

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 3276** *Pleno. Sentencia 10/2024, de 18 de enero de 2024. Recurso de amparo 843-2021. Promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel Borrego Cortés respecto de las resoluciones de la presidenta y la mesa del Congreso de los Diputados que deniegan la solicitud de remisión de un dictamen del Consejo de Estado. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo: resoluciones de los órganos de gobierno de la Cámara que no afectaron al núcleo de la función representativa al denegar la solicitud de remisión por el Gobierno de un dictamen del Consejo de Estado con ocasión de la convalidación de un decreto-ley y su posterior tramitación como proyecto de ley. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2024:10

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, y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 843-2021, interpuesto por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel Borrego Cortés, portavoz y secretaria general adjunta del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, representadas por el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, contra (i) el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 4 de febrero de 2021, por el que se deniega la convocatoria de reunión extraordinaria de la mesa y se informa de que para la convalidación de los decretos-leyes es requisito suficiente que hayan sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado», no siendo preceptiva ni condición de validez del procedimiento la remisión por el Gobierno de los informes recabados con ocasión de su aprobación, sin perjuicio de la facultad de los diputados de recabar de las administraciones públicas los informes o documentos que obren en poder de estas y (ii) el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados, de 9 de febrero de 2021, por el que se comunica al Grupo Parlamentario Popular que para la convalidación de los decretos-leyes es requisito suficiente que hayan sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado», no siendo preceptiva ni condición de validez del procedimiento la remisión por el Gobierno de otros documentos o informes recabados con ocasión de su aprobación, sin perjuicio de la facultad de los diputados de recabar de las administraciones públicas los informes o documentos que obren en poder de estas, así como ejercer las iniciativas de control de la acción del Gobierno que estimen oportunas. Ha comparecido el Congreso de los Diputados, representado por la letrada de las Cortes Generales doña Paloma Martínez Santa María, y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña Laura Díez Bueso.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este tribunal el 12 de febrero de 2021, don Manuel Sánchez-Puelles González-Carvajal, procurador de los tribunales y de doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel Borrego Cortés, portavoz y secretaria general adjunta del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, formuló demanda de amparo contra los acuerdos de la presidenta y de la mesa del Congreso de los Diputados a los que se ha hecho mención en el encabezamiento.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) En la reunión del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 2020 se aprobó 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.

Dicho real decreto-ley se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 341, de 31 de diciembre de 2020, y fue remitido al Congreso de los Diputados el 4 de enero de 2021, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 86.1 CE y 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), acompañado de la memoria abreviada de análisis de impacto normativo.

La memoria de análisis de impacto normativo indicaba en su apartado «Informes evacuados» (pág. 4) que se habían recabado los siguientes: (i) el informe de la intervención delegada de la Intervención General de la Administración del Estado en el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; (ii) el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa; y (iii) el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado núm. 783/2020, de 21 de diciembre de 2020, a que se refiere este recurso de amparo. En las páginas 25 a 27 de la memoria de análisis de impacto normativo se transcribían algunos fragmentos del dictamen del Consejo de Estado. Ninguno de estos informes fue remitido al Congreso de los Diputados.

b) El Real Decreto-ley 36/2020 se convalidó en la sesión plenaria de 28 de enero de 2021, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

c) Con fecha 2 de febrero de 2021 la mesa del Congreso de los Diputados acordó encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 151.4 RCD, a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, así como abrir un plazo de ocho días hábiles para la presentación de enmiendas, que expiraba el día 15 de febrero de 2021.

d) El día 3 de febrero de 2021, doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, en su condición de portavoz del Grupo Parlamentario Popular, presentó dos escritos: uno dirigido a la dirección técnica parlamentaria (número de expediente 420/000128/0000) y otro a la presidenta del Congreso de los Diputados (número de expediente 025/000037/0000).

En ellos se exponía que entre la documentación remitida por el Gobierno a los efectos de la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020 no se encontraba el informe del Consejo de Estado, solicitado por el Gobierno.

Se señalaba que ni la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ni la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado establecen que sea preceptivo que el Gobierno solicite dictamen del Consejo de Estado, pero que una vez que se ha emitido, el mismo pasa a formar parte del expediente de elaboración de la norma y, por ende, debe formar parte de la documentación que el Gobierno debe remitir al Congreso de los Diputados a fin de que los diputados cuenten con toda la información necesaria para formarse una opinión antes de emitir su voto. Refería que el Real Decreto-ley había sido convalidado por el Congreso de los Diputados sin que la Cámara hubiera tenido los elementos necesarios para poder formarse un juicio adecuado a los efectos de configurar su voluntad.

En el escrito dirigido a la presidenta del Congreso añadía que «sustraer o hurtar al conocimiento del Congreso un documento tan relevante como este supone un grave vicio de procedimiento, porque ha impedido el correcto ejercicio de las funciones propias del Parlamento, al imposibilitar que el Congreso pueda expresar su voluntad conociendo todos los elementos en juego».

Terminaba solicitando que se procediera a convocar de forma extraordinaria y urgente la mesa del Congreso para acordar:

«1.º Dirigirse al Gobierno para que remita inmediatamente el dictamen elaborado por el Consejo de Estado y que debería haber formado parte del expediente de elaboración del Real Decreto-ley 36/2020, de 22 de diciembre [*sic*], 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.

2.º Que los servicios jurídicos de la Cámara emitan informe urgente sobre las consecuencias jurídicas que tal hecho comporta sobre la validez del procedimiento de tramitación de la norma, y, específicamente, si tal hecho puede ser causa de nulidad de todo lo actuado por estos graves vicios de procedimiento.

3.º Igualmente, que al ostentar la representación de la Cámara en su conjunto, se dirija al presidente del Gobierno, reiterándole sus obligaciones constitucionales en relación con el Parlamento, entre ellas, remitir los expedientes de elaboración de las normas completos, a fin de que los diputados puedan contar con todos los elementos de juicio necesarios para formar su voluntad.»

e) Esta solicitud fue desestimada, por acuerdo de 4 de febrero de 2021 de la presidenta del Congreso de los Diputados, del siguiente tenor literal:

«En relación con su escrito de 3 de febrero por el que solicita de esta presidenta determinadas actuaciones en relación con la tramitación del 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, los servicios de la secretaría general confirman que para la convalidación de los decretos-leyes por el Congreso de los Diputados es requisito suficiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 151.1 del Reglamento de la Cámara, que hayan sido publicados en el "Boletín Oficial del Estado", no siendo en modo alguno preceptiva, ni condición para la validez el procedimiento, la remisión por el Gobierno de otros documentos o informes que hayan podido ser recabados con ocasión de su aprobación.

Por otra parte, todos los miembros del Congreso, previo conocimiento de su grupo parlamentario, pueden recabar de las administraciones públicas los informes o documentos que obren en poder de aquellas, dirigiendo una solicitud en dicho sentido que, en ese caso, sería tramitada en la reunión correspondiente de la mesa de la Cámara, a cuyo efecto no es necesaria la convocatoria de una reunión extraordinaria de este órgano de gobierno.»

f) El día inmediatamente posterior, el 5 de febrero de 2021, doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, en su condición de portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, dirigió a la presidenta del Congreso de los Diputados un nuevo escrito (número de expediente 025/000037/0001), en el que afirmaba el carácter preceptivo del dictamen, conforme a lo dispuesto en el art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en relación con los arts. 63 y 64 y la modificación del Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, dado el carácter reglamentario que le atribuye la disposición final decimosegunda del Real Decreto-ley 36/2020.

A continuación, efectuaba las siguientes consideraciones:

(i) En primer lugar, refería que la deficiente información por parte del Gobierno ha provocado que el Poder Legislativo, representante de la soberanía popular, no haya dispuesto de todos los elementos necesarios para poder configurar su voluntad, pues

previamente a su convalidación «se ha hurtado un elemento esencial para la configuración de la voluntad del órgano». Ante esta situación, el Congreso de los Diputados no puede permanecer pasivo y la presidenta, en nombre y representación de la Cámara, debe exigir que se le informe de modo completo para salvaguardar el adecuado ejercicio de las funciones legislativas y de control. Por ello solicita el amparo de la mesa de la Cámara para que pida explicaciones sobre los motivos que han llevado al Gobierno a ocultar la existencia del informe del Consejo de Estado y que se reclame la entrega de toda la documentación que conste en el expediente de aprobación del Real Decreto-ley, especialmente el mencionado informe del Consejo de Estado.

(ii) En segundo lugar, afirma que el Gobierno ha incumplido la obligación prevista en el art. 2.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al no mencionarse en el preámbulo del Real Decreto-ley que se había solicitado el informe al Consejo de Estado y, de «cara a la convalidación del Real Decreto-ley, esta omisión es todavía más grave». Refiere que se han incumplido las exigencias de transparencia previstas en los apartados 1 y 5 del art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP) a cuyo título VI remite al art. 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno. Reproduce en apoyo de la obligación del Gobierno de remitir la documentación relativa al proceso de elaboración de la norma el apartado 8 del art. 26 de esta última ley.

(iii) En tercer lugar, se debe solicitar al Consejo de Estado que conforme al art. 132 del Reglamento del Consejo de Estado incluya el dictamen en la base pública de dictámenes y en tanto esto no se produce requerirle el envío del informe al Congreso de los Diputados.

