

LA PARALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO COMO VULNERACIÓN DEL *IUS IN OFFICIUM*: LÍMITES CONSTITUCIONALES A LAS PRÓRROGAS SUCESIVAS DE PLAZOS DE ENMIENDAS. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 32/2026, DE 14 DE ABRIL. RECURSO DE AMPARO 878-2023. (BOE NÚM. 118, DE 15 DE MAYO DE 2026)

THE PARALYSIS OF THE LEGISLATIVE PROCEDURE AS A VIOLATION OF THE *IUS IN OFFICIUM*: CONSTITUTIONAL LIMITS ON SUCCESSIVE EXTENSIONS OF AMENDMENT DEADLINES. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 32/2026, OF APRIL 14. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION NUM. 878-2023. (BOE NUM. 118, OF MAY 15, 2026)

Mónica MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ
Letrada de las Cortes Generales

Andrea GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-3729-0887>

RESUMEN

Por medio de la STC 32/2026, de 14 de abril, el Tribunal Constitucional sienta un importante precedente, en virtud del cual la ampliación sucesiva del plazo de enmiendas, por la Mesa del Congreso de los Diputados, durante la tramitación de un proyecto de ley, en este caso, procedente de un decreto-ley convalidado (Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia), condujo en la práctica a la paralización del procedimiento legislativo, caducando el proyecto de ley como consecuencia de la disolución de las Cámaras en 2023. En consecuencia, el Tribunal considera que la ampliación sucesiva del plazo de enmiendas (en este caso, más de setenta veces) por la Mesa del Congreso de los Diputados, careciendo de motivación suficiente, vulneró el derecho de los recurrentes en amparo a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes, declarando la nulidad de los acuerdos de la Mesa impugnados. El Fallo de la Sentencia tiene un importante alcance en cuanto se refiere a las facultades y poderes de las Mesas de las Cámara como órganos rectores de las mismas.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo, ius in officium, Mesa del Congreso de los Diputados, autonomía parlamentaria, procedimiento legislativo, derecho de enmienda, decreto-ley.

Artículos clave: arts. 23CE y 86.3CE, art. 42 LOTC, arts. 31.2, 91, 110, 151 y 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sentencias del Tribunal Constitucional relacionadas: STC 5/1983, de 4 de febrero; STC 208/2003, de 1 de diciembre; STC 227/2004, de 29 de noviembre; STC 90/2005, de 18 de abril; STC 136/2011, de 13 de septiembre; STC 139/2017, de 29 de noviembre; STC 53/2021, de 15 de marzo; STC 167/2023, de 22 de noviembre; STC 10/2024, de 18 de enero y STC 30/2024, de 28 de febrero.

ABSTRACT

The Judgment (STC) 32/2026, of April 14, sets an important precedent, under which the successive extension of the deadline for amendments, by the Bureau of the Congress of Deputies, during the processing of a bill—in this case, originating from a ratified decree-law (Royal Decree-Law 36/2020, of December 30, approving urgent measures for the modernization of public administration and for the execution of the recovery, transformation, and resilience plan)—led in practice to the standstill of the legislative procedure, with the bill expiring as a consequence of the dissolution of the Chambers in 2023. Consequently, the Court considers that the successive extension of the amendment period (in this case, more than seventy times) by the Bureau of the Congress of Deputies, lacking sufficient justification, violated the appellants' right to exercise representative functions in accordance with the requirements established by law, thereby declaring the challenged resolutions of the Bureau null and void. The Judgment has significant implications regarding the powers and responsibilities of the Bureaus of the Chambers as their governing bodies.

Keywords: Constitutional Court, appeal for constitutional protection of fundamental rights, ius in officium, Bureau of the Congress of Deputies, parliamentary autonomy, legislative procedure, right of amendment, decree-law.

Key Articles: Arts. 23 and 86.3 of the Spanish Constitution (CE), Art. 42 of the Organic Law of the Constitutional Court (LOTC), Arts. 31.2, 91, 110, 151, and 207 of the Rules of the Congress of Deputies.

Related Constitutional Court Judgements: STC 5/1983, of February 4; STC 208/2003, of December 1; STC 227/2004, of November 29; STC 90/2005, of April 18; STC 136/2011, of September 13; STC 139/2017, of November 29; STC 53/2021, of March 15; STC 167/2023, of November 22; STC 10/2024, of January 18 and STC 30/2024, of February 28.

I. ANTECEDENTES

Durante la XIV Legislatura, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la administración pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, dirigido a «impulsar la recuperación económica» en respuesta a las graves dificultades derivadas de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión extraordinaria celebrada el 28 de enero de 2021, acordó la convalidación de dicho Real Decreto-ley y, acto seguido, por una amplísima mayoría (346 votos a favor, uno en contra y una abstención), su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El 2 de febrero de 2021, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la apertura del plazo de enmiendas, de ocho días hábiles al tramitarse el proyecto por el procedimiento de urgencia (de conformidad con lo establecido en el artículo 86.3 CE, desarrollado en este punto por el artículo 151 del Reglamento del Congreso de los Diputados), y la remisión del proyecto de ley proveniente del Real Decreto-ley, a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a efectos de su tramitación con competencia legislativa plena.

