

ACERCA DE LA «PALMARIA Y EVIDENTE»
INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ESCRITOS DE
ÍNDOLE PARLAMENTARIA. COMENTARIO A LAS
SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
115/2019, DE 16 DE OCTUBRE, Y 128/2019, DE 11 DE
NOVIEMBRE. RECURSOS DE AMPARO NÚMS. 3846-
2018 Y 2114-2018. (BOE NÚMS. 279 Y 304, DE 20 DE
NOVIEMBRE Y 19 DE DICIEMBRE DE 2019)

ABOUT THE “MANIFEST AND OBVIOUS” UNCONSTITUTIONALITY
OF PARLIAMENTARY PAPERS. COMMENTARY ON
CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENTS 115/2019, OF OCTOBER
16, AND 128/2019, OF NOVEMBER 11. CONCERNING THE APPEALS
FOR LEGAL PROTECTION NUMS. 3846-2018 AND 2114-2018. (BOE
NUMS. 279 AND 304, OF NOVEMBER 20 AND DECEMBER 19, 2019)

Francisco Javier DE PINIÉS RUIZ
Letrado de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0001-9709-8080>

RESUMEN

En este escrito comentamos las sentencias 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre, del Tribunal Constitucional. Con estas dos resoluciones se confirma la jurisprudencia que establece la facultad de las Mesas de las Cámaras para inadmitir escritos de índole parlamentaria que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad y la obligación de inadmitir aquellas iniciativas cuya admisión suponga un incumplimiento manifiesto de lo acordado por el Tribunal Constitucional. El estudio comienza por los antecedentes de las sentencias y continúa con el comentario y la conclusión.

Palabras clave: función de calificación de las Mesas de las Cámaras, «palmaria y evidente» inconstitucionalidad, cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

Artículos clave: arts. 9.1, 23 CE; art. 87.1 LOTC.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 10/2016, de 1 de febrero, SSTC 107, 108 y 109/2016, de 7 de junio, SSTC 46 y 47/2018, de 26 de abril, y STC 96/2019, de 15 de julio.

ABSTRACT

This paper addresses judgments 115/2019 of October 16, and 128/2019 of November 11, issued by the Constitutional Court. These two judgments confirm the jurisprudence which establishes the power of the Chamber Bureaus to find parliamentary papers inadmissible that are “manifest and obviously” unconstitutional and the obligation to find those initiatives whose admission involves a manifest breach of the judgments of the Constitutional Court also inadmissible. The study includes the background of the judgments, their analysis and conclusions.

Keywords: assessment function of the Chamber Bureaus, “manifest and evident” unconstitutionality, execution of the judgments of the Constitutional Court.

Key articles: arts. 9.1, 23 of the Spanish Constitution; art. 87.1 Constitutional Court Institutional Act.

Related Constitutional Court judgments: STC 10/2016, of February 1, SSTC 107, 108 and 109/2016, of June 7, SSTC 46 and 47/2018, of April 26, and STC 96/2019, of July 15.

I. ANTECEDENTES

El 2 de diciembre de 2015, el Tribunal Constitucional dictó la Sentencia 259/2015 en la que declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, del Parlamento de Cataluña, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015. Posteriormente, se plantearon hasta cuatro incidentes de ejecución de la STC 259/2015 que fueron estimados por el TC, mediante los AATC 141/2016, 170/2016, 24/2017 y 123/2017. Asimismo, en la STC 114/2017, de 17 de octubre, se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, y en el ATC 144/2017, de 8 de noviembre, se estima el incidente de ejecución de dicha sentencia.

El 25 de junio de 2018, el Subgrupo Parlamentario Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC) presentó en el registro general del Parlamento de Cataluña la Moción subsiguiente a la interpelación al Gobierno sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, cuyo apartado 1.a) reiteraba los objetivos de la resolución 1/XI, de 9 de noviembre de 2015. La Mesa del Parlamento de Cataluña calificó y admitió a trámite la moción presentada, sin acoger el criterio contrario a la admisión que manifestó el vicepresidente segundo de la Mesa por considerarla contraria a la STC 259/2015. Durante la reunión de la Mesa, el secretario general aconsejó no dar trámite a la moción, apelando al informe del letrado mayor en el que se concluía con la improcedencia de la admisión a trámite de la iniciativa.

El Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar presentó solicitud de reconsideración del acuerdo de la Mesa de admitir el apartado 1.a) de la moción y la Mesa del Parlamento desestimó la solicitud; los Grupos Parlamentarios del Partido Popular de Cataluña y de Ciudadanos plantearon sus respectivas solicitudes de reconsideración en igual sentido, y la Mesa acordó, también, su desestimación. El 4 de julio de 2018, el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar interpuso recurso de amparo contra las resoluciones de la Mesa de la Cámara por considerar vulnerado su derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución española y el Pleno del TC admitió

a trámite el recurso, al apreciar la concurrencia del requisito previsto en el artículo 50.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; el Parlamento de Cataluña solicitó la desestimación del recurso al considerar que los acuerdos impugnados no lesionaban los derechos de los diputados y el Ministerio Fiscal interesó la estimación del recurso de amparo; finalmente, se dicta la STC 115/2019, de 16 de octubre (en la que se formula un voto particular concurrente por la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías), objeto de este comentario.