(iv) En cuarto lugar, añade que el Real Decreto-ley 36/2020 se está tramitando como proyecto de ley, por lo que es todavía más necesario e imprescindible conforme al art. 88 CE y el art. 109 RCD que se solicite del Gobierno el envío a la Cámara de «los antecedentes necesarios para poder pronunciarse» sobre dicho proyecto de ley, debiendo suspenderse los plazos de tramitación parlamentaria del proyecto de ley para garantizar el adecuado ejercicio de la función legislativa, salvaguardando el *ius in officium* de los parlamentarios.

Finaliza reiterando que en el escrito anterior se había solicitado una reunión extraordinaria de la mesa para no dilatar innecesariamente el requerimiento de toda la información disponible por parte del Gobierno. Indicaba también que no se trataba de discutir sobre la validez o no de la norma, sino de defender y garantizar las competencias y funciones del Poder Legislativo y el correcto ejercicio del derecho de representación política reconocido y protegido en el artículo 23 CE.

g) La mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 9 de febrero de 2021, en relación con el escrito número 025/000037/0001, acordó comunicar al grupo parlamentario «que para la convalidación de los decretos-leyes por el Congreso de los Diputados es requisito suficiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 151.1 del Reglamento de la Cámara, que hayan sido publicados en el "Boletín Oficial del Estado", no siendo preceptiva, ni condición para la validez del procedimiento, la remisión por el Gobierno de otros documentos o informes que hayan podido ser recabados con ocasión de su aprobación». Todo ello sin perjuicio, además, de la facultad que tienen los diputados de recabar de las administraciones públicas, al amparo del artículo 7 del Reglamento, los informes o documentos que obren en poder de estas, así como ejercer las iniciativas de control de la acción del Gobierno que estimen oportunas.

h) Paralelamente, el 3 de febrero de 2021, doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, en su condición de portavoz del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, solicitó del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, por conducto de la presidenta del Congreso de los Diputados, al amparo del artículo 7 RCD, copia del referido dictamen del Consejo de Estado. Con fecha 9 de marzo de 2021 tuvo entrada en el registro general del Congreso de los Diputados la respuesta del Gobierno a dicha solicitud, poniendo a su disposición el dictamen del

Consejo de Estado a través del correspondiente enlace del sitio web del Consejo de Estado.

i) Según consta en el «Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados», en la sesión plenaria celebrada el 25 de febrero de 2021, tuvo lugar el debate de totalidad 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, respecto del cual el Grupo Parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los Diputados había presentado una enmienda a la totalidad de texto alternativo, que resultó rechazada.

j) El plazo de enmiendas al articulado 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, fue objeto de sucesivas prórrogas, hasta el 30 de mayo de 2023. En su reunión de 1 de junio de 2023, la mesa de la Diputación Permanente acordó, una vez producida la disolución del Congreso de los Diputados, la publicación de la relación de iniciativas ya calificadas que se hallaban en tramitación en el momento de la disolución y que caducaron como consecuencia de esta, entre las que se encontraba el referido proyecto de ley.

3. En la demanda de amparo se denuncia una única vulneración, la del *ius in officium* integrado en el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE. Esta denuncia se basa en los argumentos que a continuación se sintetizan:

a) Indica que el derecho a la representación política reconocido en el art. 23 CE, en su vertiente del derecho al ejercicio del cargo representativo, ha sido vulnerado en el presente caso por los acuerdos parlamentarios recurridos. Ilustra esta afirmación con la cita de diversos fragmentos de la STC 208/2003, de 1 de diciembre, relativos al contenido del derecho de los parlamentarios al desempeño de su labor representativa y sostiene que los acuerdos han incumplido el derecho de los parlamentarios a contar con los antecedentes, la documentación correspondiente y preceptiva, reconocido en el ordenamiento jurídico. Añade que los acuerdos han efectuado una interpretación restrictiva del derecho de los diputados para rechazar su solicitud, y han limitado de este modo el ejercicio pleno de su función representativa, mediante acuerdos que han incurrido en falta de motivación suficiente y adecuada. La demanda considera que las restricciones en su función parlamentaria han afectado al *ius in officium* al alcanzar al ejercicio de la función legislativa.

b) Tras destacar que el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo es de configuración legal, de modo que se vulnera cuando se desconoce un determinado estatuto legal del ejercicio de la función parlamentaria, afirma que los acuerdos recurridos han incurrido en dicha vulneración al decidir no reclamar los antecedentes precisos para la aprobación de una determinada norma de rango legal cuando, de conformidad con el ordenamiento jurídico, era preceptiva su aportación tanto en relación con la actividad legislativa de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, como, especialmente, respecto de la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

La ocultación del «informe preceptivo del Consejo de Estado» supone un grave vicio del procedimiento que impide el correcto ejercicio de las funciones parlamentarias, que afecta a la conformación de la voluntad de la Cámara al ser despojada de la información necesaria para formarse una opinión completa sobre la cuestión. Considera que la falta de remisión del informe incumplió el art. 2.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y –como ya hizo en sus solicitudes– sustenta el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado al menos en lo relativo a los arts. 63 y 64 del Real Decreto-ley y a la modificación que en el mismo se realiza del Reglamento de emisiones industriales, atendida su naturaleza reglamentaria conforme a la disposición final duodécima del propio real decreto-ley (art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Refiere, que dicha vulneración fue sancionada por los órganos parlamentarios encargados de velar

por el pleno ejercicio de la función representativa. Dicha vulneración es calificada de palmaria cuando tales órganos se niegan a reclamar la referida documentación una vez que comienza la tramitación del real decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, pues en ese momento entran en aplicación de modo indiscutible los arts. 88 CE, 22 de la Ley del Gobierno en relación con el título VI y el apartado 5 del art. 129 LPACAP, que exigen la remisión de todos los antecedentes relevantes, afectando la no remisión al estatuto del parlamentario o al *ius in officium*, en la medida que impiden desarrollar la función legislativa.

c) Afirma, que la denunciada vulneración trae causa también del carácter restrictivo y limitador de la interpretación que los órganos parlamentarios han realizado en los acuerdos recurridos. En tal sentido, con cita de la STC 90/2005, de 18 de abril, sostienen que la negativa a acoger la solicitud de cumplimiento de la ley, ha supuesto una aplicación restrictiva de las posibilidades del derecho de los parlamentarios a solicitar los antecedentes relevantes para el ejercicio de la función legislativa. En apoyo de su derecho se citan los arts. 7 y 44.1 RCD, que configuran un deber de la mesa y de la Presidencia del Congreso de tramitar las distintas peticiones de los parlamentarios en cuanto a la reclamación de información y documentación del Gobierno y de las administraciones públicas en aras a poder ejercer informadamente el voto en relación con las distintas iniciativas parlamentarias.

d) Por último, considera que el derecho fundamental se ha visto vulnerado ante la absoluta falta de motivación de los acuerdos de la presidenta y de la mesa del Congreso de los Diputados. Nuevamente trae colación el contenido de las SSTC 208/2003 y 90/2005, para sostener que los acuerdos recurridos han incumplido las exigencias de motivación suficiente y adecuada de las decisiones limitativas de los derechos de los parlamentarios. Tras reproducir el contenido del acuerdo de la presidenta, afirma que la misma «se erige en celoso paladín del ejecutivo para desechar la solicitud alegando telegráficamente que la remisión no es preceptiva». Los recurrentes sostienen que la mesa del Congreso se limita a repetir los argumentos esgrimidos por la presidenta de la Cámara: (i) el carácter no preceptivo de la remisión y (ii) la posibilidad de que los diputados soliciten el informe de las administraciones públicas.

Considera que el primero de los argumentos, dado el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado (art. 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado) y al encontrarse la solicitud vinculada no solo a la convalidación de un decreto ley sino a la tramitación de este como proyecto de ley, infringió el art. 88 CE. En relación con el segundo de los argumentos no puede considerarse que contenga motivación alguna pues se escuda en la existencia de posibilidades de información por los propios diputados, pero sin justificar por qué se deniega la solicitud de requerimiento.

Tras lo expuesto solicita que se declare la nulidad de los acuerdos impugnados por haber vulnerado el ejercicio del cargo representativo de las recurrentes (art. 23.2 CE).

e) La demanda justifica la especial trascendencia constitucional por tres motivos: (i) que el recurso trasciende el caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tiene consecuencias políticas generales; (ii) que el recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no existe doctrina del Tribunal Constitucional; y (iii) que el recurso plantea una cuestión nueva de especial trascendencia constitucional.

4. Mediante providencia de 29 de junio de 2021 de la Sección Tercera de la Sala Segunda de este tribunal se admitió a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) porque plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 a)] y el asunto trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)].

En la misma providencia, en aplicación del art. 51 LOTC, se acordó dirigir atenta comunicación al Congreso de los Diputados a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos impugnados, debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si así lo deseaban, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, con excepción de la parte recurrente en amparo.

5. Por diligencia de ordenación de 16 de julio de 2021 se acordó tener por personada y parte en el procedimiento a la letrada doña Paloma Martínez Santa María, en representación y defensa de la Cámara, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que, dentro de dicho término, pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. El escrito de alegaciones de la letrada de las Cortes Generales, en nombre del Congreso de los Diputados, se presentó el 20 de septiembre de 2021 y en él solicitó la desestimación de la demanda de amparo.

a) Tras delimitar el objeto del recurso de amparo, concretado en si los acuerdos de la presidenta del Congreso de los Diputados de 4 de febrero de 2021 y de la mesa de la Cámara de 9 de febrero de 2021 vulneraron el *ius in officium* de las diputadas recurrentes, comienza examinando los requisitos de los decretos leyes en sus distintas fases procedimentales.

