

Madrid y Karlsruhe: dos precedentes en la imposición de límites a la supremacía ‘procedimental’ del Parlamento moderno

Carlos Sánchez de Pazos Peigneux

Europa asistió en los años 20 del siglo pasado, a través de Kelsen y su Tribunal Constitucional austríaco, a un cambio de paradigma en la democracia constitucional. Dicha década traería el comienzo del fin del principio de soberanía parlamentaria; un principio hoy sólo presente, en el Viejo Continente, en su lugar de origen: el Reino Unido. En definitiva, el sometimiento de los parlamentos a la Constitución normativa es hoy la norma en Europa, y la soberanía parlamentaria una de otras tantas excepciones británicas, por cierto cada vez menos absoluta.

Siguiendo a Vernon Bogdanor, la nueva Constitución británica ha excepcionado progresivamente un principio otrora absoluto, y los límites al irresistible poder del Parlamento no han desaparecido con el Brexit y el retorno del Tribunal de Justicia al otro lado del Canal de la Mancha. Tras la retirada de la Unión, han permanecido, entre otras, las exigencias del principio “relativo” del *Rule of Law*, del Convenio de Roma y su específica Ley de protección y, muy especialmente, las derivadas del reconocimiento de los llamados “límites en cuanto al procedimiento”, que abren la puerta incluso a una eventual y futura, probablemente recomendable, Constitución escrita.

En definitiva, el cambio de paradigma con origen en los años 20 del siglo pasado ha transformado nuestras democracias; ni siquiera el Estado artífice del principio de soberanía parlamentaria mantiene ya al mismo en su antiguo pedestal de intangibilidad.

Y sin embargo, los Parlamentos continentales han mantenido con carácter general un reducto de esa soberanía parlamentaria, que podríamos denominar, salvadas las evidentes distancias, como “soberanía procedimental”. Conforme a la misma, pese a que sus decisiones legislativas se sometan a la observancia de la Carta Magna, dicho control se ha venido a asumir como un

instrumento *ex post*, no interviniendo el Tribunal Constitucional o su homólogo hasta una vez concluido el procedimiento legislativo.

Esta década de los 20, la que hoy vivimos los aquí presentes, ha asistido en los años 2022 y 2023 al germen de lo que puede ser, quizá, otro cambio de paradigma: el comienzo del fin de la “soberanía procedimental ilimitada” del Parlamento. Un cambio de paradigma probablemente necesario en el contexto de creciente polarización, y con origen aparente en nuestro Tribunal Constitucional.

En su Auto 177/2022, de 19 de diciembre, y en una decisión sin precedentes, el Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite de un recurso de amparo parlamentario y la suspensión cautelarísima de la tramitación parlamentaria de dos enmiendas por falta de homogeneidad. La introducción de dichas enmiendas de “última hora” vulneraba potencialmente el derecho fundamental de los parlamentarios recurrentes al *ius in officium* o ejercicio del cargo representativo de conformidad con la ley consagrado en el artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a la representación política ex art. 23.1 CE. En la lógica del Tribunal, la mayoría parlamentaria y los órganos de la Cámara tienen derecho a que su visión prevalezca, pero no al precio de vulnerar los derechos fundamentales de los parlamentarios, y con menor motivo donde los mismos son expresión de una doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental concernido. Significativamente, las enmiendas afectaban al régimen de independencia del Tribunal Constitucional garantizado en la LOTC y la LOPJ, que se había pretendido reformar de forma súbita y, puede decirse, ‘por la puerta de atrás’.

Naturalmente, la decisión fue controvertida por su novedad, pero también porque la mayoría parlamentaria había defendido con vehemencia su convicción sobre el carácter inconcebible de una injerencia semejante en la autonomía parlamentaria. Vehemencia que, por fortuna, se rebajaría en los siguientes días, superándose la crisis constitucional con una expresa aceptación de la autoridad de la decisión y una reapertura inmediata del proceso de renovación del Tribunal.

Por su parte, pasando relativamente desapercibido para el público general, el 5 de julio de 2023 el Tribunal Constitucional alemán daría un importante espaldarazo a su homólogo español en un caso con notables similitudes, pero también la importante diferencia de no proyectarse su intervención sobre una ley de similar importancia en el orden constitucional.

En el terreno de las similitudes, y en línea con su homólogo español, se acordó la suspensión cautelar de la segunda y tercera lecturas de un proyecto de ley ante el Bundestag, concretamente la Ley de Energía de los Edificios, por no haberse garantizado el derecho fundamental de los parlamentarios recurrentes (conforme al art. 38.1 LF) a contar con suficiente antelación para examinar la documentación pertinente, obligando a la Cámara a conceder dicho tiempo suficiente

a los parlamentarios. Similarmente, el Parlamento alegó la autonomía de la Cámara en términos categóricos. Sin embargo, y también similarmente, se impuso por el Tribunal de Karlsruhe la protección de los derechos fundamentales frente a la tramitación legislativa “abusivamente acelerada” que defendía la mayoría parlamentaria.

Recientemente, y aunque en otra escala, en enero de 2024, el Tribunal Constitucional de Albania suspendió la ratificación parlamentaria de un Tratado Internacional con Italia para la creación de centros de internamiento de inmigrantes, alegando el incumplimiento de trámites formales del proceso de negociación y firma.

Nos encontramos por tanto, parece ser, ante un fenómeno creciente, que merece un examen de Derecho comparado. Cabe incluso preguntarse si nos encontramos, en esta nueva década de los 20, ante el principio del fin de la soberanía parlamentaria ‘procedimental’ ilimitada, tal y como la habíamos conocido hasta la fecha. Un fenómeno, conviene insistir, con origen español y que, siempre con la necesaria moderación que las decisiones germana y española reconocen, puede ayudar a moderar la tendencia a la tiranía de la mayoría parlamentaria, a modo de “leal recordatorio” del necesario respeto al estatuto de derechos del cargo representativo.