Debemos tener en cuenta que la moción presentada fue aprobada con modificaciones por el Pleno del Parlamento de Cataluña el 5 de julio de 2018; que el Gobierno de la nación la impugnó ante el TC y que el Tribunal declaró inconstitucionales y nulos los apartados primero, segundo y tercero en la STC 136/2018, de 13 de diciembre.

Por otro lado, y con anterioridad a la presentación de la moción citada por parte del Subgrupo Parlamentario CUP-CC, el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya presentó la propuesta de resolución: «Restitució de les institucions catalanes», que fue admitida a trámite por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 23 de febrero de 2018. El Subgrupo CUP-CC registró un conjunto de enmiendas a dicha propuesta y la Mesa las admitió a trámite en su reunión de 28 de febrero; el vicepresidente segundo y los secretarios segundo y tercero se opusieron a la admisión de las enmiendas, y el secretario general y el letrado mayor recordaron el deber de cumplimiento de las resoluciones del TC por parte de la Mesa y, en consecuencia, el incumplimiento de la STC 114/2017 y el ATC 144/2017, si se admitían las enmiendas número 1, 2, 3, 5, 9 y 10. El Grupo Parlamentario Ciutadans solicitó la reconsideración del acuerdo de la Mesa y esta acordó su desestimación.

En esta última reunión, el vicepresidente segundo y el secretario tercero solicitaron la calificación e inadmisión de las enmiendas transaccionales suscritas por el Grupo Junts per Catalunya y el Subgrupo CUP-CC que tenían como objeto las enmiendas registradas inicialmente, y el secretario general y el letrado mayor se sumaron a la petición; el presidente del Parlamento resolvió que no procedía dicha calificación por no ser un trámite previsto en el reglamento de la Cámara. Al comienzo de la sesión plenaria en la que iba a tener

lugar el debate y votación de la propuesta, el Grupo de Ciutadans comunicó al presidente el registro de una solicitud de reconsideración del «acuerdo de admisión *de facto*» de las enmiendas transaccionales indicadas, siendo rechazada su tramitación por las siguientes razones: 1) el haberse iniciado ya la sesión plenaria y 2) no ser práctica habitual de la Mesa la calificación de las enmiendas transaccionales. En una reunión posterior de la Mesa, la solicitud de reconsideración registrada fue inadmitida por extemporánea y por carecer de objeto.

El 19 de abril de 2018, los diputados del Grupo Parlamentario Ciutadans interpusieron recurso de amparo ante el TC que fue admitido. El letrado del Parlamento de Cataluña, en su representación, solicitó la inadmisión o, en su caso, la desestimación del recurso al haberse observado el reglamento de la Cámara, mientras que el Ministerio Fiscal solicitó la estimación del recurso y la nulidad de los acuerdos impugnados; el Tribunal Constitucional dictó la STC 128/2019, de 11 de noviembre, que, junto a la anterior, se comenta en este escrito.

II. COMENTARIO

En este comentario analizamos las SSTC 115 y 128 de 2019, para lo cual utilizaremos simultáneamente fundamentos jurídicos de una y otra sentencia. Con este escrito continuamos el comentario que se realizó de las sentencias del Tribunal Constitucional 46 y 47/2018, de 26 de abril, por lo que nos remitiremos al mismo para completar el presente estudio¹.

En las sentencias 115 y 128/2019, el Tribunal Constitucional estima los recursos presentados y, en su virtud, declara la vulneración de los derechos fundamentales del artículo 23 CE, restablece a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa y del presidente del Parlamento de Cataluña citados.

En las dos sentencias se introducen tres temas de relevancia. El primero, referido a la jurisprudencia del TC acerca del derecho fundamental de los parlamentarios del artículo 23.2 de la CE, en

¹ El comentario al que nos referimos se encuentra en Piniés Ruiz, F.J. de 2019. Delimitación de la función de calificación de las Mesas de las Cámaras. *Revista de las Cortes Generales*. 107 (dic. 2019), 533-548.

conexión con el artículo 23.1 CE, no lo vamos a analizar, ya que el TC solo recuerda su consolidada jurisprudencia al respecto, incluyendo un análisis detallado de la relación entre las mayorías y las minorías en nuestra democracia, calificado de «larga y superflua digresión» en el voto particular mencionado. El segundo y tercer tema son los de mayor relevancia, y se refieren, respectivamente, a la función de calificar escritos de índole parlamentaria de las Mesas de las Cámaras y al cumplimiento o ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional.