(i) Elaboración y aprobación por el Gobierno. Señala la letrada de las Cortes Generales que los decretos-leyes son normas con rango de ley cuya aprobación corresponde al Gobierno y que quedan incorporadas al ordenamiento jurídico desde su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Son normas excepcionales que no pueden utilizarse más que en casos de «extraordinaria y urgente necesidad», que no pueden afectar a las materias recogidas en el art. 86.1 CE, y que tienen una vigencia provisional, pues en los treinta días siguientes a su publicación el Congreso de los Diputados debe pronunciarse sobre su convalidación o derogación.

A juicio de la letrada de las Cortes Generales, esta necesidad extraordinaria y urgente, además de constituir el presupuesto habilitante de los decretos-leyes, condiciona el procedimiento de elaboración. Por ello, el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno establece en su apartado 11 que el procedimiento para la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos no es de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, que solo precisa de la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, si bien de carácter abreviado.

Igualmente, se exceptúa de esta tramitación el dictamen del Consejo de Estado, que no tiene carácter preceptivo para la tramitación y aprobación de los decretos-leyes, como resulta también de los arts. 21 y 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado. Indica, además, que el propio dictamen del Consejo de Estado (ref. 783/2020), emitido en relación con el proyecto de real decreto-ley a que se refiere este recurso de amparo, razona expresamente sobre su carácter no preceptivo. Con esto se rechazan las alegaciones de la demanda de amparo acerca del carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado.

(ii) Remisión al Congreso de los Diputados. En relación con esta fase del procedimiento, la letrada de las Cortes Generales considera que existe una laguna normativa sobre la determinación de la documentación que ha de remitirse a la Cámara.

Razona acerca de las diferencias entre la regulación existente en relación con los proyectos de ley, en los que el art. 88 CE exige que se acompañen de una «exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos», previsión que se desarrolla en el apartado 8 del artículo 26 de la Ley del Gobierno, y los decretos-leyes a los que no resultan de aplicación ninguna de estas previsiones. Sostiene que la

Ley del Gobierno no obliga a remitir la documentación del procedimiento de elaboración de los decretos-leyes ni siquiera el propio texto del decreto-ley, aunque es deseable que así sea.

Aunque cita dos precedentes en los que se omitió la remisión del propio texto del decreto-ley, afirma que en la actualidad lo habitual es que el Gobierno remita el texto, después o incluso antes de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», acompañándolo de la memoria de análisis de impacto normativo y de los informes preceptivos que haya recabado, pero insiste en que no hay obligación de remitir la documentación recabada durante la elaboración del real decreto-ley.

(iii) Sometimiento al Pleno a efectos de su convalidación o derogación. Cita el artículo 151.1 RCD, en virtud del cual el único requisito exigido para que la Cámara se pronuncie sobre la convalidación o derogación de los decretos-leyes es la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», como indicaron los acuerdos impugnados de 4 de febrero de 2021 de la presidenta del Congreso de los Diputados y de 9 de febrero de 2021 de la mesa del Congreso de los Diputados. Este requisito se cumplió en el presente caso y, por tanto, el Real Decreto-ley cumplía los requisitos parlamentarios para ser sometido al trámite de convalidación o derogación.

(iv) Ulterior tramitación como proyecto de ley. Tras analizar la previsión reglamentaria relativa a la tramitación de los reales decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, contenida en el art. 151.4 RCD, concluye que dicha tramitación no tiene ninguna especialidad más que la prevista para los procedimientos de urgencia, consistente en que se reducen los plazos a la mitad, conforme al art. 94 RCD, así como la exclusión de las enmiendas a la totalidad de devolución, que se consideran incompatibles con la decisión de convalidación.

Niega que los reales decretos-leyes que pasan a tramitarse como proyectos de ley queden sujetos a los mismos requisitos que se exigen para la remisión al Congreso de los Diputados de los proyectos de ley por el Gobierno. En ningún lugar se establece que en estos casos sea de aplicación lo previsto en el art. 26 de la Ley del Gobierno. Afirma que la tesis de la demanda parte de una asimilación entre anteproyectos de ley y decretos-leyes que no tiene ninguna base jurídica, porque un decreto-ley que pasa a tramitarse como proyecto de ley nunca fue aprobado como tal proyecto de ley por el Gobierno.

Además de señalar que estamos ante dos tipos normativos distintos, añade que, desde la perspectiva procedimental, tampoco es lógico que si el decreto-ley pasa a tramitarse como proyecto de ley resulte necesaria la remisión de sus antecedentes, pues el Congreso ya dispone obviamente del texto y, además, a través del trámite de convalidación, la Cámara ya ha hecho suya la iniciativa y la ha aceptado en sus propios términos.

Concluye señalando que, en estos casos, no es de aplicación el art. 88 CE ni las demás exigencias relativas a los proyectos de ley para la presentación de enmiendas, ya que no se trata de un proyecto de ley aprobado en Consejo de Ministros, sino de un decreto-ley que el Congreso de los Diputados ha decidido tramitar como proyecto de ley, para que, si queda aprobado como ley de las Cortes Generales, el contenido del decreto-ley pase a formar parte de una ley formal del Parlamento.

b) A continuación analiza cuál ha de ser la actuación de la mesa frente a posibles incumplimientos de los requisitos en cualesquiera de las cuatro fases procedimentales indicadas. En relación con esta cuestión, comienza señalando que en ningún momento hubo inactividad por parte de los órganos de gobierno de la Cámara como lo demuestran las contestaciones dadas por la presidenta del Congreso de los Diputados y por la mesa a los escritos presentados por el Grupo Parlamentario Popular, así como la calificación de la mesa de las solicitudes de informe que fueron presentadas con posterioridad. Señalado esto, afirma que la capacidad de la mesa de comprobar la adecuación de los expedientes de los decretos-leyes queda determinada por lo exigido por el Reglamento del Congreso de los Diputados que, como ya ha razonado, únicamente exige la publicación del real decreto-ley en el «Boletín Oficial del Estado».

Añade que la Cámara goza de autonomía en el procedimiento para la convalidación o derogación de los decretos-leyes así como para decidir la información que se considere más apropiada para su adecuada tramitación. Tras citar los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la STC 108/1986, de 29 de julio, deduce de ellos las siguientes conclusiones: (i) la ausencia de los informes preceptivos no implica la inconstitucionalidad de la ley, salvo que se hubiese privado a la Cámara de un elemento de juicio necesario para su decisión, vulnerado los derechos de los parlamentarios; (ii) que la Cámara cuenta con autonomía para decidir los antecedentes que deben ser necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley; y (iii) que el defecto consistente en la ausencia de un informe preceptivo solo sería relevante si hubiera mediado protesta de los diputados o grupos considerando esencial haber tenido este elemento de juicio.

Trasladando estas consideraciones al presente caso, destaca que la protesta del Grupo Parlamentario Popular se produjo después de la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020. Por lo tanto, no hubo protesta alguna durante el plazo de convalidación, ni durante el debate parlamentario, a pesar de que tenían ya conocimiento de la existencia del dictamen del Consejo de Estado, puesto que lo mencionaba expresamente la memoria de análisis de impacto normativo que sí fue remitida por el Gobierno (página 119 del expediente).

Por otro lado, afirma que aun en el caso de que hubiera mediado tal protesta, no existe un deber de los órganos de la Cámara de conceder lo que se solicita, pues es a la mesa del Congreso de los Diputados a la que corresponde decidir sobre la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, en virtud del art. 31 RCD. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que, conforme a los arts. 7 y 44 RCD, los diputados y las comisiones puedan solicitar informes, como se indicó en los acuerdos objeto de impugnación.

Afirma que la demanda parte de una asimilación o confusión entre los escritos presentados, y que recibieron respuesta en los acuerdos impugnados, con solicitudes de informe ex arts. 7 y 44 RCD, si bien se trata de solicitudes distintas y que ni la presidenta ni la mesa del Congreso de los Diputados tiene potestad para transformar un tipo de iniciativa en otra, razón por la cual los acuerdos recurridos se limitaron a indicar que la vía reglamentaria para pedir el dictamen era la del art. 7 RCD, dejando tal decisión a la voluntad de la diputada. Por ello, una respuesta negativa a las solicitudes del Grupo Parlamentario Popular no se puede asimilar con una vulneración de los derechos reconocidos en los arts. 7 y 44 RCD, sino que, al contrario, los acuerdos recurridos precisamente favorecieron el ejercicio de este derecho.

c) En tercer lugar, analiza si existe un derecho de las demandantes a convocar una reunión extraordinaria de la mesa. Niega que exista tal derecho, porque la decisión de convocatoria extraordinaria de la mesa es una competencia exclusiva de la presidenta del Congreso. Añade que no existía una situación de urgencia que exigiera un pronunciamiento de la mesa toda vez que la convalidación del decreto-ley ya se había producido.