El plazo de enmiendas inicial expiró el 15 de febrero de 2021, siendo ampliado sucesivamente por la Mesa de la Cámara, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados y la práctica parlamentaria, hasta llegar a setenta ampliaciones en la reunión del órgano rector del 14 de noviembre de 2022. La portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó a la Mesa de la Cámara reconsideración de su acuerdo de nueva prórroga, al considerar que la práctica de ampliar reiteradamente el plazo de enmiendas suponía una vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo público representativo reconocido por el art. 23.2 CE, con las alegaciones a las que aludiremos más adelante.

Esta solicitud de reconsideración fue desestimada por la Mesa de la Cámara por acuerdo de 21 de noviembre de 2022, en los siguientes términos:

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

Tras esta decisión, la Mesa del Congreso prosiguió acordando nuevas ampliaciones del plazo de enmiendas al proyecto de ley proveniente del Real Decreto-ley, caducando finalmente dicho proyecto¹, en aplicación del artículo 207 RC, al encontrarse aún en plazo de enmiendas en el momento de la disolución de las cámaras como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales para su celebración el 12 de julio de 2023.

Contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 14 y 21 de noviembre de 2022, anteriormente citados, doña Concepción Gamarra Ruiz-Clavijo y otros doce diputados del Grupo Parlamentario Popular interpusieron recurso de amparo, de conformidad con el art. 42 LOTC, considerando que, al ampliar de modo reiterado el plazo de presentación de enmiendas mediante los acuerdos impugnados, carentes de motivación, la Mesa del Congreso había frustrado la voluntad expresada por el Pleno del Congreso de tramitar como proyecto de ley una norma con rango de ley dictada por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Con esta «parálisis consentida por la Mesa de la Cámara», alegan los recurrentes, se veda la participación del Poder Legislativo en el proceso de elaboración de las leyes, cercenando con ello una de sus funciones esenciales reconocida en el artículo 66.2 CE, vulnerando en consecuencia el derecho de los recurrentes al pleno ejercicio de su función representativa (art. 23.2 CE), e indirectamente el derecho de los ciudadanos a la representación política (art. 23.1 CE).

La Letrada de las Cortes Generales consideró que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus funciones y conforme al principio de autonomía parlamentaria, había aplicado correctamente la doctrina constitucional al interpretar la normativa reglamentaria de modo razonable y acorde con la práctica parlamentaria, por lo que no podía entenderse vulnerado el derecho al ejercicio del cargo representativo, solicitando la desestimación del recurso de amparo. Por el contrario, el Ministerio Fiscal solicitó su estimación, considerando que los acuerdos impugnados, carentes de motivación suficiente, vulneran los derechos garantizados por el art.23 CE a los recurrentes.

¹ https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-637.PDF#page=35

II. COMENTARIO

El análisis de la Sentencia objeto de este comentario requiere abordar por separado las tres cuestiones clave que fundamentan el Fallo: en primer lugar, el sentido de la tramitación por urgencia de los proyectos de ley provenientes de la convalidación de decretos-leyes; en segundo lugar, la normativa y práctica parlamentaria sobre la ampliación y la reducción de los plazos de enmiendas en el Congreso de los Diputados y, en tercer lugar, las facultades de las Mesas como órganos rectores en el marco del principio de autonomía parlamentaria y la debida motivación de sus acuerdos.

1. El sentido de la tramitación por urgencia de los proyectos de ley provenientes de la convalidación de decretos-leyes (art. 86 CE y 151 RCD)

La Sentencia que comentamos tiene especialmente en cuenta que los acuerdos parlamentarios impugnados se insertan en el marco de un procedimiento legislativo concreto, dotado de rasgos específicos. Así, señala que el artículo 86 de la CE establece la posibilidad de excepcionar el procedimiento legislativo ordinario, con la salvedad de ciertas materias, permitiendo que el Gobierno dicte, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes, pero para «asegurar el equilibrio de poderes propio del régimen parlamentario consagrado en el art. 1.3 CE», la propia Constitución establece una doble garantía:

En primer lugar, en su apartado segundo, el artículo 86 ordena que los decretos-leyes sean inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso en Pleno (o su Diputación Permanente, cuando aquel se encontrase disuelto o hubiese expirado su mandato, conforme al art. 78.2 CE) habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación, para lo cual el Reglamento establecerá un procedimiento especial y sumario (art. 151 RCD).

En segundo lugar, en su apartado tercero, el artículo 86 dispone que durante el plazo establecido en el apartado segundo, las Cortes podrán tramitar los decretos-leyes convalidados como proyectos de ley, por el procedimiento de urgencia. En consecuencia, el art. 151.4 RCD dispone que, una vez convalidado el decreto-ley, «la Presidencia preguntará si algún Grupo Parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la Cámara. Si esta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución».

