

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 878-2023, promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, don Carlos Rojas García, don Guillermo Mariscal Anaya, don Jaime Eduardo de Olano Vela, don José Antonio Bermúdez de Castro Fernández, doña Marta González Vázquez, doña Isabel María Borrego Cortés, don Pablo Hispán Iglesias de Ussell, don Mario Garcés Sanagustín, doña Margarita Prohens Rigo, doña María Sandra Moneo Díez, doña María Elvira Rodríguez Herrer y doña Macarena Montesinos de Miguel, todos ellos diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, contra los acuerdos de la mesa del Congreso de 14 y 21 de noviembre de 2022, sobre prórroga del plazo de enmiendas al articulado de un proyecto de ley. Han intervenido el Congreso de los Diputados y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 13 de febrero de 2023, el procurador de los Tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, en nombre y representación de los diputados relacionados en el encabezamiento, con la asistencia letrada de don Jaime Eduardo de Olano Vela, que actúa además en la condición de comisionado de los recurrentes (art. 82.1 LOTC), interpuso recurso de amparo contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 14 de noviembre de 2022, que acordó la septuagésima primera prórroga del plazo de presentación de enmiendas al articulado en el marco del Proyecto de ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y

para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (procedente del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre); y contra el acuerdo de la mesa de 21 de noviembre de 2022, por el que se desestima la solicitud de reconsideración del anterior.

2. Los hechos en que se basa la pretensión de amparo son los siguientes:

a) El 31 de diciembre de 2020 entró en vigor el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, expresamente dirigido a “impulsar la recuperación económica” en respuesta a las graves dificultades derivadas de la crisis sanitaria provocada por la Covid-19. El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión extraordinaria celebrada el 28 de enero de 2021, acordó primero su convalidación (art. 86.2 CE) y, acto seguido y por una amplísima mayoría (346 votos a favor, uno en contra y una abstención), su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE).

b) Iniciada la tramitación parlamentaria, se sucedieron reiteradas ampliaciones del plazo para la presentación de enmiendas al articulado, hasta llegar a setenta. Por ese motivo, cuando la mesa del Congreso estableció la septuagésima primera prórroga de dicho plazo por acuerdo de 14 de noviembre de 2022 (que, sin motivación expresa alguna, se limitaba a enunciar las decenas de iniciativas cuyos plazos de enmiendas se ampliaban), doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, en su condición de diputada y portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, solicitó su reconsideración, al entender que esa práctica reiterada supone una vulneración del derecho fundamental reconocido por el art. 23.2 CE. La solicitud subrayaba su utilización como único medio para poner fin a la ampliación indefinida del trámite de enmiendas en el proceso legislativo, una práctica obstruccionista del procedimiento por motivos políticos que constituye un fraude constitucional y parlamentario (“filibusterismo parlamentario”), en tanto supone paralizar el procedimiento legislativo (de urgencia, en este caso) acordado por el Pleno en la votación sobre la validación del referido Real Decreto-ley. Según la solicitante, la reiterada ampliación de los plazos, carente de justificación alguna, permite deducir que su único objeto es el de entorpecer el proceso legislativo, vulnerando el derecho fundamental de participación política de los diputados de su grupo parlamentario (art. 23.2 CE), en su vertiente de derecho al ejercicio de las funciones representativas de

conformidad con la ley o *ius in officium*, afectando a su vez al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes *ex art. 23.1 CE*.

c) La solicitud de reconsideración fue desestimada por acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 21 de noviembre de 2022 en los siguientes términos:

“Teniendo en cuenta que no se trataría de una solicitud de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, comunicar al grupo parlamentario autor del presente escrito que no procede acceder a los solicitado, toda vez que la competencia para decidir en cuanto a la ampliación de los plazos de enmiendas le corresponde a la mesa, que decide en este punto de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, en aplicación del artículo 91 del Reglamento”.

d) Posteriormente, siguieron acordándose nuevas ampliaciones del plazo de enmiendas. En el momento de presentarse el recurso amparo ya se habían aprobado setenta y ocho, según afirman los recurrentes. Finalmente, la iniciativa caducó, al encontrarse en tramitación en el momento de la disolución de las cámaras como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales por Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, para su celebración el 23 de julio de 2023 (BOCG, Congreso, Serie D, núm. 637, de 16 de junio de 2023, pág. 35).

3. En la demanda de amparo se denuncia que los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho de los recurrentes al ejercicio pleno de su función representativa, e indirectamente el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23.2 y 1 CE).

Con carácter general, se alega que la práctica de ampliar repetidas veces el plazo para la presentación de enmiendas al articulado viene a frustrar la voluntad expresada por el Pleno del Congreso, en el acto de convalidación, de tramitar como proyecto de ley una norma con rango de ley dictada por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Con esta parálisis consentida por la mesa de la cámara se veda la participación del poder legislativo en el proceso de elaboración de las leyes y, por consiguiente, se cercena una de sus funciones esenciales (art. 66.2 CE).

Según los recurrentes, los acuerdos recurridos infringen palmariamente el contenido del *ius in officium*, al producir “en manifiesto fraude de ley, una censurable práctica consistente en

ampliar de modo permanente y cronificado el plazo de enmiendas con el fin de paralizar la tramitación de la iniciativa legislativa, en expresa contradicción de lo acordado por el Pleno del Congreso en su sesión de 28 de enero de 2021”. Sostienen que tal interpretación del reglamento (en este caso, del art. 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en adelante RCD) supone, a todas luces, una infracción por parte de la mesa del Congreso de su obligación de interpretar restrictivamente todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones de los parlamentarios que forman parte de su *ius in officium* (STC 208/2003 de 1 de diciembre), incurriendo, además, en un claro y evidente defecto de motivación, lo que se traduce, a su vez, en una lesión del derecho fundamental del diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos (STC 90/2005, de 18 de abril, por todas). En este caso, los recurrentes descartan que la sucesión de más de setenta prórrogas del plazo de enmiendas pueda interpretarse como medio para que los diputados puedan ejercer su derecho al cargo representativo con más tiempo; por el contrario, la denegación de la septuagésima primera prórroga hubiera favorecido ese derecho, al permitir la continuación del procedimiento parlamentario y, por tanto, el ejercicio de la función legislativa.

En definitiva, “las restricciones en la función parlamentaria provocadas por los acuerdos recurridos afectan indudablemente a uno de los elementos que constituye, conforme a la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, el núcleo de la función parlamentaria: la función legislativa”. A su juicio, con su decisión de permitir repetidamente la ampliación del plazo para la presentación de enmiendas la mesa ha evitado el debate y la votación del proyecto de ley, que podría desembocar en un texto distinto al adoptado por el Gobierno en su Real Decreto-ley 36/2020. Por tal motivo, las resoluciones recurridas incurren manifiestamente en un fraude de ley, al aplicar “de modo fraudulento, abusivo y reiterado una facultad de la mesa para impedir la aplicación de las normas pertinentes” que dan continuidad al procedimiento legislativo (arts. 112 y siguientes RCD), hasta concluir con la votación en el Pleno (art. 119 RCD).

