

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**6672** *Pleno. Sentencia 30/2024, de 28 de febrero de 2024. Recurso de amparo 1209-2021. Promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel María Borrego Cortés, en relación con los acuerdos de las mesas del Congreso de los Diputados y de la Comisión de Justicia de esta Cámara sobre tramitación de la proposición de ley orgánica para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, que implicaron, en particular, el rechazo de la solicitud de comparecencias de expertos y petición de diversos informes. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: rechazo fundado de unas peticiones que afectaban a iniciativas de carácter potestativo y discrecional en la tramitación parlamentaria de la ley orgánica enjuiciada en las SSTC 128/2023 y 15/2024. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2024:30

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, 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 avocado núm. 1209-2021, promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel María Borrego Cortés, en sus condiciones de portavoz y secretaria general adjunta del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, respectivamente, contra el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 9 de febrero de 2021, por el que se desestima la petición de reconsideración planteada contra el acuerdo de 13 de enero de 2021, sobre diversos aspectos relativos a la tramitación de la proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones; y el acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 16 de febrero de 2021, por el que se desestima la solicitud de comparecencias de expertos en la tramitación de la citada proposición de ley orgánica y la petición de diversos informes. Ha comparecido el Congreso de los Diputados. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

#### I. Antecedentes

1. Doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y doña Isabel María Borrego Cortés, en sus condiciones de portavoz y secretaria general adjunta del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, respectivamente, representadas por el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal, bajo la dirección del letrado don Jaime Eduardo de Olano Vela, interpusieron recurso de amparo

contra los acuerdos mencionados en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 3 de marzo de 2021.

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

a) Los grupos parlamentarios Socialista y Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común registraron el 2 de diciembre de 2020 en el Congreso de los Diputados la proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, dando lugar al expediente núm. 122/000109.

Los grupos parlamentarios proponentes, tras la toma en consideración por el Pleno de esta iniciativa, solicitaron el 16 de diciembre de 2020 a la mesa del Congreso de los Diputados, al amparo del art. 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), que fuera tramitada por el procedimiento de urgencia. El Grupo Parlamentario Popular, mediante escrito de 18 de diciembre de 2020, se opuso a dicha solicitud alegando la necesidad de disponer del tiempo necesario para el debate y análisis de la iniciativa.

El Grupo Parlamentario Popular, mediante escrito de 2 de enero de 2021, pidió a la mesa que se solicitaran informes sobre esta proposición de ley orgánica al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) y, de conformidad con el art. 44.4 RCD, que se diese audiencia a los agentes afectados por la reforma propuesta, «en particular al Consejo General del Poder Judicial, las asociaciones de jueces y fiscales, así como a las demás entidades representativas e instituciones públicas del ámbito de la justicia en España».

b) La mesa acordó el 13 de enero de 2021 (i) que la proposición de ley se tramitase por el procedimiento de urgencia de conformidad con lo establecido en el art. 93 RCD, rechazando con ello la petición en contra del Grupo Parlamentario Popular, y (ii) desestimar las solicitudes de ese mismo grupo en relación con la emisión de informes y dar audiencia a los agentes afectados, «de acuerdo con el carácter potestativo con que se prevé la solicitud de informe y una vez ponderadas las circunstancias que concurren en el presente caso, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

c) El Grupo Parlamentario Popular mediante escrito de 18 de enero de 2021 formuló, con invocación del art. 23 CE, solicitud de reconsideración, pidiendo, subsidiariamente a la negativa de la emisión de informes del Consejo General del Poder Judicial, de la Comisión de Venecia y de la audiencia a los agentes afectados por la reforma propuesta, que se acuerde «abrir un plazo de comparecencias ante la comisión de justicia para que informen sobre la reforma expertos y representantes de los sectores implicados».

La mesa del Congreso, por acuerdo de 9 de febrero de 2021 desestimó la solicitud de reconsideración. En relación con la decisión de tramitar la proposición de ley orgánica por el procedimiento de urgencia, se argumenta que se adopta conforme a lo previsto en el art. 93 RCD, que «otorga a la mesa de la Cámara la facultad de acordar tal tramitación, sin establecer ningún otro requisito para ello más que el de la petición de los sujetos legitimados al efecto». También se señala que de la decisión de la mesa, además de ajustarse plenamente a las previsiones reglamentarias, no cabe derivar una afectación ni de los derechos de los diputados ni de las garantías del procedimiento legislativo, ya que «la jurisprudencia constitucional es clara en el sentido de considerar que este tipo de acuerdos no son revisables en la jurisdicción constitucional y que la reducción del tiempo de tramitación no supone *per se* merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo»; reproduciendo afirmaciones de las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5. Se incide, además, en que la proposición de ley llevaba ya dos meses de tramitación en la Cámara, «fijándose el plazo de presentación de enmiendas hasta el 25 de enero de 2021, lo que puede entenderse que es tiempo suficiente tanto para el

estudio de la proposición de ley como para la preparación de las enmiendas que se consideren oportunas».

En relación con la petición de informe al Consejo General del Poder Judicial se argumenta que tiene carácter potestativo conforme al art. 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) por lo que su petición es discrecional para la cámara, incidiendo en que los precedentes no muestran un uso parlamentario uniforme. Se afirma que no cabe derivar el carácter preceptivo del informe del Consejo General del Poder Judicial del Derecho de la Unión Europea ni resulta obligado pedir informe a la Comisión de Venecia o dar trámite de audiencia a los agentes afectados, ya que, frente al sentido unívoco de la norma estatal, las recomendaciones o comunicaciones de la Unión Europea citadas en el escrito de reconsideración carecen de cualquier efecto vinculante. También se incide en que no es posible derivar el carácter preceptivo de dichas solicitudes del art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), que no puede interpretarse, en atención a su ámbito subjetivo de aplicación, «en el sentido de generar una supuesta obligación de la mesa de la Cámara de solicitar el mencionado informe».

Por último, el rechazo a la petición subsidiaria de las comparecencias de expertos en la comisión legislativa correspondiente se fundamenta en que, de acuerdo con el art. 44.4 RCD, esa decisión es competencia de la propia comisión y no de la mesa del Congreso.

d) La ponencia emitió informe de conformidad sobre la proposición de ley orgánica el 4 de febrero de 2021.

El Grupo Parlamentario Popular, mediante escrito de 9 de febrero de 2021, solicitó a la mesa de la Comisión de Justicia una serie de comparecencias de expertos –en concreto la de los portavoces de las cuatro asociaciones profesionales de jueces y magistrados–, así como, de nuevo, la emisión del informe del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia.

La solicitud fue rechazada por acuerdo de la mesa de la Comisión de 16 de febrero de 2021 incidiendo «en el momento de la tramitación en que se encuentra la citada proposición, que en el día de hoy será objeto de dictamen por la comisión y que ya ha sido informada por la ponencia, así como acuerda dar por reproducidos en esta instancia todos los argumentos esgrimidos con anterioridad por la mesa del Congreso de los Diputados para rechazar las mismas solicitudes de informe».

3. Las demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso por vulneración de su derecho a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), con anulación de los acuerdos impugnados y todos los que de ellos deriven o, subsidiariamente, ordenando la retroacción de actuaciones.

Las demandantes, tras hacer una exposición de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al ejercicio del cargo representativo (art. 23.2 CE), inciden en que garantiza (i) el derecho de los parlamentarios a desempeñar su labor representativa de conformidad con lo que la ley disponga, (ii) la obligación de los órganos parlamentarios de interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de este derecho y (iii) el deber de motivar suficiente y adecuadamente las decisiones restrictivas de este derecho; y consideran que estas tres vertientes han sido vulneradas en este caso por los acuerdos impugnados.

