico la concreción [del modelo constitucional de nuestra jurisdicción] y renunciar a controlarla no se correspondería, en efecto, con la pretensión del constituyente de crear un órgano de control de constitucionalidad con amplias competencias y de garantizar su eficacia”. En suma, la doble vinculación del Tribunal Constitucional al texto constitucional y a su Ley Orgánica no “puede interpretarse en el sentido de impedir el control de constitucionalidad de nuestra ley reguladora, puesto que ello supondría rechazar la vigencia del principio de supremacía constitucional en la fase creativa del Derecho, es decir, frente al legislador”. Este no puede dejar de tener en cuenta que en un Estado de Derecho (art. 1.1 CE) resulta inexcusable el respeto escrupuloso de las normas que rigen los procedimientos, incluido por supuesto el legislativo, pues todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), correspondiendo al Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1 LOTC) velar por el cumplimiento de esas reglas procedimentales, que se conforman como garantías del modo en que los poderes públicos han de actuar.

Por otro lado, la cuestión planteada en el presente recurso de amparo trasciende del mero enjuiciamiento de la vulneración del derecho de participación política de los recurrentes, pues la incorporación de las enmiendas núms. 61 y 62 afecta indubitadamente al bloque de la constitucionalidad, en cuanto están en juego las reglas de designación de los magistrados del Tribunal Constitucional y se modifica el sistema mismo de renovación establecido en el art. 159.3 CE y consecuentemente, la propia jurisdicción constitucional que este Tribunal, pieza esencial de toda la estructura constitucional, está llamado a preservar, como expresamente dispone el art. 4.1 LOTC.

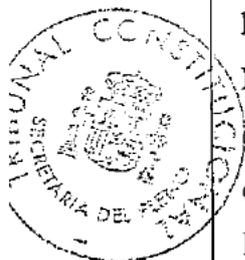
6. Conviene asimismo advertir que la cuestión controvertida en el presente recurso de amparo no afecta en lo más mínimo al ejercicio de la función legislativa del Parlamento en cuanto al contenido material de las enmiendas núms. 61 y 62, presentadas por los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, e incorporadas en el texto de la referida Proposición de Ley Orgánica, aprobada por el Pleno del Congreso de



los Diputados en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022, cuya inconstitucionalidad, en su caso, podría ser discutida después de su aprobación definitiva por las vías del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad, sino que nuestro escrutinio habrá de ceñirse, en el momento de resolver sobre el fondo del recurso de amparo, a comprobar si la tramitación del procedimiento legislativo se ajustó en este caso a los principios que, conforme a su normativa reguladora y a la interpretación que de la misma viene haciendo este Tribunal, han de presidirlo. Y ello en garantía no solo del derecho de la mayoría parlamentaria a adoptar las decisiones que legítimamente le corresponden, sino también del derecho de las minorías a participar en los procesos de formación de la ley, expresión, como se ha dicho, de la voluntad popular que ha de integrar, a través precisamente del procedimiento legislativo, la expresión del pluralismo político, elevado por el art. 1.1 CE a la categoría de “valor superior” de nuestro ordenamiento jurídico.

Una de las formas en que la confrontación entre posiciones mayoritarias y minoritarias ha llegado a la jurisdicción constitucional ha sido, como recuerda la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3, a través del planteamiento de recursos de amparo parlamentarios (art. 42 LOTC), por parte de los grupos minoritarios, frente a las decisiones adoptadas por los órganos parlamentarios, cuando estas han sido consideradas como restrictivas de los derechos de participación política de los integrantes de aquellos grupos. En todas las ocasiones, la doctrina constitucional ha puesto de relieve la necesidad de asegurar el adecuado ejercicio de la función de representación política de las minorías parlamentarias en la oposición, pues el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5), propugnado por el art. 1.1 CE como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico (STC 115/2019, FJ 3, citando las SSTC 86/1982, de 23 de diciembre; 99/1987, de 11 de junio; 20/1990, de 15 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 217/1992, de 1 de diciembre; 27/2018, de 5 de marzo, y 25/2019, de 25 de febrero).