Se razona en la demanda que el art. 91.1 RCD permite, ciertamente, “acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento”, pero su apartado 2 limita dicha capacidad, al disponer que “salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad”. Por ello resulta necesario buscar un equilibrio entre dicha potestad y otros bienes jurídicos relevantes, como la seguridad jurídica o, muy especialmente, el derecho de los parlamentarios a ejercer debidamente su función

parlamentaria, en este supuesto mediante la continuación del procedimiento legislativo. De este modo, para los recurrentes la potestad de prórroga de los plazos no es “ilimitada, sino por necesidad limitable en atención a otros intereses” o bienes jurídicos, sobre todo cuando se puede ver afectado un derecho fundamental como, en este caso, el previsto en el art. 23.2 CE. En su opinión, esta potestad pretende que los parlamentarios gocen de tiempo suficiente para ejercer su facultad de presentar enmiendas, finalidad que no parece ser la perseguida por la mesa en este caso ya que, transcurridos más de dos años desde la celebración del Pleno de 28 de enero de 2021, que acordó la tramitación del Real Decreto-ley 36/2020 como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, y mediando setenta prórrogas del plazo de enmiendas, “resulta sencillamente indefendible que la septuagésima primera prórroga se debiera, en efecto, a una necesidad de tiempo para estudiar el planteamiento de enmiendas adicionales”.

En definitiva, para los recurrentes la reiterada solicitud de ampliación del plazo para la presentación de enmiendas al articulado constituye un ejercicio de “filibusterismo parlamentario”, que se ajusta al concepto de fraude de ley que define el art. 6.4 del Código civil. Por ello entienden que la mesa “debió rechazar la concesión de ulteriores prórrogas”, permitiendo continuar con la tramitación parlamentaria como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia acordada por el Pleno del Congreso el 28 de enero de 2021. Al no haberlo hecho así, sin motivación alguna, limitándose a recordar su competencia en este punto, la mesa confunde discrecionalidad con competencia absoluta e ilimitada, incurriendo a su vez en fraude de ley y provocando una clara conculcación del derecho fundamental al ejercicio pleno de la función representativa de conformidad con lo que la ley disponga (art. 23.2 CE), con afectación asimismo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Adicionalmente, los recurrentes sostienen que su *ius in officium* se ha visto conculcado por la “insuficiente, inadecuada y arbitraria” motivación esgrimida por la mesa para adoptar los acuerdos impugnados. El acuerdo de 14 de noviembre de 2022 carece de motivación alguna, limitándose a indicar que la mesa del Congreso ha acordado la ampliación del plazo de presentación de enmiendas. En su opinión, esta falta absoluta de motivación podría estar justificada en una primera prórroga, en la que puede presumirse razonablemente que la ampliación del plazo se dirige a favorecer el adecuado ejercicio de la función legislativa, resultando poco disruptiva del derecho a la prosecución del procedimiento legislativo; sin embargo, en un supuesto como el presente, en el que existen “nada menos que 70 prórrogas

previas, la presunción que cabría establecer es precisamente la contraria”: su reiteración restringe el derecho a ejercer la función legislativa, al obstruir la continuación del procedimiento legislativo acordado, en su día, por el Pleno. Por su parte, el acuerdo de 21 de noviembre de 2022, que deniega la reconsideración del anterior, no incluye en rigor motivación alguna, limitándose a señalar, como se ha expuesto anteriormente, que “no procede acceder a lo solicitado toda vez que la competencia para decidir en cuanto a la ampliación de plazos de enmiendas le corresponde a la mesa, que decide en este punto de forma autónoma”. En definitiva, según los recurrentes y a la vista del acuerdo denegatorio de la solicitud de reconsideración, la mesa confunde la discrecionalidad de que dispone para acordar o no la prórroga de enmiendas (art. 91 RCD), con una pretendida capacidad de tomar tal decisión sin sujeción a límite o requisito alguno, y sin que se sienta obligada a motivar en absoluto el sentido de su decisión.

Por todo ello, los recurrentes solicitan que este tribunal dicte sentencia otorgando el amparo, reconociendo que los acuerdos impugnados han vulnerado su derecho al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23.1 CE), y declarando en consecuencia la nulidad de esos acuerdos.

4. La Sección Cuarta del Tribunal, mediante providencia de 6 de mayo de 2024, acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo apreciando que en él concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque, en primer lugar, plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)]; y, adicionalmente, el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]. Por ello, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se acordó dirigir atenta comunicación a la presidenta del Congreso de los Diputados a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos impugnados, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda de amparo, para conocimiento de dicha Cámara y a efectos de su personación en el presente proceso constitucional en el mismo plazo.

5. El 29 de mayo de 2024, mediante diligencia de ordenación de la secretaría de justicia, se tuvo por personada a la letrada de las Cortes Generales, en nombre y representación del

Congreso de los Diputados, y se ordenó dar vista de las actuaciones, por un plazo común de veinte días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

6. El día 26 de junio de 2024, la representación procesal de los recurrentes formuló escrito de alegaciones, reiterando lo expuesto en la demanda de amparo.

7. Mediante escrito registrado el 28 de junio de 2024, la letrada de las Cortes Generales interesó la desestimación del recurso de amparo, conforme a las siguientes alegaciones.

En primer lugar, subraya que “como todo órgano constitucional, el Congreso de los Diputados cuenta con plena autonomía para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentra la potestad legislativa. El contorno de esta autonomía está delimitado en la Constitución, a partir de la interpretación realizada por este Tribunal, en el Reglamento aprobado por el Congreso de los Diputados y en la propia forma de actuar la referida potestad, que ha ido definiendo el proceder de la Cámara a través de precedentes. Ello sin perjuicio de su autonomía parlamentaria para alterar este proceder ante nuevas circunstancias que puedan tener lugar, siempre y cuando respeten los límites establecidos en la Constitución y no sean contrarios al Reglamento”. Cuando la interpretación de la normativa parlamentaria por los órganos de las cámaras sea razonable y no contraria a la naturaleza de la representación y la igualdad entre representantes, el control de este tribunal ha de reducirse al mínimo imprescindible, a fin de respetar la autonomía parlamentaria.