Es importante destacar que en el apartado tercero del artículo 86 ya no se hace referencia solo al Congreso de los Diputados, sino a las Cortes, puesto que a ellas corresponde la función legislativa del Estado, tal y como establece el artículo 66.2 de la Constitución, otra cuestión relevante para el Fallo.

Así, si bien la convalidación del decreto-ley es un acto de control del Congreso de los Diputados sobre las disposiciones del Gobierno con fuerza de ley, que no implica que el decreto-ley se convierta en ley del Parlamento (STC 10/2024, de 18 de enero, FJ 4, entre otras), el hecho de que el Congreso de los Diputados acuerde su tramitación como proyecto de ley sí altera su naturaleza jurídica. En efecto, en la tramitación parlamentaria

del decreto-ley como proyecto de ley intervienen ambas cámaras de las Cortes Generales, Congreso y Senado (art. 66.1 CE), que ejercen con plenitud su potestad legislativa, y de aprobarse el proyecto de ley, esta ley sustituirá al decreto-ley previamente convalidado (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 3).

Por ello, el hecho de que se acuerde por el Pleno tramitar el decreto-ley como proyecto de ley reviste una singular importancia: mientras que el texto gubernamental debe ser convalidado en bloque en una votación de totalidad por el Congreso de los Diputados, sin posibilidad de alterar su contenido, el procedimiento legislativo permite ejercer a los diputados y senadores su derecho de enmienda, no estando sometido, además, a los límites materiales del decreto-ley que determina el art. 86.1 CE. En lo relativo al derecho de enmienda existe doctrina constitucional consolidada, como la STC 139/2017, de 29 de noviembre, que subraya que este derecho, «como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite mediante el debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara [...] sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las cámaras parlamentarias son expresión y reflejo», y «entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios».

Además, el hecho de que la tramitación legislativa se lleve a cabo por el procedimiento de urgencia no es caprichosa, y este es otro fundamento esencial del Fallo. Como señala la Sentencia, el hecho de disponer la Constitución que la tramitación del proyecto de ley se lleve a cabo por el procedimiento de urgencia responde a una razón lógica: «si es convalidado y se acuerda su tramitación como proyecto de ley, no puede olvidarse que ese decreto-ley ha desplegado vigencia desde su entrada en vigor (que con frecuencia suele ser el día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»), por lo que las, generalmente, mínimas o matizadas modificaciones introducidas por vía de enmienda en el texto durante su tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia e incorporadas a la ley que sustituye al decreto-ley, deben ser aplicadas cuanto antes, por elementales razones de seguridad jurídica».

Hay que tener en cuenta que algunos decretos-leyes atienden realmente a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad y contemplan medidas que por su propia naturaleza son provisionales (como algunas de las medidas de los decretos-leyes que formaron la arquitectura de respuesta a la pandemia de la COVID, que contenían por ejemplo suspensiones de plazos o la validez temporal de los documentos de identidad caducados), por lo que la petición casi automática y el consiguiente acuerdo de su tramitación como proyectos de ley pierde sentido, quedando aparcados en los estados de actividad de las comisiones competentes sin llegar a tramitarse, pues el tiempo acaba desvaneciendo las medidas que, realmente, son provisionales. Como reverso de lo anterior, también se han aprovechado algunos decretos-leyes para introducir aspectos que escapan de la extraordinaria y urgente necesidad, y que han sido depurados en distintas sentencias por el Alto Tribunal (SSTC 29/1982, 111/1983, 144/2023 y 145/2023).

En cualquier caso, es habitual que, una vez convalidado un decreto-ley, se acuerde su tramitación subsiguiente como proyecto de ley, y en no pocas ocasiones esta condición forma parte de las negociaciones establecidas para obtener el apoyo que requiere la convalidación. En este sentido, atendiendo a la Legislatura pasada, en que se produjo el caso objeto de la Sentencia, de noventa y nueve decretos-leyes presentados para su

convalidación por el Gobierno, uno fue rechazado y, del resto, el Pleno acordó la tramitación de cincuenta y cuatro como proyectos de ley, si bien no todos ellos acabaron convirtiéndose en leyes, pues únicamente veinte fueron aprobados, algunos de ellos subsumidos en otra iniciativa. El resto caducaron con la Legislatura, como el caso sobre el que tratamos.

