

N.º de recurso de amparo 8263-2022

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

PLENO

D^a. **Virginia Aragón Segura**, Procuradora de los Tribunales - colegiada n.º 1040 -, en nombre y representación de Dña. **MARIA ISAURA LEAL FERNÁNDEZ**, diputada y Secretaria General del **Grupo Parlamentario Socialista**, con domicilio ella en la C/ la Carrera de San Jerónimo, número 40 de Madrid, cuyas demás circunstancias constan ya en este procedimiento, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho,

DICE

PRIMERO.- Como continuación de nuestro escrito de personación en este procedimiento del día 14 de diciembre reiteramos que nos sea conferido trámite de alegaciones en relación con la solicitud de medidas cautelares planteada en este procedimiento por el Grupo Parlamentario Popular, en su escrito de 14 de diciembre, y, según informaciones reiterado el día 16 de diciembre, en relación con la tramitación legislativa de la Proposición de Ley 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 ánimo de reiteración se recuerda que la legitimación para ser parte en este procedimiento se fundamenta en el artículo 47 de Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC). Es evidente el interés legítimo de los aquí firmantes en relación con las medidas cautelares solicitadas, dado que la adopción de las mismas tiene una incidencia directa en el derecho fundamental reconocido en el artículo 23 de la Constitución, que se vería violentado en el caso de no proseguir el procedimiento legislativo tal y como el mismo se ha previsto por las Cortes Generales y sus órganos de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en los Reglamentos de la Cámara.

SEGUNDO. - Por ello, de nuevo, se solicita que no se adopte medida cautelar alguna en relación con la tramitación de la Proposición de Ley 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.

A mayor abundamiento, en relación con la solicitud de medidas cautelarísimas del artículo 56.6 de la LOTC se debe señalar que la apertura de un proceso inaudita parte en el que se solicitan medidas de profunda gravedad, como se acreditará a continuación, genera una situación de profunda indefensión en aquellas partes que han participado en el procedimiento legislativo cuestionado, como es nuestro caso.

Como ha dicho la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Auto 17270/2021, de 14 de mayo de 2021, el sistema cautelar posterga el principio básico de contradicción y la plenitud del derecho de defensa de las partes afectadas, en tanto que se posibilita la adopción de una medida cautelar sin oír a los implicados.

La solicitud planteada por el Grupo Parlamentario Popular pretende soslayar la aplicación del principio de contradicción que resulta inherente tanto a los procedimientos legislativos como a los procesos jurisdiccionales. Mientras que las Cortes Generales han mantenido la normalidad reglamentaria en la tramitación legislativa objeto de recurso y han respetado los derechos de todas las formaciones políticas y los principios de contradicción, debate y transparencia, se busca que el Tribunal Constitucional emita un pronunciamiento ignorando estos pilares básicos del Estado democrático y de Derecho.

TERCERO. - La solicitud de denegación de medida cautelar alguna se motiva en los siguientes fundamentos de derecho:

1. Perturbación grave de los intereses generales

En primer lugar, y como ya avanzamos en nuestro anterior escrito, es doctrina asentada del Tribunal Constitucional que la suspensión puede denegarse “cuando de ella pueda

seguirse perturbación grave de los intereses generales, o de los derechos fundamentales o de las libertades públicas de un tercero”. (por todos, Auto 18/2022, de 11 de febrero). Es decir, el Tribunal Constitucional ha establecido de manera clara, reiterada y sin contradicciones que la adopción de la medida cautelar queda condicionada a que la misma no afecte gravemente a intereses constitucionalmente protegidos.

En el caso que nos ocupa, la eventual adopción de la medida cautelar solicitada por los recurrentes supondría una de las más graves perturbaciones a los intereses generales. Los recurrentes solicitan que se suspenda una tramitación legislativa en las Cortes Generales, primero en relación con el Congreso de los Diputados y ahora en relación con el Senado. El artículo 66 de la Constitución establece en apartado primero que “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado” y continúa en su apartado segundo “Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado (...)”.

Los recurrentes pretenden que se dicte una medida cautelar que supondría paralizar la primera facultad que tienen las Cortes Generales atribuida en nuestra Constitución.