Teniendo presente lo anterior, y a los exclusivos efectos de pronunciarnos sobre la procedencia de la admisión a trámite del presunto recurso de amparo (primer inciso del art. 50.1 LOTC), procede señalar, como ya hemos indicado, que la alegada vulneración del derecho de los diputados recurrentes al ejercicio del cargo representativo de conformidad con lo establecido en la ley (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en comicios periódicos por sufragio universal (art. 23.1 CE), 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).

En efecto, es preciso traer a colación nuestra consolidada doctrina sobre la relevancia constitucional del derecho de enmienda de los parlamentarios, considerado reiteradamente como una facultad integrante del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes políticos y, por tanto, como reflejo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de aquellos (art. 23 CE).

Como señalara la citada STC 119/2011, FJ 6, al resolver un recurso de amparo presentado, en aquella ocasión, por senadores de varios grupos parlamentarios: “Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto. En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada”.

Por eso concluyó en aquel caso la citada STC 119/2011, FJ 9, que “con la admisión a trámite como enmiendas de unas propuestas de modificación del Código penal que no guardaban relación material alguna con el contenido de la ley” entonces afectada, “los recurrentes vieron 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”

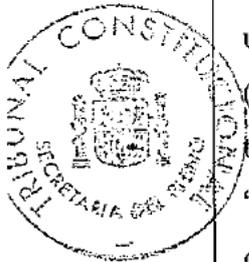




TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

sobre dicha ley, “frente a la que no pudieron tomar una postura que se concretase en propuestas de enmienda o veto. Es más, al violentar la posición institucional del Senado, entendida como conjunto de competencias y facultades, se ha lesionado también el derecho de los Senadores recurrentes a ejercer sus funciones en el marco del procedimiento legislativo establecido por la Constitución. La calificación como enmiendas de lo que, por carecer de relación alguna de homogeneidad con el texto enmendado, suponía en verdad una iniciativa legislativa nueva, impidió a los recurrentes utilizar los mecanismos previstos en el art. 90.2 CE, que constituyen la esencia de su función representativa como senadores”. Razonamiento que llevó a otorgar el amparo solicitado por los recurrentes, reconociendo su derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), vulnerado por la indebida admisión a trámite de unas enmiendas que no guardaban la mínima relación de homogeneidad que debe existir entre las enmiendas y la iniciativa legislativa que se pretende modificar. Es evidente que, aunque el concreto pronunciamiento de la STC 119/2011 se refiere a un supuesto de enmiendas presentadas en el Senado, la doctrina que fija en esa sentencia (reiterada en las SSTC 136/2011 y 172/2020), se proyecta igualmente sobre la presentación y tramitación de enmiendas en el Congreso de los Diputados, en el sentido ya expresado de que “una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado” (STC 119/2011, FJ 6). Conviene recordar que las Cortes Generales, que representan al pueblo español, están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado (art. 66.1 CE) y que la doctrina sentada reiteradamente por este Tribunal se extiende a ambas Cámaras.

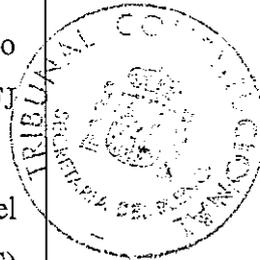
Ciertamente, en la actual configuración del recurso de amparo, tras la reforma operada en virtud de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, aunque este mantiene su caracterización como recurso orientado primordialmente a reparar las lesiones causadas en los derechos fundamentales y libertades públicas del demandante susceptibles de amparo, para su admisión a trámite por este Tribunal ya no es suficiente la mera lesión de un derecho fundamental o libertad pública del recurrente tutelable en amparo [arts. 53.2 y 161.1 b) CE y 41 LOTC], sino que además es indispensable la especial trascendencia constitucional del recurso [art. 50.1 b) LOTC], que puede concurrir, entre otros supuestos, cuando el asunto suscitado “trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios” [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, letra g)].