En las últimas décadas, la doctrina denuncia de manera unánime el grave deterioro del procedimiento legislativo como consecuencia del abuso que se hace del decreto ley (Manuel Aragón)², y en este sentido señala Astarloa³ que el imperio de la ley parece haber dejado paso al imperio del decreto-ley. La crisis de la COVID, la Dana, la crisis de Oriente Medio, unidas a la fragmentación parlamentaria que hace complicado obtener los apoyos necesarios para completar el procedimiento legislativo, no han hecho más que agudizar la tendencia, y así Tomás Ramón Fernández concluye que «el poder ejecutivo ha rebasado, pues, todos los límites imaginables y se ha convertido por esta vía en un colegislador, en un Legislador alternativo en pie de igualdad con el Parlamento o, para ser más exactos, unos puntos por encima de éste, ya que sus productos son materialmente incontrolables. La letra de la Constitución permanece, pero algunos de sus preceptos ya no dicen nada, se han vuelto sordos y mudos a consecuencia de tan descomunal estruendo»⁴.

Pero la cuestión es que nos encontramos ante un procedimiento concreto, dotado de rasgos específicos marcados por la recuperación del poder legislativo por las Cortes Generales tras realizar un acto de control sobre una disposición con rango de ley adoptada por el Ejecutivo, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, y esa urgente necesidad justifica que la Constitución establezca la urgencia para el procedimiento legislativo, y que esta condición deba ser tenida en cuenta por la Mesa de la Cámara a la hora de ampliar el plazo de presentación de enmiendas.

2. La normativa y práctica parlamentaria sobre la ampliación y la reducción de los plazos de enmiendas en el Congreso de los Diputados.

El procedimiento de urgencia al que remite la Constitución no implica ni más ni menos trámites que el hecho de que los plazos establecidos con carácter ordinario se reducen a la mitad, según establece el artículo 94 RCD, y ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 91, que es precisamente el que centra la cuestión litigiosa, pues es el que atribuye a la Mesa de la Cámara la facultad de «acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento». Claro que, en su apartado 2, el mismo artículo 91 dispone que «salvo casos excepcionales, las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo ni las reducciones a su mitad». No se establece un límite de prórrogas, ni siquiera para el procedimiento de urgencia, y ello ha llevado a la práctica parlamentaria a concatenar normalmente dichas prórrogas de manera general para los proyectos y proposiciones de ley, con el objetivo de que los parlamentarios dispongan de más tiempo para estudiar las iniciativas legislativas y presentar sus enmiendas a las mismas, si bien esta práctica está comenzando a suponer una concatenación de prórrogas demasiado extensa. Así, en el caso que nos ocupa, una vez convalidado el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó la apertura del plazo

² Manuel Aragón Reyes: *Uso y abuso del decreto-ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Madrid, Iustel, 2016.

³ Ignacio Astarloa Huarte- Mendicoa: *El "imperio del decreto-ley" y el debilitamiento del Parlamento*.

⁴ Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, página 189 de la edición 21 (2024)

de enmiendas, de ocho días hábiles al tramitarse el proyecto por el procedimiento de urgencia, y la remisión del proyecto de ley proveniente del Real Decreto-ley a la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a efectos de su aprobación con competencia legislativa plena.

El plazo de enmiendas inicial, que expiraba el 15 de febrero de 2021, fue ampliado sucesivamente por la Mesa de la Cámara, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados y la práctica parlamentaria, hasta llegar a setenta ampliaciones en la reunión del órgano rector del 14 de noviembre de 2022, momento en que la portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó a la Mesa de la Cámara reconsideración de su acuerdo de nueva prórroga.

Debemos traer de nuevo a colación que, en lo relativo al derecho de enmienda, la STC 139/2017, que recoge doctrina consolidada, señala que «los Reglamentos de las cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho»; así como, evidentemente, «cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo». En definitiva, aunque «excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda», su exclusión supone «un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que deben presidir e informar el procedimiento legislativo, también el de lectura única».

Cierto es que, como hemos señalado, Legislatura tras Legislatura, las iniciativas legislativas suelen ver prorrogados una y otra vez los plazos de presentación de enmiendas, tanto a la totalidad, como al articulado. La Mesa de la Cámara responde a distintos fundamentos para ampliar más o menos dichos plazos, bien sea como hemos señalado la necesidad de disponer de más tiempo por los grupos parlamentarios para la presentación de sus enmiendas, el impulso del Gobierno para llevar a cabo su programa normativo, o la premura en la transposición de Directivas europeas, por ejemplo, cuestiones todas ellas que corresponde valorar a la Mesa de la Cámara.

Los diputados recurrentes sostienen que los acuerdos impugnados, que ampliaron por septuagésima primera vez el plazo de presentación de enmiendas, no respondían a la necesidad de otorgar a los diputados el plazo necesario para presentar enmiendas adicionales, sino al apoyo por parte de la Mesa del Congreso a los intereses del Gobierno, que prefería el mantenimiento en sus estrictos términos del real decreto-ley a la existencia de un debate parlamentario sobre el mismo en el seno del pertinente procedimiento ex art. 86.3 CE. La inexistencia de motivación suficiente en los acuerdos de la Mesa no permite conocer la razón de la nueva prórroga, que normalmente se hace de manera automática cuando un grupo la solicita.