Además, se refiere a los escritos de 3 y 4 de febrero de 2021, aportados con la demanda de amparo, en los que la portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitaba, entre otros, el dictamen del Consejo de Estado por la vía del art. 7 RCD. Explica que estos escritos fueron calificados y tramitados por la mesa en su reunión ordinaria de 7 de febrero de 2021, de acuerdo con la práctica habitual. La contestación relativa a la solicitud del dictamen del Consejo de Estado se produjo el 9 de marzo de 2021, por lo que la diputada ha podido acceder a la documentación solicitada, sin que sus derechos fueran vulnerados. Añade, además, que, a la fecha de presentación de sus alegaciones, la tramitación del proyecto de ley se encontraba en fase de ampliación de enmiendas, por lo que debe decaer la alegación referida a la vulneración del art. 23 CE por no haber podido disponer del informe del Consejo de Estado durante la tramitación del proyecto de ley.

d) Verificado lo anterior, niega que, en este caso, se haya producido una vulneración del derecho reconocido en el art. 23 CE aduciendo que:

(i) No se ha producido ninguna infracción de la legalidad, porque conforme a la normativa no era preceptiva la remisión del dictamen del Consejo de Estado ni ninguna otra documentación.

(ii) No se ha producido una interpretación restrictiva del ejercicio de la función representativa, porque los hechos demuestran que cuando se presentó la solicitud conforme al art. 7 RCD, la misma se tramitó y se recibió el dictamen del Consejo de Estado, por lo que los derechos de los diputados quedaron satisfechos, durante la tramitación del proyecto de ley. Además, aunque las demandantes reiteran que se ha producido una restricción del ejercicio de sus funciones parlamentarias, la alegación es genérica y no permite conocer cuáles son los elementos de juicio que debían haber conocido para poder haber ejercido adecuadamente su función representativa. Hace referencia al debate de convalidación y a la tramitación parlamentaria como proyecto de ley, durante los cuales el Grupo Parlamentario Popular nunca ha hecho referencia a ninguna circunstancia que les hubiera impedido formar adecuadamente su opinión en relación con la iniciativa. Y reitera que el dictamen está publicado de forma transparente en la base de dictámenes de la página web del Consejo de Estado y es plenamente accesible a través del buscador de la página web de la Agencia Estatal «Boletín Oficial del Estado».

(iii) Por último, considera que los acuerdos impugnados cuentan con una motivación adecuada y suficiente, pues la cita del art. 151.1 RCD es adecuada para fundamentar jurídicamente la solicitud de documentación, sin perjuicio de la facultad de los diputados de hacer solicitar información del Gobierno ex art. 7 RCD.

7. Con fecha de 22 de octubre de 2021 se registró el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal. Tras la exposición de los antecedentes, se desarrollan los argumentos por los que se postula la estimación del amparo interesado.

a) En primer lugar, considera que el dictamen núm. 783/2020, de 21 de diciembre, fue emitido por el Consejo de Estado, con carácter potestativo, a petición del Gobierno, descartando que el mismo tuviera carácter preceptivo por más que se recogieran en el real decreto-ley modificaciones reglamentarias, al no concurrir ninguno de los supuestos de los arts. 21 y 22 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y resultar así también del apartado 11, en relación con el apartado 7, del art. 26 de la Ley del Gobierno y del propio informe del Consejo de Estado en el que se indica que el dictamen se emite con carácter potestativo y no preceptivo.

b) Sostiene que no era preciso que los recurrentes plantearan reconsideración contra los acuerdos impugnados (art. 31.4 y 5 RCD). Añade que lo que se discute es si los acuerdos de la presidenta y de la mesa del Congreso de los Diputados que denegaron reclamar al Gobierno el informe del Consejo de Estado y la documentación sobre el Real Decreto-ley 36/2020, han supuesto la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes. Indica que la no remisión del dictamen y la decisión de los órganos de la Cámara afectaban por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria por lo que desde la perspectiva de la igualdad no se habría vulnerado el art. 23.2 CE. Por otra parte, tampoco la normativa constitucional o reglamentaria hacen referencia a la obligación del Gobierno de remitir a la Cámara los antecedentes e informes, para convalidar o derogar el decreto-ley (arts. 151.1 y 109 RCD), por lo que su remisión no le era exigible al Gobierno.

Desde un punto de vista procedimental, ninguna afectación se habría producido al derecho de representación y participación política (art. 23.2 CE). Ahora bien, los recurrentes vieron restringidas sus posibilidades de conocer las recomendaciones y reflexiones del dictamen del Consejo de Estado, cuya relevancia no puede obviarse al ser emitido por un órgano consultivo de máximo rango, caracterizado por su objetividad y eminente carácter técnico y su aportación hubiera permitido transmitir a los diputados

una información relevante sobre la norma y la trascendencia en los ámbitos en los que incide, siendo útil y necesario su conocimiento para emitir un voto informado, afectándose con ello a la función legislativa.

De este modo, alega que «la ocultación del informe imposibilitó que los recurrentes pudieran expresar su voluntad conociendo todos y cada uno de los elementos que el gobierno pudo tomar en consideración». No obstante, en tanto que su omisión no les impidió el desempeño de la función legislativa «conforme a la ley», dada la función que se asigna al Congreso de los Diputados respecto de la convalidación o derogación del decreto-ley, que no es propiamente una función legislativa, no puede afirmarse que la falta de conocimiento del dictamen emitido por el Consejo de Estado haya afectado a su derecho de participación política del art. 23.2 CE.

Al no ser preceptivo el dictamen para elaborar o derogar el decreto-ley aprobado por el Gobierno, no le era exigible a la Presidencia –ni a la mesa– recabar del Gobierno dicho informe, pues en nada se afectaba a las garantías del procedimiento establecido para el debate y votación de convalidación o derogación. Y, al no estar prevista la queja en el Reglamento del Congreso de los Diputados, ninguna vulneración del *ius in officium* de las demandantes se habría producido por la falta de remisión del dictamen (*a sensu contrario*, STC 10/2018).

c) Expuesto lo anterior, considera que una vez acordada por el Pleno del Congreso de los Diputados la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, la petición que efectúa la portavoz del Grupo Parlamentario Popular con invocación expresa del derecho de información, con cita o no del art. 7 RCD, reclamando –conforme al art. 109 RCD– a la Presidencia y a la mesa de la Cámara, el cumplimiento de su deber de solicitar del Gobierno y procurar la remisión del dictamen del Consejo de Estado y demás antecedentes, tiene un alcance distinto a la que se formuló para la convalidación o derogación del decreto-ley. Al tramitarse como proyecto de ley los recurrentes pueden desplegar plenamente las facultades de su función legislativas.

La negativa de los órganos de la cámara a reclamar directamente estos antecedentes produce una afectación del derecho de representación y participación política, no solo porque afecta al procedimiento de tramitación del proyecto de ley previsto en el art. 109 RCD, cuyo cumplimiento debe ser exigido por la presidenta del Congreso (art. 32 RCD), sino porque se afectaría al derecho de los diputados a obtener una información valiosa y necesaria para adoptar una postura parlamentaria frente al proyecto de ley, que al incidir sobre su función legislativa, vulneraría el derecho fundamental como consecuencia de una infracción del Reglamento de la Cámara.

Añade que, de la lectura de los escritos de los días 3 y 4 de febrero de 2021 de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, resulta con claridad que se formuló como petición que se recabara por el órgano de la Cámara el dictamen del Consejo de Estado emitido y, sin embargo, la presidenta y la mesa del Congreso de los Diputados no se pronunciaron sobre dichas peticiones.

La respuesta dada aparece como «totalmente incongruente y carente de lógica y sentido», de modo que la afectación del *ius in officium*, por desconocer el derecho de información que asiste al diputado conforme al art. 7 RCD, debe ponerse en relación con la que se formula frente a los acuerdos impugnados por falta de motivación. Refiere que la respuesta que tales órganos dan a las solicitudes de los días 3 y 5 de febrero de 2021 contienen una insuficiente motivación, pues, frente a la solicitud basada en el art. 7 RCD, se limitan a recordar el ejercicio del derecho a recabar los informes y documentos que obran en poder de las administraciones públicas, derecho al que se refiere el art. 7 RCD.

Por todo ello, consideran que debe estimarse el recurso de amparo al entender vulnerado el derecho de representación y participación política del art. 23.2 CE en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus legítimos representantes del art. 23.1 CE, y anular los acuerdos de la Presidencia y de la mesa del Congreso de los Diputados de 4 y 9 de febrero de 2021.

8. La ponencia correspondió en primer lugar al magistrado señor Tolosa Tribeño, cuya propuesta fue deliberada y no aprobada en la Sala Segunda de 23 de octubre

de 2023. Al declinar el magistrado la ponencia, le fue encomendada a la magistrada señora Díez Bueso.

9. La Sala Segunda, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2023, acordó proponer la avocación al Pleno del presente recurso de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 n) LOTC. La avocación propuesta fue aceptada por el Pleno, que recabó para sí el conocimiento del recurso mediante providencia de 12 de diciembre de 2023.

10. El Pleno del Tribunal, por ATC 664/2023, de 12 de diciembre, aceptó la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en el presente recurso de amparo, apartándole definitivamente de su conocimiento y de todas sus incidencias.

11. Por providencia de 16 de enero de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso de amparo.

a) El presente recurso de amparo se dirige contra (i) el acuerdo de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 4 de febrero de 2021, por el que se deniega la convocatoria de reunión extraordinaria de la mesa y se informa de que para la convalidación de los decretos-leyes es requisito suficiente que hayan sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado», no siendo preceptiva ni condición de validez del procedimiento la remisión por el Gobierno de los informes recabados con ocasión de su aprobación, sin perjuicio de la facultad de los diputados de recabar de las administraciones públicas los informes o documentos que obren en poder de estas, y (ii) el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados, de 9 de febrero de 2021, por el que se comunica al Grupo Parlamentario Popular que para la convalidación de los decretos-leyes es requisito suficiente que hayan sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado», no siendo preceptiva ni condición de validez del procedimiento la remisión por el Gobierno de otros documentos o informes recabados con ocasión de su aprobación, sin perjuicio de la facultad de los diputados de recabar de las administraciones públicas los informes o documentos que obren en poder de estas, así como ejercer las iniciativas de control de la acción del Gobierno que estimen oportunas.