Los recursos de amparo parlamentarios (art. 42 LOTC), como lo es el que nos ocupa, tienen una particularidad relevante respecto del resto de los recursos de amparo, porque el marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales es más estrecho, al carecer de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados. La doctrina de los *interna corporis acta*, que sustenta este marco de garantías, y según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios, ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE); y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (SSTC 10/2018, de 5 febrero, FJ 2, 27/2018, de 5 de marzo, FJ 2, y 15/2022, de 8 de febrero, FJ 2, entre otras muchas).

Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal aprecia, como se ha adelantado, que en el presente recurso de amparo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) como consecuencia de que la cuestión planteada es de “relevante y general repercusión social”, que, además, tiene “unas consecuencias políticas generales” [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, letra g)]. 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.

La especial naturaleza de este Tribunal viene determinada por su singular configuración dentro del entramado institucional definido por la propia Constitución y por su Ley Orgánica. Se trata de un órgano “único en su orden” (art. 1.2 LOTC), a quien se atribuye en exclusiva un ámbito funcional que le coloca en una posición desde la que puede ejercer un control real y efectivo sobre la actuación desplegada por los tres poderes del Estado. De esta forma, se puede decir que los poderes del Estado depositan en los integrantes del Tribunal Constitucional la facultad de control de sus propias actuaciones, otorgando la necesaria fuente legitimadora que permite al tribunal corregir la actividad llevada a cabo por unos poderes del Estado que poseen su propia fuente de legitimación democrática.



7. Los demandantes de amparo han solicitado la suspensión cautelar *inaudita parte*, de acuerdo con el art. 56.6 LOTC, de la eficacia de los acuerdos parlamentarios impugnados, alegando que la continuación de la tramitación legislativa, en lo que atañe a las enmiendas núms. 61 y 62 planteadas a la referida Proposición de Ley Orgánica, produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo.

En el ejercicio de las funciones de garantía del orden constitucional que le han sido directamente encomendadas por el constituyente y desarrolladas por el legislador orgánico, este Tribunal, “en supuestos de urgencia excepcional”, puede suspender, total o parcialmente, los efectos del acto impugnado en amparo en la resolución de la admisión a trámite del recurso de amparo (art. 56.6 LOTC) “siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona” (art. 56.2 LOTC).

Esta facultad del Tribunal aparece estrechamente ligada con la finalidad reparadora del recurso de amparo constitucional, como recurso orientado primordialmente a reparar las lesiones causadas en los derechos fundamentales y libertades públicas del demandante susceptibles de amparo. En efecto, el recurso de amparo se configura como un procedimiento para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas a que se refiere el art. 53.2 CE, de suerte que, para lograr la reparación del derecho o libertad vulnerados no basta con declarar que se ha producido esa vulneración, en el caso de otorgamiento del amparo, sino que han de adoptarse también las medidas necesarias para el restablecimiento del recurrente en la integridad del derecho o libertad vulnerado, de conformidad con lo previsto en el art. 55.1 LOTC.

En la Constitución Española de 1978, como en todas las Constituciones normativas, los derechos fundamentales y libertades públicas son el núcleo definidor de su identidad, y en la nuestra el constituyente ha conferido al Tribunal Constitucional la misión de salvaguardarlos en última instancia, lo que significa hacerlos reales y efectivos y no meramente nominales, por la que la reparación y el restablecimiento del derecho, cuando ha sido vulnerado, es la finalidad de su jurisdicción.

La adopción de la medida de suspensión sirve, como resulta del citado art. 56.2 LOTC, 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*). Con todo, es doctrina constitucional reiterada que la regla general es la no suspensión del acto impugnado en amparo (art. 56.1 LOTC), por lo que la adopción de la suspensión del acto, cuando su ejecución produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al recurso de amparo (art. 56.2 LOTC), se configura como una medida de



carácter excepcional y de aplicación restrictiva (por todos, AATC 117/2015, de 6 de julio, FJ 1, 59/2017, de 24 de abril, FJ 1, y 67/2021, de 21 de junio, FJ 1).