Argumentan que los acuerdos de la mesa del Congreso desconocieron la existencia de una obligación jurídica de otorgar audiencia al Consejo General del Poder Judicial, a la Comisión de Venecia, y a los sectores afectados por la reforma, por lo que infringen el derecho a ejercer el cargo representativo «de conformidad con lo que la ley disponga». Manifiestan que, si bien el art. 561.1 LOPJ solo exige el informe preceptivo para los anteproyectos de ley que versen sobre modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el presente caso, al haberse tramitado dicha iniciativa como proposición de ley, el informe sería potestativo, la mesa debería haber accedido a su emisión, ya que la iniciativa legislativa se tramitó como proposición de ley por los grupos parlamentarios

que sostienen al Gobierno en fraude de ley para eludir dichos trámites. Afirma que el Derecho de la Unión Europea (arts. 19.1 y 2 del Tratado de la Unión Europea) y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que la interpreta, también exigen la audiencia del Consejo General del Poder Judicial, de la Comisión de Venecia y de los sectores afectados, de forma previa a la implantación de cualquier reforma como la propuesta. Además, insisten en que esta obligación, que debió garantizarse por la mesa, también se infiere de los arts. 129.5 y 133 LPACAP, en aplicación de los principios de «buena regulación» referidos a la transparencia y la seguridad jurídica.

Las demandantes de amparo también alegan que los acuerdos impugnados de la mesa del Congreso han lesionado el art. 23.2 CE por desconocer, tanto la obligación de interpretar restrictivamente aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio del derecho de representación política, como por estar incursos en un defecto de motivación suficiente, adecuada y no arbitraria sobre las razones de adoptar dichas medidas (STC 90/2005). Afirman, en relación con la denegación de la solicitud de informe del Consejo General del Poder Judicial, que se realizó una interpretación restrictiva respecto de la procedencia de su emisión y se motivó sin hacer referencia a las circunstancias que se habían ponderado. Del mismo modo, respecto a la tramitación por el procedimiento de urgencia, señalan que no se ponderaron los derechos de los parlamentarios, las razones de la tramitación acelerada de la iniciativa y la alteración que ello implicaba en la formación de la voluntad de la cámara, limitándose la motivación a afirmar la competencia de la mesa para decidir sobre este extremo.

Las demandantes de amparo, en lo que respecta al acuerdo de la mesa de la comisión de justicia, ponen de manifiesto que se limitó a remitirse a lo acordado por la mesa del Congreso que se refería específicamente a las solicitudes de informe pero que no daba respuesta a las peticiones de comparecencias siendo, por tanto, un rechazo arbitrario.

Las demandantes afirman que el recurso tiene especial trascendencia constitucional porque plantea una cuestión jurídica que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)], ya que se pretende acometer una reforma que aspira a alterar el régimen competencial del Consejo General del Poder Judicial a través de un procedimiento hermético, opaco y súbito, negándose la audiencia a los expertos e interesados. También ponen de manifiesto que el recurso plantea una cuestión novedosa sobre la que no hay jurisprudencia constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)], como es la relativa a la afectación al art. 23.2 CE por la denegación de informes no preceptivos en la tramitación de iniciativas legislativas, y la existencia de una negativa del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional por parte de los órganos parlamentarios autores de los acuerdos recurridos.

4. La Sección Segunda de este tribunal, por providencia de 21 de junio de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)] y dirigir atenta comunicación al Congreso de los Diputados para la remisión de testimonio del expediente y que se tuviera por emplazado en el recurso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 1 de julio de 2021, tuvo por recibido el testimonio del expediente, por personado al Congreso de los Diputados, y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 28 de septiembre de 2021, interesa que se dicte sentencia desestimando el recurso de amparo con fundamento en que, en

relación con la decisión de tramitar la iniciativa legislativa por el procedimiento de urgencia, «de la lectura del Reglamento de la Cámara se desprende que la mesa se ha ajustado a la regulación contenida en el mismo. En primer lugar, resulta que el órgano rector de la Cámara no ha de motivar o justificar su decisión, sino adoptarla en función de la solicitud elevada por los sujetos legitimados para ejercerla (artículo 93.1 RCD). Y, en segundo lugar, resulta que no consta que la tramitación urgente de la proposición de ley a la que se viene haciendo referencia haya impedido a los recurrentes el ejercicio de las facultades que les corresponden como diputados en el seno del procedimiento legislativo».

El Ministerio Fiscal, por lo que respecta a las decisiones de denegar las peticiones de informe y audiencia de los interesados por parte de la mesa de la cámara, argumenta que de la utilización de cada uno de los mecanismos de iniciativa legislativa por sus legitimados respectivos –proyecto de ley por el Gobierno y proposición de ley por los grupos parlamentarios– no puede obtenerse conclusión distinta que el legítimo ejercicio de facultades constitucionalmente reconocidas y que tampoco cabe derivar del Derecho comunitario o de la normativa administrativa sobre los principios de «buena regulación» la existencia de una obligación jurídica de otorgar audiencia al Consejo General del Poder Judicial, a la Comisión de Venecia o a los agentes afectados por la reforma. En relación con ello, tras analizar la motivación de los acuerdos impugnados para denegar estas solicitudes concluye que no puede afirmarse que existiera un déficit motivacional y que era igualmente conforme a la normativa parlamentaria la argumentación de la mesa de la Cámara denegando la solicitud subsidiaria de comparecencia de expertos con fundamento en que esa decisión debe adoptarla la comisión legislativa correspondiente.

El Ministerio Fiscal, por lo que se refiere específicamente a los acuerdos adoptados por la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, también niega que resultaran lesivos del derecho invocado. Afirma que, por lo ya expuesto, la negativa a solicitar informe al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión de Venecia por remisión a lo acordado por la mesa de la Cámara cumple con las exigencias de conformidad normativa y de motivación. Por su parte, respecto a la denegación de la solicitud de comparecencias de expertos, también considera conforme a la normativa parlamentaria la argumentación relativa al momento de la tramitación en que se encontraba la iniciativa, que iba a ser ese mismo día objeto de dictamen por la comisión, una vez que había sido informada por la ponencia, habida cuenta de que resulta coherente con el procedimiento de urgencia seguido para su tramitación.

7. El Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 1 de septiembre de 2021, solicita la desestimación del recurso de amparo con fundamento en que no existe ninguna cobertura normativa en el Derecho interno o en el Derecho de la Unión para sustentar la existencia de una eventual obligación jurídica de someter la tramitación de la proposición de ley controvertida a informe del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia o a la audiencia de los agentes afectados. Incide en que la exigencia preceptiva del informe del Consejo General del Poder Judicial queda limitada por el art. 561.1.1 LOPJ a los anteproyectos de ley; siendo solo potestativa, de conformidad con el art. 561.1.9 LOPJ, para otro tipo de iniciativas, teniendo la mesa de Cámara la decisión discrecional al respecto.

El Congreso de los Diputados también pone de manifiesto, en relación con la decisión de acceder a la tramitación de la iniciativa por el procedimiento de urgencia, que es una decisión discrecional de la mesa, que cuenta como único elemento reglado los sujetos legitimados para instar dicha declaración de urgencia, que no es revisable por la jurisdicción constitucional (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10). Sin perjuicio de ello, se destaca que por la extensión temporal en la que se desarrolló esta iniciativa tampoco cabe apreciar una afectación en los derechos de los parlamentarios.