Tal autonomía resulta fundamental “para gestionar el tiempo de las diferentes fases del proceso legislativo” siempre, naturalmente, que se respeten los límites constitucionales y “los derechos de participación de los diputados”. Así, se permite a la cámara tanto “actuar con rapidez y agilidad para hacer frente a una situación de urgencia” como “decidir, con plena autonomía, valorando las solicitudes de los grupos parlamentarios y la oportunidad del momento, alargar los tiempos de una determinada fase con el fin de que los diputados puedan analizar la iniciativa legislativa en cuestión y llegar a acuerdos y que el texto resultante no sea producto de la precipitación, lo que puede llevar, en ciertas ocasiones, como en este supuesto, a que la iniciativa legislativa caduque por el término de la legislatura”.

Conforme al Reglamento del Congreso de los Diputados, la mesa “es competente para acordar libremente la prórroga del plazo reglamentario para presentar enmiendas, tantas veces

como lo estime necesario”. En el mismo se establece un límite para cada prórroga, pero no para el número de veces que puede ser acordada la ampliación. Ello es así, incluso, en la tramitación de procedimientos por urgencia, como prevé expresamente el art. 94 RCD, por más que en estos supuestos la duración de las posibles ampliaciones se reduzca a la mitad de los plazos ordinarios. Y así lo confirma la práctica parlamentaria, donde es posible apreciar “en numerosas ocasiones” supuestos de ampliaciones similares a la aquí discutida. De este modo, corresponde a la mesa “acordar la ampliación de los plazos de presentación de enmiendas y dar por terminado el plazo con plena autonomía, sin que quede vinculada por ninguna solicitud o ninguna circunstancia temporal”, y ello aunque algún grupo parlamentario pueda discrepar de dicha decisión.

Esta interpretación, según la letrada de las Cortes Generales, “es la que mejor se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, pese a no haberse pronunciado hasta la fecha sobre la autonomía de la mesa de la cámara “para acordar o no la ampliación de los plazos de enmiendas, sí se ha pronunciado sobre su autonomía para acordar la declaración de urgencia y, por tanto, acortar los plazos previstos en el Reglamento”. Cita, en este sentido, las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 b), donde se afirma que se trata de una “decisión de mera oportunidad política”; que “no priva a las Cámaras del ejercicio de su función legislativa, ya que incide solo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano”, afectando por igual a todos los miembros y grupos de la Cámara. La letrada de las Cortes Generales concluye que, “aplicando esta dotrina, *mutatis mutandis*, a la ampliación de los plazos para la presentación de enmiendas, cabe concluir lo siguiente: (i) su regulación queda encomendada al Reglamento de la Cámara; (ii) la ampliación del tiempo de terminación no priva a la Cámara del ejercicio de su función legislativa, ya que incide solo en su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano; (iii) debe tener una aplicación tal que afecte por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio; y (iv) la ampliación del plazo no altera el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, ni perjudica el ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario”, sino que, por el contrario, permite al diputado actuar “con más tiempo y más detenimiento”, sin vulnerar por tanto su derecho.

En respuesta a los argumentos más concretos de la demanda, la letrada de las Cortes Generales descarta que estemos en este caso ante el alegado fraude de ley, pues la normativa aplicable ampara expresamente la potestad ejercida por la mesa. Apunta además la letrada a una doble incoherencia de los recurrentes: por una parte, han esperado a la septuagésima primera ampliación del plazo de enmiendas para interponer el recurso de amparo cuando, si realmente hubiesen querido tramitar con más agilidad la iniciativa, no se acaba de entender la razón de no haber impugnado antes la decisión de ampliación. Por otra, han impugnado esta concreta ampliación de plazos, pero no otras que afectan a otras tantas iniciativas legislativas. Por ello, a su juicio, mientras el Reglamento del Congreso de los Diputados no limite el número de ampliaciones, compete a la mesa valorar esta circunstancia, “ya que, si no es así, dicho plazo estaría a merced de la interpretación subjetiva de cada grupo parlamentario”. Además, carece de sentido hablar de “filibusterismo parlamentario” en favor del Gobierno pues, según el acta de la reunión de la mesa en la que se acordó la ampliación controvertida, los miembros del Grupo Parlamentario recurrente apoyaron la ampliación del plazo de ciertas iniciativas y se opusieron a otras.

Adicionalmente, sostiene la letrada que la interpretación de la mesa no ha perjudicado el derecho de los diputados recurrentes, pues lo cierto es que estos han podido ejercer, en condiciones de igualdad, su derecho a presentar enmiendas, de suerte que su derecho a participar en el procedimiento legislativo, en la fase que se encontraba, no se ha visto mermada.

Por último, y en lo que a la motivación de los acuerdos impugnados se refiere, la letrada subraya que el acuerdo desestimatorio de la reconsideración solicitada contiene una motivación sucinta. En primer lugar, se advirtió que la solicitud formulada no encajaba en el supuesto previsto en el art. 31.2 RCD, “al no estar ante un supuesto de ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del artículo 31.1”. En segundo término, se añadió que, en todo caso, no procedía acceder a lo solicitado, “toda vez que la competencia para decidir en cuanto a la ampliación de los plazos de enmiendas le corresponde a la mesa, que decide en este punto de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, en aplicación del artículo 91 del Reglamento”. De este modo, la improcedencia de lo solicitado quedó sucintamente motivada “a partir de la plena autonomía de la mesa” ex art. 91 RCD, ofreciéndose “las razones jurídicas para desestimar la solicitud de reconsideración”.

8. El 8 de julio de 2024 se registró el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que interesa que se dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo.

Tras exponer los antecedentes y el contenido de la demanda, recuerda que los diputados recurrentes sostienen que los acuerdos impugnados, que ampliaron por septuagésima primera vez el plazo de presentación de enmiendas, no responden a la necesidad de otorgar a los diputados el plazo necesario para presentar enmiendas adicionales, sino al apoyo por parte de la mesa del Congreso a los intereses del Gobierno, que prefiere el mantenimiento en sus estrictos términos del Real Decreto-ley a la existencia de un debate parlamentario sobre el mismo en el seno del pertinente procedimiento *ex art. 86.3 CE*. Por ello consideran que, al carecer de justificación, la mesa debió rechazar la nueva solicitud de ampliación de plazos, permitiendo la continuación del procedimiento legislativo por el cauce reglamentariamente establecido. Al no hacerlo así, resultó vulnerado su derecho al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23.1 CE).