El Ministerio Fiscal invoca la jurisprudencia constitucional (con cita, en particular, de la STC 167/2023, de 22 de noviembre) y afirma que la autonomía normativa de las cámaras comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación, si bien dentro de ciertos límites como son, entre otros, que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones del representante público y motivar las razones de su

aplicación, así como la necesidad de que los acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* no resulten arbitrarios o manifiestamente irrazonables, para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada.

Como hemos señalado, no hay una previsión normativa expresa acerca del número máximo de prórrogas que la Mesa puede acordar, pero debe tenerse en cuenta que la fijación de los plazos está íntimamente ligada al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), y por ello señala la Sentencia que nos ocupa que la omisión en la regulación o silencio de esta no puede convertirse en amparo o pretexto para un proceder de la Mesa de la Cámara que conduzca a la inefectividad del derecho de los diputados a presentar enmiendas al proyecto de ley, haciéndolo inviable en el curso de la Legislatura en la que tiene que aprobarse, al caducar cuando la misma finaliza (art. 207 RCD), pues lo contrario equivaldría a emplear la omisión o silencio reglamentario como una habilitación para impedir el ejercicio natural de la función parlamentaria, en relación con el derecho de enmienda que, como ya hemos señalado, «entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios» (STC 139/2017, FJ 5).

En efecto, a partir de una interpretación teleológica de los preceptos constitucionales (arts. 23.2 y 86.3 CE) y reglamentarios (arts. 91, 110 y 154 RCD) en juego, se infiere que la facultad excepcional de la Mesa del Congreso de prorrogar el plazo de presentación de enmiendas durante la tramitación como proyecto de ley de un decreto-ley no puede ser otra que la de favorecer el correcto ejercicio por parte de los parlamentarios de su *ius in officium* en el desarrollo del procedimiento legislativo, al permitirles disfrutar de más tiempo para el adecuado análisis del proyecto de ley (presentando en su caso las enmiendas oportunas), lo que resultará particularmente indicado si la complejidad o dificultad del texto, o la sobrecarga de trabajo para los grupos como consecuencia de la tramitación simultánea de varios proyectos o proposiciones de ley, así lo aconseje. Pero, como ya hemos advertido, esa facultad no puede convertirse en pretexto o subterfugio para una actuación de la Mesa de la Cámara que conduzca a la inefectividad del derecho de los diputados a pronunciarse sobre un proyecto legislativo que el Pleno ha decidido tramitar, y que se tramita por el procedimiento de urgencia, al paralizar indefinidamente la tramitación de este mediante la ampliación sucesiva y sin justificación del plazo de presentación de enmiendas, máxime cuando un grupo parlamentario ha solicitado que se ponga fin al plazo de enmiendas y una reconsideración del acuerdo denegatorio de la Mesa.

3. Las facultades de las Mesas como órganos rectores en el marco del principio de autonomía parlamentaria y la debida motivación de sus acuerdos.

El principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE se fundamenta en la necesidad de sustraer a las cámaras legislativas de posibles intromisiones de otros poderes del Estado, especialmente del Ejecutivo. Señala concretamente el Tribunal Constitucional que la denominada «autonomía normativa» dota a las cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia que se plasma en la potestad de aprobar sus propios Reglamentos, que tienen fuerza de ley, y también comporta el reconocimiento de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna a sus órganos de gobierno (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, y 120/2025, de 26 de mayo).

Ahora bien, esa facultad interpretativa no es ni puede ser absoluta, sino que está sujeta a límites derivados, por un lado, de la subordinación del intérprete a la Constitución (art. 9.1 CE), a la ley y al propio Reglamento parlamentario, y por otro, de la eventual afectación que esa facultad interpretativa pueda tener en el ámbito del derecho de representación política consagrado en el artículo 23 de la CE, lo que determina que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación (SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, por todas). A este respecto, el ejercicio de la función legislativa constituye la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático, y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante.

Las asambleas legislativas son órganos complejos que, en el marco de su autonomía, se dotan de elementos organizativos internos, debiendo distinguirse, entre órganos funcionales (pleno, comisiones, ponencias y subcomisiones) y órganos de gobierno, y dentro de estos entre órganos rectores (Presidente y Mesa) y representativos (Junta de Portavoces). Los primeros son órganos de naturaleza técnico-administrativa, a los que corresponde impulsar los trabajos de la Cámara, son elegidos por el Pleno y deben funcionar con objetividad, mientras que la Junta de Portavoces reúne a los grupos parlamentarios, que representan en ella sus intereses partidarios. De aquí que la Junta de Portavoces adopte sus acuerdos por voto ponderado y la Mesa por cabezas.

En concreto, la Mesa del Congreso de los Diputados tiene encomendadas por el Reglamento importantes funciones, entre las que destacan las de «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara», «calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos», «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento», «programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del pleno y de las comisiones para cada periodo de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la junta de portavoces», y «cualesquiera otras funciones que no estén atribuidas a un órgano específico» (artículo 31.1 1º, 4º, 5º y 6º y 7º RCD).