Ha dicho el Tribunal Constitucional en su Sentencia 24/1990, de 15 de febrero, que “El derecho de sufragio activo y el pasivo son aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto

(arts. 68.1 y 69.1 C.E.), conforme al cual se realizan las elecciones generales para las dos Cámaras de las que se componen las Cortes Generales (art. 66.1 C.E.), que en su doble condición de representantes del pueblo español (art. 66.1 C.E.) en quien reside la soberanía (art. 1.2 C.E.), y de titulares de la potestad legislativa (art. 66.2 C.E.) hacen realidad el principio de toda democracia representativa, a saber, que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas, o dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico”.

Pretenden los recurrentes paralizar la tramitación de una Proposición de Ley que ha cumplido todos los trámites previstos en el Reglamento del Congreso y que se sustancia ahora en el Senado de acuerdo con los acuerdos y decisiones adoptados en sus órganos de Gobierno, Mesa y Junta de Portavoces. Es decir, se solicita la adopción de una medida tan excepcional como una cautelarísima que afectaría de lleno al ejercicio de las funciones representativas que corresponden al órgano depositario de la soberanía popular. Es imposible sostener que no existe perturbación grave de los intereses generales o de los derechos fundamentales o de las libertades públicas de un tercero. Es más, en este caso, se producen al mismo tiempo las dos causas para no adoptar una medida cautelar: se perturba el funcionamiento de las Cortes Generales y se violenta los derechos de los parlamentarios garantizados por el artículo 23 de la Constitución.

2. Tramitación parlamentaria acorde a Derecho

La Proposición de Ley respecto a la que se pretende la adopción de la medida cautelar ha seguido una tramitación parlamentaria que ha cumplido todas las fases reglamentariamente exigibles. La tramitación se ha llevado a cabo mediante el procedimiento de urgencia, que está previsto en la norma reglamentaria (artículo 93.1) y ha sido utilizado en decenas de ocasiones para la tramitación de proposiciones de ley. Aceptar la suspensión de la tramitación de esta iniciativa afectaría gravemente a las facultades que integran el *ius in officium* de los diputados y senadores y que conforman el bloque de las funciones parlamentarias, sin cuyo despliegue resultaría imposible el ejercicio del propio derecho del representante e indirectamente tampoco la materialización del derecho de participación política de los ciudadanos.

No se debe olvidar que esta Proposición de Ley ha sido debatida, votada y aprobada por la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados en su sesión del 13 de diciembre. Y, lo que es aún más significativo, el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del 15 de diciembre, debatió el Dictamen de la Comisión con las enmiendas incorporadas en el curso de la tramitación y culminó la aprobación de la iniciativa legislativa mediante una votación de conjunto en la que 184 diputados y diputadas votaron a favor de la misma.

Durante esta tramitación no ha habido vulneración alguna de los derechos de los parlamentarios, que han tenido en diferentes fases la posibilidad de enmendar, de transar y de separar las votaciones tanto de las enmiendas como de los diferentes textos que se iban sometiendo a su consideración. Los grupos parlamentarios han hecho uso de estas facultades como han considerado oportuno y sin ninguna limitación en cada una de las fases del procedimiento. En la mencionada sesión plenaria se votaron enmiendas vivas (que ya habían sido rechazadas en Comisión) de hasta cuatro grupos parlamentarios que representan a siete formaciones políticas y que posibilitaban el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 118 del Reglamento de la Cámara a presentar enmiendas de transacción. A mayor abundamiento, en la votación en Pleno del Dictamen de la Comisión de Justicia se permitía la votación separada de las diferentes partes del mismo y, de hecho, a solicitud de los grupos parlamentarios se produjeron tres votaciones diferenciadas de dicho Dictamen.

Con esta sucesión de actos dentro del procedimiento legislativo no es posible sostener que la tramitación ha vulnerado derecho alguno de los parlamentarios recurrentes. Han tenido todas las posibilidades y derechos reglamentarios de los procedimientos legislativos en la Cámara.

En consecuencia, no existe fundamento alguno para considerar pertinente la cautelar solicitada. Por el contrario, existe un fundamento evidente para no adoptarla y es que la misma supondría una vulneración tanto de la actividad del órgano en donde reside la

soberanía nacional como los derechos de quienes nos representan a todos los ciudadanos en dicho órgano y que han debatido, votado y aprobado la iniciativa en cuestión.