Estos acuerdos daban respuesta a sendos escritos presentados por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo, en su condición de portavoz del Grupo Parlamentario Popular, dirigidos a la presidencia del Congreso de los Diputados, en los que ponía de manifiesto la no remisión a la Cámara del dictamen del Consejo de Estado núm. 783/2020, emitido con carácter previo a la aprobación por el Consejo de Ministros del 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. En el primero de dichos escritos, fechado a 3 de febrero de 2021, se denunciaba que la omisión del citado dictamen había sustraído a los diputados un elemento de juicio esencial para fijar su postura en el trámite de convalidación o derogación del mencionado Real Decreto-ley 36/2020. En el segundo de ellos, de 5 de febrero de 2021, además de lo anterior, se añadía que esta omisión les privaba de un elemento esencial para el ejercicio de su función legislativa, una vez que el Congreso de los Diputados había acordado la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 86.3 CE y 151.4 RCD, por lo que era preciso que el Gobierno remitiera los «antecedentes necesarios», tal y como exigen los arts. 88 CE y 109 RCD en relación con los proyectos de ley.

Siendo este el *iter* procedimental seguido, la cuestión controvertida en este recurso de amparo es si los acuerdos de la presidenta del Congreso de los Diputados, de 4 de febrero de 2021, y de la mesa del Congreso de los Diputados, de 9 de febrero de 2021,

lesionaron el derecho de representación política ex art. 23.2 CE, de los recurrentes, en su vertiente relativa al ejercicio de sus funciones parlamentarias (*ius in officium*), al haberles negado la incorporación al procedimiento legislativo de un antecedente necesario, tanto para la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 36/2020, como para la tramitación de este como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

b) Como ha quedado expuesto en detalle en el relato de antecedentes, la demanda de amparo denuncia la vulneración del *ius in officium* (art. 23.2 CE) de los demandantes, considerando que el dictamen del Consejo de Estado núm. 783/2020 tenía carácter preceptivo y que debía haber sido remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados como antecedente necesario, no sólo en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, sino también una vez que la Cámara había acordado su tramitación como proyecto de ley. Consideran que los acuerdos impugnados son contrarios a la normativa constitucional y parlamentaria y que incurren en falta de motivación.

La letrada de las Cortes Generales, en representación del Congreso de los Diputados, niega la vulneración del derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE, defendiendo que conforme al art. 151 RCD para la convalidación de los reales decretos leyes no es precisa la remisión de documentación por parte del Gobierno, siendo suficiente con la publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y que tampoco lo es una vez que la Cámara acuerda la tramitación de los decretos leyes como proyectos de ley, porque esta decisión parlamentaria no convierte la iniciativa original aprobada por el Consejo de Ministros en un proyecto de ley, sujeto a las exigencias de los arts. 88 y 109 CE, sino que solo determina su tramitación legislativa. Subraya que los acuerdos impugnados dejaban a salvo la facultad de las recurrentes de solicitar del Gobierno el citado dictamen del Consejo de Estado conforme al art. 7 RCD. Destaca, además, que las solicitudes presentadas ante los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados fueron posteriores a la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, sin que hubiera denuncia previa al debate de convalidación. Pone de manifiesto que el dictamen fue remitido por el Gobierno, a solicitud de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, cuando todavía se encontraba abierto el plazo para presentar enmiendas al proyecto de ley. Y, por último, defiende que los acuerdos recurridos cuentan con una motivación adecuada y suficiente.

Por su parte, el Ministerio Fiscal niega la vulneración del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE, en relación con la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, con arreglo a lo previsto en el art. 151 RCD, pero sí aprecia la vulneración denunciada una vez que pasó a tramitarse como proyecto de ley. Considera que los acuerdos recurridos contienen una motivación insuficiente.

c) Una vez fijadas las posiciones de las partes, a la vista de algunas de las alegaciones de los demandantes y del Ministerio Fiscal, conviene efectuar una última precisión para delimitar lo que ha de constituir el objeto de nuestro enjuiciamiento.

Las solicitudes que fueron desestimadas por los acuerdos de la presidenta y de la mesa del Congreso de los Diputados, objeto del presente recurso de amparo, se referían únicamente a la afectación del *ius in officium* de los diputados cuando no se remiten a la Cámara los antecedentes necesarios para formar su criterio en relación con una determinada iniciativa legislativa. En los escritos presentados no se ejercitaba una solicitud de información o documentación de las previstas en el art. 7 RCD, por lo que no nos corresponde pronunciarnos sobre si el derecho de los diputados a recabar de las administraciones datos, informes o documentos que obren en su poder fue debidamente atendido o tutelado o no por los órganos de Gobierno del Congreso de los Diputados.

En todo caso, de la documentación aportada con la demanda de amparo se desprende que la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, efectuó una solicitud, conforme al art. 7 RCD, dirigida al Gobierno a fin de que le remitiera el citado dictamen del Consejo de Estado. Y a este tribunal le consta, por haberlo acreditado así la letrada de las Cortes Generales, con la documental acompañada con su escrito de alegaciones, que dicha solicitud recibió respuesta del Gobierno, poniendo a su disposición el referido dictamen a través del correspondiente enlace a la página web del Consejo de Estado.

2. Doctrina constitucional sobre el *ius in officium* y sobre los antecedentes necesarios en el procedimiento legislativo.

a) La doctrina de este tribunal sobre el derecho de representación política ha sido sistematizada, en términos generales, en la STC 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3 a), concretando los siguientes extremos:

(i) El art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. De ese modo, 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.

(ii) El derecho a la representación política del art. 23.2 CE 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, que una vez creados quedan integrados en el estatus propio del cargo. No obstante, el art. 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse vulnerado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan a la igualdad entre representantes o contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno.

(iii) Su carácter de derecho de configuración legal debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, que incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta, no solo una esfera de decisión propia de las asambleas legislativas en relación con la elaboración de su reglamentación interna, sino también el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de dicha reglamentación. Esa autonomía interpretativa cuenta con ciertos límites como son: (a) la subordinación del órgano interpretador a la labor de creación normativa del Pleno de la asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia; (b) la exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público la motivación de las razones de su aplicación; y (c) la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, por lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, que permita determinar si la decisión adoptada entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar y que no se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

b) De manera más específica, la doctrina constitucional también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con las vulneraciones del *ius in officium* producidas en el seno del procedimiento legislativo tanto en relación con la omisión como con la no remisión o remisión tardía de antecedentes.

(i) Con carácter general, este tribunal ha venido señalando que la ausencia de un determinado antecedente solo tiene trascendencia si se hubiera privado a las cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión (SSTC 108/1986, de 29 de agosto, FJ 3; 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 3, y 68/2013, de 14 de marzo, FJ 2).

(ii) Además, a la hora de enjuiciar las quejas constitucionales relacionadas con la ausencia de antecedentes necesarios, hemos dado una singular relevancia a la diligencia desplegada por los parlamentarios, rechazando las quejas fundadas en la infracción del art. 88 CE si el vicio denunciado no se puso de manifiesto tempestivamente durante el procedimiento legislativo.

En esta línea, en relación con la omisión de un informe preceptivo durante la elaboración de un proyecto de ley, la STC 108/1986 razonó que «[t]ambién está fuera de lugar la invocación a este propósito del art. 88 de la Constitución, antes transcrito. La ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión, pero, en este caso, el defecto, que tuvo que ser conocido de inmediato, hubiese debido ser denunciado ante las mismas Cámaras y los recurrentes no alegan en ningún momento que esto ocurriese. No habiéndose producido esa denuncia, es forzoso concluir que las Cámaras no estimaron que el informe era un elemento de juicio necesario para su decisión, sin que este tribunal pueda interferirse en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios» (FJ 3). E idéntico criterio siguió este tribunal en relación con la remisión tardía de antecedentes por parte del Gobierno, negando la vulneración del art. 88 CE por no haber mediado protesta de los diputados demandantes de amparo (FJ 4).

(iii) Por otra parte, a la hora de considerar si la ausencia de un determinado informe pudo viciar de manera sustancial el proceso de formación de la voluntad de la cámara, este tribunal ha atendido a diversos aspectos. De un lado, la doctrina constitucional ha otorgado relevancia, a estos efectos, al carácter preceptivo o facultativo del informe (STC 108/1986, FJ 3, y ATC 342/2006, de 4 de octubre, FJ 2). De otro, ha venido distinguiendo entre los supuestos en los que la consulta viniera impuesta por una norma integrante del bloque de constitucionalidad, en cuyo caso la ausencia de informe constituye motivo para la declaración de inconstitucionalidad (SSTC 35/1984, de 13 de marzo, FJ 6, y 13/2015, de 5 de febrero, FJ 5), de aquellos otros en los que no ocurre así, en los que la falta de un determinado antecedente solo tiene trascendencia si priva a las cámaras de un elemento necesario para su decisión [SSTC 108/1986, FJ 3, y 238/2012, FJ 3 c)].