La Mesa debe administrar todas estas funciones, especialmente las que afectan directamente al *ius in officium* de los representantes, en atención a criterios técnico-jurídicos y no mediante juicios sobre oportunidad política, pues como órgano rector de la Cámara tiene, insistimos, una función institucional. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones (aunque no siempre de igual manera) sobre la potestad de calificación de las Mesas de las Cámaras, exigiendo esa juridicidad en garantía de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 23.

Además, el apartado segundo del artículo 31 establece que «si un miembro de la Cámara o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4.º y 5.º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada».

La motivación reviste un carácter esencial, puesto que las Mesas ejercen potestades públicas sujetas al ordenamiento jurídico, y esta motivación ha de ser expresa, suficiente y adecuada, debiendo ser toda interpretación de las normas la más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales (STC 27/2011).

El acuerdo de la Mesa de la Cámara en contestación a la solicitud de reconsideración del grupo parlamentario de una nueva prórroga, fue del siguiente tenor «Teniendo en cuenta que no se trataría de una solicitud de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, comunicar al grupo parlamentario autor del presente escrito que no procede acceder a lo solicitado, toda vez que la competencia para decidir en cuanto a la ampliación de los plazos de enmiendas le corresponde a la Mesa, que decide en este punto de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, en aplicación del artículo 91 del Reglamento».

Es en nuestra opinión es discutible que, como señala el acuerdo de desestimación de la Mesa, no se trate de una solicitud de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, pues el punto 5º del art. 31 señala que es facultad de la Mesa «decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento», y no cabe pensar que sea otra cosa la reconsideración de la prórroga de un plazo de enmiendas que impide que continúe la tramitación de un procedimiento legislativo.

De haberse calificado como reconsideración, al amparo del artículo 31.2 del Reglamento, la Mesa debería haber oído el parecer de la Junta de Portavoces, y resolver motivadamente.

En la resolución de la reconsideración la Mesa alegó que la ampliación de plazos no era una decisión susceptible de reconsideración de las previstas en el artículo 31.2 del Reglamento, lo que tal vez debería llevarnos a la conclusión de que, en la medida en que los derechos de los diputados se ven afectados por los acuerdos de dicho órgano rector, tal vez convendría ampliar el objeto de dicho recurso, así como garantizar que la Mesa resuelve conforme a criterios técnico-jurídicos.

En el Derecho parlamentario de Estados Unidos, determinadas resoluciones de la Mesa (Bureau o Steering Committee), del Speaker of the House o del Presidente del Senado, pueden ser apeladas por los congresistas o senadores para ser debatidas en el Pleno de la respectiva cámara. Si la mayoría de los miembros presentes vota a favor de revocar la decisión, la resolución del Presidente o de la Mesa puede ser anulada.

En una reforma del Reglamento podría contemplarse, para ciertos supuestos, un tipo de recurso ante el Pleno de la Cámara. La Resolución de la Presidencia, de 2 de noviembre de 1983, permite la delegación por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a que se refiere el artículo 44 del Reglamento (entre ellas acordar la comparecencia de miembros del Gobierno), pero la práctica parlamentaria permite dos soluciones diferentes respecto de esta delegación cuando el acuerdo de la Mesa de la Comisión es de rechazo de la solicitud de un Grupo Parlamentario y no se toma por unanimidad: puede entenderse rechazada sin más (delegación incondicionada) o entenderse que la delegación en la Mesa es condicionada y que, si no hay unanimidad para rechazar la solicitud, debe pronunciarse la Comisión, recuperando su competencia.

Puede traerse a colación el artículo 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que reconoce que «toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo ante una instancia nacional, incluso cuando la violación haya sido cometida por personas que actúen en el ejercicio de sus funciones oficiales». Este recurso, para ser efectivo, debe ser accesible y adecuado. La «autoridad» que resuelva dicho recurso no debe ser necesariamente de carácter judicial, pero, de no serlo, sus facultades y garantías deben ser relevantes para determinar si el recurso ante él es efectivo. En este sentido, el hecho de que no se resolviese un recurso de reconsideración presentado contra la calificación de dos enmiendas que se consideraban inconexas con el texto objeto de tramitación, fue tenido en cuenta por el ATC 177/2022, de 19 de diciembre de 2022, a la hora de acordar medida cautelar inaudita parte de suspensión de la tramitación de dichas enmiendas, de conformidad con el art. 56.6 LOTC por el Tribunal Constitucional por primera vez en el ámbito del procedimiento legislativo.