3. Posibilidad de revertir en el Senado las decisiones adoptadas en el Congreso de los Diputados

Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que “La suspensión prevista en el art. 56 LOTC se configura en la constante doctrina constitucional como una medida provisional de carácter extraordinario y de aplicación restrictiva, admitiéndose excepcionalmente cuando la ejecución del acto impugnado produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al amparo (AATC 24/2001, de 17 de septiembre; 117/2015, de 6 de julio, FJ 1; 1/2016, de 18 de enero, FJ 1, y 26/2019, de 9 de abril, FJ 1, entre otros muchos).

Es por ello que el Alto Tribunal ha establecido que para la adopción de una medida cautelar el solicitante ha de alegar, probar o justificar, ofreciendo un principio razonable de prueba, que no son reparables o serían de difícil reparación los perjuicios si prosiguiera la ejecución del acto impugnado. Dicho requisito es absolutamente imprescindible para la adopción de la medida cautelarísima al objeto de mostrar que la ejecución podría privar a la demanda de amparo de su finalidad.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha recalcado que debe justificarse de forma suficiente esta prueba, de forma que la

continuación del procedimiento provocase que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sería tardío y convertiría el amparo en meramente ilusorio y nominal.

En el presente caso es evidente que la decisión de admitir a trámite y aprobar las enmiendas cuestionadas por el recurrente es plenamente reversible en el Senado. No nos encontramos, pues, ante actos que ya hayan causado un perjuicio irreversible al demandante en ausencia de un pronunciamiento del Alto Tribunal. Es perfectamente posible que, en el seno del Senado, se decida la supresión de estos preceptos, lo que haría decaer el objeto del proceso iniciado por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

El principio de economía procesal obliga a que no pueda enjuiciarse un procedimiento (bien sea administrativo o parlamentario) sin que se hayan dado todas las posibilidades de haber sanado los posibles vicios que se hubieran producido en el mismo. Dejando constancia, de nuevo, de que no se ha producido ningún vicio en la tramitación seguida en el procedimiento en el Congreso de los Diputados, cabe resaltar que la eventual estimación de las medidas cautelares supondría una grave vulneración de este principio general del Derecho.

El Tribunal Constitucional ha admitido el principio de que es posible la sanación de los posibles errores que se hubieran cometido en la tramitación de un procedimiento legislativo. En la STC 108/86 del 26 de julio, el Alto Tribunal admite que ciertas irregularidades puedan

devenir en irrelevantes por la aparición de elementos posteriores que puedan sanar los efectos del supuesto vicio procedimental.

En el caso que nos ocupa, ante lo alegado, resulta claro que ante la inexistencia de urgencia excepcional, prevista en el artículo 56.6 de la LOTC el Tribunal Constitucional no debería entrar a conocer de esta solicitud de medidas cautelares en este procedimiento, sino siguiendo el procedimiento ordinario, establecido en el apartado 4º del mismo artículo, y hasta que las Cortes Generales hayan culminado su tramitación. Sólo entonces se podrá verificar que cualquier irregularidad que eventualmente hubiera podido tener lugar, y que esta parte en ningún caso acepta, no se haya sanado con posterioridad, dando lugar a denegar cualquier clase de medida cautelar solicitada.

4. La homogeneidad como criterio flexible

Los recurrentes alegan la falta de homogeneidad de las dos enmiendas en discusión respecto del texto de la Proposición de Ley. El criterio de la homogeneidad de las enmiendas se ha caracterizado a lo largo de nuestra historia constitucional principalmente por la flexibilidad. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional no ha sido constante respecto a la importancia que le ha dado a esta característica y, desde luego, la práctica parlamentaria ha aceptado de manera reiterada un punto de vista favorable a la integración y la admisión a trámite de enmiendas. Ello lleva a que en ningún caso pueda considerarse que una potencial falta de homogeneidad completa de enmiendas respecto del texto de la iniciativa supongan

motivo suficiente para la adopción de una medida tan excepcional como una cautelarísima.