El escrito comienza con las conclusiones actuales de la jurisprudencia del TC sobre la función de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias de las Mesas de las Cámaras y, acto seguido, nos introducimos en dos de las causas para inadmitir los escritos de índole parlamentaria, 1) la «palmaria y evidente» inconstitucionalidad de los mismos y 2) el incumplimiento manifiesto de las resoluciones del TC en el caso de su admisión.

Comencemos por la primera parte del comentario². Desde la STC 10/2016, de 1 de febrero, el TC ha consolidado su interpretación sobre la función de calificación y admisión de los escritos de índole parlamentaria, mediante las SSTC 107, 108 y 109/2016, 46 y 47/2018, 96, 115 y 128/2019. Como se dice en el FJ 2, STC 128/2019, *este Tribunal ha afirmado que las facultades de las mesas de las asambleas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias lo son sobre todo a efectos de controlar la regularidad jurídica y la viabilidad formal o procesal de las iniciativas presentadas*. Como excepciones a esta regla general debemos distinguir las siguientes: 1) *no (se) impide que el reglamento parlamentario habilite a la mesa para extender su examen más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengan limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario pertinente* (FJ 5, STC 115/2019); 2) la Mesa podrá rechazar los escritos en los que se planteen cuestiones manifiestamente ajenas a las competencias de

² Solo vamos a recordar las conclusiones actuales de la jurisprudencia del TC sobre la función de calificación de los escritos de índole parlamentaria; para un mayor detalle de la evolución de la jurisprudencia nos remitimos al comentario de las SSTC 46 y 47 de 2018.

las Cámaras (SSTC 161/1988 o 203/2001, entre otras); 3) *las mesas puedan inadmitir a trámite (...) las propuestas o proposiciones cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean «palmarias y evidentes»* (FJ 2, STC 128/2019); y 4) *cuando medie un mandato del Tribunal Constitucional (...) en la medida en que la admisión a trámite de la iniciativa supone la trasgresión directa (o manifiesta) de un pronunciamiento de este Tribunal que exige que se impida o paralice toda iniciativa contraria a la suspensión acordada (...) existe, así, en tal caso, un deber de la mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional que impone esa obligación»* (FJ 6, STC 115/2019, y en igual sentido el FJ 2 STC 128/2019).

Ya hemos visto las conclusiones de la jurisprudencia actual del TC sobre la función de calificación de las Mesas. Ahora, nos introducimos en el estudio de la tercera y cuarta excepción al control por parte de la Mesa de las exigencias formales de las iniciativas parlamentarias. Para analizar estas dos excepciones es necesario hacer una exposición teórica de la naturaleza de nuestra jurisdicción constitucional y de las Mesas parlamentarias.

La Constitución española es la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico y a la misma están sujetos los ciudadanos y los poderes públicos (artículo 9.1 CE). La supremacía de la Constitución tiene una vertiente formal y una vertiente material que se concretan, respectivamente, en determinar la producción de las fuentes del derecho y contar con un procedimiento rígido para su modificación, y en condicionar el contenido de las restantes normas y actuar como parámetro interpretativo de las mismas. La Constitución no es, por tanto, un conjunto de principios «programáticos» que codifican el sistema político del Estado y que requieren la intervención y desarrollo del poder legislativo para su plena confirmación; esta última tesis, tradicional en nuestro derecho constitucional, fue rechazada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 4/1981, de 2 de febrero. El poder legislativo ha visto modificada su histórica posición de soberano para ser un poder constituido y sometido a la voluntad soberana de la nación española, con la consecuencia de poder ser revisada su actividad parlamentaria y enjuiciar, de formar general, la actuación

interna de la Cámara (la teoría de los *interna corporis acta* ha sido descartada por el TC en los términos que se explican en el FJ 5 STC 115/2019 y las sentencias que ahí se citan).

Al igual que cualquier otra norma jurídica, la Constitución necesita de una jurisdicción para garantizar su eficacia y, con este objetivo, se han ido perfilando distintos sistemas de jurisdicción constitucional en el derecho comparado. Fundamentalmente, podemos distinguir tres tipos de sistemas: sistema de jurisdicción difusa, sistema de jurisdicción concentrada y sistema de control político. A continuación, describiremos brevemente cada sistema con el fin de entender la naturaleza de nuestra jurisdicción constitucional y, por extensión, la naturaleza de las Mesas de las Cámaras y las facultades que les corresponden.