El Congreso de los Diputados, respecto del acuerdo de la mesa de la comisión de justicia, afirma que las demandantes recibieron una respuesta debidamente motivada tanto en relación con la reiteración de las peticiones de informe, por remisión a lo ya resuelto por la mesa del Congreso, como sobre la petición de comparecencias, cuya

denegación fue justificada en que la ponencia ya había emitido su informe y en ese mismo día iba a dictaminar la comisión. Además, destaca que, al margen de que este acuerdo no exige motivación, la decisión impugnada no vulnera el derecho invocado, «puesto que no existe un derecho absoluto a la celebración de comparecencias, sino que este derecho está configurando reglamentariamente. Y, en este caso la configuración reglamentaria del ejercicio de derecho exige que las comparecencia sean acordadas por la mesa de la comisión en virtud del mencionado artículo 44.2, 3 y 4 del Reglamento».

8. Las demandantes de amparo no han presentado alegaciones.

9. La Sala Primera del Tribunal, por auto 10/2024, de 12 de febrero, aceptó la abstención formulada por el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno en este recurso de amparo, apartándole definitivamente de su conocimiento y todas sus incidencias.

10. El Pleno del Tribunal, por providencia de 27 de febrero de 2024, conforme establece el art. 10.1 n) LOTC, a propuesta de la Sala Primera, acordó recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo.

11. Por providencia de 27 de febrero de 2024 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el 28 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo.

El objeto del presente recurso de amparo es determinar si los acuerdos parlamentarios impugnados, adoptados en relación con la tramitación de la proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones (expediente núm. 122/000109), han vulnerado el derecho de representación política (art. 23.2 CE) de las demandantes de amparo, por no ser conformes con la normativa aplicable, resultado de una interpretación restrictiva de preceptos que puedan suponer una limitación al ejercicio de este derecho e incumpliendo el deber de motivación suficiente y adecuada. Estos acuerdos son, por un lado, el de la mesa del Congreso de los Diputados de 13 de enero de 2021, en el que se decide la tramitación de urgencia de esta proposición de ley, la denegación de la emisión de informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia, así como la apertura de un trámite de audiencia a los agentes afectados por la proposición de ley orgánica –confirmado en reconsideración por el acuerdo de 9 de febrero de 2021–; y, por otro, el acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 16 de febrero de 2021, por el que también se rechazan la emisión de informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia, así como la petición de comparecencias de expertos.

2. La especial transcendencia constitucional del recurso.

El presente recurso de amparo, en los términos ya expuestos en la providencia de admisión a trámite, tiene especial transcendencia constitucional porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

El Tribunal aprecia que, al margen de que es reiterada la jurisprudencia constitucional de que los recursos de amparo de origen parlamentario pudieran tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)] y de que por su especial configuración se promueven siempre sin haber contado la parte

demandante con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos (SSTC 97/2020, de 21 de julio, FJ 2, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 2), el presente recurso suscita una cuestión novedosa. En efecto, si bien el Tribunal ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la relevancia que para el *ius in officium* de los representantes políticos tiene la omisión de informes obligatorios que deben acompañar las iniciativas legislativas, no hay una específica jurisprudencia constitucional sobre aquellos supuestos en los que su emisión es potestativa y, por tanto, sobre cuál es el alcance de las funciones de los órganos parlamentarios en relación con dicha decisión.

3. La impugnación de los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de 13 de enero y 9 de febrero de 2021. Aplicación de las SSTC 128/2023, de 2 de octubre, y 15/2024, de 30 de enero.

La decisión de la mesa del Congreso de los Diputados relativa a la negativa a solicitar la emisión de un informe al Consejo General del Poder Judicial sobre la proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones (expediente núm. 122/000109), y la eventual afectación que pudo tener en el derecho de representación política de los diputados, ha sido objeto de pronunciamiento por el Pleno de este tribunal en las SSTC 128/2023, de 2 de octubre, y 15/2024, de 30 de enero, con ocasión de la resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, resultado de la aprobación de la proposición de ley orgánica controvertida. En ambos recursos, el primero interpuesto por cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox y el segundo por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular, se alegó la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por motivos procedimentales vinculados a que la decisión de no requerir la emisión de dicho informe vulneró el derecho de representación política de los parlamentarios (art. 23 CE).

En el recurso formulado por el Grupo Parlamentario Popular, además, la invocación del art. 23 CE como motivo procedimental de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, se extendió a las decisiones de la mesa del Congreso de los Diputados de tramitar la proposición de ley orgánica por el procedimiento de urgencia y de denegar la solicitud de informe a la Comisión de Venecia y posibilitar la audiencia de los agentes afectados por esta iniciativa legislativa. Los argumentos en que se sustentaba esta invocación son los mismos que han sido utilizados por la portavoz y la secretaria general adjunta de ese grupo parlamentario en el presente recurso de amparo.

Por tanto, constatado que el Pleno del Tribunal ya ha rechazado que las decisiones de la mesa del Congreso sobre dichas cuestiones hayan implicado una vulneración del derecho de representación política de los diputados, la invocación de este derecho ante esta jurisdicción de amparo debe también ser rechazada por remisión a lo ya razonado en las citadas resoluciones (SSTC 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3, y 15/2024, de 30 de enero, FJ 3).

4. La impugnación del acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 16 de febrero de 2021

El acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 16 de febrero de 2021 rechazó la petición del Grupo Parlamentario Popular, formulada al amparo del art. 44 RCD, de celebración de una serie de comparecencias de expertos –la de los portavoces de las cuatro asociaciones profesionales de jueces y magistrados–, así como, de nuevo, la emisión del informe del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia. El rechazo se fundamentó «motivándolo en el momento de la tramitación en que se encuentra la citada proposición, que en el día de hoy será objeto de dictamen por la comisión y que ya ha sido informada por la ponencia,

así como acuerda dar por reproducidos en esta instancia todos los argumentos esgrimidos con anterioridad por la mesa del Congreso de los Diputados para rechazar las mismas solicitudes de informe».

Las demandantes de amparo imputan a este acuerdo, por lo que se refiere a la denegación de los informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia, la vulneración del art. 23 CE con fundamento en los mismos argumentos utilizados para la impugnación de los acuerdos de la mesa del Congreso. De ese modo, en la medida en que el acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia se remite para la denegación a lo expuesto por la mesa del Congreso y que ya se ha rechazado que esos acuerdos resultaran lesivos del derecho de representación política de las demandantes de amparo, procede también rechazar por las mismas razones que el acuerdo de la comisión de justicia a este respecto resulte lesivo del derecho fundamental invocado.

Las demandantes de amparo imputan a este acuerdo, por lo que se refiere al rechazo de las peticiones de comparecencia de los portavoces de las cuatro asociaciones de jueces y magistrados, la vulneración del art. 23 CE con fundamento en que se limitó a remitirse a lo acordado por la mesa del Congreso que se refería específicamente a las solicitudes de informe pero que no daba respuesta a las peticiones de comparecencias.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el derecho de representación política (art. 23.2 CE) garantiza, entre otros extremos, que los representantes políticos puedan desempeñar su función de conformidad con lo que la ley disponga, lo que determina que se trate de un derecho 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, cuya contravención solo resulta lesiva del art. 23.2 CE si afectan a la igualdad entre representantes o contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades como son, entre otros, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas. Igualmente, se ha incidido en que el principio de autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE) incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación que cuenta con ciertos límites como son, entre otros, que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones del representante público y motivar las razones de su aplicación y la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, para 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 (así, por ejemplo, SSTC 25/2023, de 17 de abril, FJ 3; 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3; 65/2023, de 6 de junio, FJ 3, o 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3).