La falta de homogeneidad puede ser objeto de discusión en un recurso de inconstitucionalidad y así ha ocurrido en numerosas ocasiones, pero afirmar que es motivo para suspender un procedimiento legislativo en curso atenta contra el principio de proporcionalidad y supondría un precedente extremadamente grave. Como se argumenta en otro punto del escrito sería otorgar un papel nuevo al Tribunal Constitucional en el curso del procedimiento legislativo que se está desarrollando en el Parlamento.

Respecto al criterio de la homogeneidad, el propio Tribunal Constitucional (incluso cuando ha estimado la falta de este) ha señalado que “el procedimiento legislativo no puede verse atrapado en unas reglas tan rígidas que hagan del debate parlamentario un procedimiento completamente reglado. El representante de la voluntad popular, manifestación fundamental del principio democrático (art. 1.1 CE), debe contar con un margen de actuación amplio y flexible precisamente para acercar sus actuaciones a las exigencias que ese propio principio democrático impone. Por ello, en éstas, como en otras muchas decisiones, los órganos de gobierno de las Cámaras deben contar con un amplio margen de apreciación para determinar la existencia de conexión material entre enmienda y proyecto o proposición de ley objeto de debate” (por todas STC 119/2011).

Parece evidente que, si el Tribunal Constitucional considera que este requisito no debe entenderse nunca de una forma rígida, no cabe interpretación posible que permita entender que puede ser causa para la adopción de una medida cautelarísima, ni siquiera cautelar. No puede ignorarse el riesgo de que una estimación de esta medida cautelar tuviera como consecuencia que, en lo sucesivo, los diversos grupos parlamentarios generalicen la utilización de esta medida para bloquear las tramitaciones legislativas y frustrar así la voluntad del legislador (tanto en las Cortes Generales como en los diferentes Parlamentos autonómicos).

No sólo el Tribunal Constitucional ha defendido una interpretación flexible del criterio de la homogeneidad. La práctica parlamentaria también ha discurrido por el mismo camino caracterizado principalmente por la flexibilidad.

En este sentido, se deben mencionar algunos casos concretos de disposiciones finales que fueron introducidas mediante enmiendas en diferentes iniciativas legislativas. Así: la disposición final cuarta (modificación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, la disposición final quinta (modificación de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad) en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de

liberalización del comercio y de determinados servicios, la disposición final quinta (modificación de la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea) en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, la disposición final primera (modificación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) en la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público y la disposición final primera (modificación de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida) en la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Estos son sólo algunos ejemplos de una larga lista de casos en los que la práctica parlamentaria ha demostrado que el criterio de la homogeneidad se caracteriza, como hemos dicho, principalmente por su flexibilidad. Pretender ahora, como pretenden los recurrentes, convertir la homogeneidad en un criterio absoluto y, además, en justificación para una medida cautelarísima que afectaría de lleno a nuestras instituciones democráticas -Congreso de los Diputados y Senado- y al artículo 23 de la Constitución implica desconocer la realidad del procedimiento legislativo y condicionar de manera indebida el ejercicio por las Cortes Generales de la potestad legislativa constitucionalmente reconocida.

5. Utilización fraudulenta del recurso de amparo: recuperación del control previo de constitucionalidad.

La demanda emplea la figura del recurso de amparo para impugnar el contenido de las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios Socialista y de Unidas Podemos. Pero el recurso de amparo no es el instrumento idóneo para iniciar un control de constitucionalidad de las normas con rango de ley. Para este fin tanto la Constitución, en sus arts. 161.1 a) y 163, como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en su Título II, prevén la existencia del recurso y la cuestión de inconstitucionalidad.

Los recurrentes emplean la vía del recurso de amparo con el único fin de evitar la entrada en vigor de una norma cuyo contenido no comparte políticamente. Prueba de lo anterior es que existen numerosos precedentes, citados en el apartado anterior, impulsados por el Grupo Parlamentario Popular, en los que se ha empleado una técnica similar en el seno del procedimiento legislativo. En ninguno de estos casos se había pretendido una subversión del sistema de fuentes como la que ahora se persigue.

