



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Recurso de amparo avocado al Pleno núm. 8263-2022

ESCRITO DE IMPUGNACIÓN DE LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN

AL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Isabel María Abellán Matesanz, Letrada de las Cortes Generales y Directora de la Asesoría Jurídica del Senado, en nombre y representación de la Cámara Alta, según se acredita mediante oficio adjunto (Anexo), ante ese Tribunal comparezco y como mejor proceda en Derecho,

DIGO

1.- Que, con fecha 20 de diciembre de 2022, ha tenido entrada en esta Cámara oficio dirigido al Presidente del Senado, con número de registro 162.739, dando traslado de la parte dispositiva del auto del Tribunal Constitucional, del anterior día 19, por el que, entre otras medidas, se adopta la de suspender cautelarmente, conforme al artículo 56.6 Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC, en adelante), 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 lo que concierne a las disposiciones transitorias cuarta y quinta, disposición final primera y apartado 4 de la disposición final segunda. En dicho oficio se abre, asimismo, un plazo de diez días para efectuar alegaciones respecto al mantenimiento de la medida cautelar de suspensión acordada por ese Tribunal.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

2.- El Senado, al amparo de lo establecido en el citado artículo 56.6 LOTC, mediante el presente escrito, con el debido respeto al Tribunal, impugna la medida cautelar de suspensión y solicita el levantamiento inmediato de la misma, dado que en el orden del día de la sesión plenaria del Senado, que comienza hoy, día 20 de diciembre, se halla incluida la citada Proposición de Ley Orgánica, cuyo debate y votación está previsto para el día 22 de diciembre de 2022; todo ello con base en las siguientes

ALEGACIONES

HECHOS

Sin perjuicio de que puedan ampliarse con los datos que figuran en el expediente incorporado a los autos, interesa a esta parte destacar los siguientes:

1º.- El día 16 de diciembre de 2022, viernes, tuvo entrada en el Senado el texto remitido por el Congreso de los Diputados 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. La Presidencia de la Cámara, en ejercicio de sus competencias delegadas, ordenó su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales -lo que se hizo con la misma fecha de 16 de diciembre, en el BOCG número 428, Sección Senado-, su remisión a la Comisión de Justicia y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas y propuestas de veto, cuya finalización había fijado la Mesa de la Cámara, en su reunión de 13 de diciembre de 2022, al amparo de lo previsto en el



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

artículo 135.6 del Reglamento del Senado, el día 19 diciembre, lunes, a las 14:00 horas. Asimismo, la Mesa del Senado acordó la inclusión de la referida Proposición de Ley Orgánica en el orden del día de la sesión plenaria que se iniciaría el día 20 de diciembre de 2022.

2º.- A primera hora de la mañana del día de hoy, martes, 20 de diciembre de 2022, se ha registrado en el Senado un oficio, recibido a última hora del día de ayer, lunes, 19 de diciembre, firmado por el Presidente del Tribunal Constitucional y dirigido al Presidente del Senado, notificando la parte dispositiva del auto -sin perjuicio de la notificación de la resolución íntegra una vez redactada, así como los votos particulares anunciados- de 19 de diciembre de 2022, dictado en el recurso de amparo avocado número 8263-2022, promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz Clavijo y otros diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

Mediante dicho auto, el Tribunal Constitucional, además de admitir a trámite el referido recurso de amparo, tener por comparecidos a los recurrentes y por personados a quienes ostentan un interés legítimo como coadyuvantes, así como requerir, con carácter urgente, certificación o fotocopia adwerada de las actuaciones al Congreso de los Diputados, acordaba, en sus apartados 6º, 7º y 8º, lo que literalmente se transcribe:

“6º Suspende 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,



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

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 Confederación 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”.

3º. A la vista de la notificación de ese Alto Tribunal, la Mesa del Senado se ha reunido en la misma mañana de hoy, 20 de diciembre de 2022, y ha adoptado al respecto el siguiente acuerdo:

“1. Acusar recibo, personarse y ser parte en el recurso de amparo avogado número 8263-2022, disponiendo que la representación y defensa de la Cámara sea asignada, de conformidad con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, a la Letrada de las Cortes



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Generales, doña Isabel María Abellán Matesanz, Directora de la Asesoría Jurídica de la Secretaría General del Senado, con quien se entenderán las sucesivas diligencias y trámites.