En el presente caso, toda vez que no ha sido controvertido que la decisión impugnada de rechazar la comparecencia de los expertos en la Comisión de Justicia está vinculada con el ejercicio de potestades legislativas propias de los representantes políticos y que su petición es una de las facultades derivada reglamentariamente de lo previsto en el art. 44.4 RCD, la eventual lesión del art. 23.2 CE solo cabe radicar en que la decisión no hubiera sido motivada o lo hubiera sido en términos constitucionalmente inadecuados.

El Tribunal constata que la alegación de las demandantes de que no se recibió una respuesta expresa a esta petición por parte de la mesa de la comisión de justicia carece del debido sustento fáctico. En los términos antes expuesto, el acuerdo impugnado fundamentó su rechazo incidiendo en el momento en que se encontraba la tramitación de la iniciativa, que ya había sido informada por la ponencia y en ese mismo día iba a ser objeto de dictamen por la comisión. Por tanto, desde esta perspectiva no cabe entender



lesionado el derecho invocado puesto que contiene una motivación expresa para su rechazo.

El Tribunal también concluye la conformidad de esa motivación con el derecho de representación política de las demandantes de amparo, por las siguientes razones:

(i) El art. 44 RCD, dentro del ejercicio de las competencias propias de las comisiones del Congreso, establece que estas podrán recabar informes y la comparecencia de miembros del Gobierno, funcionarios y autoridades públicas y otras personas competentes en la materia, pero lo hace en términos potestativos, por lo que la mesa de la comisión correspondiente cuenta con un margen de discrecionalidad al respecto, en función de las consideraciones que estime más adecuadas, sin que la mera petición de comparecencias implique obligación alguna para dicha mesa de aceptarlas.

(ii) La iniciativa legislativa era objeto de tramitación por el procedimiento de urgencia y dicha declaración, por lo ya expuesto anteriormente, no resultaba lesiva del art. 23 CE.

(iii) La motivación del acuerdo hace referencia, precisamente, al momento temporal en el que se debía decidir sobre las comparecencias y lo avanzado del procedimiento en la comisión de justicia respecto de la iniciativa en cuyo contexto se solicitaban dichas comparecencias. A esos efectos es de destacar, como ya se ha expuesto en los antecedentes, que la ponencia había emitido su informe el 4 de febrero de 2021 y, por tanto, cinco días antes de que se solicitaran por las demandantes las comparecencias el 9 de febrero de 2021.

(iv) En estas circunstancias, tal como también concluye el Ministerio Fiscal en su informe, no cabe afirmar que, en atención al carácter potestativo y discrecional de esta decisión, el acuerdo impugnado haya implicado en sí mismo el desconocimiento de un derecho que se haya querido ejercitar por las demandantes de amparo, ni que su motivación esté manifiestamente desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio vinculados a la previa decisión de la mesa de la cámara de la tramitación de la iniciativa por el procedimiento de urgencia y lo avanzado de la tramitación, incluyendo que había finalizado la posibilidad de presentación de enmiendas y había sido informado por la ponencia cinco días antes de que se formulara la petición de comparecencia por las demandantes de amparo.

En definitiva, el Tribunal rechaza por las razones expuestas que las alegaciones de las demandantes de amparo para fundamentar que los acuerdos parlamentarios impugnados hayan vulnerado su derecho de representación política (art. 23.2 CE), lo que determina que deba denegarse el amparo solicitado y la íntegra desestimación del presente recurso.

#### 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 María Borrego Cortés, en sus condiciones de portavoz y secretaria general adjunta del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, respectivamente.

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

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

*Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho y don César Tolosa Tribiño, a la sentencia dictada en el recurso de amparo avogado núm. 1209-2021*

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulamos el presente voto particular por discrepar de parte de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de amparo avogado por el Pleno núm. 1209-2021, la cual ha desestimado en su integridad la demanda.

A fin de aclarar el alcance de nuestra discrepancia, debe indicarse lo siguiente: la demanda de amparo se dirige contra varias resoluciones parlamentarias a las que atribuye, por diversos motivos o quejas, la vulneración del derecho fundamental de las dos diputadas recurrentes al ejercicio de un cargo público representativo en condiciones de igualdad y de acuerdo con la ley (23.2 CE), durante la tramitación de la proposición de ley orgánica que modificaba la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, «para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones».

La primera de esas quejas se dirigió contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados que decidieron (i) la tramitación por la vía de urgencia de aquella proposición de ley, y (ii) denegar la solicitud de la portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Cámara y que es una de las demandantes de amparo, para que la mesa del Congreso solicitara un dictamen sobre dicha proposición de ley al Consejo General del Poder Judicial y a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, del Consejo de Europa (Comisión de Venecia). Esta primera queja resulta desestimada por la sentencia que acaba de respaldar la mayoría del Pleno, porque este tribunal ya había desestimado el mismo motivo de lesión del art. 23.2 CE de los diputados y por los mismos hechos, en las SSTC 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3, y 15/2024, de 30 de enero, FJ 3, que resolvieron sendos recursos de inconstitucionalidad –el segundo, promovido por el Grupo Parlamentario Popular– contra la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, resultante de aquella proposición de ley. La doctrina sentada en esas dos sentencias resulta trasladable al ámbito del presente proceso de amparo, aunque sean procesos constitucionales de distinta naturaleza, tal y como viene reconociendo este tribunal (por todas, SSTC 96/2019, de 15 de julio, FJ 2, y 115/2022, de 27 de septiembre, FJ 4 A), si bien se echa en falta que la sentencia ahora dictada no se preocupe mínimamente de advertir de tal posibilidad, dándola por hecho. En todo caso, al haber ya una doctrina que la sentencia de la mayoría se ha limitado a aplicar, es por esta única razón por la que tal pronunciamiento no es materia de discrepancia en este voto particular.

En cambio, no quedaba cubierta por las SSTC 128/2023 y 15/2024 (que no trataron tal cuestión) la respuesta que debía darse a la segunda queja de la demanda de amparo, fundada a su vez en la lesión del derecho fundamental del art. 23.2 CE de las recurrentes por la denegación de todas las resoluciones recurridas (mesa del Congreso de los Diputados, y mesa de la comisión de justicia), a la solicitud igualmente formulada para que la Comisión de Justicia de la Cámara acordara la comparecencia de expertos (en concreto, los representantes de las asociaciones de jueces y fiscales), a fin de que emitieran su opinión acerca de aquella proposición de ley. La sentencia recaída ahora en el recurso de amparo avogado 1209-2021 ha desestimado también esta segunda queja, cuando a nuestro criterio debió estimarla por las razones que defendimos en el Pleno y que a continuación se exponen. Es precisamente esto último lo que determina nuestra discrepancia.

1. Los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de 13 de enero de 2021 y 9 de febrero de 2021, y la respuesta de la sentencia de la que discrepamos:

a) En el escrito de 2 de enero de 2021, dirigido por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados –y aquí demandante de amparo– a la mesa de la Cámara, se formularon diversas peticiones cuya decisión

correspondía a este órgano (son aquellas que se relatan en la queja primera de la demanda de amparo), y además una petición que debía tramitar pero no resolver. Como fundamento para esta solicitud específica, el escrito aludió a la potestad «en este caso [de] la comisión de justicia» para «pedir documentación o acordar la comparecencia [...] de expertos o de representantes de colectivos afectados [...] tal y como establece el artículo 44.4 del RC[D]». Por ello solicitó: «Que en la tramitación de la proposición de ley orgánica, tal y como establece el artículo 44.4 del vigente Reglamento del Congreso, se dé audiencia a todos los agentes afectados por la reforma propuesta, en particular [...] las asociaciones de jueces y fiscales».