De igual modo ha declarado este tribunal (AATC 89/2020, de 9 de septiembre, FJ 5, 127/2020, de 21 de octubre, FJ 2, o 146/2020, de 17 de noviembre, FJ 3) que “la adopción de medidas cautelares solicitadas *inaudita parte* según el art. 56.6 LOTC, es manifestación de una facultad excepcional dentro de un supuesto ya de por sí excepcional, que exige la concurrencia de una urgencia excepcional”.

Ambos aspectos, la irreversibilidad del perjuicio y la urgencia excepcional de la medida, en los supuestos en que este Tribunal la ha acordado (así, entre otros, AATC 213/2019, de 9 de julio, 50/2010, de 20 de abril, 59/2010, de 25 de mayo, y 18/2012, de 30 de enero, así como en particular el ATC 134/2017, de 5 de octubre), se hallan íntimamente conectados, toda vez que, a la necesidad de tratarse de un supuesto en que proceda dejar en suspenso la ejecución de un acto que goza de presunción de constitucionalidad y legalidad porque se acredite la concurrencia de un perjuicio irreparable que haría ineficaz la eventual concesión del amparo, se ha de unir la circunstancia de que la medida cautelar es adoptada por el Tribunal Constitucional sin audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal, pues así lo dispone el art. 56.6 LOTC, que faculta al Tribunal para hacerlo concurran dichos requisitos, siempre con el objetivo de que el amparo no pierda su finalidad, es decir, que no se convierta en meramente ilusorio y no permita, por tanto, el pleno restablecimiento del derecho fundamental vulnerado.

Por todo ello, es preciso que concurran en el supuesto de hecho un conjunto de circunstancias que permitan conformar una conexión entre aquellos dos aspectos. Así lo apreciamos en el citado ATC 134/2017, de 5 de octubre, en el que este Tribunal admitió a trámite el recurso de amparo y acordó la suspensión cautelar *inaudita parte*, en virtud del art. 56.6 LOTC, solicitada por los diputados entonces recurrentes, que alegaban que su derecho de participación política (art. 23.2 CE) había sido lesionado por el abuso de la mayoría en el Parlamento de Cataluña, al admitir la mesa de esta Cámara la solicitud de convocatoria de pleno ordinario el día 9 de octubre de 2017, con objeto de valorar los resultados del inconstitucional referéndum del día 1 de octubre y sus efectos. Ciertamente el asunto planteado en el presente recurso de amparo guarda innegables diferencias con el referido recurso de amparo en el que se dictó el ATC 134/2017, y también es ontológicamente distinto de aquellos en los que este Tribunal ha aplicado el criterio del *fumus boni iuris* como juicio determinante de la decisión de mantenimiento de la suspensión de vigencia de una norma impugnada en un recurso de inconstitucionalidad (por todos, AATC 94/2018, de 18 de septiembre, y 112/2022, de 13 de julio). No obstante, la ausencia de un precedente idéntico no impide, claro está, a este Tribunal la adopción de la medida cautelar



inaudita parte, prevista en el art. 56.6 LOTC, siempre que concurren los requisitos necesarios para ello atendiendo a las circunstancias concretas. En todo caso, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no limita ni circunscribe el alcance de las medidas que puede adoptar este Tribunal para garantizar la efectividad de un derecho fundamental cuando concurren dichos requisitos que seguidamente pasamos a examinar.

8. En el supuesto que nos ocupa es posible apreciar desde luego la concurrencia de los dos elementos anteriormente enunciados, la irreversibilidad del perjuicio y la urgencia excepcional, para la adopción de la medida cautelar, conforme al art. 56.6 LOTC, atendidos los siguientes aspectos, que singularizan al presente supuesto.