En respuesta a tales alegaciones, el Ministerio Fiscal invoca la jurisprudencia constitucional (con cita, en particular, de la STC 167/2023, de 22 de noviembre) conforme a la cual resulta que la infracción denunciada afecta a la facultad legislativa, y por tanto al núcleo esencial del cargo político representativo. Y que, sin perjuicio del amplio margen de autonomía de que gozan el legislador y los órganos parlamentarios para definir y aplicar las normas que regulan el estatus del cargo parlamentario, los actos parlamentarios pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional cuando pueda verse afectado el contenido esencial de la función representativa, y con él el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

- En ese marco de análisis, el Ministerio Fiscal examina las circunstancias en que se producen los acuerdos impugnados. Dichos acuerdos inciden, en primer lugar, sobre una iniciativa que trae causa de un Real Decreto-ley (que por su propia naturaleza responde a razones excepcionales de urgente necesidad) cuya tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia fue aprobada por el Pleno del Congreso. En segundo lugar, se adoptan inicialmente en respuesta a una solicitud del Grupo Parlamentario Socialista de ampliación de plazos en la que no se hacía constar el motivo de la misma. El acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados que accede a la prórroga del plazo de presentación de enmiendas carece de motivación. Tampoco el acuerdo desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada por los diputados recurrentes contiene un mínimo razonamiento sobre las circunstancias que justificarían otorgar la ampliación del plazo.

-

Esa falta de motivación contradice, a juicio del Ministerio Fiscal, la doctrina constitucional. Cita a tal efecto la STC 30/2024, de 28 de febrero, FJ 4, que (con cita, a su vez, de otras anteriores) subraya que la autonomía normativa de las cámaras comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación, si bien dentro de ciertos límites como son, entre otros, que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones del representante público y motivar las razones de su aplicación, así como la necesidad de que los acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* no resulten arbitrarios o manifiestamente irrazonables, para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada.

En el supuesto enjuiciado el único razonamiento para rechazar la solicitud de reconsideración formulada por los recurrentes fue que “la mesa del Congreso tiene competencia para decidir sobre la ampliación de los plazos de enmiendas de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento”. Es decir, la solicitud de reconsideración se desestima argumentando que la mesa tiene competencia en la materia, lo que no permite conocer los motivos que justificaban la decisión adoptada e impide descartar, por tanto, su carácter arbitrario. Ello supone que el acuerdo de la mesa carece de la suficiente y debida motivación para conocer si la septuagésima primera ampliación del plazo de presentación de enmiendas estaba objetivamente justificada para garantizar el derecho de los parlamentarios solicitantes a disponer de un tiempo necesario para poder articular dichas enmiendas. En definitiva, no existe en los acuerdos impugnados ningún razonamiento que permita excluir que con la decisión de ampliar una vez más el plazo de presentación de enmiendas se estaba bloqueando indebidamente la normal tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento de urgencia.

En conclusión, la ausencia total de motivación sobre la necesidad de la decisión adoptada determina que deba estimarse producida la vulneración de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, por lo que debe estimarse el recurso de amparo, declarando la nulidad de los acuerdos impugnados, sin que proceda adoptar ninguna otra medida, por tratarse de una lesión producida en una legislatura ya concluida.

9. Mediante providencia de 24 de febrero de 2026, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sala Segunda y conforme establece el art. 10.1.n) LOTC, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo.

10. Por ATC 19/2026, de 24 de febrero, el Pleno del Tribunal aceptó la abstención del magistrado don Juan Carlos Campo Moreno, apartándole definitivamente del conocimiento del recurso de amparo.

11. Por providencia de ocho de abril de veintiséis, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día catorce del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes

El presente recurso de amparo, interpuesto de conformidad con el art. 42 LOTC por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros trece diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, se dirige contra dos acuerdos de la mesa de dicha cámara, de 14 y 21 de noviembre de 2022. El primero de ellos acordó la septuagésima primera prórroga del plazo de presentación de enmiendas al articulado en el marco del Proyecto de ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (procedente del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre). El segundo desestimó la solicitud de reconsideración formulada por los recurrentes contra el anterior acuerdo conforme a lo previsto en el art. 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD, en adelante), en relación con el art. 31.1.5º de la misma norma.

En síntesis, y como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes, se sostiene en la demanda de amparo que la mesa del Congreso, al ampliar de modo permanente el plazo de presentación de enmiendas mediante los acuerdos impugnados, carentes de motivación alguna, paraliza la tramitación de la iniciativa legislativa, en expresa contradicción con lo acordado por el Pleno del Congreso en su sesión de 28 de enero de 2021. Impide así la participación del poder legislativo en el proceso de elaboración de las leyes, cercenando una de sus funciones esenciales (art. 66.2 CE), y vulnera en consecuencia el derecho de los recurrentes al pleno ejercicio de su función representativa (art. 23.2 CE), e indirectamente el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23.1 CE).

La letrada de las Cortes Generales solicita la desestimación del recurso de amparo. Entiende que la mesa de la cámara, en el ejercicio de sus funciones y conforme al principio de autonomía parlamentaria, ha valorado las circunstancias del caso, aplicando correctamente y de forma sucintamente motivada, la doctrina constitucional, al interpretar la normativa reglamentaria aplicable de modo razonable, acorde con la práctica parlamentaria y de forma no contraria a la naturaleza de la representación y la igualdad entre representantes, cuyo derecho al ejercicio del cargo representativo no ha sido por tanto vulnerado.

Por su parte, el Ministerio Fiscal considera, conforme a los razonamientos que han quedado resumidos en el relato de antecedentes de esta sentencia, que los acuerdos impugnados han vulnerado los derechos garantizados por el art. 23 CE e interesa por ello el otorgamiento del amparo, que debe comportar la declaración de nulidad de esos acuerdos, sin otro alcance, por cuanto fueron adoptados en una legislatura ya concluida.

2. La doctrina constitucional sobre el derecho de representación política y el principio de autonomía parlamentaria

A fin de encuadrar debidamente el análisis que nos corresponde desarrollar aquí sobre las pretensiones que plantea el presente recurso de amparo, parece oportuno recordar nuestra doctrina sobre algunos aspectos especialmente relevantes para su resolución.

a) El contenido del derecho de representación política

Así, en primer lugar, hemos declarado reiteradamente que “existe una conexión directa entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ya que, con carácter general, en una democracia representativa son aquellos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por lo que ambos preceptos, de manera directa el art. 23.2 CE y de manera indirecta el art. 23.1 CE, quedarían vacíos de contenido, o serían ineficaces, si el representante político se viese privado de su cargo o perturbado en su ejercicio” (STC 93/2023, de 12 de septiembre de 2023, FJ 3; y otras allí citadas).

Asimismo, nuestra jurisprudencia, desde la temprana STC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3, ha reiterado que el art. 23.2 CE no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos

públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. En atención al ámbito objetivo otorgado a ese derecho, la jurisprudencia constitucional ha establecido que resultaría vulnerado si los órganos de las asambleas parlamentarias impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes; incidiendo, por un lado, en que este derecho es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, de modo que una vez creados quedan integrados en el *status* propio del cargo; y, por otro, en que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad parlamentaria resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional los que incidan en el núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno (entre otras muchas, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 69/2021, de 18 de marzo, FFJJ 4 y 5; 137/2021, de 29 de junio, FFJJ 3 y 4; 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3; y 30/2024, de 28 de febrero, FJ 4).

b) El principio de autonomía parlamentaria

El carácter de configuración legal del derecho de representación política debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE que, según jurisprudencia constitucional reiterada, se fundamenta en la necesidad de sustraer a las cámaras legislativas de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un instrumento protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en Derecho comparado, que se configura como un derecho propio elaborado por las cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas. Como hemos advertido, “el respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6)” (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15; 38/2022, de 11 de marzo, FJ 3; y 120/2025, de 26 de mayo, FJ 2).