No se pidió por tanto a la mesa del Congreso de los Diputados que ella misma acordara las comparecencias de expertos, pues la competencia correspondía, como indicó el mismo escrito, a la comisión de justicia. Que la petición se presentara a la mesa del Congreso de los Diputados y no a la mesa de la comisión de justicia, no implica otra cosa sino el cumplimiento de la legalidad parlamentaria, toda vez que el art. 31.1.4 del RCD asigna a aquel primer órgano la competencia para: «Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos». Así como también, art. 31.1.5: «Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento». Consecuentemente, correspondía a la mesa del Congreso de los Diputados calificar el escrito presentado, lo que en efecto hizo (consta dicha calificación el 13 de enero como expediente 122/000109/0006), y en el apartado referido a la solicitud para que la Comisión de Justicia de la Cámara acordara la comparecencia de expertos ex art. 44 RCD, debió haber dado curso al escrito remitiendo original o una copia sin demora a la Comisión de Justicia para que la mesa de esta última proveyera materialmente a lo solicitado.

b) La mesa del Congreso de los Diputados, sin embargo, incurrió en injustificada dejación de funciones en este punto, negando incluso a la postre y sin razón jurídica válida su propia competencia para la tramitación de la solicitud. En efecto:

(i) El acuerdo de 13 de enero de 2021 no hizo ninguna mención a si se había remitido la solicitud a la comisión de justicia, limitándose a decir que «no procede acceder a lo solicitado» por el «carácter potestativo del informe y una vez ponderadas las circunstancias» conforme al art. 561 LOPJ. Se estaba refiriendo únicamente a la solicitud de informes al CGPJ y a la Comisión de Venecia, sobre los que sí es competente para resolverlas, pero para nada a la remisión de la solicitud de comparecencias a la comisión de justicia.

(ii) Interpuesto recurso de reconsideración por la portavoz del grupo parlamentario, la mesa del Congreso de los Diputados respondió finalmente de manera expresa en el acuerdo de 9 de febrero de 2021, pero quitándose toda responsabilidad en la tramitación de la mencionada solicitud, diciendo en el considerando quinto que: «la facultad para acordar comparecencias de expertos en comisión le corresponde en exclusiva a la propia comisión competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.4 del Reglamento, sin que la mesa de la Cámara ostente competencia alguna a este respecto, en consideración, entre otras cosas, a la autonomía de la que gozan las comisiones para la adopción de sus acuerdos».

Resulta así palmario que la mesa de la Cámara, mediante una motivación irrazonable, omitió el cumplimiento del deber que la legalidad parlamentaria le imponía (art. 31.1.4 y 5 RCD) de declarar la admisibilidad de la solicitud de comparecencia y remitirla a la mesa de la Comisión de Justicia (sin dilación), viniendo a confundir su propia esfera de actuación, con aquella otra decisoria que le corresponde a la comisión de justicia. Además, tal dejación de funciones supuso la pérdida de un tiempo útil de un mes y una semana para los diputados del grupo parlamentario citado, obligándoles a tener que acudir directamente a la comisión de justicia y empezar allí el trámite desde cero, cuando la proposición de ley ya se estaba sustanciando en la comisión. Es este tiempo de retraso el que luego, como veremos, será utilizado indebidamente por el

acuerdo de la mesa de la comisión de justicia para reprochar la extemporaneidad en la presentación de la referida solicitud de comparecencias.

c) La sentencia de la que discrepamos prescinde absolutamente de toda consideración sobre las resoluciones de la mesa del Congreso de los Diputados en este apartado, ciñendo su juicio desestimatorio de la segunda queja de la demanda de amparo a la resolución de la mesa de la comisión de justicia, pese a estar todas ellas causalmente conectadas, como se ha explicado. En esa medida, el andamiaje lógico que sustenta la argumentación de la sentencia parte de premisas incorrectas, pues toma como referencia de la solicitud el 9 de febrero de 2021 –como ahora veremos– y no, como debía, la del 2 de enero de ese año.

2. El acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, de 16 de febrero de 2021, y la respuesta de la sentencia de la que discrepamos: la supuesta discrecionalidad de dicho órgano para resolver la solicitud de comparecencia ex art. 44 RCD.

En cuanto se recibió el acuerdo de la mesa del Congreso que desestimaba al recurso de reconsideración, ese mismo día –9 de febrero de 2021– la portavoz del Grupo Parlamentario Popular y aquí recurrente presentó un escrito dirigido a la mesa de la comisión de justicia, reiterando la solicitud de comparecencias de expertos con base en lo dispuesto en el art. 44 del Reglamento. La mesa, sin dar explicación alguna, esperó hasta el día 16 de febrero para dar una respuesta, que fue denegatoria y zanjó en un solo párrafo, ofreciendo dos motivos para su rechazo. Trataremos ambos motivos si bien alterando el orden en que se exponen en el acuerdo, porque así lo hace la sentencia de la que discrepamos concluyendo que la argumentación de la mesa resulta conforme con el derecho fundamental de las recurrentes.

Así, el primero de los motivos es el de la presunta discrecionalidad de la mesa de la comisión de justicia para acceder o no a las solicitudes de comparecencias, remitiéndose para ello a los acuerdos de la mesa del Congreso. Dice la mesa de la comisión: «acuerda por tres votos a favor y dos en contra, desestimar el escrito [...] así como acuerda dar por reproducidos en esta instancia todos los argumentos esgrimidos con anterioridad por la mesa del Congreso de los Diputados para rechazar las mismas solicitudes de informe».

Es evidente que la mesa de la comisión, al argumentar en estos términos, confunde la competencia de la mesa del Congreso para solicitar informes al CGPJ y a la Comisión de Venecia en las proposiciones de ley, de acuerdo con lo previsto en el art. 561 LOPJ (que es lo resuelto por los acuerdos de 13 de enero y 9 de febrero), con la facultad de acceder a la solicitud de comparecencias que solo corresponde a la mesa de la comisión en cada caso competente, de acuerdo con el art. 44 RCD. La remisión a los acuerdos de la mesa del Congreso es por ello errónea. Sea como fuere, la mesa de la comisión de justicia al remitirse a lo dicho en aquella, invoca su «autonomía para la adopción de sus acuerdos».

Por su lado, la sentencia de la que discrepamos asume acriticamente este argumentario en su fundamento jurídico 4, invocando la discrecionalidad de la mesa de la comisión. Esta aseveración merece nuestra desavenencia, teniendo en cuenta lo siguiente:

a) La doctrina reiterada de este tribunal sobre el contenido del derecho del art. 23.2 CE en su ejercicio por cargos públicos representativos, que trae a colación el mismo fundamento jurídico 4 de la sentencia antes de resolver la queja, conduce sin embargo a un resultado contrario a lo sustentado por la mayoría del Pleno. Dicha doctrina, con respeto al principio de autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE) que incluye la autonomía normativa, exige que los órganos de la respectiva cámara lleven a cabo siempre una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones del representante público y que los acuerdos que «resulten restrictivos del *ius in officium* no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada».

Pues bien, de acuerdo con esa doctrina no puede sostenerse que las decisiones de los órganos parlamentarios estén sometidos a menores exigencias del deber de motivación que el resto de los órganos de otros poderes públicos, dado que el propio concepto de Estado de Derecho conlleva el pleno sometimiento de todos los poderes, también del Parlamento, a la ley y al resto del ordenamiento jurídico.

b) Partiendo de esta exigencia de motivación, basta una lectura de los argumentos esgrimidos por la mesa de la comisión de justicia para comprobar que el rechazo de las peticiones de comparecencia de los portavoces de las cuatro asociaciones de jueces y magistrados no es objeto realmente de examen por la misma, por lo que no resulta posible afirmar el cumplimiento de la obligación de motivación del acuerdo de la mesa de la comisión de justicia, pues se limita a una remisión a otros acuerdos anteriores que no abordaban tal cuestión.

c) De otra parte, la sentencia entiende cumplida la exigencia de motivación ya que la posibilidad de recabar informes y la comparecencia de miembros del Gobierno, funcionarios y autoridades públicas y otras personas competentes en la materia, se realiza en el art. 44 RCD en términos potestativos, «por lo que la mesa de la comisión correspondiente cuenta con un margen de discrecionalidad al respecto, en función de las consideraciones que estime más adecuadas sin que la mera petición de comparecencias implique obligación alguna para dicha mesa de aceptarlas» (fundamento jurídico 4).