El sistema de jurisdicción difusa tiene su origen en el constitucionalismo americano y se consagra por el Tribunal Supremo en el caso *Marbury vs Madison* de 1803, obra del juez John Marshall, en el que se afirma la primacía de la Constitución de 1787; el sistema sigue vigente en los EEUU y, también, lo podemos encontrar en países de influencia anglosajona, Finlandia, Argentina, o México (en este último caso, sin embargo, con instrumentos que lo acercan al concentrado). En este sistema, la defensa de la Constitución se encomienda a todos los órganos del poder judicial que conocen de la posible inconstitucionalidad de la ley, o acto, por vía incidental en el curso de un procedimiento judicial, y en la sentencia, en su caso, se declara la inaplicación de la ley o acto inconstitucional en el caso concreto, con efectos *inter partes*; el sistema, sin embargo, se acerca a las consecuencias del modelo de jurisdicción concentrada por el principio *stare decisis*.

El sistema de jurisdicción concentrada fue una creación del jurista Hans Kelsen y tuvo su primera aparición en la Constitución austríaca de 1920. Este sistema, aunque con importantes modificaciones que lo acercan al modelo difuso, es acogido por Alemania, Italia, Austria, España o Portugal, por poner algunos ejemplos. Sus tres notas son las siguientes: el control de la constitucionalidad de las leyes se concentra en un solo órgano que suele recibir la denominación de Tribunal o Corte Constitucional; conoce de la supuesta inconstitucionalidad de las leyes mediante el ejercicio de una acción directa

y el control que se realiza es de carácter abstracto, según criterios estrictamente constitucionales; la declaración de inconstitucionalidad de la ley supone su nulidad y expulsión del ordenamiento jurídico, con efectos *erga omnes*. En la actualidad se mantienen las líneas estructurales de este sistema, pero por la propia fuerza normativa de la Constitución y las funciones atribuidas a los Tribunales constitucionales y órganos del poder judicial, el modelo se ha aproximado mucho al norteamericano, especialmente, en América Latina.

El último de los sistemas que describiremos es el conocido como «político», cuyo origen se encuentra en la Revolución francesa y, hoy, es seguido, en líneas generales, por los Estados de influencia marxista que mantienen una forma de gobierno de asamblea (como China o Cuba) y, en su fundamento, por el Consejo Constitucional francés. Se atribuye la competencia a la asamblea legislativa o a un órgano de origen o composición política, que suele llevar a cabo un control preventivo (que puede ser preceptivo o facultativo) de la constitucionalidad de la ley, con los efectos de no ser posible su aprobación en el caso de que se declare la contradicción con la Constitución.

La Constitución española ha recogido una serie de exigencias mínimas para identificar la naturaleza de nuestra jurisdicción constitucional, pero sin ser un sistema completamente cerrado que impida al legislador su concreción por medio de ley orgánica (STC 185/2016). El sistema español responde a las líneas estructurales del modelo de jurisdicción concentrada, al concentrar en el Tribunal Constitucional el control de la constitucionalidad de las leyes y normas con fuerza de ley (art. 161.1.a) CE) y atribuir eficacia general a las sentencias que declaren la inconstitucionalidad de las leyes (artículo 164.1 CE). Ahora bien, frente al estricto y riguroso criterio del original sistema kelseniano que situaba al Tribunal Constitucional como «legislador negativo», el poder constituyente ha querido otorgar plena fuerza normativa a la Constitución para que se imponga a todos los poderes públicos y sean estos los que, en mayor o menor medida, garanticen el sistema constitucional español, sin afectar a las competencias y suprema interpretación que corresponde al Tribunal Constitucional (artículo 1.1 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

En el anterior marco se sitúan las Cortes Generales y las Mesas, que actúan como órganos rectores del Congreso de los Diputados y del Senado, y *cumplen una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación*, sin que puedan realizar juicio de oportunidad político alguno, que corresponde al Pleno, a las comisiones y los restantes órganos de funcionamiento (FJ 5 STC 115/2019). En el examen jurídico que hacen las Mesas de las iniciativas parlamentarias, en virtud de la facultad de calificar y admitir a trámite escritos de índole parlamentaria, se tiene que utilizar como primer criterio normativo el texto constitucional seguido del resto de normas del ordenamiento jurídico que sean de aplicación y, especialmente, de los reglamentos parlamentarios, para lo cual es fundamental la formación y asesoramiento de los servicios jurídicos de las Cámaras. La actividad desarrollada por las Mesas en el ejercicio de esta facultad puede vulnerar el derecho fundamental que corresponde a los diputados y senadores por el artículo 23.2 CE y, en consecuencia, ser objeto de control mediante el instrumento del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Como ya hemos visto, las SSTC 115 y 128 de 2019 han ratificado la jurisprudencia del Tribunal sobre la posibilidad de las Mesas parlamentarias de inadmitir los escritos de índole parlamentaria cuya inconstitucionalidad sea «palmaria y evidente». Esta jurisprudencia fue introducida por primera vez en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, pero quedó en el olvido a partir de la STC 124/1995, FJ 3, en la que se negaba esta facultad por las siguientes razones: *de esta doble naturaleza de las proposiciones de Ley de origen parlamentario, como instrumento para poner en movimiento el procedimiento legislativo, pero, también, como vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos políticos tengan que tomar expreso partido sobre la oportunidad de regular mediante ley una determinada materia (...) se deriva la exigencia de que la Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno interior, limite sus facultades de calificación y admisión de las mismas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, pues, de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde,*

sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere.