Los recurrentes no ocultan que pretenden, mediante este recurso, instaurar un auténtico control previo de constitucionalidad de una iniciativa legislativa. En su demanda se refieren a un supuesto cumplimiento de estándares europeos que exigiría que el Alto Tribunal tenga la ocasión de pronunciarse en torno al contenido de una iniciativa que le afecta antes de que la misma entre en vigor. Pero

semejante conclusión constituye una auténtica perversión del sistema de fuentes establecido en la Constitución.

No existe ninguna disposición en el ordenamiento vigente que imponga la necesidad de que el Tribunal Constitucional se pronuncie con carácter previo a la entrada en vigor de las normas que afecten a la Ley Orgánica del Poder Judicial o a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La Ley Orgánica 4/1985, de 7 de junio, por la que se deroga el capítulo II del título VI de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, reguladora del Tribunal Constitucional, hizo desaparecer de nuestro ordenamiento la figura del control previo de constitucionalidad de las leyes orgánicas. Y el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 66/1985, de 23 de mayo, a la que a continuación nos referiremos, avaló esta desaparición.

El Tribunal Constitucional ha negado expresamente que, en su condición de Alto Tribunal, tenga asignada implícitamente en la Constitución la función de llevar a cabo un control de constitucionalidad previo de las normas con rango de ley: “los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente,

por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional” (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3).

En la misma Sentencia, el Alto Tribunal excluyó de manera específica la existencia de un mandato constitucional de llevar a cabo un control previo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “sea cual sea el lugar que la Ley orgánica de este Tribunal ocupa en el llamado bloque de la constitucionalidad, su contenido es disponible para el legislador y que, en consecuencia, dentro del respeto a las normas constitucionales y a la independencia y función del Tribunal, puede introducir en ella los cambios o modificaciones que entienda oportunos, sin que haya de limitarse a aquellos indispensables para evitar la inconstitucionalidad o asegurar el cumplimiento de los objetivos constitucionales” (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 4).

En definitiva, la utilización del recurso de amparo con este fin pervierte la posición del Alto Tribunal en nuestro sistema institucional. Éste pasaría de ser un “legislador negativo” a un auténtico colegislador, que con la tesis establecida por la demanda pasaría a tener un poder de veto real sobre el contenido de las iniciativas legislativas en tramitación.

De lo anterior se desprende que la utilización del recurso de amparo constituye un fraude de ley que además tiene graves implicaciones en términos constitucionales, por los términos que se analizarán a continuación. El recurso de amparo no es, por lo tanto, un instrumento idóneo para pretender del Tribunal Constitucional un análisis de la constitucionalidad del contenido de una norma con rango de ley, como ya tuvo ocasión de constatar el Tribunal en su Auto 141/2017, de 23 de octubre.

6. Utilización fraudulenta del recurso de amparo: impugnación de las personas designadas por el Gobierno como Magistrados del Tribunal Constitucional

Otra prueba de que el recurso de amparo está siendo empleado de manera fraudulenta por los demandantes es que en el mismo se dirige de una forma abierta y reconocida hacia la impugnación del procedimiento empleado por el Gobierno para la propuesta de los Magistrados del Tribunal Constitucional. El escrito se refiere a que el “fin de la reforma, el mismo es doble, consistiendo en primer lugar, de forma burda e indisimulada, en alcanzar de forma inminente una determinada mayoría favorable al Gobierno en el Tribunal Constitucional, allanando cuantos obstáculos de interpongan (incluso la Constitución) para la proclamación por el mismo Gobierno, como sus dos Magistrados, de su inmediatos ex Ministro de Justicia y ex Directora General de Presidencia, al tiempo que se retira al propio Tribunal Constitucional su competencia para verificar dichos nombramientos, como garantiza su ley orgánica, para “juzgar si los mismos reúnen los requisitos requeridos por la Constitución y la

LOTG”, tanto atendiendo a los requisitos subjetivos como a los propios del procedimiento”.

El procedimiento de verificación de las personas nombradas como Magistrados del Tribunal Constitucional se encuentra reconocido en los artículos 2 y 10 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Resulta claro que se trata de un procedimiento interno que no puede ser excitado por sujetos ajenos al órgano jurisdiccional. Y, sin embargo, los recurrentes emplean de manera falsaria el procedimiento previsto en el Título III de la LOTG, pareciendo que quisiera -aun sin decirlo- que el Tribunal inicie de oficio este procedimiento.