El principio de autonomía parlamentaria incluye un conjunto de atribuciones, reconocidas en el art. 72.1 CE, que se extiende a tres grandes esferas de actuación: la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, la aprobación por el Parlamento de su reglamento (que tiene fuerza de ley), así como la interpretación y aplicación de este por los órganos de gobierno de la Cámara; la autonomía presupuestaria, para la aprobación del proyecto de presupuesto propio, pero que abarca también su ejecución y el control de esta; y la autonomía administrativa, para ordenar su propia organización y su personal, así como para elegir sus propios órganos de gobierno.

En relación con la denominada “autonomía normativa”, el Tribunal ha destacado que dota a las cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia que se plasma especialmente en la autonomía reglamentaria, esto es, en la potestad de aprobar sus propios reglamentos (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12), que tienen fuerza de ley, y también comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4; 34/2018, de 12 de abril, FJ 4; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4; 137/2021, de 29 de junio, FJ 3; 38/2022, FJ 3; y 120/2025, FJ 2).

Ahora bien, esa facultad interpretativa cuenta con límites derivados, por un lado, de la subordinación del intérprete a la Constitución (art. 9.1 CE), a la ley y al reglamento parlamentario, es decir a la creación normativa del Pleno de la Asamblea legislativa, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias en la materia (entre otras, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3, y 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2); y, por otro, de la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política, lo que determina que debe hacerse una exegesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación (SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, por todas). A esos efectos, hemos destacado también el papel interpretativo y complementario en la aplicación del Derecho escrito que desempeñan las prácticas o usos parlamentarios en la precisión del sentido y alcance de alguna de sus normas, incluidas las que regulan el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, aun con el límite inmediato de la propia normativa parlamentaria, cuyo contenido no pueden contravenir (por todas, SSTC 57/2011, de 3 de mayo,

FJ 7; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 4; 71/2017, de 5 de junio, FJ 5, y 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3).

En fin, como también hemos reiterado en diversas ocasiones, aunque compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar, en determinadas materias, los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas y que integran el derecho garantizado por el art. 23.2 CE, una vez creados quedan integrados en el estatus representativo. En efecto, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros (SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3, y 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, por todas).

En suma, la denominada “autonomía normativa” de una cámara legislativa, en este caso del Congreso de los Diputados, viene determinada por la Constitución, la ley y su propio reglamento interno y, una vez aprobado este, las facultades de autodeterminación organizativa de la Cámara encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios, que integran su estatuto representativo, así reconocido por el propio reglamento.

c) El control de las decisiones de los órganos parlamentarios

Por consiguiente, el margen de interpretación de la normativa parlamentaria atribuido a los órganos de las cámaras legislativas en general y, en lo que aquí importa, a sus mesas en particular, en virtud de su autonomía constitucionalmente reconocida, encuentra uno de sus límites en “la naturaleza de la representación” y la posible afectación “al núcleo de sus derechos y facultades”, entre ellos “los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas”, que es el ámbito aquí examinado. Un aspecto sobre el que este tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse reiteradamente, partiendo siempre de que “el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye, pues, «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan [...] constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (SSTC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4)»” (STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3). Unas afirmaciones que se han proyectado sobre diversas cuestiones específicas surgidas en este ámbito.

(i) Así, la STC 53/2021, de 15 de marzo, en su FJ 3, con cita de la STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, hace hincapié en que “las proposiciones de ley promovidas por grupos parlamentarios no solo son una forma –sin duda, la más señalada y expresiva– de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que este se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración”. Por tanto, “la presentación de una proposición de ley a la mesa de la cámara legislativa por parte de un grupo parlamentario forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos que lo integran, de modo que la inadmisión de esa iniciativa legislativa, por parte de la mesa incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria”.

Esa incidencia justifica un control constitucional en este punto, por más que este haya de limitarse a comprobar que, cuando “los acuerdos de las mesas de las cámaras legislativas, adoptados en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios”, incorporen “una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la mesa de que se trate en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria”, por cuanto “este tribunal solo puede realizar un control negativo”, limitado a las “decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables”, que respete “un amplio margen para la decisión” de los órganos parlamentarios y que no puede, por respeto a la autonomía de las cámaras, “reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios” (STC 53/2021, FJ 3).

(ii) En lo relativo al derecho de enmienda también existe doctrina constitucional consolidada y, aunque sea indirectamente, relevante para el presente caso. En lo que aquí más nos interesa, la STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 5, subraya que este derecho, “como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite mediante el

debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara... sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las Cámaras parlamentarias son expresión y reflejo”, y “entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios”.

Por tanto, añade la STC 139/2017 en sus FFJJ 6 y 7 (recogiendo referencias a numerosas decisiones anteriores), aunque se confiera a “las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, una amplia libertad para regular el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo..., esa libertad en modo alguno es absoluta, pues las Cámaras... se encuentran constreñidas por la propia naturaleza del instrumento parlamentario, [...] por los preceptos constitucionales o estatutarios que, en su caso, lo regulen y [...] por formar parte del contenido esencial del derecho de participación política del artículo 23.2 CE”. De este modo, “los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho”; así como, evidentemente, “cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo”. En definitiva, aunque “excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda”, su exclusión supone “un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única”.

3. Tramitación del decreto-ley como proyecto de ley (art. 86.3 CE) y plazo para la presentación de enmiendas

Ha de tenerse en cuenta que los acuerdos parlamentarios aquí impugnados se insertan en el marco de un procedimiento legislativo concreto, el proyecto de ley procedente del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados, que acordó inmediatamente su tramitación como proyecto de ley por el

procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE). Se trata de un procedimiento dotado de rasgos específicos, por la confluencia de factores normativos y fácticos.

Desde la perspectiva normativa, es la propia Constitución la que, al admitir en su art. 86.1 la posibilidad de excepcionar el procedimiento legislativo ordinario, permitiendo que el Gobierno dicte, “en caso de extraordinaria y urgente necesidad [...] disposiciones legislativas provisionales”, prevé una doble garantía para asegurar el equilibrio de poderes propio del régimen parlamentario definido en el art. 1.3 CE. En primer lugar, “los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación” (art. 86.2 CE), según el procedimiento “especial y sumario” reglamentariamente establecido (art. 151 RCD). Pero, además, durante ese mismo plazo “las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia”, como establece el art. 86.3 CE, y de acuerdo con la tramite previsto en el art. 151.4 RCD: “Convalidado un Real Decreto-ley, el presidente preguntará si algún grupo parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si esta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución”.