El retorno a la jurisprudencia introducida por la STC 205/1990 se produjo con la STC 10/2016 hasta ser confirmada con las sentencias que comentamos en este escrito. Lejos de ser pacífica la aceptación de la facultad para inadmitir escritos de índole parlamentaria que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad, su fundamento lo tenemos que encontrar en la propia fuerza normativa superior que corresponde a la Constitución española y la obligación de actuar de acuerdo con sus postulados por parte de los poderes públicos. Con el reconocimiento de esta facultad, el Tribunal Constitucional pretende que las Mesas contribuyan, como tienen obligación de hacerlo, a la garantía de nuestro sistema constitucional y, especialmente, a la protección de los derechos fundamentales que asisten a los parlamentarios (FJ 2, STC 76/1994). En este sentido, podemos añadir, el TC atribuye un instrumento más a un órgano del Estado para defender nuestro sistema constitucional de posibles ataques que puedan venir revestidos de iniciativas que cumplan y se tramiten con las exigencias formales y procedimentales de nuestro ordenamiento, pero que pretendan la destrucción o completa modificación del sistema, en forma de «fraude constitucional»³; la Mesas parlamentarias contribuyen a esta última misión con una depuración excepcional, inicial y preventiva de nuestro ordenamiento constitucional y evitan que la intervención posterior del TC sea demasiado tarde. Y esto, sin perjuicio de cuidarse el propio Tribunal de atribuir esta facultad para casos excepcionales, sin desconocer el órgano natural y pensado en la Constitución para controlar la constitucionalidad de las leyes y garantizar el sistema constitucional.

³ Bien podríamos incluir este instrumento en las medidas adoptadas por los Estados para proteger las democracias y que encuentran cabida en el concepto doctrinal, entendido en un sentido amplio, de «democracia militante»; sobre esto último se puede ver el escrito de Loewenstein. K (1937): «*Militant democracy and fundamental rights I y II*», en *The American Political Science Review*, Vol. XXXI (no. 3 y 4), jun. y aug., 1937.

Pasamos ahora a analizar el contenido y alcance de esta facultad de la Mesa de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la práctica parlamentaria. En primer lugar, debemos tener en cuenta que la admisión de una iniciativa que sea «palmaria y evidentemente» inconstitucional no vulnera el derecho fundamental de los parlamentarios para conocer y participar en la tramitación parlamentaria de una iniciativa, con la posibilidad de depurar esa iniciativa de acuerdo con criterios políticos en sede plenaria o en comisión. Esto trae como consecuencia, que *no puede deducirse una obligación de la mesa de paralizar la tramitación de las iniciativas evidentemente inconstitucionales, sin ocasionar la infracción del ius in officium (art. 23.2 CE) de quienes denuncien la omisión de control. En definitiva, en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que habría que llamar 'derecho fundamental a la constitucionalidad' de las iniciativas parlamentarias (...), hipotético contenido este que no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional* (FJ 6 STC 115/2019 y, en igual sentido, el FJ 2 STC 128/2019).

En segundo lugar, la utilización de esta facultad es sólo excepcional, como así lo exige la causa de la inadmisión, y tiene que ser escrupulosamente respetuosa con el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución, teniendo que ceñirse a los casos en los que de forma manifiesta se perciba un motivo palmario y evidente de inconstitucionalidad, y motivando las razones de su utilización; en caso de duda, nunca puede ser utilizada esta facultad, pues, de otra forma, se estaría vulnerando el *ius in officium* de diputados o senadores al impedir que manifiesten su criterio político en el debate y aprobación o rechazo de la iniciativa en cuestión (STC 115/2019, FJ 4).

Esta última cuestión, nos lleva a examinar la causa de inadmisión: la «palmaria y evidente» inconstitucionalidad. El TC ha identificado el significado de esos dos términos con una contradicción, clara e incontrovertible, con la Constitución de la iniciativa parlamentaria examinada y no con una mera suposición o duda de inconstitucionalidad. Los casos pueden ser muy distintos, y aquí no es posible realizar un análisis exhaustivo, pero vamos a utilizar tres supuestos enjuiciados por el Tribunal que nos pueden ayudar en nuestra tarea. El primero, se

refiere a la Moción sobre el uso de las lenguas oficiales en España en las actividades parlamentarias de la Cámara que presentó en el Senado el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió el 30 de noviembre de 1988 y que condujo a la STC 205/1990. La Mesa del Senado acordó inadmitir la moción por considerarla contraria al artículo 3, 166 y 168 de la Constitución ya que pretendía que en todas las actividades parlamentarias se pudiera usar cualesquiera de las lenguas oficiales en España, sin respetar los procedimientos de reforma previstos en la CE; el Tribunal no apreció la manifiesta inconstitucionalidad de la iniciativa y estimó el recurso de amparo.