Pero lo que no se puede acreditar de ninguna forma es que la propuesta de nombramiento de Magistrados del Tribunal Constitucional tenga ninguna incidencia en los derechos fundamentales de los recurrentes. Como dice el artículo 42 de la LOTG, el objeto del recurso se limita a “las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

Nos encontramos ante un intento encubierto de recurrir, por la vía del recurso de amparo, contra la potestad del Gobierno de llevar a cabo las propuestas de nombramientos previstas en el artículo 159.1 de la Constitución. Pero, como resulta obvio, este acuerdo del Gobierno es

un acto completamente ajeno a la esfera parlamentaria que no puede ser objeto de recurso por la vía de amparo. A mayor abundamiento, la propuesta de nombramiento adoptada por el Consejo de Ministros no puede vulnerar los derechos fundamentales de los recurrentes, al ser un acuerdo que no despliega efectos en la esfera jurídica de los demandantes de amparo.

Es, en definitiva, una nueva muestra de que el vehículo procesal elegido no es sino una forma de soslayar la falta de legitimación activa de los recurrentes en amparo para impulsar un procedimiento para el que carecen de capacidad de iniciativa. En este caso, se busca del Alto Tribunal un pronunciamiento en relación con el acuerdo adoptado por el Gobierno que en ningún caso puede ser impulsado por un grupo parlamentario del Congreso de los Diputados. El objetivo último del recurso no es el de subsanar una supuesta vulneración de derechos fundamentales (que no se ha producido) sino socavar el legítimo propósito del legislador de modificar, dentro del marco constitucional y reglamentario, dos leyes orgánicas.

7. La adopción de la medida cautelar como equivalente a la estimación del recurso de amparo

El Tribunal Constitucional ha establecido en reiteradas ocasiones (ATC 42/2021, de 19 de abril, 23/2017, de 13 de febrero, FJ 1, y AATC 263/2001, de 15 de octubre, y 18/2002, de 11 de febrero) “la imposibilidad de adelantar cuestiones controvertidas propias del

fondo del recurso de amparo en esta pieza incidental de suspensión, como tampoco de conceder la suspensión cautelar de la ejecución de una resolución o de un acuerdo, si con ello se puede anticipar el amparo que se solicita.”

La adopción de las medidas cautelares solicitadas por los recurrentes implicaría la imposibilidad material de continuar con la tramitación legislativa en la que se inserta el recurso. Además de la incertidumbre que generaría una decisión de estas características, resulta evidente que sería extremadamente difícil que un ulterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional levantando la suspensión pudiera devenir en la aprobación definitiva de las enmiendas objeto de recurso.

Si el Tribunal Constitucional aceptara las medidas cautelarísimas planteadas por el recurrente, se daría la circunstancia de que la iniciativa legislativa en la que se insertan las enmiendas objeto de recurso podría continuar con su tramitación en el Senado. En virtud de lo dispuesto en el artículo 90.3 de la Constitución, y al tratarse de una proposición de ley que se está tramitando por el procedimiento de urgencia, la Cámara Alta dispone únicamente de veinte días naturales para introducir enmiendas o acordar el correspondiente veto. En cualquiera de los casos, es claro que un eventual levantamiento de la suspensión carecería de efectos prácticos: las enmiendas cuya tramitación ha quedado congelada permanecerían en un limbo, ya que el texto al que pretendían enmendar habría resultado bien aprobado o bien rechazado por las Cortes Generales.

La adopción de medidas cautelarísimas supondría, en definitiva, el equivalente a prejuzgar el recurso de amparo en el sentido de su estimación. Ninguna medida que el Tribunal Constitucional pudiera adoptar en el futuro haría posible revertir los efectos que desplegaría la medida cautelar. Por el contrario, la desestimación de esta medida cautelar sí tendría una fácil reversión en el caso de que, finalmente, el Alto Tribunal terminara estimando el recurso de amparo. Es perfectamente posible que, en una eventual sentencia reconociendo el amparo, el Tribunal Constitucional emplease la vía prevista en el artículo 55.2 LOTC para iniciar el control de constitucionalidad de la norma aprobada. Todo ello sin olvidar, por supuesto, el resto de las vías a través de las cuales podría iniciarse un procedimiento de control de la constitucionalidad de esta disposición.

