

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1320 *Sala Segunda. Sentencia 153/2024, de 16 de diciembre de 2024. Recurso de amparo 8026-2022. Promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros doce diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara que rechazaron la solicitud de informes sobre proposición de ley de modificación parcial de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: ausencia de informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia que no vicia el procedimiento legislativo de urgencia que tiene su origen legítimo en una proposición de ley (STC 139/2024). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2024:153

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, presidenta, y las magistradas y magistrados doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 8026-2022, promovido por doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros doce diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados, de 8 de septiembre y 18 de octubre de 2022, que desestimaron, respectivamente, la solicitud planteada por el Grupo Parlamentario Popular, por la que se solicitaba la remisión de la proposición de ley orgánica al Consejo General del Poder Judicial, a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y al resto de afectados por la reforma, y la reconsideración planteada. Estos acuerdos fueron adoptados en relación con la tramitación de la proposición de Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 bis y 599 de 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. Han intervenido la letrada de las Cortes Generales en la representación que ostenta y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el día 2 de diciembre de 2022, la representación procesal de doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros doce diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, interpusieron recurso de amparo contra los acuerdos citados en el encabezamiento.

2. Los hechos relevantes para la resolución del presente recurso de amparo son los siguientes y se refieren a la tramitación de la modificación de la Ley Orgánica del Poder

Judicial (LOPJ) llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, por la que se modifican los arts. 570 *bis* y 599 LOPJ:

a) Mediante escrito fechado el 24 de junio de 2022, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una proposición de ley orgánica, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), «solicita que la mesa [...] oída la junta de portavoces, proponga al Pleno que acuerde su tramitación directa y en lectura única». En consecuencia la mesa adoptó, en su reunión de 1 de julio, el siguiente acuerdo: «1. Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y notificar al autor de la iniciativa. 2. En cuanto a la solicitud de tramitación por el procedimiento de lectura única, trasladar a la junta de portavoces, a los efectos de lo previsto en el artículo 150.1 del Reglamento».

b) El 7 de julio de 2022 el Grupo Parlamentario Popular, al que pertenecen los recurrentes, dirigió a la mesa del Congreso de los Diputados un escrito en el que subrayaba que «la naturaleza de la reforma [de un poder del Estado como es el Poder Judicial] llama a un debate sosegado, amplio y, por encima de todo, suficiente», lo cual «además de los oportunos informes, recomendaría [...] la apertura de un trámite de consultas y comparecencias parlamentarias de expertos e interesados». Por consiguiente, solicitaba:

Primero. «Que en aplicación del artículo 561.1.9 de la Ley del Poder Judicial, se solicite informe del Consejo General del Poder Judicial» sobre la proposición de ley orgánica por la que se modifica el artículo 570 *bis* LOPJ», facultando al Consejo General del Poder Judicial «en funciones» para «proponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional». Tal petición se fundaba «en la defensa de la posición constitucional que el CGPJ tiene en nuestro Estado de Derecho como garante de la independencia judicial».

Segundo. Asimismo, «y a tenor de lo previsto en el artículo 3.2 del Estatuto y reglas de procedimiento de la Comisión de Venecia», que se instase a la misma para «que evalúe si esa propuesta de reforma está en línea con sus exigencias sobre el Estado de Derecho [...] por su incidencia en la independencia del poder judicial español».

Tercero. Finalmente, pedía que «como establece el artículo 44.4 RCD, 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) El 13 de julio el Pleno acordó «tomar en consideración» dicha proposición de ley, así como su «tramitación directa y en lectura única». El mismo día 13 de julio, la mesa acordó «disponer [...] su tramitación por el procedimiento de urgencia y publicar [*sic*] en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales», así como, teniendo en cuenta la solicitud del Gobierno de celebración de una sesión plenaria extraordinaria y al amparo de lo dispuesto en los arts. 90.2 y 91 del Reglamento, establecer un plazo de presentación de enmiendas [...] que finalizará el [mismo] día 13 de julio de 2022, a las 21:15 horas. Asimismo, adaptar el plazo previsto en el artículo 69 del Reglamento en los términos que resulten necesarios para la celebración del debate correspondiente». Así pues, al día siguiente (14 de julio) tuvieron lugar el debate y las votaciones, primero sobre las enmiendas presentadas y luego sobre el conjunto del texto, desembocando en su aprobación y posterior envío al Senado. La proposición de ley orgánica fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, el día 14 de julio, y por el Pleno del Senado el 20 de julio. El 28 de julio se publicó en el «Boletín Oficial del Estado».

d) El 8 de septiembre, la mesa respondió a la solicitud de los recurrentes de 7 de julio, adoptando uno de los acuerdos aquí impugnados, cuyo tenor es el siguiente:

«Comunicar al grupo parlamentario autor del presente escrito que, considerando que la iniciativa de referencia fue aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión extraordinaria del pasado 14 de julio y definitivamente por el Senado en su sesión plenaria extraordinaria del día 20 de julio, no procede un pronunciamiento de la mesa a este respecto.»

e) Mediante escrito fechado el 21 de septiembre, el grupo parlamentario promotor de la solicitud instó a la reconsideración del acuerdo anteriormente citado. En síntesis, arguye el escrito que «[u]na negativa a rectificar por la mesa supone la convalidación de un modo de actuar inaceptable, en tanto configura un modelo de imposición, por una determinada mayoría parlamentaria puntual, de modificación 'por la puerta de atrás', de nuevo y atendiendo a los exclusivos intereses del Gobierno, de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Un proceder despótico e inaceptable, por contravenir deliberada y voluntariamente los criterios europeos expresamente expuestos al efecto».

A continuación, denuncia que el acuerdo cuya reconsideración se solicita no refleja, «en realidad, motivación [...] alguna por la que no pudiera reconocerse, incluso tras la publicación de la norma, la vulneración de los derechos de los parlamentarios como único medio para el restablecimiento de su derecho fundamental ex artículo 23.2 CE». Añadiendo que tampoco existe motivación alguna «respecto de la dilatación en la respuesta [...] sencillamente no se comprende (pues no se explica) la negativa de la mesa a otorgar una respuesta en el momento en que podría haberse aceptado la solicitud, y tanto más atendiendo a la envergadura de la iniciativa, a la solicitud expresa de audiencia del CGPJ [...] y, en fin, al hecho de encontrarnos ante una propuesta de relevancia máxima». Un tercer argumento trata de mostrar «la imperatividad de los informes solicitados».

f) Esta solicitud fue desestimada, previa audiencia de la junta de portavoces, por acuerdo de 18 de octubre de 2022, donde se indica:

(i) La tramitación de la proposición de ley orgánica por el procedimiento de urgencia se hizo con estricto respeto a «las previsiones reglamentarias» y a la jurisprudencia constitucional que «es clara» al considerar que «la reducción del tiempo de tramitación no supone *per se* merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo», citando las SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5.

(ii) En cuanto a la alegada «necesidad de haber recabado» los informes del Consejo General del Poder Judicial y de la Comisión de Venecia «y haber dado audiencia a los sectores afectados, constituyendo un fraude de ley la regulación de esta materia a través de una proposición de ley», se reitera, por una parte, que «la iniciativa legislativa se tramitó de forma ajustada al Reglamento», ya que «la Cámara tiene una capacidad de iniciativa legislativa que no cabe limitar salvo en los casos expresamente previstos». Por otra, que «la solicitud de tales informes no es preceptiva para la mesa», y que, «en lo que se refiere a la audiencia a los sectores afectados, estamos ante una decisión que es de mera oportunidad política», citando algunos precedentes en que la mesa «acordó que no procedía acceder a lo solicitado, de acuerdo con el carácter potestativo con que se prevé la solicitud de informe y una vez ponderadas las circunstancias concurrentes». En este punto, además, afirma que ni el Derecho de la Unión Europea ni otras normas internas (como los principios de buena regulación recogidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas) permiten considerar preceptivos tales informes.