(iv) Por último, no puede perderse de vista que el enjuiciamiento de decisiones parlamentarias como la que ahora nos ocupa debe partir siempre del respeto de la autonomía parlamentaria y de la consideración de que es a los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados a los que les corresponde la prerrogativa de interpretar las previsiones del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así se puso de manifiesto en el ATC 342/2006, FJ 2, donde dijimos: «Hay que recordar que la Constitución no recoge un derecho a la legalidad parlamentaria que convierta a este tribunal en revisor de todas las decisiones de los órganos de gobierno parlamentario (ATC 215/2000), ni le permite sustituir la autonomía de las Cámaras para su autoorganización, garantizada en el art. 72 CE. Dentro de tales límites, a través de la vía del recurso de amparo prevista en el art. 42 LOTC nos corresponde amparar las lesiones de la legalidad parlamentaria en cuanto fuente de facultades de los representantes y grupos parlamentarios, que repercutan de modo tal sobre los derechos que integran el estatuto del representante como para llegar a vaciar de contenido el ejercicio de su función, afectando indirectamente el derecho de los ciudadanos a verse representados (ATC 35/2001)».

A propósito de los informes preceptivos hay que partir de que a la mesa «le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los

requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria» (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2). Para ello debe contar con los antecedentes necesarios; le corresponde, por tanto, a la propia mesa de la cámara interpretar individualizadamente, de conformidad con las normas aplicables, qué materiales son imprescindibles en cada ocasión para poder realizar adecuadamente el control formal que se plasma en la calificación y en la decisión sobre la admisibilidad de los proyectos de ley, y para que el debate legislativo se realice con plena libertad de decisión. Debe hacerlo motivadamente y de manera razonable, siendo el control que puede realizar este tribunal meramente externo y limitado a la suficiencia y coherencia jurídica de dicha motivación (SSTC 38/1999 y 177/2002) pues, como hemos dicho recientemente en la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 6, cuando se trata de enjuiciar decisiones de la mesas de una cámara parlamentaria «las consideraciones funcionales que rodean a esta institución y a su control no pueden ser desconocidas y obligan a limitar nuestro control a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables».

c) Partiendo de tales consideraciones, estamos ya en disposición de examinar la cuestión controvertida en el presente recurso de amparo. A los efectos de nuestro enjuiciamiento, hemos de distinguir, por un lado, la afectación que la omisión del meritado informe pudo tener respecto del *ius in officium* de los demandantes en relación con la fase de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, y, por otro lado, la incidencia de dicha ausencia durante la tramitación de aquel como proyecto de ley.

3. Sobre la denunciada lesión del *ius in officium* en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020.

a) Como ha quedado expuesto en el relato de antecedentes, la demanda de amparo denuncia que la no remisión del dictamen del Consejo de Estado emitido con carácter previo a la aprobación del Real Decreto-ley 36/2020 vició el procedimiento parlamentario e impidió a los diputados el correcto ejercicio de sus funciones en el trámite de convalidación o derogación de aquel.

En relación con esta queja, este tribunal ha de atender a la fecha en la que esta omisión se puso de manifiesto por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, porque este dato tiene relevancia fundamental para nuestro enjuiciamiento, como seguidamente se verá.

Como ha quedado expuesto en el relato de antecedentes, el Real Decreto-ley 36/2020 fue publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 31 de diciembre de 2020, y fue remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados el 4 de enero de 2021, acompañado de la memoria de análisis de impacto normativo abreviada. El Real Decreto-ley 36/2020 fue convalidado el 28 de enero de 2021, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. No fue hasta el 3 de febrero de 2021, una vez acordada la convalidación por el Pleno del Congreso de los Diputados, cuando se puso de manifiesto la ausencia del dictamen del Consejo de Estado núm. 783-2020.

De acuerdo con nuestra doctrina antes reseñada, resulta decisivo para apreciar la vulneración denunciada examinar la diligencia de los demandantes durante el procedimiento parlamentario, en particular si la existencia del informe no remitido pudo ser conocida por aquellos y si, en caso de ser así, lo denunciaron de forma tempestiva mediante la oportuna protesta [SSTC 108/1986, FJ 3, y 238/2012, FJ 3 c)].

En el caso que nos ocupa, el examen de las actuaciones pone de relieve que todos los diputados tenían conocimiento de la existencia del dictamen del Consejo de Estado o, como mínimo, podían haberlo conocido. Es cierto que el preámbulo del Real Decreto-ley 36/2020 no lo menciona, pues no indica si se aprobó «de acuerdo con el Consejo de Estado» u «oído el Consejo de Estado» (art. 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado). Sin embargo, en la memoria abreviada de análisis de impacto normativo, que sí fue remitida al Congreso de los Diputados junto con el texto del Real Decreto-ley 36/2020, no solamente se indicaba expresamente que, con carácter previo a

su aprobación en Consejo de Ministros, se había emitido dictamen facultativo por el Consejo de Estado (págs. 4 y 33), sino que además se transcribían algunas consideraciones del informe (págs. 25 y ss.).

Dado que los diputados conocían o podían conocer la existencia del informe del Consejo de Estado, si consideraban que la no remisión del mismo les privaba de un elemento esencial para la formación de su criterio en relación con el trámite de convalidación, debieron haberlo puesto de manifiesto con carácter previo al debate de convalidación, que tuvo lugar el 28 de enero de 2021. Sin embargo, no solo no denunciaron tal omisión antes de la señalada fecha, sino que, examinado el «Diario de Sesiones» de la sesión plenaria extraordinaria celebrada el 28 de enero de 2021, se constata que la diputada del Grupo Parlamentario Popular que intervino en el debate de convalidación, la señora Rodríguez Herrer, expuso la posición de su grupo parlamentario en relación con el Real Decreto-ley 36/2020, sin hacer mención alguna a la ausencia del dictamen del Consejo de Estado.

En definitiva, pese a haber tenido conocimiento de la existencia del dictamen del Consejo de Estado, no remitido al Congreso de los Diputados, no consideraron que hubiera infracción alguna de la legalidad parlamentaria con carácter previo al trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, ni manifestaron queja alguna por este motivo ante los órganos de gobierno de la Cámara. Su reacción frente a tal omisión se produjo con posterioridad, una vez que el Congreso de los Diputados ya había acordado convalidar dicho real decreto-ley. Para poder apreciar la eventual vulneración del *ius in officium*, con arreglo a la doctrina constitucional, el grupo recurrente debería haber actuado con la debida diligencia y haber expresado su queja por este motivo antes de la convalidación del real decreto-ley, cosa que no hizo de manera tempestiva.

b) Sin perjuicio de lo anterior, procede examinar la respuesta dada a los escritos del Grupo Parlamentario Popular por los acuerdos de la presidenta y por la mesa del Congreso de los Diputados, objeto de impugnación, para comprobar si la misma se desenvuelve dentro de los márgenes de la autonomía parlamentaria (art. 72 CE). Esto implica analizar si dicha respuesta puede considerarse motivada o si, por el contrario, cabe calificarla como arbitraria o irrazonable.

Los acuerdos citados parten del artículo 151.1 RCD, que regula el procedimiento de convalidación o derogación de los reales decretos leyes, y de su lectura e interpretación concluyen que «para la convalidación de los decretos-leyes por el Congreso de los Diputados es requisito suficiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 151.1 del Reglamento de la Cámara, que hayan sido publicados en el «Boletín Oficial del Estado», no siendo en modo alguno preceptiva, ni condición para la validez del procedimiento, la remisión por el Gobierno de otros documentos o informes que hayan podido ser recabados con ocasión de su aprobación».

Expuesta en estos términos, la respuesta de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados a las solicitudes de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular debe considerarse que contiene una motivación adecuada y suficiente, efectuando de manera razonada una interpretación jurídicamente posible de la normativa parlamentaria. Por más que pueda discreparse de esta interpretación, lo cierto es que la misma sigue las reglas del razonamiento lógico, de manera que no cabe calificarla como arbitraria, ni tampoco puede apreciarse que incurra en error patente o manifiesto. En efecto, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados imponen expresamente al Gobierno la obligación de remisión del texto del real decreto-ley ni tampoco de acompañar el mismo de los antecedentes correspondientes al procedimiento de elaboración, sino que para insertar en el orden del día un real decreto-ley, para el debate y la votación sobre su convalidación o derogación, el art. 151.1 RCD únicamente exige que el real decreto-ley haya sido objeto de publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

A idéntica conclusión hemos de llegar en relación con la contestación dada por el acuerdo de 9 de febrero de 2021 de la mesa del Congreso de los Diputados al escrito presentado por el Grupo Parlamentario Popular el 5 de febrero de 2021. Si bien es cierto que esta respuesta es sustancialmente idéntica a la contenida en el acuerdo de la

presidenta del Congreso de los Diputados de 3 de febrero de 2021, la motivación empleada por la mesa en este caso no ha de merecer reproche alguno de este tribunal, sino que, atendidas las circunstancias del caso, se juzga coherente y suficiente. Este tribunal no puede dejar de tener en cuenta lo siguiente: (i) que el segundo de los escritos del Grupo Parlamentario Popular se presentó dos días después del primero de ellos y el día inmediatamente posterior a haber recibido ya respuesta denegatoria a aquel de parte de la presidenta de la Cámara; (ii) que en dicho segundo escrito se volvía a hacer referencia de nuevo prácticamente a las mismas cuestiones ya planteadas en relación con la omisión del informe del Consejo de Estado en relación con la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020; (iii) que no se hacía ninguna referencia al derecho previsto en el art. 7 RCD; y (iv) que del mismo no podía inferirse con la debida claridad y precisión que se estuviera solicitando algo verdaderamente distinto de lo que ya se había solicitado en el escrito de 3 de febrero de 2021, y que ya les había sido denegado por la presidenta del Congreso de los Diputados. Todos estos elementos nos llevan a considerar que la mesa pudo razonablemente entender que se encontraba ante una solicitud esencialmente reiterativa de la precedente –ya denegada– y que por ello podía y debía ser contestado en términos coincidentes con aquella, sin necesidad de hacer ulteriores consideraciones.

c) Como corolario de cuanto antecede, este tribunal constata que no cabe apreciar la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes por la no remisión del dictamen del Consejo de Estado, en relación con el ejercicio de sus funciones durante el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. En conclusión, debe desestimarse el recurso de amparo interpuesto contra los acuerdos recurridos.