8. Vulneración de la presunción de constitucionalidad de los actos parlamentarios

Y, finalmente, uno de los puntos que se deben tomar en consideración al analizar la procedencia de la estimación de las medidas cautelarísimas es la de la presunción de validez de los actos de los poderes públicos. A esta presunción se ha referido reiteradamente la jurisprudencia del Alto Tribunal, al hablar de los “actos y decisiones de los poderes públicos, amparados, como están, en la presunción de legalidad y veracidad, como hemos dicho siempre al tratar de la medida cautelar que posibilita el art. 56 LOTC (así, en el ATC 208/2001, de 16 de junio, y los que en él se mencionan en idéntica línea)”.

Esta presunción es aún más intensa si cabe en el caso de los actos adoptados por los órganos parlamentarios. En palabras del Tribunal Constitucional, “Igualmente evidente es, sin embargo, que los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad, que si bien puede ser cuestionada por quien entienda sus derechos vulnerados por aquéllos o éstas (y en el caso de las leyes, también por aquellos legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad), obliga a considerar como excepcional la posibilidad de suspender su vigencia o ejecutoriedad. Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular y llega por eso a su grado máximo en el caso del legislador, que lo es, precisamente, por ser el representante de tal voluntad. Como el legislador está vinculado por la Constitución la constatación de que la Ley la ha infringido destruye la presunción y priva de todo valor a la Ley, pero mientras tal constatación no se haya producido, toda suspensión de la eficacia de la Ley, como contraria a dicha presunción, ha de ser considerada excepcional, lo que naturalmente impide ver en ella una consecuencia necesaria general o generalizaba de la primacía de la Constitución.” (STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3).

Los recurrentes alegan una supuesta apariencia de buen derecho (que desde luego no existe, como pone de manifiesto en el presente escrito) para solicitar la adopción de las medidas cautelarísimas. El Tribunal Constitucional ha indicado que “debemos rechazar a limine el argumento de la apariencia de buen derecho que sostienen los demandantes pues, como ha declarado este Tribunal, “dichos argumentos se proyectan sobre el fondo de la cuestión planteada en

la demanda y suponen predeterminar la solución del recurso que, en su momento, esta Sala habrá de resolver en el sentido que razonadamente estime oportuno” (ATC 23/2017, de 13 de febrero, FJ 2).

Pero, más allá de las evidentes razones procesales, existe una razón material para desestimar la utilización del recurso de amparo como instrumento para vehicular las pretensiones de los recurrentes. El recurso de amparo, y especialmente la solicitud de medidas cautelares inaudita parte, son un medio absolutamente inidóneo para resolver una cuestión que descansa de manera clara en un juicio de constitucionalidad del contenido de un texto que está siendo sometido a una tramitación legislativa.

El control de constitucionalidad, tal y como se define en los procedimientos regulados en el Título II de la LOTC, está concebido en su esencia como un procedimiento garantista que permite que sean tenidas en cuenta las alegaciones de una pluralidad de sujetos. Entre los mismos se encuentra siempre el órgano legislativo que adoptó la disposición legal objeto de análisis. Debe resaltarse este hecho puesto que la información aportada por la Cámara debe resultar esencial para que el Tribunal Constitucional pueda dar por ciertos los hechos alegados por los recurrentes, lo que no ocurre en el caso de las medidas cautelarísimas en las que se produciría la decisión en ausencia de la propia Cámara, ya no sólo de las partes afectadas, como este Grupo Parlamentario, y sin aportar los necesarios antecedentes conforme al artículo 51.1. de la LOTC. Lo contrario equivaldría a dar presunción de veracidad, por encima de la

que se reconoce a los órganos parlamentarios, a los argumentos y opiniones expresados por particulares que impulsan un recurso de amparo.

Existe una razón más por la cual el recurso de amparo no puede emplearse, como pretenden los recurrentes, para que el Tribunal Constitucional entre a valorar el contenido de unas enmiendas insertas en un procedimiento legislativo. Se estaría con ello empleando un procedimiento menos garantista y que carece de los mecanismos necesarios para que el Alto Tribunal disponga de todos los elementos de información fiables para conformar un criterio. Este argumento es especialmente relevante en el caso de un procedimiento *inaudita parte*, en el que ni siquiera se ha dado la oportunidad a los sujetos potencialmente afectados a que sean escuchados en relación con las pretensiones del demandante.