(iii) Un último punto se dedica a rechazar «las alegaciones que se hacen en cuanto a que la falta de motivación del acuerdo impugnado y la dilación en su adopción comportan una lesión del derecho fundamental de participación política». En él, y «en lo que respecta a la motivación del acuerdo», recuerda –con cita de varias sentencias– que

la jurisprudencia de este tribunal permite que la misma sea «expresada tanto en el acuerdo inicial, como en la contestación a la solicitud de reconsideración». En definitiva, el acuerdo concluye que «la mesa, en el ejercicio de sus propias competencias y en aplicación estricta del Reglamento ha actuado conforme a Derecho, siendo así que no cabe inferir del acuerdo recurrido ninguna vulneración del derecho fundamental del artículo 23 CE».

3. La demanda de amparo contiene en su motivo único que los acuerdos controvertidos vulneraron «el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo conforme a la ley, o *ius in officium* de los parlamentarios» (art. 23.2 CE); «así como, indirectamente, el derecho de los ciudadanos a la representación política ex artículo 23.1 CE, cercenando sus derechos sin motivación alguna».

A tal efecto, además de reiterar en gran medida los argumentos expuestos en sede parlamentaria, se invoca la jurisprudencia de este tribunal sobre el «derecho al ejercicio del cargo representativo conforme a la ley», incluyendo la obligación de los órganos parlamentarios de «interpretar restrictivamente ‘todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones’, y, asimismo, [...] a motivar suficiente y adecuadamente las decisiones restrictivas» de los mismos.

A juicio de los recurrentes, los acuerdos impugnados vulneran diversos aspectos de ese derecho, tal y como viene legal y jurisprudencialmente definido, en tanto que:

A) «[D]esconocen la existencia de una obligación jurídica de otorgar audiencia tanto al CGPJ [...] como a la Comisión de Venecia y a los agentes afectados por la reforma, de tal forma que, impidiendo a los parlamentarios contar con el trámite de audiencia pública exigible conforme al ordenamiento jurídico, se infringe el derecho a ejercer el cargo representativo ‘de conformidad con lo que la ley disponga’».

En desarrollo de esta alegación, se afirma que tanto el ordenamiento jurídico español como el Derecho de la Unión Europea imponen la audiencia de los órganos cuyos informes solicitaron los recurrentes. Tal «exigencia» deriva, en primer lugar, del art. 561.1 LOPJ, obviado por «la mesa siguiendo un criterio de mera oportunidad política» que le ha llevado a blindar expresamente el «evidente fraude de ley» cometido mediante la utilización de la proposición de ley.

Argumenta la demanda que la referencia del artículo 561.1 LOPJ a «anteproyectos de ley y disposiciones generales» que modifiquen la Ley Orgánica del Poder Judicial ha de interpretarse teleológicamente, en tanto la preceptividad de los informes se deriva del «mayor grado de prosperabilidad» de las iniciativas gubernamentales; por lo que «es claro que una iniciativa de reforma de la LOPJ que en realidad, provenía del Gobierno – que ha invocado y defendido la misma en reiteradas ocasiones [...]–, debió haberse conducido por tal cauce, y no por el de la proposición de ley». El recurso a esta última vía responde, pues, a la «más que evidente intención de reducir plazos y trámites, pero, en especial, de argüir el carácter potestativo del informe del CGPJ [Consejo General del Poder Judicial] para después prescindir del mismo», incurriendo así en el fraude de ley que se denuncia, y que «supone ciertamente una vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo ‘conforme a la ley’».

Por todo lo cual, a juicio de los recurrentes, la mesa (especialmente tras la solicitud del Grupo Parlamentario Popular) «debió aplicar correctamente el artículo 561.1.1 LOPJ, solicitando del CGPJ su informe sobre la reforma, y no indicándose que se trata de una decisión que debe tomar discrecionalmente la mesa de la Cámara al tratarse de ‘un informe potestativo, no preceptivo’». Esta misma conclusión se refuerza en la demanda invocando, por una parte, el Derecho de la Unión Europea y el principio de interpretación conforme desarrollado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en tanto exigen que se garantice la independencia del Poder Judicial, y se consulte a los órganos y sectores afectados; y, por otra, los citados principios de buena regulación incorporados al ordenamiento español a través de la Ley del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

B) Asimismo, los acuerdos «aplican de forma restrictiva el ordenamiento jurídico para limitar el derecho fundamental, al (1) dilatarse en el tiempo lo suficiente para impedir una respuesta efectiva a la solicitud formulada, (2) no amparar la solicitud [...] de recabar los informes [...] así como (3) tramitar la concreta reforma, sin causa alguna, por el procedimiento de urgencia, desconociendo por tanto su obligación de interpretar restrictivamente "todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones" (STC 208/2003, de 1 de diciembre), como también incurren en un claro y evidente [...] defecto de motivación suficiente, adecuada y no arbitraria sobre las razones que llevan a tomar dichas medidas».

Dentro de este punto, son varios los reproches que los recurrentes hacen a la mesa:

a) En cuanto a la «dilación deliberada [...] que produjo la imposibilidad –al haber concluido el procedimiento legislativo– de restablecer íntegramente los derechos fundamentales de los diputados»: subrayan los solicitantes de amparo que «[S]i bien no se trata de un acuerdo expreso y notificado a los diputados, es innegable que la decisión de la mesa de no atender a la solicitud planteada el día 7 de julio sino hasta el 8 de septiembre (momento en que había ya concluido la tramitación parlamentaria) es, en sí misma, una decisión adoptada por la mesa del Congreso. Una decisión que tiene como consecuencia directa y automática, injusta e incorregible para los solicitantes, la imposibilidad de restablecer íntegramente» sus derechos fundamentales ex art. 23.2 CE. Y una decisión sobre la cual, «sencillamente, de forma total y absoluta, no ha existido motivación alguna».

b) Respecto de la «negativa [...] a reconocer que debió haberse acordado la audiencia del CGPJ y el resto de interesados, así como [...] que debió rectificarse la decisión de tramitar por el procedimiento de urgencia una proposición cuya naturaleza y circunstancias no solo evidenciaban la inexistencia de urgencia alguna sino que, antes al contrario, exigían un debate sosegado y suficiente», constituyen, a juicio de los recurrentes, «claros ejemplos de una aplicación restrictiva y limitativa por la mesa del Derecho. Y ello para impedir una adecuada respuesta a la solicitud, así como para rechazar la solicitud de los parlamentarios de informes para el ejercicio de la función legislativa (arts. 561.1.9 LOPJ y 7 RCD), o, en fin, de la tramitación ordinaria y 'no urgente' de la iniciativa legislativa (art. 93.1 RCD)», lo que produce «una vulneración del derecho fundamental mediante una interpretación restrictiva y limitativa del ordenamiento aplicable o, lo que es lo mismo, una interpretación extensiva y no restrictiva» de normas limitativas de los derechos que integran el estatus de representante público (con cita de la STC 90/2005, de 18 de abril).

c) Adicionalmente, se apunta que el acuerdo inicial carece de motivación, limitándose a «comunicar» que «no procede pronunciamiento» alguno de la mesa. Mientras que el segundo desestima la reconsideración «con base en el [...] nimio argumento» de que «se trata de un informe potestativo, no preceptivo, correspondiendo a la mesa de la Cámara la decisión discrecional sobre la pertinencia y oportunidad de la solicitud». Argumento que, dicen los recurrentes, «en modo alguno puede equivaler a una adecuada motivación». Asimismo, el escrito de demanda desecha el valor de los precedentes invocados por este último acuerdo, en los que la mesa decidió no recabar informes del Consejo General del Poder Judicial ante proposiciones de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. A tal fin, recuerda que este tribunal tiene declarado que la práctica parlamentaria no puede obstaculizar «desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios», por todo lo cual estima que este último acuerdo (en el que, además, no existe ninguna «ponderación» de las circunstancias concurrentes) supone «un rechazo arbitrario y no motivado de dicha solicitud por la mesa, en abierta vulneración de las exigencias configuradas por la doctrina de este Tribunal Constitucional».