Tal razonamiento no puede ser compartido, dado que se parte de un claro error conceptual en tanto que resulta ser diferente que una potestad sea discrecional por contraposición a reglada, y sostener que las facultades potestativas o discrecionales no obliguen a la motivación en el ejercicio de este tipo de decisiones. La motivación suficiente y adecuada, que aquí no se ha cumplido por el acuerdo de 16 de febrero de 2021, es el único sistema o garantía para poder realizar un control efectivo del ajuste del acto adoptado por el órgano con la legalidad parlamentaria, en este caso el Reglamento del Congreso.

3. El acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, de 16 de febrero de 2021, y la respuesta de la sentencia de la que discrepamos: la inexistente extemporaneidad de la solicitud.

El segundo motivo que esgrime la mesa de la comisión para denegar la solicitud de comparecencia de expertos, radica «en el momento de la tramitación en que se encuentra la citada proposición, que en el día de hoy será objeto de dictamen por la comisión y que ya ha sido informada por la ponencia». A su vez, la sentencia de la que discrepamos apoya esta justificación de la resolución impugnada teniendo en cuenta «lo avanzado del procedimiento en la comisión» sobre la citada proposición de ley, y que «la ponencia [de la comisión de justicia] había emitido su informe el 4 de febrero de 2021 y, por tanto, cinco días antes de que se solicitaran por las demandantes las comparecencias el 9 de febrero de 2021». Procede oponer al respecto lo siguiente:

a) Como ya hemos explicado al hablar de la omisión de funciones cometida por la mesa del Congreso de los Diputados al no haber admitido el escrito fechado y presentado el 2 de enero de 2021 que solicitaba, en lo que aquí importa, la comparecencia de expertos por la comisión de justicia, ni remitido sin dilación dicho escrito a este último órgano, ninguna negligencia se le puede achacar a la portavoz ahora recurrente, por cuanto su confianza legítima no podía ser otra distinta a que la mesa del Congreso de los Diputados cumpliría con el deber impuesto por el art. 31.1.4 y 5 RCD, lo que empero no se produjo. Por tanto, que la solicitud se tuviera que presentar por segunda vez, ahora directamente ante la mesa de la comisión de justicia el 9 de febrero posterior, no podía generar ningún reproche a su actuación en defensa de su *ius in officium*.

b) Aun así, a 9 de febrero de 2021, si bien la ponencia designada para el estudio de la proposición de ley había emitido su informe cinco días antes (el 4 de febrero, como refiere la sentencia de la que se discrepa), lo cierto es que la votación en la Comisión no

se produjo hasta siete días después, el 16 de febrero, cuando aprobó el dictamen, por lo que hubiera dado tiempo para celebrar las comparecencias (todas, o al menos algunas). El acuerdo denegatorio adoptado por la mesa de la comisión ese mismo día 16, no ofrece ninguna explicación de por qué la solicitud siguió guardada en un cajón toda una semana.

El Reglamento de la Cámara, ni en el citado art. 44 ni en otro, establece como plazo de preclusión para las comparecencias en comisión el de la aprobación del informe por la ponencia, aunque es obvio que lo ideal sería que las mismas se aprobaran y tuvieran lugar antes de emitirlo, para poder tenerlas en cuenta. Cosa que, en este caso, se habría logrado por cierto, de haber cumplido la mesa del Congreso con su deber de remisión; y de todos modos podrían haberse ordenado entre los días 9 a 15 de febrero inclusive, cuando todavía no se había votado el dictamen por la comisión.

c) Sorprendentemente, en fin, el acuerdo de la mesa de la comisión responde el día 16 de febrero de 2021 que no puede acceder a lo solicitado, porque «en el día de hoy será objeto de dictamen por la comisión», como si la solicitud se hubiera presentado ese mismo día, u otro inmediato anterior. Es decir: que primero la mesa del Congreso de los Diputados y luego la mesa de la comisión de justicia, no dan trámite alguno a una solicitud legítimamente amparada en el ejercicio del *ius in officium* de los diputados del grupo parlamentario citado, entre ellos las aquí recurrentes, y que se presentó con suficiente tiempo de antelación, y se espera sin dar justificación alguna a que ya no exista posibilidad material alguna para acceder a lo pedido, diciendo entonces que no ha lugar a ello porque ese mismo día se vota el dictamen de la comisión. Y todo esto, nada menos que con relación a una proposición de ley tan importante como la de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para recortar las facultades del CGPJ en funciones. La contestación llevaría a la risa, si no fuera porque ha vulnerado un derecho fundamental.

En consecuencia, las resoluciones impugnadas en este recurso, tanto las dictadas por la mesa del Congreso de los Diputados como la emitida por la mesa de la comisión de justicia, adolecieron de la falta de una motivación suficiente y adecuada, tal y como exige nuestra reiterada doctrina, lo que debió conducir a la estimación de la segunda queja de la demanda de amparo por vulneración del derecho fundamental de las recurrentes al ejercicio de su función pública representativa (art. 23.2 CE).

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.–Ricardo Enríquez Sancho.–  
César Tolosa Tribiño.–Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada en el recurso de amparo avocado núm. 1209-2021*

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 1209-2021, que, a mi juicio, debió ser estimado atendido que los referidos acuerdos vulneraron el *ius in officium* de los parlamentarios del grupo parlamentario recurrente consagrado en el art. 23.2 CE.

La sentencia de la que discrepo desestima la demanda de amparo formulada por el Grupo Parlamentario Popular contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados de 13 de enero de 2021 y de 9 de febrero de 2021, y contra el acuerdo de la mesa de la comisión de justicia de 16 de febrero de 2021, adoptados en relación con la tramitación de la proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. En el primero, la mesa de la Cámara acordó la tramitación de urgencia de esta proposición de ley, la denegación de la emisión de informes del CGPJ y de la Comisión Europea para la

Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), así como de la apertura de un trámite de audiencia a los agentes afectados por la proposición de ley orgánica, confirmado en reconsideración por el acuerdo de 9 de febrero de 2021. Por su parte, el acuerdo de la mesa de la comisión de justicia de 16 de febrero de 2021 rechaza la emisión de informes del CGPJ y de la Comisión de Venecia, así como la petición de comparecencias de expertos.

1. La tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia y la denegación de informe del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia.

La sentencia, en su fundamento jurídico 3, desestima el recurso de amparo respecto a los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados, en cuanto a la negativa a solicitar la emisión de un informe al CGPJ sobre la proposición de ley orgánica, por remisión a las SSTC 128/2023, de 2 de octubre, y 15/2024, de enero.

Asimismo, en dicho fundamento jurídico 3 se desestima el recurso respecto a los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados, en cuanto a la tramitación de la proposición de ley orgánica por el procedimiento de urgencia y a la denegación tanto de la solicitud de informe a la Comisión de Venecia y posibilitar la audiencia de los agentes afectados por esta iniciativa legislativa, por remisión a la STC 15/2024.

Considero que la sentencia no debió remitirse, sin mayor explicación, a sentencias de este tribunal que resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad para desestimar las quejas que el recurrente ha formulado en su recurso de amparo.

Si bien es cierto que el tribunal no ha dudado en afirmar, en algunas ocasiones (por ejemplo, en la STC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 3), la necesidad de tener en cuenta, para examinar vulneraciones aducidas por los recurrentes en amparo, resoluciones dictadas en procedimientos de naturaleza diferente al recurso de amparo, no es menos cierto que también ha declarado que en un recurso de inconstitucionalidad se realiza un análisis abstracto de los vicios de procedimiento como causa de la inconstitucionalidad de la norma y no, de forma específica, las eventuales vulneraciones de derechos o facultades atribuidos a los parlamentarios. Dicho análisis no se realiza en esta sentencia.

Estimo que, en abstracto, sentencias desestimatorias de sendos recursos de inconstitucionalidad en el que se alegaban vicios procedimentales no pueden conllevar sin más la desestimación de un recurso de amparo parlamentario. El Tribunal ha considerado en las SSTC 125/2023 y 15/2024, que los vicios procedimentales aducidos no determinaban la inconstitucionalidad de la norma, conclusión de la que discrepé en su momento. Pero, en este caso, el recurso de amparo debería haber sido estimado por haberse vulnerado el *ius in officium* de los diputados del grupo parlamentario recurrentes en amparo, máxime cuando a los vicios entonces considerados se han sumado otros, a los que se hará posterior mención. De modo que, analizados en su conjunto, adquieren un alcance que ha de llevar a la conclusión de que el derecho de representación resultó efectivamente vulnerado.

En la medida en que la sentencia resuelve las quejas con remisión a las SSTC 128/2023 y 15/2024, he de dar por reproducidas las consideraciones efectuadas en el voto particular a esta última sentencia que suscribí junto al magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla respecto a la tramitación legislativa de la proposición de ley. En dicho voto pusimos de relieve que el Tribunal había desaprovechado la ocasión de advertir al legislador de la necesidad de realizar un uso adecuado de los procedimientos parlamentarios a su disposición en atención al calado de la reforma legal que se pretendía abordar, particularmente en lo que atañe al empleo del procedimiento de urgencia, que comporta la radical reducción de los plazos de análisis, estudio y deliberación de una iniciativa legislativa, es decir, un examen compendiado y acelerado de esta.

Señalamos, además que, aunque de la doctrina constitucional resulte que no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, la opción de acudir a la

proposición de ley, a iniciativa de los grupos parlamentarios que sustentaban la coalición gubernamental, para desapoderar al Consejo General del Poder Judicial de sus funciones más relevantes cuando está prorrogado por no haber sido renovado en plazo, tenía el propósito de evitar que se recabara, entre otros, el informe del propio Consejo, lo que no habría podido eludirse si la iniciativa se hubiera articulado a través de la vía del proyecto de ley, de conformidad con el art. 88 CE y el art. 109.

2. La denegación de celebración de comparecencias de los agentes afectados por la iniciativa legislativa.

A la afectación del *ius in officium* a la que nos referimos en el voto particular precedente, se suma la derivada de la negativa a la celebración de las comparecencias de los agentes afectados por la iniciativa legislativa.

Mi discrepancia con la sentencia se fundamenta en la argumentación que sustenta el rechazo a la vulneración denunciada por el grupo parlamentario recurrente.

La sentencia se remite, como he señalado, a la STC 15/2024 para responder a las vulneraciones que se achacan respecto al acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados. Dicho acuerdo se refería a la apertura de un trámite de audiencia a los agentes afectados por la proposición de ley orgánica. Sin embargo, dicha sentencia aborda esta cuestión desde la perspectiva del art. 93 CE, no del art. 23 CE [STC 15/2024, FJ 3 c)], aunque en la demanda se aducía la vulneración del art. 23 CE [STC 15/2024, antecedente 1 a)].

De otra parte, en la sentencia de la que discrepo se hace hincapié en el dato relativo a que la solicitud de las comparecencias ante la mesa de la comisión se efectuó el 9 de febrero y en que el informe de la ponencia había sido presentado el día 4 del mismo mes, en base a lo cual se viene a dar por válida la decisión denegatoria contenida en el acuerdo de 16 de febrero en el que se alude al estado en que en aquel momento se encontraba la tramitación.

Sin embargo, no se tienen en consideración en la sentencia otros datos muy relevantes que debieron dar lugar la estimación de la vulneración denunciada, en cuanto evidencian un claro incumplimiento de las funciones que la mesa del Congreso tiene atribuidas, que comportan una injustificada dilación en la tramitación y en la final decisión en la relación con la solicitud de comparecencias, la cual se produjo una vez culminada la tramitación; haciendo recaer sobre los miembros del grupo parlamentario que las solicitaron tempestivamente, las consecuencias de una dilación a la que fueron en todo momento ajenos y que resulta imputable a la propia mesa de la Cámara y a la comisión de justicia.

Los datos relevantes, a los que no se ha atendido en la sentencia son los siguientes:

a) El día 18 de diciembre de 2020, el Grupo Parlamentario popular solicita que la proposición de ley no se tramite por el procedimiento de urgencia.

b) El día 2 de enero de 2021, se presenta solicitud a la mesa de la Cámara por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso para que requiera al Consejo General del Poder Judicial a los efectos de la emisión del correspondiente informe, y a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), la proposición de ley orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, así como para «que en la tramitación de la proposición de ley orgánica, tal y como establece el artículo 44.4 del vigente Reglamento del Congreso, se dé audiencia a todos los agentes afectados por la reforma propuesta, en particular al Consejo General del Poder Judicial, las asociaciones de jueces y fiscales, así como a las demás entidades representativas e instituciones públicas del ámbito de la justicia en España».

c) Por acuerdo de la mesa de la Cámara de 13 de enero, en relación con anterior solicitud se comunica al «grupo parlamentario autor del presente escrito que no procede acceder a lo solicitado, de acuerdo con el carácter potestativo con que se prevé la



solicitud de informe y una vez ponderadas las circunstancias que concurren en el presente caso, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 561 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

d) El 18 de enero se presenta solicitud de reconsideración por el Grupo Parlamentario Popular frente a dichas decisiones. Entre otras cuestiones, se pide dar «audiencia, a todos los agentes afectados por la reforma propuesta, en particular las asociaciones de jueces y fiscales, así como a las demás entidades representativas e instituciones públicas del ámbito de la justicia. Subsidiariamente, que se acuerde [...] abrir un plazo de comparecencias ante la comisión de justicia para que informen sobre 1a reforma expertos y representantes de los sectores implicados».

e) El día 9 de febrero se desestima la solicitud de reconsideración y se afirma, entre otras cuestiones que, «por lo demás, y al margen de lo anterior, es preciso recordar que la facultad para acordar comparecencias de expertos en comisión le corresponde en exclusiva a la propia comisión competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.4 del Reglamento, sin que la mesa de la Cámara ostente competencia alguna a este respecto, en consideración, entre otras cosas, a la autonomía de la que gozan las comisiones para la adopción de sus acuerdos».

f) El mismo día 9 de febrero se solicita por el Grupo Parlamentario Popular a la mesa de la comisión de justicia solicitudes de comparecencia en relación con la tramitación de la proposición de ley orgánica.

g) El día 16 de febrero la mesa de la comisión de justicia adopta el acuerdo de desestimar el escrito, motivándolo «en el momento de la tramitación en que se encuentra la citada proposición, que en el día de hoy será objeto de dictamen por la comisión y que ya ha sido informada por la ponencia así como acuerda dar por reproducidos en esta instancia todos los argumentos esgrimidos con anterioridad por la mesa del Congreso de los Diputados para rechazar las mismas solicitudes de informe».

De dicho *iter* cronológico se infiere que la petición inicial de las comparecencias se dedujo con toda claridad e identificando suficientemente los afectados que debían ser citados el 2 de enero de 2021, es decir, en un momento, en el que existía tiempo más que suficiente para que dichas comparecencias se hubieran realizado, en el supuesto de ser admitidas y, en todo caso, bastante para que los solicitantes hubieran recibido una respuesta fundada, más allá de la mera arbitrariedad, en vez de llegar a un pretendido decaimiento de su petición por el transcurso del tiempo, causado por una dilación que no fue en modo alguno imputable a los solicitantes sino a la propia mesa de la Cámara, primero, y a la de la comisión, después, que demoraron la tramitación y la decisión un mes y catorce días desde que se formuló la solicitud.

Así la mesa del Congreso, desde el día 2 de enero de 2021 en que recibió la solicitud, no dio respuesta alguna hasta el día 13 de enero, si bien en dicho acuerdo no se refirió a las comparecencias sino tan solo al informe del Consejo General del Poder Judicial.

No fue hasta pasado más de un mes desde la inicial solicitud de comparecencias cuando respecto a estas la mesa del Congreso adoptó un acuerdo el 9 de febrero del siguiente tenor: «por lo demás, y al margen de lo anterior, es preciso recordar que la facultad para acordar comparecencias de expertos en comisión le corresponde en exclusiva a la propia comisión competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.4 del Reglamento, sin que la mesa de la Cámara ostente competencia alguna a este respecto, en consideración, entre otras cosas, a la autonomía de la que gozan las comisiones para la adopción de sus acuerdos».

En relación con dicha contestación se ha de tener presente que, conforme al art. 31.1.4 RCD, a la mesa de la Cámara le corresponde «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos».

A dicho respecto, entiendo que la mesa debería haber admitido a trámite y remitido a la comisión de justicia la solicitud de comparecencia, y debió de hacerlo

tempestivamente sin dejar transcurrir más de un mes para indicar que la decisión sobre las comparecencias correspondía a la comisión.

A mi juicio, la sentencia no ha tenido en cuenta que la facultad de proponer comparecencias forma parte del núcleo de la función representativa tal y como afirma la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5, al señalar que «ninguna duda cabe de que la facultad de proponer las comparecencias a las que hace referencia el art. 44 RCD forma parte del *ius in officium* de los diputados. Además, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE».

Pues bien, en este caso, la mesa se limitó a afirmar que no ostentaba competencia alguna al respecto. Y el grupo parlamentario tuvo que dirigirse a la mesa de la comisión para solicitar las comparecencias.

Dado que la mesa de la Cámara no dio curso a una solicitud que formaba parte del núcleo del derecho de representación y la motivación finalmente ofrecida no se correspondía con las funciones de la mesa del Congreso (función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias conforme al art. 31.1.4 RCD), la sentencia debería haber estimado que la dilación en la respuesta y la decisión de la mesa del Congreso de los Diputados de 9 de febrero de 2021 afectaron al *ius in officium* de los diputados.

Pero, en todo caso, la sentencia tendría que haber tenido en cuenta, al analizar las vulneraciones que se achacan al acuerdo de la mesa de la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados de 16 de febrero de 2021, la demora en la decisión. De una parte, la solicitud inicial, como ya he señalado, se había realizado el 2 de enero, y la reiteración de dicha solicitud ante la comisión tiene fecha de 9 de febrero, el mismo día en que la mesa de la Cámara que no había dado curso a la inicialmente planteada el 2 de enero, desconociendo sus propias funciones, adoptó el acuerdo en el que señaló que era competencia de la comisión.

Llegados a este punto la mesa de la comisión adoptó desestimar la petición del grupo parlamentario recurrente «motivándolo en el momento de la tramitación en que se encuentra la citada proposición, que en el día de hoy será objeto de dictamen por la comisión y que ya ha sido informada por la ponencia».

Dicha decisión se adoptó después de haber dejado transcurrir sin respuesta una solicitud efectuada el 9 de febrero, que no era sino reiteración de la solicitud inicial de 2 de enero. La motivación que da la mesa de la comisión es temporal, cuando el transcurso del tiempo se debió a la inacción de los órganos de la Cámara ante una solicitud efectuada en el curso de un procedimiento legislativo.

A este respecto se ha de tomar en consideración la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual, haber adoptado una decisión con fundamento en una argumentación que ha partido de un presupuesto de hecho erróneo, puede conducir a que dicha decisión no cumpla las exigencias de una motivación expresa, suficiente y adecuada (STC 4/2018, de 22 de enero, FJ 7). En este caso, el presupuesto de hecho erróneo lo han ocasionado los órganos de la Cámara: la mesa del Congreso de los Diputados y la mesa de la comisión al dilatar la tramitación de la solicitud de comparecencias, motivando el acuerdo en el momento temporal.

Discrepo por tanto de la decisión que da por válida dicha motivación, desconociendo, como he apuntado, datos esenciales: que la primera solicitud de comparecencia, ante la mesa de la Cámara, se produjo el 2 de enero de 2021; que en el acuerdo de 13 de enero la mesa de la Cámara no se pronuncia sobre la solicitud de comparecencias; y que no es hasta el 9 de febrero cuando la mesa responde sobre las comparecencias, en los términos anteriormente señalados que contradicen tanto el Reglamento del Congreso de los Diputados como la jurisprudencia constitucional; y que, finalmente, la comisión de justicia deniega las comparecencias sin otra motivación que la falta de tiempo para celebrarlas cuando dicha dilación era exclusivamente imputable a la mesa de la Cámara y a la propia mesa de la comisión.

Como ya apuntamos en el mencionado voto particular a la STC 15/2024, «en el procedimiento de formación de la voluntad de las Cámaras debe quedar plenamente garantizado el derecho de la minoría a la integridad del debate parlamentario, una integridad que se pone en entredicho cuando, en una reforma legal tan relevante como la que dio lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial para establecer el régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial «en funciones», no solo se rechaza recabar el informe del propio Consejo y dar audiencia a los sectores afectados por la reforma, sino que se acude al procedimiento de urgencia para acelerar la tramitación parlamentaria en un asunto en el que la importancia de la reforma y lo encontrado de las posiciones parlamentarias, antes bien aconsejaba una tramitación meditada». Desde la perspectiva del recurso de amparo que ahora se resuelve por el Tribunal, se olvida que este tribunal ha afirmado (por todas, 67/2023, de 22 de noviembre, FJ 10) que la función legislativa «constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático y los derechos y facultades de participación de sus miembros en el ejercicio de la misma, son una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* de los parlamentarios» (SSTC 119/2011, FJ 9, y 139/2017, FJ 5). Pues bien, el cúmulo de decisiones de la mesa de la Cámara y de la mesa de la comisión denegando todas las solicitudes del Grupo Parlamentario Popular en relación con el procedimiento legislativo, adoptadas alguna de ellas sin motivación o con una motivación arbitraria determinó la vulneración, a mi juicio, de las facultades que, en relación con el ejercicio de la función legislativa, integran, como he señalado, el *ius in officium* de los recurrentes en amparo.

A este respecto procede recordar que, como ha reiterado en diferentes ocasiones este tribunal, la democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está, sin duda, entre sus presupuestos inexcusables.

Por todo ello discrepo de la fundamentación y el fallo de la sentencia y en tal sentido emito mi voto particular.

Madrid, a cuatro de marzo de dos mil veinticuatro.—Concepción Espejel Jorquera.—  
Firmado y rubricado.