CUARTO. – Que, además de que conforme a lo solicitado debe denegarse cualquier clase de medida cautelar y, desde luego, cualquier medida solicitada con un carácter de cautelarísima e *inaudita parte*, el examen de estas medidas solicitadas debe de realizarse una vez, que, en primer lugar, se resuelvan las recusaciones formuladas, ya el 14 de diciembre por el grupo parlamentario de Unidas Podemos, y al que esta parte se adhirió mediante escrito de 16 de diciembre, pues el planteamiento de dicho incidente produce un efecto suspensivo conforme la LOPJ.

El planteamiento de un incidente de recusación desde el momento en el que este es planteado concurriendo causas para ello y desde que son conocidas por las partes legitimadas en el procedimiento, por la aplicación supletoria de la LOPJ de las normas sobre recusación y abstención, por vía del artículo 80 de la LOTC, el procedimiento debe suspenderse, conforme a lo dispuesto en el artículo 225 de la LOPJ: *“4. La recusación suspenderá el curso del pleito hasta que se decida el incidente de recusación salvo en el orden jurisdiccional penal, en el que el juez de instrucción que legalmente sustituya al recusado continuará con la tramitación de la causa.”*

Así, planteado el incidente de recusación respecto de los EXCMOS. Magistrados D. PEDRO JOSÉ GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ Y D. ANTONIO NARVÁEZ RODRÍGUEZ, que están llamados a formar parte del Pleno, previsto para mañana 19 de diciembre, en primer lugar, en este recurso planteado debe acordarse la tramitación de este incidente, de su competencia conforme al artículo 10.1.k de la LOTC, de tal forma que pendiente el mismo, el procedimiento debe quedar suspendido hasta que se resuelva sobre las recusaciones planteadas, mediante Auto que conforme al artículo 228 de la LOPJ decida sobre la desestimación de las recusaciones planteadas o estime la recusación apartando a los Magistrados recusados definitivamente del conocimiento de la causa.

Mientras, no se resuelvan las recusaciones planteadas no cabe la continuación del procedimiento planteado, en relación a la admisión a trámite del mismo, y menos aún, sobre las medidas cautelares o

cautelarísimas planteadas, pues sino el procedimiento podría quedar viciado por incumplir lo dispuesto en el artículo 225 de la LOPJ, y vulnerar nuestro derecho a un juez imparcial y vulneración del artículo 24 de la Constitución Española, en relación al derecho a la tutela judicial efectiva, al formar parte del órgano que debe adoptar las decisiones al respecto aquellos respecto de los que se plantea la recusación.

Por lo expuesto,

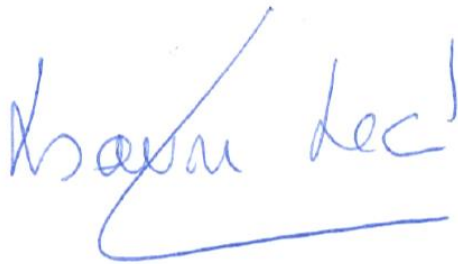
SUPLICO AL PLENO DE ESTE TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, que teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo y de acuerdo con lo que aquí se alega acuerde denegar las medidas cautelares y cautelarísimas solicitadas, previamente tramitando el incidente de recusación planteado.

Por ser todo ello procedente en Justicia que pido.

SUPLICO AL PLENO, así se sirva acordarlo.

OTROSÍ DIGO SUPLICO AL PLENO: Que, tenga por efectuada la anterior manifestación a los efectos procesales que correspondan.

En Madrid, a 18 de diciembre de 2022



Dña. Isaura Leal Fernandez

Diputada y Secretaría General del Grupo Parlamentario del PSOE

Fdo. Alberto Cachinero Capitán

Ltdo. 75379 ICAM

Fdo. Virginia Aragón Segura

Col. Proc. de Madrid 1040

Fdo. Gabriela Pallín Ibáñez

Ltda. 73627 ICAM

Fdo. Verónica Gutierrez López

Ltda. 123931 ICAM