En el supuesto enjuiciado el único razonamiento para rechazar la solicitud de reconsideración formulada por los recurrentes fue que «la Mesa del Congreso tiene competencia para decidir sobre la ampliación de los plazos de enmiendas de forma autónoma, sin estar supeditada a la iniciativa de los grupos, de conformidad con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento». Es decir, la solicitud de reconsideración se desestima argumentando que la Mesa tiene competencia en la materia, lo que no permite conocer los motivos que justificaban la decisión adoptada e impide descartar, por tanto, su carácter arbitrario. Ello supone que el acuerdo de la Mesa carece de la suficiente y debida motivación para conocer si la septuagésima primera ampliación del plazo de presentación de enmiendas estaba objetivamente justificada para garantizar el derecho de los parlamentarios solicitantes a disponer de un tiempo necesario para poder estudiar el proyecto y presentar sus enmiendas.

A este respecto hay que insistir en que, como establece la jurisprudencia constitucional, la motivación no debe ser meramente formal, sino también material, a fin de que tras ella no se esconda un juicio sobre la oportunidad política de esa iniciativa, lesivo del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana.

La nulidad de los acuerdos de la Mesa se basa por el Alto Tribunal, esencialmente, en que, aunque el Derecho parlamentario sea un derecho autoestatuido y los Reglamentos se interpreten conforme a un criterio de flexibilidad, dicha flexibilidad no puede implicar que las decisiones de los órganos de las Cámaras impidan a los diputados ejercer las funciones que derivan del derecho al ejercicio al cargo público representativo. Tal es el caso si, como ocurre aquí, las iniciativas dejan de ser tramitadas y quedan yermas en el estado de actividad de las comisiones competentes como consecuencia de la ampliación sucesiva de enmiendas sin suficiente motivación por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados.

Son muchas las prácticas que pueden llevar a que una iniciativa caduque con el final de la Legislatura y permanezca sine die en el listado de actividad de Pleno o de las Comisiones. En sentido análogo, puede citarse la STC 12/2019, de 28 de enero, en la que el Tribunal Constitucional estimó el recurso de amparo promovido por dos procuradores de las Cortes de Castilla y León frente a los acuerdos adoptados por la Mesa de las Cortes de Castilla y León en relación con la paralización de las actividades de una comisión parlamentaria de investigación. En este caso, tras la creación de una comisión de investigación se dejó transcurrir el tiempo sin dinamizar la Comisión y sin celebrar las

comparecencias solicitadas, a pesar de los requerimientos de impulso trasladados por diversos miembros de la Comisión, siendo el resultado, en su conjunto, a juicio del Alto Tribunal, «un panorama de restricción de la actividad de la Comisión que da como resultado una perturbación en la ejecución natural de sus tareas, sobre todo en lo relativo a las comparecencias acordadas años atrás, en 2016, acercándose las fechas del final de la Legislatura sin culminación de la investigación y con peligro de frustración del propósito perseguido». Sin afirmar que exista intencionalidad lesiva del artículo 23.2 CE, entiende que se ha producido «objetiva o materialmente» una obstaculización impropia e intensa del natural ejercicio del derecho fundamental reconocido en dicho artículo. Así, recordando la jurisprudencia constitucional reiterada según la cual al Tribunal Constitucional le corresponde controlar que, en los supuestos en que las resoluciones o acuerdos de las mesas de los Parlamentos sean restrictivas del *ius in officium*, las mismas vayan acompañadas de una motivación expresa, suficiente y adecuada, concluye señalando que, si bien el Reglamento de las Cortes de Castilla y León no otorga un derecho a la convocatoria de las comisiones o a la determinación del calendario de comparecencias, dicha omisión no puede convertirse en pretexto para «un proceder que conduzca a la ineffectividad de la investigación, haciéndola inviable en el curso de la Legislatura en la que tiene que producirse, al quedar extinguida la Comisión cuando la misma finaliza, pues lo contrario equivaldría a emplear la omisión o silencio reglamentario como una habilitación para impedir el ejercicio natural de la función parlamentaria que en esas comisiones se despliega en relación con asuntos de interés público y en desarrollo, como se dijo en el fundamento jurídico anterior, del *ius in officium* tutelado por el artículo 23.2 CE (...)». Así, entendió que, los argumentos contenidos en el acuerdo de la Mesa impugnado, en definitiva, no cumplían las exigencias de motivación asociadas a su doctrina al derecho fundamental que está comprometido, el *ius in officium* (FJ 5 y 6).

Aunque en aquella ocasión la facultad afectada integrada en el derecho del art. 23.2 CE se enmarcaba dentro de la función parlamentaria de control al Gobierno, el Tribunal Constitucional ha entendido que la facultad de presentar iniciativas legislativas y enmiendas forma también parte de su contenido, por lo que ahora ha extendido, muy acertadamente, esta interpretación de la paralización de la actividad parlamentaria al ámbito de la función legislativa, función por excelencia del Parlamento, y es muy destacable la unanimidad que ha respaldado el Fallo, así como el hecho de que los fundamentos del mismo tengan un potencial alcance general en cuanto a los acuerdos de las Mesas como órganos rectores, en las materias más importantes relacionadas con *el ius in officium* de los representantes, para garnatizar el correcto funcionamiento de la democracia parlamentaria.