4. Sobre la denunciada vulneración del *ius in officium* durante la tramitación del texto como proyecto de ley.

a) En relación con la tramitación del Real Decreto-ley 36/2020 como proyecto de ley, este tribunal estima que las consideraciones realizadas en el fundamento jurídico anterior serían suficientes para desestimar el recurso de amparo. Como ha quedado expuesto, las solicitudes del Grupo Parlamentario Popular fueron denegadas mediante acuerdos de la presidenta y de la mesa del Congreso de los Diputados con una motivación que cumplía con las exigencias de la doctrina de este tribunal, por ser coherente y suficiente.

b) No obstante lo anterior, aún en el caso de no haber alcanzado la anterior conclusión, el recurso de amparo habría de correr la misma suerte desestimatoria.

La cuestión planteada en este punto es si, una vez el Congreso de los Diputados acuerda la convalidación de un real decreto-ley y su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, éste queda sujeto a las previsiones que para la remisión de los proyectos de ley establecen los art. 88 CE y 109 RCD, en el sentido de que el Gobierno viene obligado a acompañarlos de «los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». La respuesta de este tribunal ha de ser negativa.

La tramitación de los reales decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia se regula en el artículo 86.3 CE «las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia» y en el artículo 151.4 RCD «se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución». En ambos preceptos se determina que, una vez el real decreto-ley es convalidado y si lo acuerda la Cámara, se tramitará con arreglo al procedimiento correspondiente a los proyectos de ley. Ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados establecen que, al pasar a tramitarse como proyecto de ley, el real decreto-ley se convierta o transforme en un proyecto de ley, quedando por ello sujeto a los requisitos de estos; lo que establecen ambos textos normativos es que el texto convalidado por el Congreso de los Diputados pasa a tramitarse conforme a las normas del procedimiento legislativo de la Cámara correspondiente a los proyectos de ley.

Como acertadamente ha razonado la letrada de las Cortes Generales, 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.

c) Por lo tanto, este tribunal concluye que los acuerdos parlamentarios impugnados se ajustaron a la Constitución y al Reglamento del Congreso de los Diputados y que, en consecuencia, no puede apreciarse la vulneración del *ius in officium* denunciada en el recurso de amparo en relación con la tramitación del Real Decreto-ley 36/2020 como proyecto de ley.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel Borrego Cortés.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

*Voto particular conjunto que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla y don César Tolosa Tribiño y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo avocado núm. 843-2021*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de la mayoría, formulamos el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 843-2021, el cual a nuestro juicio debió ser estimado, declarando la vulneración del derecho de participación política de las diputadas del Grupo Parlamentario Popular del Congreso recurrentes.

La sentencia de la que disintimos niega que los acuerdos parlamentarios impugnados hayan incurrido en la vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo, integrado en el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE. A nuestro juicio, por las razones que defendimos en la deliberación y que seguidamente pasamos a exponer, este tribunal debió apreciar que se produjo esa lesión y otorgar el amparo solicitado, declarando la nulidad de los acuerdos de la presidenta del Congreso de los Diputados de 4 de febrero de 2021 y de la mesa de dicha Cámara de 9 de febrero de 2021.

1. El derecho de los diputados a disponer de la información necesaria para formar adecuadamente su voluntad en el ejercicio de sus facultades parlamentarias.

La cuestión a resolver en este recurso de amparo es si los acuerdos impugnados de la presidenta y la mesa del Congreso de los Diputados han vulnerado el derecho de participación política de los diputados del grupo parlamentario recurrente, en su vertiente relativa al ejercicio de las funciones representativas (*ius in officium*), al haberles denegado injustificadamente la incorporación al procedimiento de un antecedente necesario (el dictamen emitido por la Comisión Permanente del Consejo de Estado que fue solicitado por el Gobierno, aunque no era preceptivo,) tanto para la convalidación o

derogación del Real Decreto-ley 36/2020 (art. 86.2 CE), como para su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE).

Para dar respuesta a esta cuestión, entendemos que debió partirse de la premisa de que los órganos de gobierno de las Cámaras han de tener en cuenta el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este tribunal en relación con el art. 23 CE (STC 44/2010, de 26 de julio, FJ 4, entre otras).

También, y así lo hemos afirmado en la STC 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3 b), han de realizar una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público (STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 7, entre otras), y deben ejercer su función de velar por los derechos de los miembros de la Cámara (SSTC 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 5; 139/2018, de 17 de diciembre, FJ 5; 17/2019, de 11 de febrero, FJ 3; 53/2021, de 15 de marzo, FJ 5, y 93/2023, FJ 3), específicamente los de aquellos que están en la minoría, pues cabe recordar que el pluralismo político, como valor superior del ordenamiento jurídico, junto a los valores de libertad, igualdad y justicia (art. 1.1 CE), adquiere uno de sus más claros sentidos en la actividad parlamentaria, al permitir ejercer a las minorías una función de control en el seno mismo de la representación política (STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3). Tanto uno como otro principio interpretativo han sido desoídos, marginados y obviados en la sentencia de la que discrepamos.

La necesidad de que los órganos de gobierno de las cámaras (la presidencia y la mesa) velen por los derechos de los parlamentarios es una función en sí misma y por ello todas sus decisiones deben atender a esta finalidad. En particular, la posición institucional de la presidencia, conforme a la tradición constitucional de la que nuestro régimen parlamentario trae causa, se traduce en un estatuto de neutralidad acorde con su misión garante de los derechos de la totalidad de los miembros del Parlamento.

Atendido lo expuesto, la función de los órganos de gobierno del Congreso de velar por los derechos de los diputados no puede dejar de extenderse al derecho de estos de disponer de la información necesaria para formar adecuadamente su voluntad en el debate de convalidación o derogación de un decreto-ley, así como en la votación para decidir si, una vez convalidado, debe tramitarse como un proyecto de ley y, en caso de que así sea, en la propia tramitación de esa norma como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE). La información es el basamento y la fuente de la que se alimentan los diputados y los grupos parlamentarios para el ejercicio de sus funciones constitucionales y como principio, en un sistema parlamentario, no puede admitirse que aquellos se encuentren en posición desequilibrada en el acceso a la información (aquí los antecedentes en el procedimiento legislativo) en relación con el Gobierno o con los diputados y grupos que lo apoyan.

2. Sobre la vulneración denunciada del *ius in officium* en el trámite de convalidación del Real Decreto-ley 36/2020.

Por lo que se refiere al procedimiento de convalidación o derogación del real decreto-ley, conviene tener presente, en primer lugar, que el control que ejerce el Congreso de los Diputados a través de ese trámite se lleva a cabo sobre una norma con rango de ley vigente, aprobada por el Gobierno en el ejercicio de la facultad que le confiere el art. 86.1 CE «en caso de extraordinaria y urgente necesidad» y que ha estado generando efectos tras su publicación en el «Boletín Oficial del Estado». Se trata de un instrumento de control parlamentario de la acción de Gobierno limitado, pues se reduce a la aceptación o rechazo del decreto-ley, que únicamente es sometido a un debate y votación de totalidad, sin posibilidad de introducir enmiendas.

Tanto la Constitución como el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 86.2 CE y 151 RCD) han previsto que, para decidir si convalidan o rechazan un decreto-ley, los diputados conozcan el texto de dicha norma excepcional (por lo que es necesario que el decreto-ley haya sido publicado en el «Boletín Oficial del Estado»), que un miembro

del Gobierno exponga ante el Pleno de la Cámara las razones que justifican su aprobación y que los diputados hagan las réplicas que crean pertinentes.

Ciertamente, ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso de los Diputados imponen expresamente al Gobierno la obligación de remisión de los antecedentes correspondientes al procedimiento de elaboración del texto del real decreto-ley, si bien ello debería entenderse consustancial al procedimiento de convalidación del decreto-ley para el mejor cumplimiento de la función parlamentaria, tanto en lo que tiene de control del Gobierno como en lo que participa de la función legislativa, aunque esta se limite a ratificar o rechazar el decreto-ley sometido a debate y votación de totalidad. Es decir, el Gobierno debería remitir al Congreso de los Diputados el expediente de elaboración de la norma completo, a fin de que los diputados puedan contar con todos los elementos de juicio necesarios para formar adecuadamente su voluntad en el trámite de convalidación o derogación del decreto-ley y llevar así a cabo un adecuado control sobre esa disposición excepcional del Gobierno con fuerza de ley, máxime teniendo en cuenta que ese control parlamentario del decreto-ley es limitado, ya que solo cabe la ratificación o el rechazo.