La excepcionalidad del caso se pone de manifiesto, ante todo, por la extraordinaria celeridad con la que se sucedieron los trámites parlamentarios. En tan estrecho margen de seis días, los que van del 9 al 15 de diciembre de 2022, se produjo la presentación y registro de las enmiendas objeto del recurso, haciéndolo además en el último día y en instantes inmediatamente precedentes a la finalización del plazo. Seguidamente, el día 12 de diciembre, se acogieron aquellas enmiendas por la mesa de la Comisión de Justicia para su posterior debate y aprobación. En el mismo día los ahora recurrentes solicitaron la reconsideración de aquella decisión. Esta solicitud de reconsideración no fue objeto de respuesta motivada alguna por la mesa de la Comisión de Justicia, que, sin ofrecer, por ello, razón alguna de su silencio, y haciendo caso omiso de la advertencia de los letrados de las Cortes Generales, acordó, en cambio, convocar 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, sin posibilidad alguna de presentar enmiendas de contrario. En la citada sesión, celebrada en apenas una hora y veinte minutos (entre las 9:05 y las 10:25 minutos), se concedió a los portavoces de los grupos parlamentarios un período de intervención de cinco minutos a cada uno para defender sus posiciones al texto completo de la proposición de ley orgánica debatida. Después se pasó, sin solución de continuidad y sin posibilidad alguna de debate separado de aquellas enmiendas, a la votación y aprobación final en la Comisión del texto de la Proposición de Ley Orgánica. Finalmente, las enmiendas impugnadas quedaron integradas en el texto final de dicha proposición de ley, que fue finalmente aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión del 15 de diciembre de 2022.

Del anterior *iter* procedimental es posible extraer las siguientes conclusiones:

En primer lugar, el debate sobre la toma en consideración de la Proposición de Ley Orgánica en el Pleno de la Cámara giró, lógicamente, sobre el contenido inicial de la misma, en



la que no constaban, claro es, las enmiendas núms. 61 y 62. Abierto el trámite de presentación de enmiendas a la totalidad, que únicamente puede ser de texto alternativo (art. 126.5 RCD), tuvo lugar el correspondiente debate en el Pleno, en el que fueron rechazadas tales enmiendas de totalidad, sin que se suscitase la incorporación de modificaciones ajenas al contenido inicial de la Proposición de Ley Orgánica.

En segundo lugar, por tanto, los recurrentes no tuvieron anterior conocimiento, ni pudieron prever que las enmiendas núms. 61 y 62 fueran a ser presentadas, toda vez que se registraron en el Congreso de los Diputados el último día del plazo previsto para la presentación de enmiendas parciales y en el último momento, antes del cierre del registro.

En tercer lugar, en el inmediato día hábil posterior al de la presentación de las enmiendas, la mesa de la Comisión de Justicia aceptó su incorporación al informe de la ponencia para someterlas a la ulterior deliberación y votación que se iba a celebrar al día siguiente por la mañana. Y lo hizo aún a pesar del informe de los letrados de las Cortes Generales que argumentaban que debía rechazarse dicha incorporación por resultar contraria a la doctrina constante del Tribunal Constitucional sobre la homogeneidad de las enmiendas.

En este punto, cobra especial relevancia en el presente supuesto, a efectos de valorar el perjuicio irreversible alegado, que, ante la admisión a trámite de las enmiendas por la mesa de la Comisión de Justicia, aquel mismo día los recurrentes solicitaron la reconsideración de esa decisión, sin que hasta la fecha hayan recibido respuesta motivada alguna a su petición.

Por tanto, los actores no han podido disponer en la práctica de ningún recurso efectivo con el que hacer frente a la decisión de la Mesa de la Comisión de Justicia para poder impugnar aquella decisión. La solicitud de reconsideración, prevista, con carácter general, en el art. 31.2 RCD, en relación con el núm. 4 del apartado 1º del mismo art. 31 RCD, no ha sido resuelta, de tal manera que la formalización de aquella por los recurrentes ha resultado de hecho ineficaz para que el órgano parlamentario se pronunciase sobre la procedencia de la reconsideración.