Se reitera asimismo que la mesa, «al rechazar [...] la existencia de una vulneración de los derechos de los parlamentarios mediante la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento de urgencia [...] infringe tanto (a) el deber de interpretar

restrictivamente las normas limitativas de los derechos de los parlamentarios, como (b) el deber de motivar debidamente, existiendo al principio una ausencia de motivación» y, después, «una eficiente y arbitraria motivación».

De una parte, se dice que la mesa, al afirmar que tiene reglamentariamente reconocida «la facultad de acordar la tramitación [de urgencia], sin [...] ningún otro requisito [...] más que [...] la petición de los sujetos legitimados al efecto» confunde «la discrecionalidad [...] con una pretendida capacidad de tomar tal decisión sin sujeción a límite o requisito alguno», que no exige siquiera «un juicio de ponderación entre los derechos de los [...] [parlamentarios] y las razones que aconsejan la tramitación acelerada de la iniciativa parlamentaria. Lo que constituye una indudable limitación de derechos de los parlamentarios» que se interpreta, además, extensiva y no restrictivamente. Además, considera que tampoco se cumple el deber de motivar por cuanto «la mesa se limita a recordar la existencia de la potestad para tomar la decisión, pretendiendo sustituirse la necesaria ponderación de intereses y motivación de la decisión restrictiva por el recurso a la mera autoafirmación de la competencia para decidir, lo que, nuevamente, resulta tan inaceptable como si un órgano jurisdiccional sustituyera la imperativa motivación de su decisión jurisdiccional por la estereotipada fórmula "la presente sentencia se dicta ejercicio de la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, al amparo de lo dispuesto por el artículo 117.3 CE"».

C) Finalmente, la demanda considera que la motivación con que la mesa justifica la tramitación urgente es incompatible con la doctrina constitucional, citando la STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5. En este caso, sostiene que «mediante dicha tramitación urgente se altera de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad del Congreso cuando a la misma se acumulan, como aquí ocurre, otras circunstancias», como «[l]a total y absoluta inexistencia» de audiencia a los órganos y sectores afectados; «[l]a reforma de un elemento de máxima relevancia constitucional, como es el régimen competencial del CGPJ»; y «[l]as eminentes dudas sobre la constitucionalidad de la iniciativa propuesta».

También se denuncia que los acuerdos cuestionados «ignoran la posibilidad de restablecer parcialmente el derecho fundamental [...] incluso tras la conclusión del procedimiento legislativo, mediante la declaración de vulneración del *ius in officium* de los diputados, de conformidad con la jurisprudencia sentada por [...] [la] STC 361/2006, de 18 de diciembre, pudiendo las resoluciones de la mesa 'tener un contenido exclusivamente declarativo'». En efecto, señala el escrito que las resoluciones recurridas sostienen que la mesa no pudo sino rechazar las solicitudes formuladas en tanto «el procedimiento legislativo había ya concluido». Un argumento que, dice, «puede y debe rechazarse tajantemente [...] por cuanto no es imputable a los diputados solicitantes que la mesa haya decidido omitir toda respuesta a su solicitud durante la tramitación legislativa de la norma (como pudo hacerse) careciendo de todo fundamento pretender imputar las consecuencias negativas de tal dilación a los perjudicados por la misma: los propios solicitantes». Pero que, además, produce «una vulneración autónoma del derecho fundamental del artículo 23.2 CE», por cuanto «contraviene [...] la doctrina jurisprudencial» de este tribunal establecida en la STC 361/2006, de 18 de diciembre: «constatada la vulneración pero también la imposibilidad material de restituir en su plenitud el derecho vulnerado [...] nada impediría un pronunciamiento del Tribunal ya que en tal caso procedería, cuando menos, el restablecimiento parcial mediante una sentencia declarativa de la vulneración del derecho». Por tanto, afirma la demanda, «incluso si la mesa no hubiera podido, al haber concluido el procedimiento legislativo, restablecer plenamente el derecho, sí pudo innegablemente restablecer parcialmente el mismo mediante el reconocimiento de la previa vulneración del derecho», de manera que «la negativa a hacerlo vulneró a su vez [...] el derecho fundamental de los solicitantes ex art. 23.2 CE y 23.1 CE».

En definitiva, para los recurrentes todas estas vulneraciones presentan una «inobjetable» relevancia constitucional, en tanto afectan a uno de los elementos nucleares de la función parlamentaria, como es la función legislativa (con cita

nuevamente de la STC 208/2003, de 1 de diciembre). De ahí que el escrito concluya que los acuerdos impugnados, «muy especialmente, por su existencia y proyección acumulada» vulneran «el derecho de los recurrentes al ejercicio de la función representativa sin impedimentos ilegítimos», como los producidos cuando «los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes», desconociéndose la exigencia de «una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el status constitucionalmente relevante del representante público y el deber de motivar las razones de su aplicación» (con cita literal de la STC 90/2005, de 18 de abril).

4. La Sección Tercera del Tribunal, mediante providencia de 5 de junio 2023, decidió admitir a trámite el recurso de amparo, considerando que 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, de 25 de junio, FJ 2 a)], y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Se acordó en aplicación del art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) dirigir atenta comunicación al Congreso de los Diputados a fin de que, en un plazo no superior a diez días, remitiera certificación copia adverada de las actuaciones correspondiente a los acuerdos de la mesa de 8 de septiembre y de 18 de octubre de 2022, debiendo previamente emplazarse para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desea, quienes hubieran sido parte en el procedimiento.

5. Por diligencia de ordenación de 29 de junio de 2023, se tuvo por personada en representación de la mesa de la Diputación Permanente a la letrada doña Paloma Martínez Santa María. Asimismo, se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que en el plazo común de veinte días alegaran lo que a su derecho conviniera, conforme al art. 52.1 LOTC.

6. Mediante escrito de 25 de julio de 2023, la representación procesal de los recurrentes se ratificó en su demanda de amparo.

7. En escrito de 28 de julio de 2023, la letrada de las Cortes Generales solicitó la desestimación del recurso de amparo planteado.

A) El argumento principal de la demanda para sostener la existencia de un vicio de procedimiento y la vulneración del artículo 23 CE se basa en la existencia de un fraude de ley respecto al tipo de procedimiento legislativo que se ha utilizado para la tramitación de la ley impugnada. Tras detallar los diferentes requisitos de los proyectos de ley y de las proposiciones de ley que tienen su origen en el Congreso de los Diputados, considera que la figura del fraude de ley no resulta de aplicación en el ámbito del ejercicio de la iniciativa legislativa, ya que, para que exista fraude, la denominada ley de cobertura (en este caso, las normas que regulan la tramitación de las proposiciones de ley parlamentarias), debería responder a una finalidad distinta a la de la norma que se pretende evitar (en este caso, las normas que regulan la tramitación de los proyectos de ley). Sin embargo, esto no es así en este caso. Las dos normas tienen una misma finalidad, el ejercicio de la iniciativa legislativa. Recuerda la letrada que las normas reguladoras de la iniciativa legislativa permiten que su ejercicio provenga de distintos sujetos (el Gobierno, o los grupos parlamentarios o diputados), por ello, que la iniciativa sea ejercida por uno de estos autores no puede suponer nunca un fraude respecto a la posibilidad de que la iniciativa pueda ser ejercida por otros autores.

Para los demandantes, mediante la presentación de la proposición de ley el resultado ilícito que se persigue es la evitación de los informes preceptivos que se exigen para los proyectos de ley. Sin embargo, no puede haber resultado ilícito desde el momento en que se permiten dos formas distintas de ejercer la iniciativa legislativa. Es más, al ejercer

la iniciativa legislativa parlamentaria conforme a sus propios requisitos, los diputados o grupos no solo no están vulnerando ninguna norma, sino que están ejerciendo un derecho fundamental que, por repetida jurisprudencia de este tribunal, ha sido reconocido como parte integrante del derecho establecido en el artículo 23 de la Constitución.

Tampoco considera correcto decir, como plantea la demanda, que la única vía correcta para regular una determinada materia, en este caso las facultades del Consejo General del Poder Judicial en relación con la propuesta de nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, solo pueda ser la iniciativa legislativa gubernamental (el proyecto de ley). Esta interpretación que pretenden los recurrentes sí colisionaría con la protección otorgada por el artículo 23 de la Constitución, y no el hecho de que estas materias se puedan regular mediante proposición de ley. Plantear que la regulación de esos dos órganos (Consejo General del Poder Judicial y Tribunal Constitucional) se tiene que hacer necesariamente mediante un proyecto de ley, cuando por la materia no hay ninguna reserva *in toto* al Gobierno, supondría una restricción ilegítima al uso de la iniciativa legislativa parlamentaria.

En definitiva, la diferencia de los requisitos de uno u otro tipo de iniciativa legislativa responde a la diferente posición de los órganos constitucionales implicados, pero las dos vías son legítimas.

También considera ajustada a la Constitución la tramitación de la proposición de ley a través del procedimiento de urgencia. Considera que no hay nada de anómalo, sino que es perfectamente legítimo, como ha dicho este tribunal, que la mesa adopte esta decisión sobre la tramitación urgente por criterios de oportunidad política, aunque los recurrentes consideran que la urgencia solo se puede adoptar cuando responda a un «perjuicio o inconveniencia». De otra parte, afirma que no es necesaria la justificación sobre la aplicación del procedimiento de urgencia y que no hay nada de anómalo respecto al hecho señalado por la demanda relativo a que se aplicase la urgencia para modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial cuando esta había sido ya modificada hacía tan solo un año y medio.

Explica la letrada que, si se dan los requisitos exigidos por el Reglamento para aplicar la urgencia, es una decisión discrecional de la mesa acordarla, sin que suponga ningún impedimento el número de veces que la norma en cuestión haya podido ser modificada antes o la proximidad en el tiempo de tales modificaciones. El Tribunal establece un solo límite: tal reducción del tiempo de tramitación solo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una Cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario. En el caso analizado, la reducción de los plazos no mermó la función representativa de ninguno de los diputados de los grupos parlamentarios, incluyendo al recurrente, que pudieron participar en cada una de las fases. En este plazo el grupo recurrente pudo presentar una enmienda a la totalidad de texto alternativo y sobre dicho plazo no formuló queja específica en la reconsideración solicitada de la decisión de la mesa de 8 de septiembre de 2022 ni se ha formulado oposición alguna en la demanda, más allá de indicar que el plazo fue reducido.

Reiteradamente, los demandantes pretenden establecer el siguiente criterio: cuando los contenidos de las iniciativas son «sensibles», la mesa de la Cámara debe aplicar tramitaciones más garantistas. La letrada considera que, en contra de lo afirmado por los demandantes, la sensibilidad o trascendencia constitucional, jurídica o de cualquier tipo, de una iniciativa no determina el tipo de iniciativa legislativa ni el procedimiento de tramitación. El propio Tribunal lo ha entendido de la misma forma en sentencias anteriores, como en su STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 5, siguiendo la STC 45/2019, de 27 de marzo.

B) El argumento de la demanda pretende que los acuerdos de la mesa del Congreso vulneran la doctrina que se cita incluida en la STC 90/2005, por dos motivos: (i) la aplicación en exceso restrictiva y limitadora del ordenamiento que despliegan los

referidos órganos parlamentarios en los acuerdos recurridos; y (ii) los defectos de motivación de los actos recurridos, mediante una motivación casi inexistente y después inadecuada y arbitraria.

a) La letrada estima, en primer lugar, que no ha habido una dilación, y menos «deliberada», de la mesa en la adopción de ninguno de sus dos acuerdos impugnados, sino que la mesa resolvió sobre este asunto en el tiempo adecuado, teniendo en cuenta las fechas de presentación de los escritos, los órdenes del día del Pleno y las fechas de reunión de la mesa, conforme a lo que es su frecuencia habitual de reunión.

El acuerdo de 8 de septiembre de 2022 recoge expresamente que, al haberse aprobado la iniciativa por el Pleno de la Cámara y por el Senado, no procede un pronunciamiento de la mesa, ya que, como explicó el secretario general del Congreso de los Diputados en la reunión de la mesa de 8 de septiembre de 2022, la solicitud, por dicha aprobación, había perdido su objeto.

b) También considera motivado el acuerdo de la mesa de 18 de octubre de 2022. En el considerando octavo, después de haber ido rechazando en los anteriores considerandos todas las alegaciones de los recurrentes con la motivación correspondiente, se explican las razones por las que han de rechazarse las alegaciones en cuanto que la falta de motivación del acuerdo impugnado y la dilación en su adopción comporten una lesión del derecho fundamental de participación política, al decirse que «la iniciativa se tramitó de forma ajustada al Reglamento sin que, por tanto, quepa apreciar vulneración alguna del derecho de participación política».

Examinado el acuerdo de 18 de octubre de 2022, subraya que recoge en los considerandos primero a séptimo una extensa motivación sobre las razones por las que se deniegan las distintas solicitudes de los recurrentes y, en concreto, el amplio considerando cuarto recoge las razones para rechazar la audiencia al Consejo General del Poder Judicial, sin que tal motivación, que ocupa casi dos páginas de cinco páginas de considerandos, pueda considerarse «nimia», como lo califican los demandantes.

Por tanto, sí que se ofrece una extensa motivación adicional, además de la referida a la conclusión del procedimiento y, a la vista de tal motivación, se debe rechazar la afirmación de la demanda de que la mesa haya renunciado «de forma automática» a solicitar la audiencia del Consejo General del Poder Judicial, así como que los acuerdos recurridos incurran en un «claro y evidente» defecto de motivación, todo lo cual es desmentido por los documentos que operan en el expediente.

En conclusión, la letrada de las Cortes solicita la desestimación de la demanda.

8. El Ministerio Fiscal, por escrito registrado el 14 de septiembre de 2023, interesa que se dicte sentencia desestimando el recurso de amparo.

A) La primera de las infracciones consistiría, según los recurrentes, en el incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 561.1 LOPJ. Ahora bien, explica el fiscal que la propia parte actora reconoce que dicha norma no es (directamente) aplicable cuando no se trata de un anteproyecto de ley sino de una proposición de ley formulada por un grupo parlamentario. Consideran los recurrentes que se trata de un fraude de ley, pero el fiscal constata que la parte actora no cita concretamente ninguna norma jurídica que prohíba, ni explícita ni implícitamente, ese resultado, como exige el artículo 6.4 del Código civil al desgranar los requisitos del fraude de ley. Tampoco la jurisprudencia constitucional ha establecido distinción alguna a la hora de definir el contenido del derecho de representación política de los parlamentarios, que restrinja su capacidad de formular proposiciones de ley atendiendo a su mayor o menor coincidencia de oportunidad o de fondo con la política legislativa del Gobierno.

Las mismas consideraciones son extensivas a la alegación de infracción de una obligación jurídica de la mesa de la Cámara derivada de la supuesta exigencia legal de solicitud de informe de la denominada Comisión de Venecia. Los recurrentes invocan a tal efecto, de modo genérico e impreciso, «el Derecho comunitario» y el «principio de interpretación conforme desarrollado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea»,

pero no concretan en ningún momento –en particular a los efectos de determinar la norma cuya elusión constituiría el fraude de ley que alegan– cual es la disposición específica del Derecho de la Unión Europea que ha resultado inaplicada o conforme a cuyo contenido debía aplicarse la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa mediante proposición de ley, que ya ha sido mencionada.

La argumentación de la demanda no alcanza a acreditar, por tanto, que «el ejercicio del cargo representativo conforme a la ley exigía también, conforme al Derecho comunitario –y, más concretamente, conforme a las exigencias derivadas del principio de interpretación conforme y los arts. 19.1 y 2 TUE– la audiencia no solo del Consejo General del Poder Judicial, sino también de la Comisión de Venecia y de todos los agentes o sectores afectados por la reforma», sino que confunde a tal efecto una legítima y sin duda razonable aspiración institucional y política con una «ley» que ni la parte actora es capaz de concretar ni realmente existe.

En este punto subraya que, lo que en definitiva vienen a pretender los recurrentes es que las normas del Reglamento del Congreso sean interpretadas por la mesa de la Cámara –y en última instancia, por el Tribunal Constitucional– con un efecto excluyente o restrictivo del derecho de otros diputados y grupos parlamentarios a formular proposiciones de ley, invocando únicamente a tal propósito la aplicación –ni siquiera jurídicamente vinculante– de determinados principios generales del Derecho de la Unión Europea en supuestos netamente distintos.

Por tanto, concluye el fiscal que no se acredita en el presente caso, a los efectos de interpretación y aplicación del artículo 23.2 CE, la existencia de «requisitos que señalen las leyes» –al menos procedentes del Derecho de la Unión Europea– que condicionasen, en los términos que pretende la demanda, el ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa de los miembros del Congreso que formularon la proposición de ley orgánica controvertida, ni por tanto la capacidad decisoria de la mesa de la Cámara a la hora de admitir su tramitación y conducirla con arreglo a las disposiciones del Reglamento.

La demanda de amparo alude reiteradamente, en defensa de sus pretensiones, a la necesidad de formular una interpretación conforme del Derecho de la Unión Europea frente al planteamiento de «reformas que puedan afectar a la independencia del Poder Judicial», y más concretamente a «una reforma súbita e *inaudita parte* del régimen del máximo órgano de gobierno del Poder Judicial para devolver de forma parcial e injustificada competencias previamente hurtadas al mismo en contravención de la letra y el espíritu de la Constitución». Sin embargo, al margen de cualquier juicio de fondo sobre la parte final de esta última afirmación, que como se explica en la parte introductoria del propio escrito de recurso es objeto de otros procedimientos pendientes ante el Tribunal Constitucional, cabe en este punto recordar, en primer lugar, la matizada doctrina del propio Tribunal según la cual, salvo en supuestos excepcionales –que, según se desprende nítidamente de dicha doctrina, no hacen al presente caso– «como regla general, la inconstitucionalidad de la iniciativa admitida a trámite no incide en el ejercicio de [las] funciones representativas» de los parlamentarios (STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 6, y, muy recientemente, STC 65/2023, de 6 de junio, FJ 3). Y aun prescindiendo de esa consideración previa, es inevitable añadir que los recurrentes no aclaran en qué consiste exactamente la infracción del principio de independencia judicial que generaba la proposición de ley desencadenante de su queja.

Señala el fiscal la aparente contradicción argumental que, en relación con este aspecto, encierra el propio planteamiento del recurso, no solo por el hecho de considerar –sin explicar por qué– contraria a la Constitución la devolución al Consejo General del Poder Judicial de una competencia cuya previa privación también se califica, simétricamente, de inconstitucional, sino porque además, como se verá, en el procedimiento legislativo el grupo parlamentario en el que se integran los diputados aquí recurrentes hizo uso de su derecho de presentar enmiendas, proponiendo la supresión del art. 570 *bis* LOPJ, que precisamente había restringido las facultades del Consejo General del Poder Judicial que la iniciativa legislativa cuestionada en este procedimiento le «devuelve».

Alegan también los demandantes como objeto de la infracción normativa que serviría de presupuesto a la vulneración de su derecho fundamental, la inaplicación, en la iniciativa legislativa del Grupo Parlamentario Socialista, de los principios de buena legislación. En opinión del fiscal, el hecho mismo de que, a tal efecto, invoquen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, conduce de modo inevitable a un escenario similar al que ya se ha examinado en relación con sus alegaciones sobre el Derecho europeo. Es obvio que la citada ley, como de su propia denominación resulta, se aplica a las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones en el marco –que la propia exposición de motivos de dicha ley delimita expresamente– del título IV de la Constitución («Del Gobierno y la Administración»).

B) El segundo bloque argumental en el que trata de apoyarse la solicitud de amparo se refiere, precisamente, a la supuesta aplicación restrictiva y limitativa de los límites al pleno ejercicio de las funciones representativas, a través de una motivación primero inexistente y luego inadecuada y arbitraria.

a) En primer lugar, alegan los demandantes la dilación deliberada de la mesa como elemento determinante de la imposibilidad de restablecimiento de los derechos que considera vulnerados, al haber concluido ya el procedimiento legislativo en el momento en que dicho órgano rector abordó su solicitud, mediante el acuerdo de 8 de septiembre, en el que «en ningún momento se justifica por qué se adopta la decisión cuando ya resulta imposible restablecer en su plenitud los derechos de los diputados».

Aunque de la solicitud inicialmente dirigida a la mesa se deducía la pretensión de impedir la admisión a trámite y la tramitación misma de la proposición de ley orgánica, el Reglamento del Congreso no contiene ninguna disposición relativa a plazos o procedimientos habilitados para forzar la convocatoria de la mesa, que corresponde como competencia exclusiva al presidente (art. 35 RCD). Aun en el caso de que se considere que, no tanto en función de los plazos como de la necesidad de ejercicio de dicha competencia para permitir el normal funcionamiento de la Cámara, del Reglamento se desprende una obligación *ex lege* para el presidente, esto no significa que recíprocamente exista un derecho subjetivo –inserto, además, en el contenido esencial del *ius in officium*– que permita a los diputados o grupos parlamentarios exigir o imponer la convocatoria de la mesa, y menos aún fuera de los específicos supuestos que contempla el citado art. 35 RCD, ninguno de los cuales se refiere a la posibilidad de revisar o rectificar, a instancia de quien no es su autor, la calificación de una iniciativa parlamentaria.

Por otra parte, podría deducirse del planteamiento de la demanda que los recurrentes sugieren la posibilidad de una lesión autónoma de su derecho fundamental basada en el hecho mismo de la dilación producida en la respuesta que, en virtud del propio retraso, impidió la reparación de la vulneración denunciada. Esta queja exigiría contemplar un derecho a un procedimiento parlamentario sin dilaciones indebidas, a modo de trasunto del derecho proclamado en el artículo 24.2 CE en el ámbito del proceso judicial, que a juicio de la Fiscalía carece de todo sustento, no solo porque –a diferencia de esa previsión constitucional explícita– tal derecho se mostraría huérfano de soporte normativo alguno, sino principalmente porque, como se ha señalado, el procedimiento de convocatoria de la mesa del Congreso no está sujeto a plazos, trámites preclusivos o límites temporales legalmente previstos cuya paralización o retraso contravenga un específico derecho del interesado, entre otras razones porque no existe legitimación para instar dicha convocatoria que exclusivamente compete al titular de la Presidencia de la Cámara.

De modo que el hecho de celebrarse la sesión de la mesa y adoptarse el acuerdo cuando la iniciativa legislativa ya había sido aprobada podrá afectar a las posibilidades o modalidades de reparación efectiva del derecho fundamental lesionado, si realmente ha sido lesionado, pero no constituye una forma autónoma de vulneración de ese derecho, por lo que dicho retraso en la respuesta resulta inocuo si tal respuesta justifica

debidamente que la decisión adoptada cuya reconsideración se insta fue ajustada a la Constitución y al Reglamento.

b) En segundo lugar, los recurrentes afirman que tanto el acuerdo de la mesa de 8 de septiembre como el de 18 de octubre «infringen el deber de interpretar restrictivamente las normas limitativas de los derechos parlamentarios» y «adolecen de una ausencia de motivación, seguida posteriormente de una motivación arbitraria».

La demanda reprocha a la resolución de 8 de septiembre una ausencia de motivación alguna, ya que la respuesta ofrecida en ella mencionaba tan solo que «la iniciativa de referencia fue aprobada por el Pleno de la Cámara en su sesión extraordinaria del pasado 14 de julio y definitivamente por el Senado en su sesión plenaria extraordinaria del día 20 de julio», razón por la cual «no procede un pronunciamiento de la mesa a este respecto», sin ninguna otra «motivación adicional [...]»; por ejemplo, para examinar por qué no era exigible la audiencia en adición a dicho argumento formal».

Respecto de la solicitud de reconsideración, la parte actora alega que el acuerdo de la mesa de 18 de octubre se apoya en un «nimio argumento», consistente en ofrecer dos ejemplos de supuestos anteriores. Considera el Ministerio Fiscal que estas quejas de los demandantes no pueden ser acogidas. La hipotética insuficiencia de motivación de la primera de las resoluciones impugnadas –el acuerdo de 8 de septiembre– solo sería relevante, en sede de amparo, si tal insuficiencia no hubiera sido subsanada al resolver la petición de reconsideración. Por tanto, si examinados los términos de esta última cabe llegar a la conclusión de que la motivación ofrecida por la mesa se ajusta a las exigencias de tutela del art. 23 CE.

Pues bien, del examen detenido de dicho acuerdo de 18 de octubre de 2022 se desprende que la decisión desestimatoria de la pretensión de reconsideración se apoyó en argumentos suficientes desde el punto de vista constitucional.

C) En tercer lugar se refieren los recurrentes a las «[v]ulneraciones producidas [...] mediante la convalidación de la decisión de la tramitación de la reforma por el procedimiento de urgencia así como el no reconocimiento de la vulneración de derechos de los parlamentarios», aunque nuevamente el enunciado no coincide de forma plena con el desarrollo argumental posterior, que en este apartado se limita a insistir en la cuestión, ya mencionada, de la tramitación por el procedimiento legislativo de urgencia. En este aspecto, denuncia la parte actora que la mesa ha contundido la discrecionalidad que le otorga el art. 93.1 RCD con una pretendida capacidad de tomar tal decisión sin sujeción a límite o requisito alguno ni ponderación de las razones que aconsejan la tramitación acelerada de una iniciativa parlamentaria, y reitera la queja de falta de motivación idónea de la decisión adoptada, preguntándose por qué ha de prevalecer esa decisión acerca de la tramitación sobre los derechos de los parlamentarios.

Las razones expresadas por la mesa del Congreso pusieron de manifiesto que la decisión de tramitar el procedimiento por la vía de urgencia se ajustó al Reglamento de la Cámara. La respuesta a la cuestión planteada sobre la prevalencia de esa decisión sobre «los derechos de los parlamentarios» tiene respuesta en el propio acuerdo de la mesa de 18 de octubre, que hace mención a la regla parlamentaria de la mayoría. En efecto, como recuerda el acuerdo impugnado, el Reglamento del Congreso sujeta la decisión sobre la tramitación urgente de una iniciativa legislativa a la previa solicitud de quien tiene legitimación para instarla, y esa pretensión se aprueba mediante una decisión soberana –evidentemente por mayoría– del Pleno. De modo que no se trata de que una decisión irregular de la mesa prevalezca sobre los derechos de los parlamentarios, sino de una decisión apoyada y aprobada por la mayoría de los parlamentarios.

Aducen en un tercer y último apartado los diputados y diputadas recurrentes la vulneración de su derecho fundamental «mediante la total omisión, por los acuerdos, de la posibilidad de restablecer parcialmente el derecho fundamental ex art. 23.2 CE, de conformidad con la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional».

Con arreglo a la misma lógica que ya se ha apuntado al abordar la aparente alegación de una especie de derecho a un procedimiento parlamentario sin dilaciones indebidas, la pretensión de una eventual lesión autónoma del derecho del art. 23 CE basada en el hecho de no haber reconocido la mesa, aunque sea a efectos meramente declarativos, la lesión del derecho fundamental, carece de autonomía alguna respecto de la supuesta infracción de dicha norma constitucional que se denuncia en los apartados anteriores de la demanda. La pretensión incurre, por lo demás, en una contradicción patente, puesto que si la mesa no reconoce que sus decisiones iniciales hayan vulnerado el derecho fundamental, difícilmente podrá declarar que se ha producido tal vulneración por la imposibilidad de reparar de forma efectiva una lesión que no existe; y si, por el contrario, hubiera estimado procedente la reconsideración, el único alcance posible de tal reconocimiento, ya concluido el trámite legislativo, habría consistido inexorablemente en la mera manifestación de la existencia de la infracción, al resultar ya inviable la reparación material.

Concluye el Ministerio Fiscal solicitando la desestimación de la demanda.

9. Por ATC 18/2024, de 26 de febrero, se tuvo por abstenido al magistrado don Cesar Tolosa Tribiño, quien había solicitado la abstención al haber sido nombrado magistrado del Tribunal Constitucional conforme a la reforma legislativa a la que se refiere el presente recurso de amparo.

10. Mediante providencia de 12 de diciembre de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 16 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

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 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 *bis* y 599 de 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, han vulnerado el derecho de representación política (art. 23.2 CE) de los demandantes de amparo. Se cuestiona la conformidad de estos acuerdos con la normativa aplicable, a resultas de una interpretación restrictiva de preceptos realizada por la mesa del Congreso que puede suponer una limitación al ejercicio del art. 23.2 CE y que incumpliría el deber de motivación suficiente y adecuada. Los acuerdos impugnados son el acuerdo de la mesa 8 de septiembre de 2022, por medio del cual se desestimaba la solicitud planteada por el Grupo Parlamentario Popular de 7 de julio, por la que se solicitaba la remisión de la proposición de ley orgánica al Consejo General del Poder Judicial, a la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia) y al resto de afectados por la reforma; y el acuerdo de la mesa del Congreso de los Diputados de 18 de octubre de 2022, por medio del cual se desestimó la solicitud de reconsideración planteada por el Grupo Parlamentario Popular frente al anterior acuerdo de 8 de septiembre de 2022.

Como se ha reflejado en los antecedentes, los demandantes consideran que la tramitación de la reforma legal en cuestión ha sido irregular y que ha vulnerado su derecho de representación política (art. 23.2 CE). Por su parte, tanto la letrada de las Cortes Generales como el Ministerio Fiscal han solicitado la desestimación de la demanda.

2. Aplicación de la doctrina de la STC 139/2024, de 6 de noviembre, al caso.

Debe ponerse de manifiesto que representantes del mismo partido político al que pertenecen los ahora recurrentes, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 *bis* y 599 de la Ley

Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuya tramitación es objeto del presente recurso de amparo. Este tribunal en la reciente STC 139/2024, ha desestimado dicho recurso en cuanto al fondo de las quejas planteadas y también, por lo que ahora interesa, en relación con las quejas que sobre el procedimiento parlamentario realizaron los recurrentes, coincidentes con las planteadas ahora en el recurso de amparo.

A su vez, la STC 139/2024, se basa en anteriores pronunciamientos (SSTC 128/2023, de 2 de octubre; 15/2024, de 30 de enero, y 30/2024, de 28 de febrero) que se referían a supuestos similares al presente, en los que se impugnaba, por los mismos motivos que ahora, determinada tramitación parlamentaria de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La doctrina ya establecida en estas sentencias, especialmente en la STC 139/2024, es aplicable para resolver las quejas planteadas por los recurrentes que, como se ha expuesto detalladamente en los antecedentes de esta sentencia, se basan en la supuesta lesión del art. 23 CE, y que, sintéticamente, son las siguientes: (i) la tramitación de la reforma ha supuesto un fraude de ley, al llevarse a cabo a través de una proposición de ley y no a través de un proyecto de ley; (ii) como consecuencia de dicha forma de procedimiento legislativo, se ha producido la ausencia de informes del Consejo General del Poder Judicial y de la audiencia a los sectores afectados por la reforma; en particular, ha faltado la opinión de la Comisión de Venecia; (iii) la tramitación a través de procedimiento de urgencia ha sido lesiva de sus derechos; (iv) la tramitación se ha producido en contra de los principios aplicables del Derecho de la Unión Europea; y (v) por último, existe una falta de motivación de los acuerdos impugnados y una dilaciones en la respuesta de la mesa de la Cámara que hicieron imposible el restablecimiento de sus derechos.

Estas quejas no pueden prosperar atendiendo a lo afirmado en la STC 139/2024.

(i) La STC 139/2024, FJ 4 D), se remite a la STC 15/2024, FJ 3 a), en la que dijimos 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, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que la disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa» [STC 128/2023, FJ 3 B)]. También dijimos en la STC 128/2023, FJ 3 B), que «no puede apreciarse la existencia de un fraude de ley cuando uno o más grupos parlamentarios ejercen la iniciativa legislativa que la Constitución les reconoce, y que no se limita por razón material cuando se trata de regular materias propias de la Ley Orgánica del Poder Judicial. El hecho de que la mayoría gubernamental, a través de su o sus grupos parlamentarios, sea quien ejerce la iniciativa legislativa responde a criterios de tramitación distintos a los que se prevén cuando quien ejerce la iniciativa es el Gobierno».

(ii) En cuanto a la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial, debe recordarse que, como hemos afirmado recientemente en la STC 139/2024, FJ 4 E) b), «carece de relieve jurídico-constitucional la ausencia, durante la tramitación parlamentaria de la proposición de ley, del informe del Consejo General del Poder Judicial contemplado en el art. 561.1 LOPJ, que establece que se someterán a informe del Consejo los anteproyectos de ley que versen sobre modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por las razones expuestas en la citada STC 15/2024, FJ 3 a), y en la STC 128/2023, FJ 3 A), a las que nos remitimos».

Considerábamos también que «[t]ampoco merece ningún reproche la ausencia del informe de la Comisión de Venecia solicitado por los recurrentes ya que la tramitación de las proposiciones de ley se rige, exclusivamente, por los reglamentos respectivos (art. 89.1 CE), en los que no se prevé informe preceptivo alguno a cargo de otros órganos [SSTC 128/2023, FJ 3 A), y 15/2024, FJ 3 a)]» [STC 139/2024, de 6 de noviembre, FJ 4 E) c)].

En cuanto a la solicitud de comparecencias, recordamos que «la STC 94/2023, de 12 de septiembre, FJ 2 B) b), con cita de la STC 19/2023, de 22 de marzo, FJ 3 B) b), afirmó que «[e]l legislador, que obviamente no queda 'sujeto a las determinaciones o valoraciones técnicas que puedan ofrecer expertos o peritos en la materia sobre la que pretende legislar' (STC 112/2021, de 13 de mayo, FJ 5), ni siquiera viene obligado, en lo que ahora importa, a

recabar tales valoraciones, por más que pueda llegar a hacerlo. Imponer lo contrario supondría dar lugar a una participación preceptiva de otros órganos o instancias, a título consultivo, en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado, que corresponde en exclusiva a las Cortes Generales (art. 66.2 CE)» [STC 139/2024, FJ 4 E d)].

(iii) En cuanto a la tramitación por el procedimiento de urgencia, en la STC 139/2024, FJ 4 E a), reiteramos que «[n]o se puede oponer ninguna tacha a la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia de la proposición de ley que dio lugar a la Ley Orgánica 8/2022. En este caso, la declaración de urgencia ha seguido los cauces previstos en los arts. 93 y 94 RCD. El requisito que dichos preceptos imponen es su solicitud por los sujetos legitimados. En concreto, el artículo 93.1 RCD dispone que 'a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, la mesa del Congreso podrá acordar que un asunto se tramite por procedimiento de urgencia' y, como consta en los antecedentes de esta sentencia, la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia fue firmada por noventa y tres diputados del Grupo Parlamentario Socialista.» En este caso puede afirmarse que la tramitación urgente no ha impedido a los recurrentes ejercer las facultades que les corresponden como diputados en el procedimiento legislativo, notablemente la facultad de presentación de enmiendas. A este respecto, tal y como consta en los antecedentes de esta sentencia, el grupo político al que pertenecen los recurrentes pudo presentar, y efectivamente así lo hizo, una enmienda al articulado presentado.

(iv) Tampoco en la tramitación de la reforma encontramos colisión con el Derecho de la Unión Europea. La STC 139/2024, se remite a lo afirmado en la STC 15/2024, FJ 3 c), donde dijimos que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea «no se deduce la exigencia a los Estados miembros de la Unión Europea de un determinado procedimiento legislativo para tramitar reformas legislativas de la administración de justicia o del órgano de gobierno del Poder Judicial. Tampoco que la intervención de los consejos judiciales en ese procedimiento sea preceptiva para garantizar la independencia. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se deriva que las exigencias a las que queda sujeta la tramitación de las normas con rango de ley a nivel nacional vienen íntegramente reguladas por el Derecho interno, igual que las normas que afectan a la organización de la administración de justicia, que es una competencia que los Estados no han cedido en los tratados constitutivos».

(v) Por último, los recurrentes se quejan de que en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 la mesa no se pronunció sobre las solicitudes de informe y de comparecencias, que presentó la portavoz del Grupo Parlamentario Popular el día 7 de julio de 2022, hasta el día 8 de septiembre, una vez que había sido aprobada la citada ley orgánica, aspecto al que la demanda, anuda, también la vulneración del artículo 23 CE.

La demora en la respuesta de la mesa de la Cámara a una solicitud de un grupo parlamentario de informes o solicitudes de comparecencia en un procedimiento legislativo, produciéndose dicha contestación cuando este ha finalizado, puede comportar un incumplimiento de las funciones y obligaciones que corresponden a este órgano rector, que puede determinar, en determinados casos, que algunas de las facultades que integran el *ius in officium* de los diputados devengan ineficaces.

A dicho respecto se ha de notar que la mesa del Congreso de los Diputados tiene, entre sus funciones, la de «[c]alificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» y «[d]ecidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento» (art. 31.1.4 y 5 RCD). Para su ejercicio, como afirma la letrada de las Cortes Generales, el Reglamento del Congreso de los Diputados no ha establecido plazo. Sin embargo, el adecuado ejercicio de sus funciones requerirá que se ejerzan dentro del procedimiento en el que se han presentado las solicitudes de ejercicio de los correspondientes derechos, para que los mismos, como se ha indicado, no devengan ineficaces.

Con todo, en este caso, la dilación en la respuesta no puede considerarse lesiva del art. 23.2 CE, a la vista de las concretas circunstancias del caso: los recurrentes

realizaron su solicitud el 7 de julio, cuando la proposición de ley fue representada el 24 de junio; el procedimiento para la tramitación de la reforma fue, como antes se ha señalado, el procedimiento de urgencia; no existe en el Reglamento del Congreso una regulación sobre el plazo del que la mesa dispone para dar contestación a solicitudes como la realizada por los recurrentes.

Por todo ello, en este caso y desde el punto de vista de los derechos fundamentales de los recurrentes, debe señalarse que, si bien la tardanza en denegar lo solicitado comporta un claro incumplimiento de las funciones y obligaciones de la mesa, en este caso se trata de una irregularidad procedimental de carácter formal que no conlleva una lesión del artículo 23 CE, puesto que, a la vista de las circunstancias, si no lesiona el derecho recogido en dicho artículo la denegación de lo pedido, no puede lesionarlo la respuesta tardía.

Por último, sobre la motivación de los acuerdos impugnados, recordamos en la STC 30/2024, FJ 4, 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». Además, la doctrina constitucional no exige motivación del acuerdo inicial del órgano rector, dado que ha considerado que dicha motivación ha podido ser expresada tanto en el acuerdo inicial, como en la contestación a la solicitud de reconsideración (por todas, STC 97/2022, de 12 de julio, FJ 5).

A partir de esta doctrina, debemos compartir la opinión, tanto de la letrada de las Cortes Generales como del Ministerio Fiscal, que defienden que el acuerdo de 18 de octubre, por el que se deniega la reconsideración planteada por los recurrentes, contiene una extensa motivación sobre las razones por las que se denegó lo pedido por los recurrentes.

En definitiva, el Tribunal rechaza por las razones expuestas las alegaciones de los 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 otros doce diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro.—Inmaculada Montalbán Huertas.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada por la Sala Segunda en el recurso de amparo núm. 8026-2022

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular concurrente, por las razones defendidas durante la deliberación y que expongo a continuación.

Las razones de nuestra disconformidad son sustancialmente las mismas de las que ya dejé constancia en el voto concurrente que formulé, junto con la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, a la STC 139/2024, de 6 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 *bis* y 599 LOPJ. En la fundamentación de aquella STC 139/2024 se apoya la presente sentencia para denegar a los diputados recurrentes el amparo solicitado. Procedente será, en consecuencia, que me remita a dicho voto.

En todo caso, baste recordar que, como entonces señalé, la STC 139/2024 es la última de la serie de sentencias recaídas sobre reformas coyunturales de la Ley Orgánica del Poder Judicial respecto de las que, en su momento, ya expresé mi voto contrario. La STC 139/2024 desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2022, que restituye al Consejo General del Poder Judicial «en funciones» una facultad (la de designar dos magistrados del Tribunal Constitucional) de la que había sido privado previamente en clara e inequívoca contravención del art. 159 de la Constitución. Ese recurso alegaba, además de otros, motivos de inconstitucionalidad procedimental anudados a la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 (cuyo origen es una proposición de ley presentada por los grupos parlamentarios que dan sustento a la coalición de gobierno, tramitada por el procedimiento de urgencia, lo que comporta excluir tanto los informes previos como un auténtico debate parlamentario), que los diputados recurrentes reproducen en la demanda de amparo desestimada por la sentencia a la que formulo el presente voto.

Como dije en mi voto concurrente a la STC 139/2024, la proposición de ley debería entenderse, en principio, como forma de iniciativa legislativa al servicio de las minorías parlamentarias y en ningún caso ser utilizada para eludir consultas, informes o dictámenes que, en otro caso, serían preceptivos. Menos aún si además se acude para su tramitación al procedimiento de urgencia, que comporta la radical reducción de los plazos de análisis, estudio y deliberación de una iniciativa legislativa, impidiendo pues que el Parlamento cumple su función deliberante. A lo anterior se añade que la mesa del Congreso de los Diputados no es que no accediera a las solicitudes de informe y comparecencias pedidas por el Grupo Parlamentario Popular, sino que no dio respuesta alguna hasta el 8 de septiembre a las solicitudes formuladas el 7 de julio de 2022, sin justificar la dilación y sin motivación adicional de ningún tipo, limitándose a afirmar que no procedía pronunciamiento alguno por haber terminado el procedimiento legislativo. Aunque se entienda que la ausencia de informes y comparecencias en este caso, dado el limitado alcance de la reforma legal, no afectó a la formación de la voluntad de la Cámara, resulta indiscutible que la falta de actuación de la mesa de la Cámara evidencia, a todas luces, tanto un incumplimiento de las funciones de calificación, admisión a trámite y decisión de la tramitación de los escritos de índole parlamentaria que le corresponden conforme al art. 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados, como una evidente desatención y desconsideración hacia los derechos de la minoría parlamentaria.

Madrid, a dieciséis de diciembre de dos mil veinticuatro.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—
Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formula la magistrada doña Laura Díez Bueso a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 8026-2022

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con máximo respeto a la opinión de los magistrados que han

conformado la mayoría de la Sala, formulo el presente voto particular concurrente por discrepar de la fundamentación de la sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 8026-2022.

Cabe comenzar apuntando que los argumentos esgrimidos en la STC 139/2024, de 6 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad núm. 6914-2022 interpuesto contra la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, de modificación de los arts. 570 *bis* y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, son aplicables solo en parte para resolver el presente recurso de amparo.

En el fundamento jurídico 4 E) d) de la citada STC 139/2024 se sostuvo lo siguiente:

«[E]n la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 8/2022 la mesa no se pronunció sobre las solicitudes de informe y de comparencias que presentó la portavoz del Grupo Parlamentario Popular el día 8 de julio de 2022, hasta el día 8 de septiembre, una vez que había sido aprobada la citada ley orgánica, aspecto al que la demanda anuda también la vulneración del artículo 23 CE. Este proceder del Congreso de los Diputados no provoca, en sí mismo considerado, la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 8/2022 [en un sentido similar, STC 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 7 b)]. La falta de contestación de la mesa a dicha solicitud durante el tiempo en que transcurrió la tramitación de la ley orgánica y, en su caso, la motivación de los acuerdos de la mesa, no tienen trascendencia constitucional en la resolución de los vicios de procedimiento legislativo aducidos en este concreto proceso constitucional.

En efecto, la ausencia del informe del Consejo General del Poder Judicial, del informe de la Comisión de Venecia y de la celebración de comparencias de expertos no determina, como se ha expuesto con anterioridad, que se incurra en un vicio del procedimiento legislativo. Por lo tanto, la motivación de los acuerdos de la mesa, cualquiera que esta sea, y la dilación en la repuesta tampoco podrían afectar en este caso, por sí mismas, a la formación de la voluntad de la Cámara ni ser consideradas, en consecuencia, un vicio determinante de la inconstitucionalidad de la ley.»

No obstante, la circunstancia de que no se afecte sustancialmente la formación de la voluntad de la Cámara como para constituir un vicio determinante de la inconstitucionalidad de la ley no significa que no exista una vulneración del art. 23.2 CE desde la perspectiva del diputado o de los diputados individualmente considerados. En otros términos, la perspectiva de enjuiciamiento constitucional difiere en los recursos contra normas y en los recursos de amparo: en el recurso de inconstitucionalidad prima el principio de conservación de la ley y, por ello, los vicios del procedimiento legislativo no determinan necesariamente la inconstitucionalidad de la norma, salvo cuando afectan a la formación de la voluntad de las Cámaras; en el recurso de amparo prima el interés en la vertiente subjetiva de tutela del derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 CE.

Ese es el motivo por el cual la presente sentencia, para resolver sobre si hubo o no lesión del derecho previsto en el artículo 23 CE tras la solicitud de comparencias e informes, no se remite como en el resto de las cuestiones procedimentales a lo resuelto ya en la STC 139/2024 o a anteriores pronunciamientos de este tribunal que han resuelto recursos de inconstitucionalidad contra las reformas de la Ley Orgánica 6/1985 relativas a las facultades del Consejo General del Poder Judicial en funciones. Por el contrario, la presente sentencia resuelve esta concreta queja planteada por los recurrentes de forma expresa e independiente en su fundamento jurídico 2 apartado (v).

Realizada esta precisión, mi discrepancia consiste en considerar que debe desestimarse también esta concreta queja planteada en el recurso de amparo, pero por motivos distintos a los argumentados en la sentencia.

La razón por la cual considero que no hubo vulneración del derecho reconocido a los diputados en el artículo 23 CE es que, desde el momento en que el Pleno del Congreso de los Diputados decidió tramitar la reforma legal por el procedimiento de lectura única, no existe posibilidad de realizar comparencias ni de realizar informes.

En relación con la realización de comparencias, esta posibilidad decae puesto que toda la tramitación parlamentaria se sustancia en sede plenaria. Respecto de la petición

de informes, los reducidos plazos de la tramitación hacen materialmente imposible su realización. Así, en ninguno de los dos casos hubo vulneración constitucional posible de un derecho fundamental de los diputados puesto que no existía ningún derecho constitucionalmente protegido para que se atendieran sus peticiones.

A ello debe añadirse que, desde el momento en que se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de ley, el Grupo Parlamentario Popular fue conocedor de ambas circunstancias, es decir, de la imposibilidad de realizar comparecencias en el Pleno y de la imposibilidad fáctica de realizar informes.

Y solo me resta por añadir que, la ausencia de respuesta de la mesa a la petición del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso entre el día 7 de julio, momento de la solicitud, y el día 13 de julio se debió a que, en su caso, no se prevén comparecencias ni se solicitan informes antes de la toma en consideración de una proposición de ley. En el presente caso, la toma en consideración se produjo el día 13 de julio y, ese mismo día, se acordó el procedimiento de lectura única, que impide la posibilidad de acordar comparecencias y de realizar informes.

En este sentido emito mi voto particular concurrente.

Madrid, a veintitrés de diciembre de dos mil veinticuatro.—Laura Díez Bueso.—
Firmado y rubricado.