Sin perjuicio de lo expuesto, es obligado convenir con la sentencia en que la respuesta de los acuerdos parlamentarios a la solicitud de la portavoz del grupo parlamentario recurrente, respecto del trámite de convalidación del decreto-ley, basada en que no existe previsión normativa expresa que imponga al Gobierno la obligación de remitir los antecedentes correspondientes al procedimiento de elaboración de la norma, no puede reputarse lesiva del *ius in officium* de los diputados de dicho grupo, pues resulta suficientemente motivada y fundada en una interpretación razonable de la normativa parlamentaria.

3. Sobre la vulneración del *ius in officium* en la tramitación del Real Decreto-ley 36/2020 como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Distinta es la conclusión a la que debe llegarse en relación con la no remisión del dictamen del Consejo de Estado durante la tramitación del Real Decreto-ley 36/2020 como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El art. 86.3 CE ha previsto que, tras su convalidación por el Congreso, esta Cámara pueda decidir tramitar el proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, como así ha sucedido en el caso que nos ocupa. De este modo, en el supuesto del art. 86.3 CE la Cámara recupera toda su potestad legislativa sobre el texto, con la salvedad de que no son admisibles las enmiendas de totalidad de devolución (art. 151.4 RCD).

Por tanto, tras la convalidación del Real decreto-ley 36/2020, su tramitación era ya la propia de los proyectos de ley, por el procedimiento de urgencia (art. 86.3 CE). Esto es, una vez acordada su tramitación por el Congreso como proyecto de ley (art. 151.4 RCD), debía ser sometido a esta Cámara «acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos» (art. 88 CE y art. 109 RCD). Cabe señalar que, además de ser costumbre remitir tales antecedentes por el Gobierno –como reconoce en sus alegaciones la letrada de las Cortes Generales– previamente a la convalidación del decreto-ley, tal proceder no puede entenderse que se viniera sustentado en el mero «respeto de las reglas de cortesía» –como también afirma la letrada de las Cortes–, sino que su verdadero fundamento tiene que ver con la arquitectura constitucional diseñada sobre el equilibrio de poderes, que impregna el correcto funcionamiento de las instituciones y que proscribía situaciones de desequilibrio o menoscabos que puedan afectar al desempeño de los distintos poderes del Estado, y que en este caso se vinculan a un mejor conocimiento por los diputados de los antecedentes del decreto-ley que había sido sometido a convalidación y que se estaba tramitando como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. La proscripción de situaciones de desequilibrio es consustancial con el sistema parlamentario, porque el desequilibrio se traduce en deformación de su naturaleza o en su transmutación en otro sistema de Gobierno.

La sentencia de la que discrepamos sostiene en su fundamento jurídico 4, con apoyo en las alegaciones de la letrada de las Cortes Generales, que el dictamen del Consejo de Estado en cuestión fue remitido por el Gobierno en respuesta a una solicitud de informe, ex art. 7 RCD, presentada por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, habiéndose recibido en el Congreso el 9 de marzo de 2021, fecha en la cual los grupos parlamentarios y los diputados todavía estaban en disposición de presentar enmiendas al articulado, lo que habría provocado la satisfacción extraprocesal de la pretensión y la consiguiente pérdida sobrevenida de objeto de la queja de las diputadas recurrentes, pues estas, una vez recibido el dictamen del Consejo de Estado «pudieron conocer íntegramente su contenido en tiempo hábil para la presentación de las enmiendas que tuvieran por convenientes».

No podemos compartir esta conclusión, que además no se ajusta a los antecedentes del asunto. No consta que el Gobierno remitiera el dictamen del Consejo de Estado al Congreso de los Diputados, como se afirma en la sentencia, pues, en efecto, lo ocurrido es que en la comunicación del Gobierno lo que se facilita a la portavoz del Grupo Parlamentario Popular el 9 de marzo de 2021 no es el dictamen interesado, sino un enlace de acceso a la base de datos del Consejo de Estado, en la que podía consultarse ese dictamen.

Por otra parte, la sentencia yerra al sustentar su conclusión de que el recurso de amparo haya quedado carente de objeto de forma sobrevenida en la razón expresada en el fundamento jurídico 4, en el que se afirma, que «los grupos parlamentarios y los diputados todavía estaban en la indicada fecha en disposición de presentar enmiendas al articulado, puesto que el plazo inicial para la presentación de enmiendas (que terminaba el 15 de febrero de 2021) fue sucesivamente prorrogado hasta que la disolución de las Cortes Generales, por Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, provocó la caducidad de la iniciativa». En efecto, la sentencia no tiene en cuenta que ya había transcurrido en gran parte el plazo para la presentación de enmiendas al articulado y que, en todo caso, y según las actuaciones del presente recurso de amparo, había finalizado con creces el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad.

Consta en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» de 5 de febrero de 2021 que «[l]a mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día de hoy, ha acordado su remisión a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, para su aprobación con competencia legislativa plena, así como abrir un plazo de ocho días hábiles, que expira el día 15 de febrero de 2021, en el que los Sres. diputados y los grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas». Y el 25 de febrero de 2021 se celebró debate de totalidad por la presentación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos, que fue rechazada, tal como recoge el antecedente 2 i) de la sentencia.

Por lo tanto, frente lo que se afirma en la sentencia, cuando se recibe la comunicación del Ministerio de la Presidencia indicando el enlace a la base de datos del Consejo de Estado ya había concluido el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad. De modo que no es correcta la conclusión de la sentencia [fundamento jurídico 4 b)], en la que se sustenta la desestimación de la lesión del derecho garantizado por el art.23.2 CE, de que los diputados del grupo parlamentario recurrente pudieron conocer íntegramente el contenido del dictamen del Consejo de Estado «en tiempo hábil para la presentación de las enmiendas que tuvieran por convenientes», cuando lo cierto es que ese enlace se comunicó a la portavoz del grupo solicitante cuando ya había transcurrido el plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad.

El acceso al dictamen del Consejo de Estado con posterioridad a la fase de presentación de enmiendas a la totalidad no puede determinar, por tanto, la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de amparo. Como tampoco pierde objeto este por el hecho de que la iniciativa hubiera caducado, pues ello en modo alguno repara la vulneración ocasionada por la presidencia y la mesa del Congreso. Dichos órganos injustificada e inmotivadamente se negaron a reclamar los antecedentes del proyecto de

real decreto-ley que debían haber sido remitidos por el Gobierno, una vez decidida su tramitación como proyecto de ley, como dispone el art. 88 CE.

Por tanto, una vez constatado que los diputados del grupo parlamentario recurrente no tuvieron a su disposición el dictamen del Consejo de Estado en un momento de la tramitación adecuado para desarrollar con plenitud su función legislativa, debe concluirse, como señala el Ministerio Fiscal, que tanto la presidenta como la Mesa del Congreso de los Diputados no se pronunciaron sobre las peticiones formuladas por la portavoz del grupo parlamentario Popular, careciendo palmariamente, por tanto, los acuerdos impugnados de motivación razonable.

Ello en primer lugar, porque pese a que los escritos de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular contenían la expresa solicitud a la presidenta del Congreso para que se dirigiera al Gobierno requiriéndole la remisión del dictamen del Consejo de Estado y la documentación relativa al proceso de elaboración de la norma, la respuesta de los órganos rectores de la Cámara fue recordarle a la solicitante que los diputados tienen la facultad de recabar de las administraciones públicas, al amparo del art. 7 RCD, los informes o documentos que obren en poder de estas, «por conducto de la presidenta del Congreso», y a la vez rechazar su solicitud, que tenía encaje en dicho precepto, según los propios acuerdos impugnados.

Y en segundo lugar, porque, una vez acordado que el Real Decreto-ley 36/2020 se tramitase como proyecto de ley (art. 86.3 CE), era inexcusable de acuerdo con el art. 88 CE y el art. 109 RCD que los diputados contaran con el dictamen elaborado por el Consejo de Estado, pese a lo cual en su acuerdo de 9 de febrero de 2021 la mesa elude dar respuesta a la portavoz del Grupo Parlamentario Popular sobre la necesidad de exigir al Gobierno que remita ese dictamen. Es decir, nos encontramos en un supuesto en el que no se trata ya de que la mesa considere que no es necesario contar con ese antecedente para que los diputados formen adecuadamente su voluntad de la forma exigida por el *ius in officium*, sino que ni siquiera se ofrece una razón por la que pudiera considerarse innecesario solicitarlo, razón por lo demás inencontrable.

#### 4. Conclusión. Estimación del recurso de amparo.

En suma, ha de llegarse a la conclusión de que en este caso la presidenta y la mesa del Congreso de los Diputados renunciaron a ejercer la función de tutela de los derechos de los parlamentarios, y que los acuerdos impugnados en amparos no dieron respuesta a la legítima solicitud de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, fundada en su derecho a contar con los antecedentes necesarios para pronunciarse con conocimiento de causa en la tramitación como proyecto de ley del Real Decreto-ley 36/2020, una vez convalidado este, derecho que forma parte del *ius in officium* de los diputados, garantizado por el derecho de participación política que el art. 23.2 CE reconoce.

En consecuencia, debió otorgarse al grupo parlamentario recurrente el amparo solicitado, reconociendo su derecho fundamental de participación política y declarando la nulidad de los acuerdos impugnados, sin que proceda adoptar cualquier otra medida de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, al haber concluido la legislatura en que tales acuerdos fueron adoptados (en este sentido, SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11, por todas).

Madrid, a veintidós de enero de dos mil veinticuatro.—Ricardo Enríquez Sancho.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—César Tolosa Tribiño.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.