El art. 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en interpretación que, de modo general, ha hecho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, requiere que se disponga de un recurso que permita que las autoridades nacionales competentes se enfrenten a las reclamaciones de vulneraciones de derechos. Un recurso es efectivo solo si es accesible y adecuado y por ello si puede tener efectos jurídicos. Debe ser adecuado no solo desde el punto de vista teórico, sino también en la práctica, y debe ser efectivo tanto en la práctica como en la aplicación de la ley, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada caso. Así lo ha señalado dicho Tribunal al destacar que “el artículo 13 del Convenio garantiza la existencia en el derecho interno de un recurso que permita alegar los derechos y libertades del Convenio tal y como los consagra. En



consecuencia, esta disposición exige un recurso interno que permita examinar el contenido de una ‘queja defendible’ al amparo del Convenio y de ofrecer la compensación adecuada” [por todas la STEDH (Gran Sala) N.D. y N.T. contra España de 13 de febrero de 2020, AP 240]. Igualmente, el citado Tribunal ha declarado también que “[l]a ‘eficacia’ de un ‘recurso’ en el sentido del artículo 13 no depende de la certeza de un resultado favorable para el solicitante. Tampoco la ‘autoridad’ a que se refiere dicha disposición tiene que ser necesariamente una autoridad judicial; pero si no lo es, sus facultades y las garantías que otorga son relevantes para determinar si el recurso ante él es efectivo. Además, incluso si un único recurso por sí solo no satisface completamente los requisitos del artículo 13, el conjunto de recursos previstos en el derecho interno puede hacerlo (véase, entre muchas otras, la sentencia del asunto *Silver y otros c. Reino Unido* de 25 de marzo de 1983, § 113, y sentencia en el asunto *Chahal contra Reino Unido* de 15 de noviembre de 1996, § 145)” [STEDH 26 de octubre de 2020, asunto *Kudla c. Polonia*, § 157].

En el presente caso, como se ha dicho, la solicitud de reconsideración, formulada en tiempo y forma, no fue respondida por la mesa de la Comisión de Justicia, que acordó proseguir con la tramitación de las enmiendas núms. 61 y 62, de tal manera que impidió toda posibilidad de defensa a los recurrentes sobre dichas enmiendas.

Además, la celeridad que imprimió la mesa de la Comisión de Justicia en la tramitación del procedimiento legislativo, que siguió dos días más tarde con la convocatoria del Pleno en el Congreso de los Diputados, impidió a los recurrentes deliberar sobre las enmiendas impugnadas para poner de manifiesto su parecer y criterios sobre las mismas. El único debate que tuvo lugar en el seno de la Comisión lo fue en un único turno de defensa por cada grupo parlamentario, respecto del conjunto de las enmiendas formuladas a la Proposición de Ley orgánica de referencia y con una intervención de apenas cinco minutos por cada portavoz de los grupos parlamentarios enmendantes.

Por último, otro tanto sucedió ya en el Pleno del Congreso, en el que no se permitió el debate particularizado de las disposiciones de la Proposición de Ley Orgánica en cuestión, sino que el debate y posterior votación lo fue del dictamen de la Comisión, en el que ya se habían incorporado las enmiendas núms. 61 y 62.

Todos los aspectos destacados ponen de manifiesto que los recurrentes no tuvieron, en el trámite parlamentario ningún medio de reaccionar contra la actuación parlamentaria que consideraban lesiva de su derecho al ejercicio de sus funciones representativas (art. 23.2 CE). El medio, la forma y el procedimiento seguidos resultan inequívocamente desconocedores, y por ello cercenadores, de este derecho fundamental, que es la clave de bóveda del Estado democrático

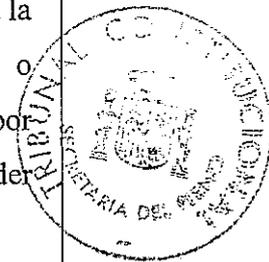


(art. 1.1 CE), al haberse mermado de tal manera dicho derecho fundamental que queda sencillamente negado, borrado por la actuación de la mesa de la Comisión de Justicia. Por ello, solamente el recurso de amparo les puede proporcionar ahora la oportunidad de invocar, sin merma irreversible de su *ius 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.