A este respecto ha de recordarse que, como aclara la STC 10/2024, de 18 de enero, FJ 4, “lo que el Gobierno aprueba y remite al Congreso de los Diputados es un real decreto-ley y el hecho de que pase a tramitarse como proyecto de ley no viene a mutar su verdadero origen y naturaleza. Se trata de dos tipos normativos distintos, por más que por una decisión de la Cámara el real decreto-ley, una vez superado el trámite de convalidación, quede sujeto al mismo procedimiento parlamentario que siguen los proyectos de ley”; y, con él, a los mismos límites y controles constitucionales. La única particularidad del procedimiento legislativo de urgencia es la reducción de los plazos a la mitad de los establecidos con carácter ordinario, en el caso del Congreso, según el art. 94 RCD, y a los establecidos en los arts. 133 a 136 del Reglamento del Senado (RS), en el caso de esta Cámara.

Así pues, nuestra Constitución se decanta por exigir por un procedimiento parlamentario acelerado para la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley (art. 86.3 CE), previsión esta que se funda en la idea de sustituir la provisionalidad de la norma de urgencia por la

definitividad y permanencia de la ley, partiendo de la premisa de que se trata de dar respuesta urgente a la misma situación urgente a la que el decreto-ley responde. Los decretos-leyes son “disposiciones legislativas provisionales” (art. 86.1 CE), lo que significa, según reiterada doctrina constitucional, que el decreto-ley es una norma con fuerza de ley provisional hasta tanto no se produzca, dentro del plazo establecido, su convalidación parlamentaria (por todas, SSTC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3; 178/2004, de 21 de octubre, FJ 6; y 189/2005, de 7 de julio, FJ 6). Si el decreto-ley no es convalidado en el plazo previsto de los treinta días siguientes a su publicación (art. 86.2 CE), queda automáticamente derogado y expulsado del ordenamiento jurídico. Si es convalidado y se acuerda su tramitación como proyecto de ley, no puede olvidarse que ese decreto-ley ha desplegado vigencia desde su entrada en vigor (que con frecuencia suele ser el día de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”), por lo que las, generalmente, mínimas o matizadas modificaciones introducidas por vía de enmienda en el texto durante su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia e incorporadas a la ley que sustituye al decreto-ley, deben ser aplicadas cuanto antes, por elementales razones de seguridad jurídica.

Valga recordar en este sentido que, concretando la previsión del constituyente, el Reglamento del Congreso (art. 151 RCD) ha optado por plasmar la práctica parlamentaria, seguida desde la entrada en vigor de la Constitución, que considera las vías del art. 86.2 CE (convalidación del decreto-ley) y 86.3 CE (tramitación del decreto-ley como proyecto de ley) como sucesivas, interpretación esta que el Tribunal Constitucional dio por buena ya desde la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 2. De modo que el Pleno del Congreso de los Diputados, en el plazo de los treinta días hábiles (art. 90.1 RCD) siguientes a la publicación del real decreto-ley, ha de pronunciarse sobre su convalidación o derogación (art. 86.2 CE y art. 151.1 RCD). En el supuesto de que el pronunciamiento del Congreso sea favorable a la convalidación, podrá seguidamente acordar su tramitación como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE y art. 151.4 RCD).

Así pues, en el trámite de convalidación parlamentaria del real decreto-ley y en la subsiguiente decisión, en su caso, de tramitarlo como proyecto de ley (art. 86.2 y 3 CE y art. 151 RCD), interviene únicamente el Congreso de los Diputados, en Pleno (o su Diputación Permanente, cuando aquel se encontrase disuelto o hubiese expirado su mandato, conforme al art. 78.2 CE). No hay, por lo tanto, de acuerdo con nuestro modelo de bicameralismo imperfecto o limitado, participación alguna del Senado en ese momento del *iter* parlamentario.

Por otra parte la intervención del Congreso tiene fundamentalmente los caracteres de un acto de control político del Gobierno (aunque también quepa entender que participa, limitadamente, de la función legislativa): si la decisión es favorable a la convalidación del decreto-ley, ello no lo convierte en ley parlamentaria formal, sino que lo convalida, en una votación de mera ratificación (no cabe la presentación de enmiendas), para que continúe existiendo indefinidamente como norma con fuerza de ley en el ordenamiento jurídico; si lo rechaza, el decreto-ley queda derogado. En suma, el control parlamentario del Gobierno queda reducido en este caso a una de sus formas, la de aceptación o rechazo del objeto controlado, pues el decreto-ley únicamente es sometido a una votación de totalidad, en la que no cabe más que su ratificación o su rechazo, sin posibilidad de introducir modificación alguna al texto (art. 86.2 CE y art. 151.3 RCD).

Por el contrario, la ulterior decisión del Congreso, en su caso, de tramitar el decreto-ley como proyecto de ley, por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE y art. 151.4 RCD), determina que el Parlamento recupere, en su composición bicameral, su plena función legislativa. En efecto, en la tramitación parlamentaria del decreto-ley como proyecto de ley intervienen ambas cámaras de las Cortes Generales, Congreso y Senado (art. 66.1 CE), que ejercen con plenitud su potestad legislativa (art. 66.2 CE), no estando sometidas a los límites materiales del decreto-ley que determina el art. 86.1 CE. Los diputados y senadores pueden, en consecuencia, introducir modificaciones en el proyecto de ley, estando prohibidas únicamente las enmiendas de totalidad de devolución (art. 151.4 RCD). El procedimiento legislativo presenta la singularidad de que tiene por objeto un decreto-ley ya convalidado, esto es, una norma vigente con fuerza de ley, y que se sustancia por los trámites del procedimiento de urgencia (90.3 CE, art. 94 RCD y arts. 133 a 135 RS), cuya única particularidad estriba, como ya se ha apuntado, en la reducción de los plazos ordinarios, concluyendo normalmente con la aprobación de una ley, que sustituye al decreto-ley previamente convalidado (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3).