A este respecto, la XV Legislatura está planteando diversos retos para el funcionamiento de las Cámaras, con distintas mayorías en cada una de ellas, lo que está causando una cascada de conflictos de competencias entre Congreso y Senado. Entre otras causas, las proposiciones de ley presentadas en el Senado son objeto de debate y votación de toma en consideración en dicha Cámara tras lo cual son remitidas al Congreso para su tramitación, si bien los plazos de enmiendas se amplían sistemáticamente, haciendo difícil no sospechar que no vayan a ser objeto de debate en Comisión durante el resto de la Legislatura. Esta circunstancia ha determinado que el 19 de noviembre de 2025 se aprobase por el Pleno del Senado un nuevo conflicto de atribuciones con el Congreso de los Diputados, para que «se acuerde la inmediata conclusión de los plazos de enmiendas de todas las proposiciones de ley remitidas por el Senado que, a fecha de la notificación del requerimiento, hayan superado la duración de la única posible prórroga que permite

el artículo 91 del Reglamento del Congreso de los Diputados», sin que dicho requerimiento fuese atendido.

III. CONCLUSIONES

1. La Sentencia 32/2026, de 14 de abril, del Tribunal Constitucional, se pronuncia sobre una faceta del derecho fundamental de representación política consagrado en el artículo 23 de la CE sobre la que aún no había doctrina constitucional, y el alcance de su Fallo, tomado por unanimidad, trasciende el caso concreto proyectando un alcance general, pues afecta directamente a las facultades de los órganos rectores de las Cámaras, en cuanto al margen de discrecionalidad que éstos tienen para aplicar e interpretar las normas, y ordenar la vida parlamentaria, resultando que no pueden considerarse libres de motivación y límite alguno, amparados en una autonomía que se manifiesta especialmente ad extra de la propia Cámara y en relación con los demás poderes, especialmente del Ejecutivo, pero que ad intra no puede hacerse valer frente a los parlamentarios cuando solicitan reconsideración de sus acuerdos, pues la Mesa es un órgano institucional que debe resolver las cuestiones relacionadas con el Derecho parlamentario con criterios técnico-jurídicos, debiendo interpretar restrictivamente todas aquellas normas o prácticas que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones de los parlamentarios que formen parte de su *ius in officium*.
2. La falta de motivación contradice la doctrina constitucional. La STC 30/2024, de 28 de febrero subraya que la autonomía normativa de las cámaras comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación, si bien dentro de ciertos límites como son, entre otros, que sus acuerdos deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, especialmente exigible cuando sean restrictivos del *ius in officium*, para evitar que puedan resultar arbitrarios o manifiestamente irrazonables.
3. La solicitud de reconsideración se desestimó argumentando que la Mesa tiene competencia en la materia, lo que no permite conocer los motivos que justificaban la decisión adoptada e impide descartar, por tanto, su carácter arbitrario. Ello supone que el acuerdo de la Mesa carece de la suficiente y debida motivación para conocer si la septuagésima primera ampliación del plazo de presentación de enmiendas estaba objetivamente justificada para garantizar el derecho de los parlamentarios solicitantes a disponer de un tiempo necesario para poder articular dichas enmiendas. En definitiva, no existe en los acuerdos impugnados ningún razonamiento que permita excluir que con la decisión de ampliar una vez más el plazo de presentación de enmiendas se estaba bloqueando indebidamente la normal tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento de urgencia.

4. En conclusión, la ausencia total de motivación sobre la necesidad de la decisión adoptada determinó que se estimara producida la vulneración de los derechos fundamentales alegados por los recurrentes, por lo que se estimó el recurso de amparo, declarando la nulidad de los acuerdos impugnados, sin que procediera adoptar ninguna otra medida, por tratarse de una lesión producida en una Legislatura ya concluida.

Esta Sentencia, aprobada por unanimidad, supone un precedente fundamental a la hora de garantizar a las Cámaras el ejercicio de sus funciones constitucionales, sin que sus órganos rectores puedan adoptar decisiones desprovistas de motivación que puedan paralizar su funcionamiento. Aunque otras prácticas contrarias a la esencia del parlamentarismo no han merecido la consideración de inconstitucionales, no por ello se trata de prácticas deseables, sino que, sencillamente, la desvirtuación no alcanza, a juicio del Alto Tribunal, entidad constitucional, pero no por ello debe tenderse a su generalización. Puede concluirse que, a la luz de esta Sentencia, es claro que la voluntad de la mayoría no salva de la aplicación correcta de los Reglamentos de las Cámaras. Por ello, los órganos rectores no pueden con su actuación limitar la participación de los parlamentarios en las funciones constitucionales, pues, como señala Aragón Reyes, en definitiva, la democracia constitucional no significa otra cosa que el establecimiento de reglas de Derecho que limitan efectivamente el poder de la propia mayoría⁵.

⁵ Aragón Reyes, M. (2019). El futuro de la justicia constitucional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23(1), 11-41.