Las enmiendas en cuestión afectan a dos leyes orgánicas tan relevantes como las del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial y se sustancian en el trámite de una iniciativa legislativa totalmente diferente, como es la de modificación del Código Penal, lo que permite justificadamente cuestionar que tales enmiendas, que afectan a instituciones capitales para nuestro Estado de Derecho, posean una correlación material o lógica con la iniciativa legislativa que se pretende enmendar. En el concepto que este Tribunal ha sentado del bloque de constitucionalidad, resulta indiscutible que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es parte sustantiva del mismo, pero es que, además, las modificaciones contenidas en las enmiendas a la misma impugnadas por los recurrentes en amparo se refieren, no a aspectos procesales o adjetivos, sino a la composición e integración del Tribunal Constitucional que está definida por el art. 159 CE, afectado asimismo por la reforma pretendida de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

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). Dicho de otro modo, de proseguir la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa en esos términos hasta su aprobación por el Pleno del Senado, la situación generada en el Congreso por la vulneración de derechos fundamentales garantizados por el art. 23 CE denunciada por los diputados recurrentes devendría irreversible, ya que esa lesión se habría consumado una vez aprobada la Proposición de Ley Orgánica; el eventual otorgamiento del amparo tendría entonces una eficacia meramente declarativa, ya no reparadora.

9. Por lo demás, desde la perspectiva de la necesaria ponderación que, a estos solos efectos, debe realizar este Tribunal entre la irreparabilidad de los perjuicios que, para el recurrente, se derivarían de la no adopción de la medida solicitada y la perturbación que la medida pueda causar para otros bienes jurídicos protegidos, no se aprecia quiebra alguna del canon de constitucionalidad propio del principio de proporcionalidad [SSTC 62/1982, de 15 de octubre,





TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

FFJJ 3 y 5; 160/1987, de 27 de octubre, FJ 6; 177/2015, de 22 de julio, FJ 2, y 112/2016, de 20 de junio, FJ 2; STC 122/2021, de 2 de junio, FJ 10 E); doctrina recientemente reiterada en la STC 66/2022, de 2 de junio, FJ 5, B)].

Ciertamente, el principio de autonomía parlamentaria y la inviolabilidad de las Cortes Generales constituye un interés constitucionalmente legítimo que debe ser tenido en cuenta como factor en el juicio de proporcionalidad que debe preceder a la valoración de si procede adoptar esta medida, sin trámite de audiencia previo, como es el caso de la que se nos solicita, conforme al art. 56.6 LOTC. Pero la centralidad de las Cortes Generales en nuestra democracia constitucional no comporta que puedan ejercer las funciones que les atribuye el art. 66 CE sin estricto respeto a la Norma Suprema.

Importa recordar de nuevo, como ya se hizo en la STC 259/2015, de 2 de diciembre, FJ 5 -en un contexto distinto, pero que puede ser trasladable a este caso desde la perspectiva de los principios generales- que “en el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda”, pues “la legitimidad de cualquier actuación del poder público se basa en su conformidad con la Constitución, que tiene, precisamente, su fundamento en el principio democrático (art. 1.1 CE)”. Y es que en el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4, “requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella”.

Sin embargo, el cúmulo de circunstancias de hecho anteriormente expuestas, nos llevan, en el presente caso, a tomar una decisión que, conforme al canon de proporcionalidad anteriormente señalado, resulta adecuada para la preservación de la efectividad cautelar del derecho fundamental invocado.

Así, 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, como se ha expuesto, 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).

10. En consecuencia, en el presente caso el Pleno del Tribunal Constitucional aprecia la urgencia excepcional a que se refiere el art. 56.6 LOTC, toda vez que, de no otorgarse la suspensión interesada, se produciría un perjuicio de imposible o muy difícil reparación que haría perder su finalidad al recurso de amparo. Una vez que el Pleno del Congreso de los Diputados ha aprobado en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022 los preceptos que modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducidos en 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”, que derivan de las enmiendas núms. 61 y 62, presentadas por los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, cuya admisión impugna en el presente recurso de amparo, la tramitación parlamentara prosigue en el Senado, estando prevista la votación en el Pleno a celebrar a partir del día 20 de diciembre de 2022. La aprobación del texto legal consumaría de manera irreversible la vulneración de derechos fundamentales alegados por los diputados recurrentes, de suerte que un eventual otorgamiento del amparo solo podría tener un alcance meramente declarativo, por completo desprovisto de eficacia reparadora, lo que equivale a su frustración.

Por otra parte, la medida cautelar adoptada no ocasiona una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de terceros, pues la suspensión de la tramitación parlamentaria en el Senado de los preceptos que modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducidos en la referida Proposición de Ley Orgánica aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022 y que derivan de las citadas enmiendas núms. 61 y 62, a las que los recurrentes reprochan la lesión de sus derechos, no imposibilita que las Cortes Generales puedan utilizar los procedimientos legislativos previstos en los reglamentos de las Cámaras para dar cauce, dentro de los límites constitucionales, a las iniciativas legislativas que se pretenden plantear mediante las referidas enmiendas. El interés constitucional que exige la protección por parte de este Tribunal es la vigencia de la Constitución en su totalidad.

Por todo lo expuesto, el Pleno



## ACUERDA

1º Recabar para sí, a propuesta del presidente del Tribunal Constitucional, el conocimiento del presente recurso de amparo, conforme al art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2º Admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) como consecuencia de que la cuestión planteada es de “relevante y general repercusión social”, que, además, tiene “unas consecuencias políticas generales” [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, letra g)].

3º Tener por comparecidos, en calidad de parte demandante, a los diputados y diputadas del grupo parlamentario Popular firmantes de la demanda de amparo. Emplazar al Congreso de los Diputados, por conducto de su presidenta, para que comparezca en este proceso constitucional por plazo de diez días, en calidad de parte demandada en el procedimiento. Igualmente, póngase en conocimiento del Ministerio Fiscal la admisión a trámite de este recurso, a los efectos de su intervención en el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 47.2 LOTC.

4º Tener por personados, por ostentar interés legítimo, en la condición de coadyuvantes de la parte demandada, de conformidad con el art. 47.1 LOTC, a don Jaume Asens Llodrà, diputado y presidente del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, a don Txema Guijarro García, diputado y secretario general del mismo grupo parlamentario, a don Pablo Echenique Robba y don Enrique Santiago Romero, diputados y portavoces principal y adjunto de dicho grupo, así como a doña María Isaura Leal Fernández, diputada y secretaria general del grupo parlamentario Socialista de las Cortes Generales, a doña María Fernández Álvarez, senadora y portavoz adjunta del grupo parlamentario Socialista en el Senado, a don Felipe Jesús Sicilia Alférez, diputado del grupo parlamentario Socialista y presidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, y a don Roberto Uriarte Torrealday, diputado del grupo parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común y vicepresidente de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

No obstante, dichos coadyuvantes carecen en este momento procesal de legitimación para instar la recusación de los magistrados del Tribunal Constitucional, por no estar constituida la relación jurídico-procesal, sin que ello comporte la vulneración del derecho al juez imparcial que garantiza el art. 24.2 CE. En consecuencia, procede inadmitir a trámite las recusaciones planteadas.

5º Requerir con carácter urgente al Congreso de los Diputados, por conducto de su presidenta, para que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones.

6º Suspender cautelarmente, conforme al art. 56.6 LOTC, la tramitación parlamentaria de los preceptos que modifican la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, introducidos en 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", que derivan de las enmiendas núms. 61 y 62, presentadas por los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, e introducidas en el texto de la referida Proposición de Ley Orgánica, aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2022, y que se corresponden con las disposiciones transitorias cuarta y quinta y con la disposición final primera y segunda apartado 4.

7º Abrir pieza separada y conceder un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y demás partes personadas para que efectúen alegaciones respecto al mantenimiento de la medida cautelar de suspensión acordada.

8º Notificar la parte dispositiva de la presente resolución, sin perjuicio de la notificación de la resolución íntegra una vez redactada, así como los votos particulares anunciados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus respectivas Presidencias, así como a la parte demandante, a los personados en la condición de coadyuvantes de la parte demandada y al Ministerio Fiscal.

9º Publíquese este auto en el "Boletín Oficial del Estado".

Madrid, a diecinueve de diciembre de 2022.