En el presente supuesto, las previsiones del art. 86.2 y 3 CE (concretadas por el Reglamento del Congreso) se plasmaron en la decisión adoptada por el Pleno del Congreso de los Diputados que, en su sesión extraordinaria celebrada el 28 de enero de 2021, acordó primero la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, y acto seguido su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia; haciéndolo, además, por

una amplísima mayoría, próxima a la unanimidad (346 votos a favor, uno en contra y una abstención). Un dato fáctico y político este, sin duda, pero cuya significación institucional no puede ignorarse sin más, al insertarse en el marco normativo anteriormente señalado, directamente referido al ejercicio de la potestad legislativa, en el que ha de examinarse la actuación de la mesa del Congreso al adoptar los acuerdos controvertidos. Pues, en efecto, mediante el acuerdo de convalidación del decreto-ley (art. 86.2 CE) el Congreso de los Diputados expresa su conformidad con la norma excepcional, pero cuando además se pronuncia a favor de su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE) la Cámara está asumiendo su potestad legislativa plena, a la que se suma en ese procedimiento la intervención del Senado, con el fin precisamente de introducir en el texto del decreto-ley convalidado las modificaciones que las Cámaras acuerden, en su caso, conforme es propio de esa potestad, conferida por el art. 66.2 CE.

Por otra parte, conforme al art. 91.1 RCD, corresponde a la mesa del Congreso de los Diputados acordar la prórroga o reducción de los plazos reglamentariamente establecidos, con el límite del art. 91.2 RCD. En el caso de las enmiendas (supuesto en el que es más habitual acordar prórrogas) el plazo para presentarlas es de quince días (art. 110.1 RCD), que se reduce a la mitad en el procedimiento de urgencia, esto es, a ocho días. No hay una previsión normativa expresa acerca del número máximo de prórrogas que la mesa puede acordar, pero debe tenerse en cuenta que la fijación de los plazos está íntimamente ligada al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y que la omisión en la regulación o silencio de esta no puede convertirse en amparo o pretexto para un proceder de la mesa de la Cámara que conduzca a la ineffectividad del derecho de los diputados a presentar enmiendas al proyecto de ley, haciéndolo inviable en el curso de la legislatura en la que tiene que aprobarse, al caducar cuando la misma finaliza (art. 207 RCD), pues lo contrario equivaldría a emplear la omisión o silencio reglamentario como una habilitación para impedir el ejercicio natural de la función parlamentaria, en relación con el derecho de enmienda que, como ya hemos señalado, “entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios” (STC 139/2017, FJ 5).

En efecto, a partir de una interpretación teleológica de los preceptos constitucionales (arts. 23.2 y 86.3 CE) y reglamentarios (arts. 91, 110 y 154 RCD) en juego, se infiere que la facultad excepcional de la mesa del Congreso de prorrogar el plazo de presentación de

enmiendas durante la tramitación como proyecto de ley de un decreto-ley no puede ser otra que la de favorecer el correcto ejercicio por parte de los parlamentarios de su *ius in officium* en el desarrollo del procedimiento legislativo, al permitirles disfrutar de más tiempo para el adecuado análisis del proyecto de ley (presentando en su caso las enmiendas oportunas), lo que resultará particularmente indicado si la complejidad o dificultad del texto, o la sobrecarga de trabajo para los grupos como consecuencia de la tramitación simultánea de varios proyectos o proposiciones de ley, así lo aconseje. Pero, como ya hemos advertido, esa facultad no puede convertirse en pretexto o subterfugio para una actuación de la mesa de la Cámara que conduzca a la ineffectividad del derecho de los diputados a pronunciarse sobre un proyecto legislativo que el Pleno ha decidido tramitar, al paralizar indefinidamente la tramitación de este mediante la ampliación sucesiva y sin justificación del plazo de presentación de enmiendas.

4. *Enjuiciamiento de los acuerdos parlamentarios impugnados*

En el marco normativo antes expuesto ha de analizarse si, de acuerdo con la doctrina constitucional antes resumida, la mesa del Congreso, cuya competencia para prorrogar los plazos de presentación de enmiendas le es expresamente reconocida por el art. 91 RCD, actuó en este caso dentro de los márgenes que tiene constitucional y reglamentariamente reconocidos para ejercer esa competencia o si, por el contrario, excedió dichos márgenes al ampliar, por septuagésima primera vez, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista, el plazo de presentación de enmiendas al articulado del proyecto de ley procedente del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Esa decisión fue mantenida por la mesa del Congreso al rechazar la solicitud de reconsideración formulada por los diputados recurrentes, sin otra motivación que la invocación de la competencia que a la mesa le confiere el citado art. 91 RCD.

Como ya se dijo, el grupo que presentó la solicitud de reconsideración (art. 31.2 RCD, en relación con el art. 31.1.5º RCD) subrayó que esta era el único remedio para poner fin a la ampliación indefinida del trámite de enmiendas, que consideraba como una práctica obstruccionista cuyo único objetivo era el de entorpecer y paralizar el procedimiento legislativo de urgencia acordado por el Pleno de la Cámara ex art. 86.3 CE, con la consiguiente lesión del derecho de participación política de los parlamentarios recurrentes (art. 23.2 CE), afectando a su vez al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

En definitiva, al promover la solicitud de reconsideración del acuerdo de prórroga de presentación de enmiendas, el grupo parlamentario al que pertenecen los diputados recurrentes recurrió a la única vía a su alcance para ejercer (como dicen las mencionadas SSTC 124/1995 y 53/2021 respecto de las proposiciones de ley) “la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que este se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración”. O, en palabras de la asimismo citada STC 139/2017 respecto del derecho de enmienda, “como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite mediante el debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara... sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las Cámaras parlamentarias son expresión y reflejo”. Por tanto, y sin perjuicio de las obvias diferencias existentes entre estas diferentes iniciativas, cabe apreciar una funcionalidad común, que entronca directamente con el derecho de participación política de art. 23.2 CE y que permite integrar también con naturalidad esta solicitud en el contenido del *ius in officium* de los parlamentarios.

En segundo término, no parece discutible que la decisión final de la mesa del Congreso, plasmada en el acuerdo que rechazó reconsiderar el inicialmente adoptado, supuso una restricción del derecho de los parlamentarios recurrentes a ejercer sus funciones representativas en el seno del procedimiento legislativo ya iniciado por decisión del Pleno del Congreso de los Diputados conforme a lo dispuesto en el art. 86.3 CE. La prórroga del plazo de presentación de enmiendas combatida (siendo, además, la septuagésima primera consecutiva que se acuerda) amputa cualquier posibilidad de ejercer las funciones que constituyen el núcleo de dicho derecho, impidiendo absolutamente su ejercicio, por tanto, en el concreto procedimiento legislativo, que tiene además una especialidad de orden temporal: su carácter de urgencia, por expresa determinación constitucional.