- 2. Continuar la 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, con la excepción de las disposiciones transitorias cuarta y quinta y las disposiciones finales primera y segunda, apartado cuarto, cuya tramitación ha sido suspendida cautelarmente por el Tribunal Constitucional.*
- 3. Comunicar el presente acuerdo al Tribunal Constitucional, a la Comisión de Justicia, a los Grupos Parlamentarios y al Congreso de los Diputados”.*

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Sobre el órgano al que se dirige la suspensión cautelar

La suspensión decretada por el Tribunal Constitucional -una decisión inédita y de la máxima trascendencia- afecta directamente a un órgano, el Senado, que no ha adoptado los acuerdos objeto del recurso de amparo.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

En esta circunstancia, el Senado y sus integrantes individualmente considerados se hallan indefensos, en los términos del artículo 24 de la Constitución, al adoptarse la medida de suspensión *inaudita parte* y siendo el escrito que ahora se impugna mediante las presentes alegaciones la primera noticia formal sobre el procedimiento de amparo constitucional.

SEGUNDA.- Sobre el momento de la suspensión cautelar

La suspensión decretada por el Tribunal Constitucional es extemporánea. El Tribunal debería haber adoptado su decisión en el tiempo en que la Proposición de Ley Orgánica se hallaba en tramitación en el Congreso de los Diputados, antes de la votación en el Pleno de dicha Cámara en la tarde del día 15 de diciembre de 2022. Pero no lo hizo. De haberse dado la “urgencia excepcional” que el artículo 56.6 LOTC establece como supuesto habilitante de la medida cautelar de suspensión, esta habría de haberse decretado -insistimos-, en su caso, antes de la votación por el Pleno del Congreso de los Diputados.

TERCERA.- Sobre la firmeza de la aprobación de la Proposición de Ley cuestionada por el Congreso de los Diputados

La hipotética vulneración del derecho fundamental de los recurrentes -si es que se ha producido- no tiene posibilidad de reparación inmediata porque la aprobación de la Proposición de Ley Orgánica por el Congreso de los Diputados, el pasado 15 de diciembre, sin el previo pronunciamiento del Tribunal Constitucional, debe considerarse firme. Solo antes de la votación por el Pleno de esa Cámara podría haber tenido lugar la adopción de la medida que ahora se impugna.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Esa hipotética vulneración podrá, en un futuro, declararse mediante sentencia con efectos declarativos. Y, aunque resulte difícil de concebir, si los actos recurridos pueden considerarse vicios del procedimiento legislativo que afecten a la constitucionalidad de la ley -lo que no ocurre cuando se da una simple infracción del procedimiento-, esta puede ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad, vía prevista en la Constitución y desarrollada en la LOTC para depurar tales eventuales vicios. Pero no mediante el empleo del recurso de amparo con la intención -o, como mínimo, con el resultado- de producir unos efectos suspensivos equivalentes a los del derogado recurso previo de inconstitucionalidad contra las leyes.

CUARTA.- Sobre la perturbación del interés público constitucionalmente protegido y de los derechos fundamentales de la persona

La suspensión es contradictoria con los dos supuestos en los que el artículo 56.2 LOTC impide al Tribunal acordarla: que *“no ocasione perturbación grave (1) a un interés constitucionalmente protegido ni (2) a los derechos fundamentales o libertades de otra persona”*.

- (1) La suspensión ocasiona una perturbación de la máxima gravedad a un interés constitucionalmente protegido, como es el consistente en que el poder legislativo del Estado español, encarnado en las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado), que representan al pueblo español, pueda ejercer con plenitud las funciones que tiene constitucionalmente atribuidas, sin interferencias indebidas que alteren el normal funcionamiento del sistema parlamentario de gobierno en el marco del Estado de Derecho (artículos 1.1 y 2 y 66.1 y 2 de la Constitución). De la



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

sujeción de las Cortes Generales a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico como poderes del Estado (artículo 9.1) se deriva la presunción de constitucionalidad y de legalidad de su actuación que debiera bastar para enervar la medida cautelar impuesta y para deferir una decisión al momento en que se resuelva el fondo del recurso de amparo.

- (2) La suspensión ocasiona, también, una perturbación particularmente grave en los derechos fundamentales de todos los senadores (y de la mayoría de los diputados). En concreto, el del ejercicio del cargo parlamentario protegido por el artículo 23.2 de la Constitución. El efecto suspensivo de la demanda de amparo en el momento de su admisión a trámite se torna en una negación para ejercer en tiempo y forma el derecho a enmendar, debatir y votar (tres elementos esenciales del *ius in officium* parlamentario) la Proposición de Ley Orgánica, que afecta a todos los actores parlamentarios en el Senado. Cabe recordar que el propio Tribunal Constitucional ha declarado que el Senado debe ejercer su capacidad constitucionalmente reconocida de vetar o enmendar en relación con el texto del proyecto o proposición de ley que le ha sido remitido por el Congreso de los Diputados.

QUINTA.- Sobre la inexistencia de precedentes

No consta a esta parte que el Tribunal haya aplicado con anterioridad esta excepcionalísima medida en circunstancias similares.

Sin duda, por aplicación de un principio propio de los tribunales constitucionales y de otros órganos de defensa de la Constitución en el ejercicio de su función: el *self-restraint*, la auto restricción en el ejercicio



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

de sus competencias, fundada, tanto en la ya citada presunción de constitucionalidad y legalidad en la actuación de los poderes del Estado, como en el deber de evitar que, por esta vía, el Tribunal ejerza funciones que la Constitución atribuye expresamente a otros órganos constitucionales.

En este sentido, la suspensión decidida por el Tribunal Constitucional debe entenderse como una actuación desproporcionada en relación con el fin perseguido, ya que, como señalamos en el punto anterior, produciría unos efectos gravemente perturbadores para el ejercicio de la función legislativa por las Cortes Generales y, en especial, por el Senado.

SEXTA.- Sobre la anticipación de la decisión acerca del fondo

La suspensión acordada entra en abierta contradicción con la doctrina aplicada por el propio Tribunal Constitucional al resolver sobre incidentes de suspensión, ya que de esta manera adelanta cuestiones controvertidas propias del fondo del recurso de amparo, anticipando así la decisión sobre el mismo. Al considerar que procede la suspensión porque el acto recurrido produce un perjuicio irreparable al recurrente, el Tribunal Constitucional está anticipando la decisión sobre el amparo solicitado y, sin embargo, y como ya señalamos anteriormente, dicho perjuicio no existe, pues el procedimiento legislativo continuará su curso constitucionalmente previsto en el Senado con independencia del pronunciamiento sobre el fondo del recurso de amparo, y cualquier infracción del procedimiento que eventualmente pudiera haberse producido y se considerase que podría afectar a la constitucionalidad de la ley puede ser combatida mediante la presentación de un recurso de inconstitucionalidad.



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

Por el contrario, en este supuesto, la suspensión, como hemos señalado, produce un perjuicio irreparable a la autonomía parlamentaria y a la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica en el Senado, al privar a los senadores de sus derechos a enmendar, debatir y votar, siendo reiterada doctrina del Tribunal la de respetar y velar en sus autos por la autonomía parlamentaria.

SÉPTIMA.- Sobre las consecuencias futuras de la medida cautelar de suspensión.

La medida adoptada constituye un precedente de impredecibles consecuencias. La posibilidad de que se pueda utilizar el recurso de amparo como medio para perturbar el ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales -como en su día ocurrió con el recurso previo de inconstitucionalidad de las leyes- debería valorarse como un motivo más para levantar de forma inmediata la suspensión acordada.

En virtud de todo lo expuesto,

SUPLICO AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL que tenga por personada a esta Cámara en el recurso de referencia y por presentado en tiempo y forma el presente escrito de impugnación de la medida cautelar de suspensión de la tramitación de las disposiciones transitorias cuarta y quinta y finales primera y segunda, apartado 4, 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, acordada por ese Tribunal



SENADO

SECRETARÍA
GENERAL

ISABEL MARÍA ABELLÁN MATESANZ
DIRECTORA DE LA ASESORÍA JURÍDICA

el 19 de diciembre de 2022, en el recurso de amparo abogado núm. 8263-2022, y, de conformidad con nuestras alegaciones, con carácter inmediato y en todo caso antes del día 22 de diciembre de 2022, por ser esta la fecha prevista para el debate y votación en el Pleno del Senado de la mencionada Proposición de Ley Orgánica, deje sin efecto dicha medida cautelar de suspensión, a efectos de posibilitar la debida tramitación parlamentaria en esta Cámara de la misma.

Es de Justicia que pido en Madrid, a 20 de diciembre de 2022.