El segundo caso, tiene como objeto una proposición de ley para el fomento de la paz presentada por el Grupo Parlamentario de Iniciativa per Catalunya en el Parlamento de Cataluña el 26 de febrero de 1991, que tenía como fin que el Gobierno de la Generalidad adoptara una serie de iniciativas con la idea de hacer de Cataluña una tierra de paz. La Mesa de la Cámara acordó su inadmisión, entre otras razones, porque no existía título competencial suficiente. El TC declaró la nulidad de los acuerdos de la Mesa al considerar que la evidente inconstitucionalidad (material o competencial) no concurría, junto con otros argumentos que no vienen al caso.

El tercer caso que vamos a introducir tuvo lugar en la Asamblea de Extremadura a partir de la presentación de la Propuesta de Ley de Defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura, por parte del Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) el 8 de febrero de 2013. La Mesa inadmitió la propuesta, de acuerdo con el informe del letrado mayor, al apreciar dudas en relación con las competencias de la comunidad autónoma en la materia, por otorgar al poder legislativo competencias que en la ley básica estatal se otorgan al poder ejecutivo. En la STC 10/2016, FJ 5, el Tribunal rechaza los argumentos de la Mesa al no concurrir una palmaria y evidente inconstitucionalidad.

Los anteriores casos nos ponen de manifiesto la excepcionalidad de esta causa de inadmisión, que sólo podrá ser utilizada por las Mesas parlamentarias cuando no exista duda interpretativa alguna acerca de la manifiesta, palmaria y evidente inconstitucionalidad de la iniciativa parlamentaria, y así lo confirma la práctica, al ser muy poco utilizada por los órganos rectores de las Cámaras.

Por último, debemos precisar el tipo de iniciativas parlamentarias que pueden ser examinadas jurídicamente a partir de su manifiesta inconstitucionalidad y, en consecuencia, acordar su inadmisión. El Tribunal Constitucional ha confirmado su jurisprudencia en múltiples supuestos que versaban sobre iniciativas legislativas e iniciativas de control político del Gobierno, sin excluir expresamente ningún tipo. Esto no supone que la competencia de las Mesas sea absoluta y pueda extenderse a cualquier tipo de iniciativa que sea remitida a la Cámara; en el comentario a las SSTC 46 y 47 de 2018 entendíamos que la Mesa no podía negarse a la tramitación de un decreto-ley por esta causa al ser de exclusiva competencia del Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad de las normas con fuerza de ley (art. 161.1.a) CE); en este comentario volvemos a confirmar la anterior tesis y la extendemos a cualquier iniciativa o norma cuyo control constitucional esté expresamente previsto a favor del TC y a aquellas iniciativas que por su naturaleza no sea posible realizar este tipo de control por parte de las Mesas, ya que, ello, supondría realizar un juicio de oportunidad político, que corresponde al Pleno y a las comisiones.

Por lo que respecta a las iniciativas parlamentarias, vamos solo a estudiar las que mayor entrada suelen tener en las Cámaras. Las iniciativas legislativas, tanto las proposiciones como los proyectos de ley, entendemos que pueden ser inadmitidas por esta causa, pero con respeto a las limitaciones que venimos comentando y con la posibilidad de revisar el juicio de la Mesa por el TC a través del recurso de amparo o el conflicto entre órganos constitucionales del Estado, según el caso. En cuanto a las preguntas e interpelaciones, por su propia naturaleza, es difícil que contengan una contradicción clara e incontrovertible con la Constitución y, de hecho, además de los criterios previstos en el reglamento, su inadmisión tiene lugar cuando se aprecia que es una cuestión manifiestamente ajena a las competencias de la Cámara; lo mismo podemos decir de las solicitudes de informe a las Administraciones públicas. Las proposiciones no de ley y las mociones consecuencia de interpelación, sin perjuicio de la polémica de su naturaleza, al contener una propuesta para instar al Gobierno a realizar alguna actuación, pueden contradecir de forma manifiesta la Constitución y son los casos en los que más se ha pronunciado el TC para confirmar este tipo de facultad.

Finalmente, vamos a distinguir las solicitudes de creación de comisiones de investigación al amparo del artículo 76.1 CE, ya que, en ocasiones, han dado lugar a su inadmisión por las Mesas de las Cámaras al apreciar, junto con otras razones, la palmaria y evidente inconstitucionalidad de la solicitud.

Pasamos al tercer tema de este comentario, que se refiere al cumplimiento o ejecución de las resoluciones del TC por las Mesas parlamentarias. Como no podría ser de otra forma, la Constitución impone a todos los poderes públicos el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional y esta obligación se confirma en el artículo 87.1 de la LOTC, pudiendo el Tribunal *recabar el auxilio de cualquiera de las administraciones y poderes públicos para garantizar la efectividad de sus resoluciones que lo prestarán con carácter preferente y urgente* (art. 92.2 LOTC). A pesar de esta clara obligación, detrás del cumplimiento o ejecución de las resoluciones de las jurisdicciones constitucionales existe una importante problemática que cuenta con un desarrollado trasfondo histórico. No se tiene que olvidar que, a pesar de la importante función de este tipo de jurisdicciones, la soberanía sigue radicando en el pueblo y su original posición no puede ser controlada por la jurisdicción constitucional, la cual está sometida a la Constitución elaborada por el poder constituyente y soberano. Como explica García de Enterría: *esto es importante, porque delimita con exactitud la relación entre el Tribunal y la Constitución y precisa su función como estrictamente aplicativa a ésta*; el posible conflicto entre el soberano y el Tribunal puede ser resuelto con el poder de revisión del poder constituyente, en forma de poder constituyente constituido, para «pasar por encima» (*override*) de las sentencias del Tribunal, como ha ocurrido en los EEUU.

Este mismo conflicto entre el Tribunal Constitucional y el soberano, puede tener lugar, y con mayor frecuencia, con los restantes poderes públicos por el rechazo al activismo judicial del Tribunal y la intención de preservar el ámbito de las competencias que les corresponden; conflicto que se acentúa con la ejecución de las sentencias del Tribunal, por la naturaleza de esta jurisdicción y la importancia, como consecuencia de ello, de contar con la colaboración de los restantes poderes públicos para la ejecución de sus resoluciones. En este sentido, todavía se recuerda en el constitucionalismo americano

la resistencia del presidente Jackson tras la sentencia del Tribunal Supremo, *Cherokee Nation v. Georgia: el Juez Marshall ha dictado sentencia..., ahora tendrá también que ejecutarla*; el problema no es sólo de ayer, ni un problema americano, sino que afecta en la actualidad a todos los sistemas constitucionales y, también, al nuestro, como lo reflejan las recientes sentencias del Tribunal Constitucional y la dificultad para llevar a cabo su ejecución en el marco de los acontecimientos ocurridos en la comunidad autónoma de Cataluña; y la reforma de la LOTC por la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional como garantía del Estado de derecho.

Atendiendo a lo anterior, el Tribunal Constitucional ha querido resaltar otra causa de inadmisión de escritos de índole parlamentaria en la que se puede y debe llevar a cabo un control material, o del contenido, de la iniciativa presentada. Por imperativo del artículo 9.1 CE y 87.1 LOTC, la Mesa tiene la obligación, y no la facultad, de inadmitir las iniciativas parlamentarias cuya admisión constituya un manifiesto incumplimiento de lo resuelto por el TC (FJ. 6, STC 115/2019 y FJ. 2, STC 128/2019).

Hasta la STC 115/2019 se había distinguido con precisión el supuesto de la inadmisión por palmaria y evidente inconstitucionalidad del supuesto del incumplimiento de una previa resolución del Tribunal, y se habían exigido dos elementos para su activación: 1) que la decisión de admitir a trámite la iniciativa conlleve incumplir un mandato del Tribunal, y 2) que la Mesa sea consciente de que al tramitarla pueda estar incumpliendo su deber constitucional de acatar lo resuelto por el TC. En la sentencia 115/2019, sin embargo, se observa un posible cambio de los anteriores postulados al ser considerada esta causa de inadmisión como uno de los supuestos en los que los escritos incurren en palmaria y evidente inconstitucionalidad, aunque en este caso como obligación y no como facultad, y al apreciar que el mandato del que se deriva la obligación de la Mesa de inadmitir las iniciativas parlamentarias en estos casos, se puede deducir de los efectos generales de la resolución del Tribunal y el alcance de la doctrina que la misma contiene. Este aparente cambio de doctrina es

denunciado y criticado por el voto particular concurrente contenido en la STC 115/2019.

Según la vicepresidenta doña Encarnación Roca Trías no se *hacía preciso forzar ni modificar el canon existente, pues, (...), esa estimación se podía fundamentar en el incumplimiento de una previa prohibición del Tribunal, con la consiguiente vulneración del ius in officium de los diputados recurrentes; para este tribunal, una cosa es la inconstitucionalidad «palmaria y evidente» (...), y otro, muy distinto, el «incumplimiento manifiesto de los resuelto por el Tribunal Constitucional». (...) Esta distinción es clara. Una interpretación distinta, como así parece proponer la sentencia, permitiría atribuir a las mesas de las cámaras funciones materialmente jurisdiccionales, carentes de cualquier cobertura constitucional y totalmente ajenas a la naturaleza y condición de dichos órganos, ya que de la doctrina que sienta parece deducirse que es obligado un control material con carácter general por parte de la mesa.*

Lo cierto es que con la STC 128/2019, FJ 2, el Tribunal parece haber confirmado su doctrina original sin dar continuidad al aparente cambio que hemos explicado. De esta forma, en primer lugar, tiene que identificarse la existencia de una previa resolución del Tribunal Constitucional que deba ser cumplida por la Mesa de la Cámara, que puede ocurrir, entre otros supuestos, *en los casos en los que resolución contenga una expresa decisión de la que se derive esa consecuencia (por ejemplo, traiga causa de un acto o una norma cuya eficacia se encuentre suspendida al amparo del art. 161.2 CE o infrinja una medida cautelar o cualquier otro pronunciamiento que este Tribunal haya podido adoptar en el ejercicio de su jurisdicción) (STC 46/2018, FJ 6), o cuando esa iniciativa parlamentaria sea aplicación de un acto o norma anterior que haya sido declarado inconstitucional (FJ.2, STC 128/2019); mandato del Tribunal que puede estar acompañado, incluso, de un apercibimiento de eventuales responsabilidades (FJ. 6, STC 128/2019).*

El segundo elemento, relativo al conocimiento del incumplimiento del mandato del Tribunal Constitucional, puede tener lugar, sin ánimo de ser exhaustivos, bien por la notificación personal de las resoluciones, bien por el criterio contrario a la admisión que haya podido manifestar algún miembro de la Mesa o algún grupo

parlamentario durante la tramitación de la iniciativa o bien por la advertencia de los servicios jurídicos de la Cámara (como ocurre con los casos de las sentencias 115 y 128 de 2019).

Como cierre del análisis, tenemos que advertir del siguiente argumento del FJ.7 de la STC 115/2019: *Ello no significa que, sistemáticamente, la reiteración del contenido de un acto o norma declarada inconstitucional deba considerarse un incumplimiento del deber de respetar lo resuelto por el Tribunal Constitucional, porque pueden concurrir circunstancias nuevas que pudieran justificar un cambio de criterio del Tribunal o puede haber transcurrido el tiempo suficiente para considerar que la tramitación de la iniciativa no tiene como objetivo eludir el cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional. El carácter dinámico de la jurisdicción constitucional, que garantiza la posibilidad de que el Tribunal pueda revisar su jurisprudencia, justifica que en tales circunstancias la reiteración del acto o norma declarada inconstitucional sea constitucionalmente admisible.*

Como ya hemos anunciado al principio de este comentario, en las dos sentencias comentadas se estiman los correspondientes recursos de amparo, al haberse tramitado por la Mesa y el presidente del Parlamento de Cataluña las iniciativas citadas en los antecedentes a sabiendas de una resolución previa del Tribunal que impedía darles curso.

III. CONCLUSIÓN

En las anteriores páginas hemos comentado las sentencias del Tribunal Constitucional 115 y 128 de 2019, con las que se estiman los recursos de amparo presentados por los diputados afectados del Parlamento de Cataluña y, en consecuencia, se declara la nulidad de los acuerdos de la Mesa y del presidente de la Cámara.

El Tribunal Constitucional confirma la facultad de las Mesas de las Cámaras para inadmitir escritos de índole parlamentaria que incurran en «palmaria y evidente» inconstitucionalidad y la obligación de inadmitir las iniciativas parlamentarias cuya admisión suponga un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal.

La utilización de la anterior facultad debe ser excepcional y limitarse para los casos en los que la contradicción con la Constitución

sea clara e incontrovertible y no una mera suposición o duda de inconstitucionalidad, mientras que la obligación antedicha concurre si, con la decisión de la Mesa de admitir a trámite una iniciativa, se está incumpliendo una resolución del Tribunal y el órgano rector es consciente del incumplimiento.

Con estas dos sentencias se refuerza la primacía de la Constitución española como norma suprema del ordenamiento jurídico y se afirma la sujeción de las Cámaras a los dictados de la soberanía nacional, con la importancia y la obligación de que contribuyan a la defensa de nuestro sistema constitucional, del que forman parte las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y sin el cual no cuentan con fundamento jurídico alguno para actuar.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1981). El “status” del Tribunal Constitucional. *Revista española de derecho constitucional*, enero-abril 2014, (100), pp. 15-37.
- GARRORENA MORALES, A. (1981). La sentencia constitucional. *Revista de Derecho Político*, (11), otoño, pp. 22-26.
- LOEWENSTEIN, K. (1937). Militant democracy and fundamental rights I y II. *The American Political Science Review*, Vol. XXXI (no. 3 y 4), jun. y aug.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (1991). *Fundamentos de Derecho administrativo I*. Madrid: Centro de estudios Ramón Areces.
- VEGA, P. de. (1988). *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.