En efecto, cuando se llega a imposibilitar a los diputados el ejercicio de su derecho, por la vía indirecta de ampliar automática e indefinidamente el plazo de presentación de enmiendas,

no se cumple con la finalidad del art. 86.3 CE, al desvirtuar la finalidad del procedimiento de urgencia para la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley, y se lesiona el derecho que a aquellos garantiza el art. 23.2 CE. Máxime si, como sucedió en este caso, las consecutivas prórrogas (hasta setenta y una veces) del plazo (reducido a la mitad, por tratarse de un procedimiento de urgencia) para la presentación de enmiendas ha supuesto congelar la tramitación del proyecto de ley durante veintiún meses, hasta provocar su caducidad por conclusión de la legislatura (art. 207 RCD), quedando sin efecto la decisión del Pleno del Congreso de que el Real Decreto-ley 36/2020 se tramitase como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE). En suma, la mesa del Congreso frustró que la decisión adoptada por el Pleno de tramitar como proyecto de ley el real decreto-ley convalidado se pudiera llevar cabo con la premura que tal procedimiento demanda, al acordar sucesivas prórrogas del plazo de manera automática e injustificada, con el resultado de que el proyecto de ley decayó como consecuencia de la disolución de las Cámaras, sin que los diputados (tampoco eventualmente los senadores) pudieran ejercer su derecho a enmendar el proyecto de ley.

Por otra parte, como resulta de la mera lectura de los acuerdos impugnados y destaca el Ministerio Fiscal, la decisión de la mesa del Congreso fue adoptada sin una motivación suficiente y adecuada. En efecto, el acuerdo inicial de prórroga no contenía motivación alguna, y en el posterior, en respuesta a la solicitud expresa de reconsideración (art. 31.2 RCD) del grupo parlamentario al que pertenecen los recurrentes, la mesa se limitaba a recordar su propia competencia en la materia *ex art. 91 RCD*, recordatorio que no puede sustituir a la motivación de la decisión de ampliación de plazos, siendo especialmente relevante este hecho, cuando la prórroga se producía por septuagésima primera ocasión consecutiva y estando ya próximo el fin de la legislatura. De este modo, y desconociendo su deber de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios (SSTC 94/2018, de 20 de septiembre, FJ 5; 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3, y 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3, entre otras), la mesa del Congreso ha ignorado nuestra reiterada doctrina según la cual cualquier decisión restrictiva del *ius in officium* de aquellos ha de incorporar una “motivación expresa, suficiente y adecuada”, en aplicación de las normas a las que está sujeta la mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria (SSTC 12/2019, de 28 de enero, FJ 6; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 7; y 3/2026, de 12 de enero, FJ 4, por todas). Una motivación que ha de ser no solo formal, sino también material, a fin de que tras ella no se esconda un juicio sobre la oportunidad política de esa iniciativa, lesivo del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana.

No obsta a la conclusión que antecede la alegación de la letrada de las Cortes Generales, centrada en la autonomía parlamentaria, pues esta no puede entenderse como amparadora de una incondicionada libertad de disposición de la mesa del Congreso de los Diputados para acordar la prórroga del plazo de presentación de enmiendas de manera ilimitada e inmotivadamente. La autonomía parlamentaria no es un principio absoluto, sino que está sujeta a los límites constitucionales y a la exigencia de garantizar el respeto al *ius in officium* de los diputados, que en el caso presente se traduce en hacer real y efectivo su función legislativa. Por ello mismo carece de trascendencia el alegato relativo a que la decisión adoptada por la mesa en los acuerdos impugnados vendría respaldada por la práctica parlamentaria, que ofrece numerosos supuestos de ampliaciones de plazos para presentación de enmiendas similares al aquí discutido. A este respecto, baste recordar la ya mencionada doctrina constitucional según la cual la eficacia interpretativa de los usos y la práctica parlamentarios “no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas” (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; y 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5, por todas).

En conclusión, cabe apreciar que la mesa del Congreso obstruyó la tramitación del procedimiento legislativo (de urgencia), al hacer un uso indebido de su facultad de acordar la prórroga del plazo para presentar enmiendas, hasta el punto de imposibilitar la presentación de estas, con la consiguiente vulneración del derecho de participación política de los recurrentes (art. 23.2 CE). La decisión de la mesa de prorrogar ese plazo, nada menos que setenta y una veces, y sin motivación específica para ello, vino a impedir que el Real Decreto-ley 36/2020 se tramitara como proyecto de ley, como había acordado el Pleno de la Cámara *ex art.* 86.3 CE, al concluir la legislatura (art. 207 RCD).

La mesa de la Cámara subvirtió así la finalidad de la facultad de prorrogar el plazo de presentación de enmiendas (art. 91 RCD), que no es otra, como se ha dicho, que favorecer el correcto ejercicio del cargo por parte de los parlamentarios en el procedimiento legislativo, al permitirles disfrutar de más tiempo para el adecuado análisis del proyecto de ley en tramitación, con el fin de decidir si presentan alguna enmienda, lo que a su vez excluye que esa facultad pueda erigirse en pretexto para una actuación de la mesa que conduzca a la ineffectividad del derecho de los diputados pronunciarse sobre un proyecto legislativo que el Pleno ha decidido

tramitar, con la consiguiente vulneración de su derecho de participación política garantizado por el art. 23.2 CE. Cuando, como sucede en este caso, el plazo para presentar enmiendas se prorroga de manera automática y reiterada, sin ofrecer justificación alguna para ello (ni siquiera cuando se formula la correspondiente reconsideración), la decisión de la mesa no favorece que los diputados puedan ejercer con mejores garantías su labor parlamentaria, sino, antes el contrario, dificulta y obstruye dicha tarea, al impedir que el procedimiento legislativo siga su curso debido y se dé cumplimiento a la decisión del Pleno de la Cámara que, en su momento, decidió no solo convalidar el Real Decreto-ley 36/2020 (art. 86.2 CE), sino además tramitarlo como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE).

Procede, por tanto, el otorgamiento del amparo y la consiguiente declaración de la nulidad de los acuerdos recurridos, por haber lesionado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

5. Alcance de la estimación del recurso de amparo

Para concluir, y conforme a lo dispuesto en el art. 55.1. a) LOTC, es preciso determinar el alcance del amparo otorgado, toda vez que los acuerdos parlamentarios impugnados se adoptaron en la XIV legislatura de las Cortes Generales, ya finalizada al dictarse la presente sentencia.

Por ello, como venimos declarando para este tipo de supuestos (por todas, STC 53/2021, FJ 7, y las allí citadas), no cabe adoptar en el fallo una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la mesa del Congreso. En consecuencia, la pretensión de los recurrentes ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho garantizado en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho reconocido por el art. 23.1 CE, y la declaración de la nulidad de los acuerdos parlamentarios que impidieron su ejercicio.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los demandantes de amparo en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 14 de noviembre de 2022, que acordó la septuagésima primera prórroga del plazo de presentación de enmiendas al articulado en el marco del Proyecto de ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (procedente del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre); y del acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de noviembre de 2022, por el que se desestima la reconsideración planteada contra el anterior acuerdo.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de abril de dos mil veintiséis.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL