

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de **Dª. Adriana LASTRA FERNÁNDEZ, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista**, y de Dª. Miriam ALCONCHEL GONZAGA, Dª. Ángeles ÁLVAREZ ÁLVAREZ, D. Javier ANTÓN CACHO D. José María BARREDA FONTES, D. Pablo BELLIDO ACEVEDO, Dª. Patricia BLANQUER ALCARAZ, D. José Miguel CAMACHO SÁNCHEZ, D. Gregorio CÁMARA VILLAR, D. Juan Carlos CAMPO MORENO, Dª. Pilar CANCELA RODRÍGUEZ, Dª. Zaida CANTERA DE CASTRO, D. Ciprià CÍSCAR CASABÁN, D. Ricardo CORTÉS LASTRA, D. Manuel CRUZ RODRÍGUEZ, Dª. Carmen Rocío CUELLO PÉREZ, Dª. María del Rocío DE FRUTOS MADRAZO, D. Salvador DE LA ENCINA ORTEGA, D. José Juan DÍAZ TRILLO, D. Odón ELORZA GONZÁLEZ, D. Jesús María FERNÁNDEZ DÍAZ, Dª. Sonia FERRER TESORO, Dª. María Aurora FLÓREZ RODRÍGUEZ, D. Sebastián FRANQUIS VERA, D. Óscar GALEANO GRACIA, D. Ricardo Antonio GARCÍA MIRA, Dª. Josefa Inmaculada GONZÁLEZ BAYO, D. Juan Luis GORDO PÉREZ, Dª. Lídia GUINART MORENO, D. Antonio GUTIÉRREZ LIMONES, D. Miguel Ángel HEREDIA DÍAZ, D. Antonio HERNANDO VERA, Dª. Sofía HERNANZ COSTA, D. Antonio HURTADO ZURERA, D. Juan JIMÉNEZ TORTOSA, D. José Javier LASARTE IRIBARREN, D. Patxi LÓPEZ ÁLVAREZ, Dª. María Pilar LUCIO CARRASCO, D. César LUENA LÓPEZ, Dª. María Guadalupe MARTÍN GONZÁLEZ, Dª. María Luz MARTÍNEZ SEIJO, D. Guillermo Antonio MEIJÓN COUSELO, Dª. Carlota MERCHÁN MESÓN, D. Pedro José MUÑOZ GONZÁLEZ, Dª. Micaela NAVARRO GARZÓN, D. Gonzalo PALACÍN GUARNÉ, Dª. Esther PEÑA CAMARERO, Dª. María Mercè PEREA I CONILLAS, Dª. María Soledad PÉREZ DOMÍNGUEZ, Dª. Margarita PÉREZ HERRÁIZ, D. Pere Joan PONS SAMPIETRO, D. Antonio Francisco PRADAS TORRES, D. Artemi Vicent RALLO LOMBARTE, Dª. Elvira RAMÓN UTRABO, D. César Joaquín RAMOS ESTEBAN, Dª. María Tamara RAYA RODRÍGUEZ, Dª. Isabel RODRÍGUEZ GARCÍA, Dª. Juana Amalia RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Dª. María Soraya RODRÍGUEZ RAMOS, Dª. María del Mar ROMINGUERA SALAZAR, D. Joan RUIZ I CARBONELL, D. Luis Carlos SAHUQUILLO GARCÍA, D. David SERRADA PARIENTE, Dª. María Jesús SERRANO JIMÉNEZ, D. José Enrique SERRANO MARTÍNEZ, D. Felipe Jesús SICILIA ALFÉREZ, D. Rafael SIMANCAS SIMANCAS, Dª. Susana SUMELZO JORDÁN, D. José Andrés TORRES MORA, Dª. Victoria Begoña TUNDIDOR MORENO, D. Ignacio URQUIZU SANCHO y D. José ZARAGOZA ALONSO, diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, cuya representación acredito mediante las copias de escrituras de poder que en legal forma acompaña como DOCUMENTO número 1, todos ellos en su condición de Diputados y Diputadas del Grupo Parlamentario Socialista, según se acredita mediante la certificación del Secretario General del Congreso de los Diputados que se adjunta como DOCUMENTO número 2, y aportando las firmas de cada uno de ellos manifestando su voluntad de interponer este recurso como DOCUMENTO número 3, ante el Tribunal Constitucional comparece y como mejor proceda en Derecho, DICE

Que en la representación que ostenta, viene a interponer RECURSO DE AMPARO CONSTITUCIONAL, de conformidad con los artículos 41, 42 y concordantes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC),

contra los siguientes Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, por los que se prorroga sucesivamente el plazo de presentación de enmiendas al Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (procedente del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto):

1. Acuerdo de la Mesa de 27 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 30 de noviembre de 2018).
2. Acuerdo de la Mesa de 30 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 4 de diciembre de 2018).
3. Acuerdo de la Mesa de 4 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2018).
4. Acuerdo de la Mesa de 11 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 14 de diciembre de 2018).
5. Acuerdo de la Mesa de 14 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 18 de diciembre de 2018).
6. Acuerdo de la Mesa de 18 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 21 de diciembre de 2018).
7. Acuerdo de la Mesa de 21 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de diciembre de 2018).
8. Acuerdo de la Mesa de 26 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 5 de febrero de 2019).
9. Acuerdo de la Mesa de 5 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 8 de febrero de 2019).
10. Acuerdo de la Mesa de 8 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 12 de febrero de 2019).
11. Acuerdo de la Mesa de 12 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 15 de febrero de 2019).
12. Acuerdo de la Mesa de 15 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 19 de febrero de 2019).
13. Acuerdo de la Mesa de 19 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 22 de febrero de 2019).
14. Acuerdo de la Mesa de 22 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de febrero de 2019).

Que el amparo se interpone por entender que los mencionados acuerdos vulneran los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional previstos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución Española, con arreglo a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho que a continuación se expresan.

ANTECEDENTES DE HECHO

PREVIO.- Situación parlamentaria y gubernamental entre junio de 2016 y la actualidad

La composición actual de las Cámaras de las Cortes Generales es resultado de las Elecciones Generales celebradas el 26 de junio de 2016, y convocadas a través de Real Decreto 184/2016, de 3 de mayo. La distribución de escaños en el Congreso de los Diputados derivada del mencionado proceso electoral es una de las más fragmentadas desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978.

A partir de la aprobación de la Moción de censura, se invistió al Presidente del Gobierno -don Pedro Sánchez Pérez-Castejón- por una mayoría parlamentaria formada por orientaciones políticas diversas, lo cual alteró la situación preexistente, que había permitido la designación de los miembros de la Mesa del Congreso como órgano rector de la Cámara y la investidura del anterior Presidente del Gobierno, don Mariano Rajoy Brey.

De lo dicho en los párrafos anteriores se desprende que existen mayorías políticas distintas en la Mesa del Congreso de los Diputados y en el Pleno de la Cámara. Esta situación insólita no resulta problemática en sí misma, ya que el propio Reglamento de la Cámara configura a la Mesa como un órgano que toma sus decisiones de acuerdo con criterios de carácter técnico y en aplicación del principio de legalidad -aplicación del Reglamento-, y, en ningún caso, de oportunidad política. Sin embargo, constituye un antecedente de hecho relevante a los efectos de la presente demanda de amparo, en la medida en que con ella se insta del Tribunal Constitucional, en esencia, que declare que la Mesa del Congreso vulneró el derecho fundamental de los recurrentes protegido por el artículo 23 de la Constitución al admitir ampliaciones continuas del plazo de presentación de enmiendas a la iniciativa legislativa en cuestión y, con ello, impedir que su tramitación parlamentaria prosiguiere y que llegase a ser debatida y votada por los representantes de todos los Grupos con presencia en el Congreso.

PRIMERO.- Publicación del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura y convalidación del Real Decreto-ley y acuerdo de tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia

En el Boletín Oficial del Estado número 206, de 25 de agosto de 2018, se publicó el Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto, por el que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura. Dicha norma añadió un apartado tercero en artículo 16, así como una disposición adicional sexta bis de la Ley 52/2007.

En la sesión del Congreso de los Diputados de 13 de septiembre de 2018 se procedió a la convalidación del Real Decreto-ley, acordando asimismo su tramitación como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, por lo que el texto se publicó en la serie A del Boletín Oficial de las Cortes Generales, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

SEGUNDO.- Tramitación del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (procedente del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto).

En el Boletín Oficial de las Cortes Generales número 26-1 de 21 de septiembre de 2018 se publicó el Proyecto de Ley con el número de expediente 121/000026. La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del mismo día, acordó su remisión a la Comisión Constitucional, así como la apertura de un plazo de ocho días hábiles para presentación de enmiendas. Asimismo, acordó la tramitación del Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, de conformidad con el último inciso del apartado 4 del artículo 151 del Reglamento de la Cámara, por ser un imperativo derivado del artículo 86.3 de la Constitución.

TERCERO.- Ampliaciones del plazo de enmiendas.

La expiración del plazo de enmiendas previsto en el artículo 110.1 del Reglamento del Congreso se produjo el día 1 de octubre de 2018. La Mesa de la Cámara acordó la prórroga de dicho plazo, hasta el 5 de octubre de 2018, de conformidad con lo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso. Posteriormente, la Mesa ha venido acordando sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas, en la forma siguiente:

1. Acuerdo de la Mesa de 28 de septiembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 5 de octubre de 2018).
2. Acuerdo de la Mesa de 5 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 9 de octubre de 2018).
3. Acuerdo de la Mesa de 9 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 16 de octubre de 2018).

4. Acuerdo de la Mesa de 16 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 19 de octubre de 2018).
5. Acuerdo de la Mesa de 19 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 23 de octubre de 2018).
6. Acuerdo de la Mesa de 23 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 26 de octubre de 2018).
7. Acuerdo de la Mesa de 26 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas a la totalidad y al articulado hasta el 30 de octubre de 2018).
8. Acuerdo de la Mesa de 30 de octubre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 2 de noviembre de 2018).
9. Acuerdo de la Mesa de 2 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 6 de noviembre de 2018).
10. Acuerdo de la Mesa de 6 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 13 de noviembre de 2018).
11. Acuerdo de la Mesa de 13 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 16 de noviembre de 2018).
12. Acuerdo de la Mesa de 16 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 20 de noviembre de 2018).
13. Acuerdo de la Mesa de 20 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 23 de noviembre de 2018).
Acuerdo de la Mesa de 23 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 27 de noviembre de 2018).
14. Acuerdo de la Mesa de 27 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 30 de noviembre de 2018).
15. Acuerdo de la Mesa de 30 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 4 de diciembre de 2018).
16. Acuerdo de la Mesa de 4 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2018).
17. Acuerdo de la Mesa de 11 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 14 de diciembre de 2018).
18. Acuerdo de la Mesa de 14 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 18 de diciembre de 2018).
19. Acuerdo de la Mesa de 18 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 21 de diciembre de 2018).
20. Acuerdo de la Mesa de 21 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de diciembre de 2018).
21. Acuerdo de la Mesa de 26 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 5 de febrero de 2019).
22. Acuerdo de la Mesa de 5 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 8 de febrero de 2019).

23. Acuerdo de la Mesa de 8 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 12 de febrero de 2019).
24. Acuerdo de la Mesa de 12 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 15 de febrero de 2019).
25. Acuerdo de la Mesa de 15 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 19 de febrero de 2019).
26. Acuerdo de la Mesa de 19 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 22 de febrero de 2019).
27. Acuerdo de la Mesa de 22 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de febrero de 2019.

Por tanto, se han producido un total de veintisiete ampliaciones del plazo de enmiendas inicialmente fijado por la Mesa en el momento de la admisión a trámite del Proyecto de Ley.

Así, el relato expuesto pone de manifiesto la existencia de una actividad reiterada de ampliación del plazo de enmiendas a través de la cual se obstaculiza la actividad parlamentaria, impidiendo que la Cámara delibere y vote el texto del Proyecto de Ley, vulnerando de este modo la efectividad del artículo 23.2 de la Constitución en relación con el artículo 23.1.

CUARTO.- Otras iniciativas legislativas bloqueadas

El uso abusivo y fraudulento de la facultad de ampliación de plazos de enmiendas ha sido una constante en la actividad de la Mesa de la Cámara durante la XII Legislatura, suponiendo una continua vulneración de los derechos del Grupo parlamentario recurrente. Así, por ejemplo, respecto de las siguientes iniciativas legislativas:

- 122/86, Proposición de Ley de derogación del plazo máximo previsto para la instrucción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (62 ampliaciones)
- 122/25, Proposición de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (61 ampliaciones)
- 122/239, Proposición de Ley Orgánica de regulación de la eutanasia, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (18 ampliaciones)
- 122/269, Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (14 ampliaciones)
- 121/32, Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor (procedente del Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre) (17 ampliaciones)

- 122/109, Proposición de Ley por la que se modifica el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores, para incluir la obligación de registrar diariamente e incluyendo el horario concreto de entrada y salida respecto de cada trabajador, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (48 ampliaciones)

Ante la actitud persistente de bloqueo desarrollada por la Mesa del Congreso, han sido muchas las quejas puestas de manifiesto por los Grupos Parlamentarios. Entre otras:

En la reunión de la Junta de Portavoces de 12 de septiembre de 2017, el Sr. Esteban (PNV) recordó que en la presente legislatura aún no se había adoptado un Acuerdo de la Mesa relativo a su criterio sobre la extensión del plazo de presentación de enmiendas, y que tal acuerdo ha de adoptarse con la participación de la Junta de Portavoces. Señaló también el Sr. Esteban que, en Legislaturas precedentes, este asunto sí había sido sometido a debate en la Junta de Portavoces (entre otras, reuniones de 13 de octubre de 2004 y 2 de julio de 2008), llamando también la atención además al hecho de que ésta era la posición manifestada por cinco de los siete Grupos Parlamentarios.

También podemos referirnos a las declaraciones de la Sra. Elizo (Unidos Podemos), que manifestó su deseo de que la Mesa fijase su posición sobre las ampliaciones de plazos de presentación de enmiendas, exponiendo que a su juicio la Mesa debería hacer frente a la situación de prórroga sistemática de tales plazos, que bloqueaba el normal ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales. Se sumó a su planteamiento la Sra. Navarro (Grupo Socialista). Ambas manifestaciones contenidas en el Acuerdo de la Mesa de 13 de febrero de 2018.

QUINTO.- Propuesta para adoptar criterio sobre plazos de enmiendas

En septiembre de 2017, y mediante escrito núm. de expte. 025/000312/0000, los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, de Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto, formularon a la Mesa del Congreso una propuesta de acuerdo para fijar un criterio respecto a las ampliaciones de los plazos de enmiendas. Dicha propuesta no resultó en la fijación, por parte de la Mesa, y a diferencia de lo que viene siendo costumbre parlamentaria, de criterios claros *ex ante* acerca de cómo procedería en adelante respecto de las solicitudes de ampliación de plazos de enmiendas. A la fecha de presentación del presente recurso de amparo, tales criterios no han sido aún acordados.

SEXTO.- Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso

Con fecha de 30 de junio de 2017 el Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso presentó la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados

sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas (410/000008). La iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso con fecha de 30 de octubre de 2018, por 178 votos a favor y 163 votos en contra.

La Proposición de reforma incorpora un criterio similar al ya utilizado en otras legislaturas, para dar seguridad y previsibilidad a la tramitación de las iniciativas y evitar las dilaciones injustificadas en la aprobación por el Congreso de proyectos y proposiciones de ley. Según su exposición de motivos, la Proposición de reforma responde al hecho de que, a diferencia de lo sucedido en anteriores legislaturas, en ésta la Mesa se ha negado a adoptar criterios que, con carácter general, condicione la concesión de prórroga en los plazos de presentación de enmiendas a que así lo solicitaran un número de grupos parlamentarios que representaran a la mayoría de los diputados, de forma que se garantizaba que dichas prórrogas respondían a la voluntad mayoritaria de la Cámara.

En el debate de toma en consideración de esta Proposición (Diario de Sesiones del Congreso núm. 161, de 30 de octubre de 2018, págs. 9-18), se manifestó lo siguiente:

- Grupo Parlamentario Socialista (Diputado Simancas Simancas): «Estamos proponiendo que la minoría que forman PP y Ciudadanos (...) deje de contar con el instrumento antidemocrático de bloquear la producción legislativa de esta Cámara a base de la ampliación sucesiva, interminable, arbitraria y partidista en los plazos de ampliación de enmiendas». «En estos momentos, señorías, tenemos más de cuarenta iniciativas de ley bloqueadas en el trámite de enmiendas a la totalidad y al articulado por la minoría PP-Ciudadanos».
- Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) (Diputado Legarda Uriarte): «Se pretende poner fin a una argucia legal –de esa manera se la describe- que hace que determinadas iniciativas, molestas para ciertos grupos parlamentarios por causas diversas, en función de su momento y contenido, no se tramiten, condenándolas al ostracismo político, y también a los grupos parlamentarios que desearían ver cumplido legítimamente todo el tránsito legislativo, a fin de poder expresar el pluralismo político, concurrir a la manifestación de la voluntad popular, y ser instrumento para la participación política, como representación libremente elegida por la ciudadanía. Urge pues reformar nuestro Reglamento para poner fin a esta práctica que consideramos que vulnera la esencia del parlamentarismo, y que no es solo un prurito teórico, sino que ha tenido reiterada manifestación en esta XII Legislatura».
- Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea (Diputada Elizo Serrano): «En esta legislatura se han aprobado unas 23 leyes de las 290 proposiciones presentadas. Esto, que representa apenas un tímido 8% de las iniciativas, quiere decir que la inmensa mayoría de las propuestas no se votan ni se debaten. El abuso de la prórroga indefinida, que bloquea la acción legislativa del Congreso, es un recorte a la calidad democrática del sistema español y está respaldado por los grupos conservadores de esta Cámara. El bloqueo parlamentario demuestra cómo una

minoría instrumentaliza los mecanismos institucionales para invisibilizar los avances propuestos por la mayoría de esta Cámara. Las prórrogas de enmiendas infinitas son una práctica de filibusterismo parlamentario que, utilizada espuriamente, acaba con el juego de mayorías y minorías y que coarta la actividad de esta Cámara y de su pluralismo político. Evidente es que esta prórroga eterna tiene como finalidad llevar las proposiciones de ley en plazo de enmiendas hasta la finalización de la legislatura, cuando decaerán todas las iniciativas que no se hayan aprobado. Este es un gesto sostenido, en consonancia con la estrategia de crispación y frustración política que hemos advertido durante toda esta legislatura. Tenemos una mayoría en órganos de esta Cámara que no se corresponde con la realidad social ni la composición del Pleno; sin embargo, está bloqueando la potestad legislativa del Congreso de los Diputados. Les pedimos a esta mayoría la no utilización de herramientas parlamentarias de forma partidista y que no tengan miedo a los instrumentos y mayorías parlamentarias; que dejen paso a la participación y a la negociación política frente al caciquismo. La realidad parlamentaria ha cambiado de forma permanente y ya no sirve de nada atrincherarse provocando la parálisis legislativa. Esa parálisis mina el ejercicio del derecho fundamental a la participación política directa de la ciudadanía y es un claro ejemplo del construir de todos versus el obstruir de pocos».

FUNDAMENTOS DE DERECHO

- Fundamentos de Derecho procesales –

PRIMERO.- Jurisdicción y competencia

La jurisdicción para el conocimiento de los recursos de amparo que, como el presente, se fundamentan en la violación de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución, la tiene el Tribunal Constitucional, en virtud de los artículos 53.2 y 161.1.b) de la misma y artículo 2.1.b) LOTC, y corresponde su conocimiento a la Sala a la que por turno se reparta [artículos 12 y 48 LOTC].

SEGUNDO.- Actos objeto del recurso

Según el art. 42 LOTC, pueden ser objeto de recurso de amparo «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos», siempre que los mismos «sean firmes». Este recurso satisface ambos requisitos.

En primer lugar, el presente recurso de amparo tiene por objeto varios actos sin valor de ley emanados de un órgano de las Cortes Generales, como son los siguientes

Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, por los que se acuerda la prórroga del plazo de enmiendas al Proyecto de ley al que se refiere este recurso de amparo:

1. Acuerdo de la Mesa de 27 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 23 de noviembre de 2018).
2. Acuerdo de la Mesa de 30 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 4 de diciembre de 2018).
3. Acuerdo de la Mesa de 4 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2018).
4. Acuerdo de la Mesa de 11 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 14 de diciembre de 2018).
5. Acuerdo de la Mesa de 14 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 18 de diciembre de 2018).
6. Acuerdo de la Mesa de 18 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 21 de diciembre de 2018).
7. Acuerdo de la Mesa de 21 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de diciembre de 2018).
8. Acuerdo de la Mesa de 26 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 5 de febrero de 2019).
9. Acuerdo de la Mesa de 5 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 8 de febrero de 2019).
10. Acuerdo de la Mesa de 8 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 12 de febrero de 2019).
11. Acuerdo de la Mesa de 12 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 15 de febrero de 2019).
12. Acuerdo de la Mesa de 15 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 19 de febrero de 2019).
13. Acuerdo de la Mesa de 19 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 22 de febrero de 2019).
14. Acuerdo de la Mesa de 22 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de febrero de 2019.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha interpretado el requisito de firmeza como la exigencia de «que se agoten previamente, *y siempre que existan*, las vías intraparlamentarias de impugnación» (por todas, STC 33/2010, FJ 2). El presente recurso tiene por objeto varios acuerdos de prórroga de plazos adoptados de acuerdo con lo previsto art. 91.1 del Reglamento del Congreso. Este tipo de acuerdos no es susceptible de reconsideración, puesto que, según el art. 31.2 del Reglamento del Congreso, únicamente pueden ser objeto de este tipo de recurso las decisiones adoptadas por la Mesa «en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4.

y 5. del apartado anterior», ninguno de los cuales se refiere a la facultad de ampliar o reducir plazos que la Mesa deriva del art. 91.1 del Reglamento del Congreso. Dado que el Reglamento del Congreso no prevé ningún otro recurso específico contra las decisiones adoptadas en ejercicio de dicha facultad, no cabe duda de que la inexistencia de vías intraparlamentarias de impugnación determina la firmeza de los acuerdos impugnados. Y como es sabido en la Cámara no existe un sistema de recursos contra las decisiones de la Mesa, más allá de la vía prevista en el artículo 31.2 del Reglamento respecto de las decisiones tomadas al amparo de los apartados 4 y 5.

TERCERO.- Legitimación activa

Los Diputados otorgantes del poder y solicitantes del amparo están legitimados para promover este recurso en virtud del artículo 46.1 de la LOTC, al ser las personas directamente afectadas por las resoluciones que se recurren, ya que los Acuerdos objeto del recurso vulneran su derecho fundamental previsto en el artículo 23.2 de la Constitución y, por conexión, el artículo 23.1 de la Constitución.

Por su parte, doña Adriana Lastra Fernández ostenta la legitimación derivada de su representación y capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional por su condición de Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados. Dicha capacidad procesal es una cuestión reconocida de forma pacífica por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional [entre otras, en las SSTC 81/1991; 4/1992; y 177/2002].

El hecho de que los derechos del artículo 23 de la Constitución pertenezcan al ciudadano no ha impedido que el Tribunal Constitucional reconozca interés legítimo suficiente a los partidos políticos [SSTC 53/1982 y 35/1985] y a los grupos parlamentarios [SSTC 81/1991; 177/2002; 361/2006; y 74/2009] para, por la vía del recurso de amparo, reclamar el respeto de tales derechos fundamentales. Ello es coherente con la flexibilidad procesal con que el Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no solo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos. Asimismo, con frecuencia, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un Grupo parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros [SSTC 4/1992; 95/1994; 41/1995, y 118/1995].

CUARTO.- Representación y defensa

Los solicitantes del amparo comparecen ante el Tribunal representados por procurador y bajo la dirección de letrado, cumpliendo lo que exige el artículo 81.1 LOTC.

QUINTO.- Formulación del recurso en plazo

El recurso se interpone dentro del plazo de tres meses a contar desde la firmeza de los actos recurridos, al amparo de lo que dispone el artículo 42 LOTC.

SEXTO.- Pretensión que se deduce

Se pretende del Tribunal Constitucional el otorgamiento del amparo, en virtud de lo que prevén los artículos 53 y 55 LOTC y, en consecuencia:

- a) La declaración de nulidad, por violación de los derechos reconocidos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución Española, de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados que son objeto del presente recurso de amparo, a saber:
 - 1. Acuerdo de la Mesa de 27 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 30 de noviembre de 2018).
 - 2. Acuerdo de la Mesa de 30 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 4 de diciembre de 2018).
 - 3. Acuerdo de la Mesa de 4 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2018).
 - 4. Acuerdo de la Mesa de 11 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 14 de diciembre de 2018).
 - 5. Acuerdo de la Mesa de 14 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 18 de diciembre de 2018).
 - 6. Acuerdo de la Mesa de 18 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 21 de diciembre de 2018).
 - 7. Acuerdo de la Mesa de 21 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de diciembre de 2018).
 - 8. Acuerdo de la Mesa de 26 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 5 de febrero de 2019).
 - 9. Acuerdo de la Mesa de 5 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 8 de febrero de 2019).
 - 10. Acuerdo de la Mesa de 8 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 12 de febrero de 2019).
 - 11. Acuerdo de la Mesa de 12 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 15 de febrero de 2019).
 - 12. Acuerdo de la Mesa de 15 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 19 de febrero de 2019).
 - 13. Acuerdo de la Mesa de 19 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 22 de febrero de 2019).
 - 14. Acuerdo de la Mesa de 22 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de febrero de 2019.
- b) El reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, en los términos legalmente previstos, que se reconoce en el artículo 23.2 de la Constitución. En

consonancia con ello, también el reconocimiento del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

-Fundamentos de Derecho Sustantivos-

PRIMERO.- ESPECIAL TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL

A. Planteamiento

La LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, dispone en su artículo 49.1 *in fine* que en las demandas de amparo ha de justificarse la concurrencia de la especial trascendencia constitucional, siendo este un requisito indispensable para que se pueda entrar a valorar si procede o no el otorgamiento del amparo. Asimismo, el artículo 50 LOTC exige «*Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales*

Al tratarse de un amparo ejercitado por parlamentarios, resulta plenamente aplicable lo afirmado por el Tribunal Constitucional, entre otras muchas, en la STC 200/2014, FJ 2, en el sentido de que «*los amparos parlamentarios, ex art. 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los interna corporis acta, según la cual los actos parlamentarios de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias permanecen infiscalizables para los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del ius in officium por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra. »*

El concepto de especial trascendencia constitucional ha sido definido por la jurisprudencia constitucional. La STC 155/2009 sistematizó los supuestos que el propio Tribunal considera de “*especial trascendencia constitucional*”. Entre ellos, hay dos que resultan directamente aplicables al presente recurso de amparo, tal y como se justificará de inmediato:

- Cuando se trate de un recurso que plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 70/2009, de 23 de marzo; 174/2011, de 7 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; 160/2014, de 6 de octubre, FJ 1; 77/2015, de 27 de abril, FJ 1; 83/2016, de 28 de abril, FJ 2).
- Cuando se suscite un asunto que trascienda del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios (entre otros numerosos asuntos vid., por ejemplo, la STC 23/2015, de 23 de febrero, FJ 2).

B. El recurso plantea un problema de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional

El presente recurso satisface el requisito de la especial trascendencia constitucional porque plantea un problema relativo a un derecho fundamental susceptible de amparo constitucional sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional [SSTC 70/2009, de 23 de marzo; 174/2011, de 7 de noviembre, FFJJ 3 y 4; 191/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; 160/2014, de 6 de octubre, FJ 1; 77/2015, de 27 de abril, FJ 1; 83/2016, de 28 de abril, FJ 2]. En efecto, de ser admitido a trámite, el presente recurso permitirá al Tribunal Constitucional fijar el alcance de la potestad de la Mesa del Congreso de los Diputados de ampliar el plazo del trámite de enmiendas, una cuestión sobre la que no hay doctrina del Tribunal Constitucional, a pesar de la relevancia que tiene esta cuestión a la hora de delimitar algunas de las facultades que integran el núcleo del *ius in officium* de los parlamentarios – un derecho protegido por el art. 23 CE y susceptible de amparo constitucional –.

Existe doctrina constitucional sobre problemas cercanos, pero diferentes, al suscitado por el presente recurso. Por un lado, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cómo afectan al *ius in officium* de los parlamentarios otras potestades de las mesas parlamentarias, tales como las facultades de calificación de las iniciativas legislativas. En este contexto, el Tribunal Constitucional ha afirmado el carácter meramente técnico de las mesas parlamentarias y la improcedencia de que inadmitan, sobre la base de consideraciones de oportunidad política, las iniciativas planteadas por los parlamentarios, so pena de vulnerar el *ius in officium* de estos últimos [SSTC 118/1995, 38/1999, 40/2003, 200/2014, 108/2006, 212/2016, 10/2016, etc.].

De esta línea jurisprudencial se deduce que las Mesas de las Asambleas legislativas deben abstenerse de utilizar fraudulentamente sus funciones para bloquear, por razones de oportunidad política, las iniciativas legislativas que no sean de su agrado (que es, como veremos, lo que ha hecho la Mesa en el supuesto de autos, utilizando abusivamente para ello su potestad de ampliar el plazo de enmiendas). Sin embargo, el Tribunal Constitucional no ha tenido todavía ocasión de pronunciarse específicamente, en ninguno de estos asuntos, sobre el alcance de la potestad de las Mesas de ampliar

el plazo del trámite de enmiendas y su impacto sobre el *ius in officium* de los parlamentarios. Este es, precisamente, lo que se le pide en el presente recurso.

C. El asunto trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión por tener consecuencias políticas generales que pueden concurrir en determinados amparos parlamentarios

En el presente caso, la especial trascendencia constitucional se justifica también por el segundo de los motivos antes mencionados: la vulneración de los derechos fundamentales invocados tiene una enorme trascendencia por poder producir consecuencias políticas generales, en la medida en que afecta directamente a la tramitación de las iniciativas parlamentarias y, con ello, al funcionamiento normal del poder legislativo.

A pesar de la vocación de tutela subjetiva que caracteriza a los procesos constitucionales de amparo, que los diferencia de los procesos de control abstracto de constitucionalidad, ha de recordarse que el propio Tribunal Constitucional ha destacado recientemente que no es posible separar de manera estricta el análisis abstracto de los vicios de procedimiento legislativo y las eventuales vulneraciones de derechos de los parlamentarios derivados de ellas, pues la inobservancia de los derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los Diputados altera «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general» [SSTC 99/1987, FJ 1 a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, FJ 4; 84/2015, FJ 4; 213/2016, FJ 3, y 215/2016, FJ 5 b), entre otras].

En palabras del Tribunal Constitucional, «es función primordial de toda asamblea parlamentaria (...) representar a la ciudadanía; función que sólo se cumple si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran el ejercicio de los derechos y facultades de los parlamentarios, así como la participación no discriminatoria de todos sus representantes. Se asegura, con ello, el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables» [SSTC 109/2016, FJ 5, y 10/2018, FJ 5].

Esta doctrina constitucional resulta plenamente aplicable al asunto de que trae causa la presente demanda de amparo. La fijación de doctrina constitucional acerca de la posible vulneración del *ius in officium* cuando de manera reiterada y abusiva se acuerden ampliaciones de plazos de enmiendas desatendiendo el tenor literal del art. 91.2 RC presenta una trascendencia general evidente, no solo por la importancia misma que ostenta la fijación del contenido de todo derecho fundamental, sino también porque los derechos fundamentales de los representantes son, al mismo

tiempo, atribuciones del órgano representativo al que pertenecen. De la doctrina que fije el Tribunal en la resolución del presente recurso dependerá, en última instancia y en la práctica, hacer o no efectiva la faceta del *ius in officium* consistente en el derecho al debate y votación de los parlamentarios de una determinada iniciativa y, por otro lado, el derecho de los autores de una iniciativa legislativa a su tramitación.

SEGUNDO.- VULNERACIÓN DEL DERECHO AL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES REPRESENTATIVAS (ARTÍCULO 23.2 CE) EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES (ARTÍCULO 23.1 CE)

A. DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS

La presente demanda de amparo se fundamenta en la vulneración del *ius in officium* propio del cargo de parlamentario protegido por el artículo 23 de la Constitución. Dicha lesión resulta imputable a la actuación desarrollada por la Mesa en relación con la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (procedente del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto) (121/000026). En concreto, la actuación de la Mesa del Congreso a la que se imputa la lesión del artículo 23 CE consiste en la adopción de veintisiete decisiones sucesivas de ampliación del plazo para presentar enmiendas al articulado. Esta actuación ha supuesto la paralización de dicha iniciativa, privando a los recurrentes del derecho a la debida tramitación de la iniciativa legislativa, así como de la posibilidad de debatir y tomar posición sobre su contenido.

En concreto, se denuncia que esta actuación abusiva y obstrucciónista ha supuesto una vulneración del derecho al ejercicio de la función representativa parlamentaria que ostentan los diputados demandantes en virtud del artículo 23.2 CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido por el artículo 23.1 CE.

El artículo 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos a «acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes» y, conforme a reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, «no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» [SSTC 5/1983, FJ 3; 10/1983, FJ 2; 28/1984, FJ 2; 32/1985, FJ 3; 1/2015, FJ 3, entre otras].

El derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo del artículo 23.2 CE se invoca conjuntamente con el artículo 23.1 CE. Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, el derecho al ejercicio del cargo protegido por el artículo 23.2 CE resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición

de amparo se formula por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que «en tal supuesto, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE» [SSTC 161/1988, FJ 6; 205/1990, FJ 4; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3]. Así, existe «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» [SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 202/2014, FJ 3, entre otras muchas].

Se denuncia mediante la presente demanda de amparo, tal y como se desarrollará en los apartados siguientes, que la actuación de la Mesa ha lesionado estos artículos al realizar una interpretación abusiva y arbitraria de la posibilidad, recogida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, de prorrogar los plazos de presentación de enmiendas, vulnerando con ello tanto el derecho de los parlamentarios a la debida tramitación de las iniciativas como, específicamente, su derecho a debatir y tomar públicamente posición sobre las iniciativas planteadas ante el Congreso de los Diputados. Al bloquear abusivamente la tramitación de la iniciativa, la Mesa ha vulnerado el derecho de los demandantes (y del resto de Diputados de la Cámara) «a expresar su posición mediante el derecho de voto» [por todas, STC 361/2006, FJ 3, y STC 119/2011, FJ 9].

Además, ha de tenerse en cuenta que el supuesto de que trae causa esta demanda de amparo se refiere a la tramitación parlamentaria de un Proyecto de ley proveniente de la convalidación en el Pleno del Congreso de un Decreto-ley por una amplia mayoría de Diputados. No estamos, por lo tanto, ante una iniciativa legislativa de origen estrictamente gubernamental, a pesar de su denominación –procedente del artículo 86.3 CE– como “proyecto de ley”. Por el contrario, se trata de una iniciativa cuya tramitación parlamentaria ha sido impulsada por una pluralidad de grupos parlamentarios a través de su votación en el Pleno, lo cual la aleja de la figura del proyecto de ley, pues no es el Gobierno el que ha decidido su tramitación parlamentaria. Ha sido la propia Cámara, la que en uso de la facultad prevista en el artículo 86 de la Constitución, acuerda que el Decreto-ley remitido por el Gobierno y convalidado, inicie su tramitación de acuerdo con las normas del procedimiento legislativo. Por ello, ha de entenderse que la actuación obstrucciónista de la Mesa del Congreso ha lesionado también el derecho a la iniciativa legislativa de los demandantes. Y ello en la medida en que el derecho a la iniciativa legislativa no solo comprende la facultad de presentar iniciativas legislativas, sino también la de obligar a la Cámara a que «se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración» [STC 124/1995, FJ 3; STC 94/2018, FJ 4; STC 139/2018, FJ 4].

Las lesiones que se invocan resultan especialmente evidentes si se tiene en cuenta de que forma parte del *ius in officium* vulnerado el derecho a la tramitación urgente de la iniciativa, tal y como se deriva del artículo 23.2 de la Constitución en conexión con el artículo 86.3 de la Constitución, que ordena que cuando las Cortes acuerden la tramitación de un Real Decreto-ley como un proyecto de ley, la tramitación se realizará a través del procedimiento de urgencia.

B. CANON DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

B.1. Contenido del *ius in officium*

A los efectos del presente recurso, resulta necesario tomar en consideración la doctrina constitucional preexistente acerca del contenido del llamado *ius in officium*, esto es, el «conjunto de facultades que identifican la labor del representante y que, junto con el derecho a permanecer, forman el estatuto del parlamentario» [por todas, SSTC 37/1985; 36/1990; 74/2009], cuyo contenido general se traduce en que los representantes se mantengan en sus cargos «sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» [SSTC 32/1985 y 161/1988, entre otras]. En particular, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros [STC 39/2008, FJ 5].

Como se deriva del inciso final del artículo 23.2 CE, el derecho al ejercicio del cargo representativo constituye un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los Reglamentos de las Cámaras, «a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren» [SSTC 161/1988; 38/1999; 107/2001; 36/2014, FJ 5; 11/2017, FJ 3].

Sin embargo, que el artículo 23.2 CE recoja un derecho fundamental de configuración legal no conlleva que cualquier infracción del estatuto del parlamentario en la Cámara representante por sí sola una lesión del derecho fundamental. El Tribunal Constitucional ha insistido en que «sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si 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 representantes» [por todas, SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 39/2008, FJ 5; 23/2015, FJ 3].

Los derechos y facultades sobre los que se apoya esta demanda pertenecen, sin ninguna duda, al núcleo de la función representativa parlamentaria.

Por una parte, el *ius in officium* es ante todo un derecho al procedimiento de tramitación parlamentaria legalmente establecido. Por ello, tienen relevancia constitucional los vicios de procedimiento que alteran de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras [STC 176/2011, FJ 2.d)], que es precisamente lo que sucede en el caso de que trae causa el presente recurso de amparo. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha destacado recientemente que no es posible separar de manera estricta el análisis abstracto de los vicios de procedimiento legislativo y las eventuales vulneraciones de derechos de los parlamentarios derivados de ellas, pues la inobservancia de los derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados altera «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general» [SSTC 99/1987, FJ 1 a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, FJ 4; 84/2015, FJ 4; 185/2016, FJ 5 b); 213/2016, FJ 3, y 215/2016, FJ 5 b), entre otras].

De otro lado, el *ius in officium* también comprende el derecho a la deliberación y al voto. En la STC 361/2006, FJ 3, el Tribunal Constitucional declaró que «no parece que puedan plantearse dudas sobre el hecho de que el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran el *ius in officium* de los mismos. No ha habido, hasta ahora, un pronunciamiento claro al respecto, pero dicha pertenencia se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho voto, ejercicio con el que manifiesta su postura en los acuerdos de las Asambleas».

Finalmente, forma también parte esencial del núcleo de la función representativa parlamentaria el derecho a la iniciativa legislativa [STC 124/1995, FJ 3; STC 38/1999, FJ 3; STC 40/2003, FJ 3]. Como se ha indicado más arriba, este derecho ha sido lesionado aquí, por provenir el impulso para la tramitación parlamentaria de la iniciativa en cuestión de una decisión adoptada por el Pleno del Congreso en la votación sobre la convalidación de un Decreto-ley (el Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto). El artículo 86.3 CE establece que, durante el plazo de los treinta días siguientes a la promulgación de los Decretos-leyes, «las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia». Esta previsión constitucional es el origen de la denominación como “proyectos de ley” de las iniciativas legislativas procedentes de Decretos-leyes. Sin embargo, de la misma se deriva también que el impulso para la tramitación parlamentaria de estas iniciativas corresponde a las Cortes, y no al Gobierno. En este sentido, los parlamentarios que impulsan, mediante su votación en el Pleno del Congreso, la tramitación urgente de la iniciativa al amparo del artículo 86.3 CE están ejercitando su derecho a la iniciativa legislativa. Son ellos quienes, por usar una expresión gráfica, «asumen» el inicio de la tramitación de la iniciativa. Precisamente por este motivo no es posible que el Gobierno retire “proyectos de ley” que proceden de Decretos-leyes convalidados, de la misma manera que no es posible la retirada de proposiciones de ley por parte de su proponente una vez que éstas han sido tomadas en consideración por el Pleno de la Cámara (artículo 129 del Reglamento del Congreso).

Respecto del derecho a la iniciativa legislativa ha de recordarse, en particular, la doctrina constitucional a cuyo tenor «toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado este, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 C.E.» [STC 38/1999, FJ 3]. La iniciativa legislativa supone «un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el Pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura (...)» [STC 124/1995, FJ 3; STC 94/2018, FJ 4; STC 139/2018, FJ 4].

B.2. El trámite de enmiendas

El trámite de enmiendas es una fase del procedimiento legislativo contemplada en los Reglamentos de Congreso y de Senado, y que encuentra también reflejo en el texto de la Constitución. Su regulación varía dependiendo, fundamentalmente, de la Cámara legislativa de que se trate y de su alcance (enmiendas a la totalidad o enmiendas al articulado). En adelante se hará referencia a las enmiendas a Proyectos de Ley en el Congreso de los Diputados, por ser las controvertidas en el presente recurso de amparo.

Según reiterada doctrina jurisprudencial, la facultad de presentar enmiendas a las iniciativas legislativas que se someten al Congreso también forma parte del núcleo de la función representativa protegida por el *ius in officium* de los parlamentarios. Así, el Tribunal Constitucional ha declarado que «no cabe duda alguna de que la facultad de presentar enmiendas al articulado de los Proyectos de Ley corresponde, con los requisitos reglamentariamente establecidos, a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados que en los mismos se integran y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función legislativa y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» [ATC 118/1999].

Sin embargo, la facultad de presentar enmiendas no es un derecho absoluto. Dejando de lado algunos límites específicos, que únicamente son aplicables en relación con algunas iniciativas específicas (como las materias objeto de delegación legislativa: art. 84 CE) o con algunas enmiendas determinadas (como las que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, que están sujetas a conformidad del Gobierno: art. 134.6 CE), es necesario destacar los dos principales límites a los que está sujeto, con carácter general, el derecho de los parlamentarios a presentar enmiendas: un límite sustantivo y un límite temporal.

En primer lugar, «ha de existir (...) entre la enmienda y el texto enmendado una necesaria conexión material o, en otras palabras, como viene caracterizando la

doctrina aquel requisito, una relación de homogeneidad, que no de identidad, de objeto» [ATC 118/1999], FJ4]. Esta exigencia «es inherente al carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado» [ATC 118/1999], FJ4]. Así, dado que «la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa (...) no caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma» [SSTC 119/2011, 136/2011, 209/2012, 234/2012].

En segundo lugar, el derecho a plantear enmiendas está sujeto a plazo. Según el artículo 110 del Reglamento del Congreso, «publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión». La voluntad del Reglamento de limitar el trámite de enmiendas a un plazo breve existe también en el caso de las proposiciones de ley, pues el artículo 110 también es aplicable a éstas. Así resulta del artículo 126.5 del Reglamento del Congreso, según el cual, una vez se produzca la toma en consideración, «la proposición seguirá el trámite previsto para los proyectos de ley».

Además, en el caso al que se refiere la presente demanda de amparo (el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 52/2007), el día 13 de septiembre de 2018 el Pleno del Congreso de los Diputados acordó la tramitación por vía de urgencia. La aplicación del procedimiento de urgencia es, en este tipo de casos, de relevancia máxima, pues se trata de una decisión que viene directamente impuesta por el artículo 86.3 de la Constitución. A su vez, la urgencia supone, por imperativo del artículo 94 del Reglamento del Congreso, la agilización del procedimiento, lo cual se plasma en la exigencia de que «los plazos tendrán una duración de la mitad de los establecidos con carácter ordinario».

B.3. La facultad de la Mesa de ampliar el plazo de enmiendas

En principio, y como ya hemos señalado, la duración del trámite de enmiendas es de quince días (art. 110 RC, *supra*); en este caso, por ser la tramitación urgente, ese plazo es de la mitad (art. 94 del Reglamento del Congreso).

Sin embargo, ha de recordarse que el Reglamento del Congreso atribuye a la Mesa funciones de organización del trabajo parlamentario (artículo 31.1.1º y 6º). Una de las manifestaciones específicas de esta función es el artículo 91 del Reglamento de la Cámara, que faculta a la Mesa para «acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en este Reglamento».

Ahora bien, esto no puede interpretarse en ningún caso como la atribución a la Mesa de una “facultad discrecional e ilimitada” para ampliar los plazos de enmiendas, frente a la que no cabe control alguno. Y ello por los tres motivos siguientes, sólidamente establecidos en la jurisprudencia constitucional.

- i. En primer lugar, la Mesa no puede basarse en motivos de oportunidad política (como el deseo de la mayoría de sus miembros de dilatar en el tiempo la tramitación de determinadas iniciativas) al acordar las prórrogas del plazo de

enmiendas, pues ello contravendría la jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza meramente técnica de las funciones de las Mesas parlamentarias y sobre la consiguiente improcedencia de que éstas lleven a cabo «juicios de oportunidad política». El Tribunal Constitucional ha reiterado que «el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública» [STC 200/2014, FJ 4]. Por ello, el Tribunal Constitucional ha señalado que es conforme con la Constitución la atribución a las Mesas parlamentarias de funciones de control formal «siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria» [STC 200/2014, FJ 4]. En consecuencia, «la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada (...)» ya que en ese caso «dejaría de obrar como un órgano de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara», lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE [SSTC 124/1995 y 10/2016, entre otras].

La aplicación de esta jurisprudencia a un caso como el de autos implica que la Mesa no puede administrar su facultad de ampliar plazos de enmiendas sobre la base de criterios de oportunidad política, tales como la voluntad de los partidos que controlan la Mesa de impedir que ciertas iniciativas lleguen a un Pleno cuya mayoría la ostentan partidos de un signo político distinto. Si lo hiciese, estaría usurpando las funciones del Pleno, que es el único órgano facultado para rechazar, por consideraciones de oportunidad política, la tramitación de una iniciativa, contando para ello con tres mecanismos: el rechazo a la toma en consideración (proposiciones de ley), la aceptación de una enmienda a la totalidad de devolución (proyectos de ley), o el rechazo a la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia (proyectos de ley provenientes de decretos-leyes). La consecución de este fin por cualquier otra vía, incluida la ampliación continua del plazo de enmiendas, supone un acto de obstrucción parlamentario contrario al artículo 23 de la Constitución, y realizado a través del ejercicio fraudulento de la mencionada facultad de prórroga.

- ii. En segundo lugar, la interpretación de la facultad de la Mesa de ampliar el plazo de enmiendas como una “facultad discrecional e ilimitada” se opondría al principio de equilibrio entre la mayoría y la minoría que debe gobernar los procedimientos legislativos. En palabras del Tribunal Constitucional, «es función primordial de toda asamblea parlamentaria (...) representar a la ciudadanía; función que sólo se cumple si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que,

integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran el ejercicio de los derechos y facultades de los parlamentarios, así como la participación no discriminatoria de todos sus representantes. Se asegura, con ello, el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables» [SSTC 109/2016, FJ 5, y 10/2018, FJ 5].

Así, una interpretación de la ampliación de plazos de enmiendas como facultad libre e incondicionada de la Mesa permitiría a los grupos que cuentan con presencia mayoritaria en la Mesa administrar a su antojo los tiempos parlamentarios y utilizarlos para obstruir las iniciativas planteadas por el resto de Grupos políticos. Con ello se estaría permitiendo a las Mesas obstaculizar las iniciativas promovidas por las opciones políticas diferentes a las que controlan la propia Mesa y, en consecuencia, impedir «la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyo efecto representativo ante los electores se cumple con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere», lo cual sería contrario a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional [STC 124/1995, FJ 3].

Como hemos señalado en el apartado anterior, los únicos cauces que pueden utilizar las mayorías parlamentarias para impedir la tramitación de una iniciativa legislativa son el rechazo a la toma en consideración de las proposiciones de ley, la aceptación de enmiendas a la totalidad de devolución de los proyectos de ley, y el rechazo a la tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia de los decretos-leyes tras su convalidación. El único órgano competente para tomar estas decisiones es el Pleno. La consecución de este fin por la Mesa supone una usurpación de las funciones del Pleno y una utilización fraudulenta de las funciones de organización del trabajo parlamentario que le atribuyen la Constitución y el Reglamento de la Cámara.

- iii. En tercer lugar, interpretar la facultad de la Mesa de ampliar el plazo de enmiendas como una “facultad discrecional e ilimitada” supondría desconocer la obligación que tiene dicha Mesa de respetar los derechos fundamentales de todos los parlamentarios, y no sólo de aquéllos que actúan en ejercicio del derecho de enmienda. En efecto, la fuerza vinculante de los derechos fundamentales para todos los poderes públicos implica, en el caso que nos ocupa, que la Mesa ha de tener en debida consideración las distintas facetas del derecho fundamental del artículo 23 CE que están en juego en cada momento en que se valora si ampliar o no el plazo de enmiendas. Así, frente al derecho de enmienda se encuentra el derecho de todos los miembros de la Cámara a la tramitación de la iniciativa a través del procedimiento debido, así como a pronunciarse sobre la misma mediante la deliberación y el voto. En el caso de las proposiciones de ley, así como de los Decretos-leyes cuya tramitación como proyectos es impulsada por el Pleno, además, frente al derecho de enmienda se encuentra el derecho de iniciativa

legislativa de los impulsores de la tramitación parlamentaria, que incluye el derecho a que la iniciativa sea debatida y votada.

A la hora de realizar esta ponderación entre las distintas facetas del *ius in officium*, la Mesa se encuentra vinculada por la Constitución y la correspondiente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, así como por lo previsto en el Derecho parlamentario –escrito y no escrito-. En este sentido, debe tener en cuenta los siguientes límites, que restringen la capacidad decisoria de la Mesa:

- a) Por una parte, el Reglamento del Congreso ha realizado ya la ponderación entre estas facetas del *ius in officium*, optando claramente por someter a plazos breves el derecho de enmienda (artículo 110) y de limitar los términos en que tales plazos pueden ser prorrogados (artículo 91). Como se señaló más arriba, estos preceptos prevén lo siguiente: (i) Un plazo de enmiendas de quince días; (ii) La posibilidad de la Mesa de acordar la prórroga o reducción de los plazos establecidos en el Reglamento, si bien que «salvo casos excepcionales las prórrogas no serán superiores a otro tanto del plazo». De todo ello resulta una clara voluntad de contención del trámite de enmiendas por parte del Reglamento del Congreso.
- b) Esta lectura restrictiva de las facultades de ampliación de plazos de la Mesa, presente tanto en el Reglamento del Congreso como en la práctica parlamentaria, se deriva también de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional atinente al carácter subordinado del derecho de enmienda respecto del derecho de iniciativa legislativa. Así resulta de la exigencia de conexión material entre las enmiendas y el texto enmendado, que se basa en la «distinta índole» del derecho de iniciativa legislativa y del derecho de enmienda [ATC 118/1999], de modo tal que el texto enmendado es el que fija «la materia y el objeto del procedimiento» [STC 176/2011]. Esta subordinación se deriva también del hecho de que las facultades de calificación de las mesas sean más amplias en relación con los escritos de enmiendas que respecto de los escritos de iniciativa [ATC 118/1999]. Es necesario señalar que esta subordinación se produce incluso cuando el autor de la iniciativa es el Gobierno. En efecto, también en relación con los Proyectos de ley el Tribunal Constitucional ha confirmado el «carácter subsidiario o incidental, por su propia naturaleza, de toda enmienda respecto al texto enmendado» [ATC 118/1999].
- c) Por lo demás, al decidir sobre las solicitudes de prórroga de los plazos de presentación de enmiendas la Mesa no puede desconocer las circunstancias que rodean a la tramitación de la iniciativa de que se trate, entre las que se encuentra, en su caso, la aplicación del procedimiento de urgencia. Y ello, en particular, si la decisión de tramitar la iniciativa de manera urgente ha sido adoptada por el órgano plenario de la Cámara y deriva de una previsión constitucional (artículo 86.3 CE), tal y como sucede cuando el Pleno decide en favor de la tramitación urgente como proyecto de ley de un decreto-ley.

C. APLICACIÓN AL CASO

La aplicación al supuesto de autos del canon de control expuesto en el apartado anterior conduce inexorablemente a la conclusión de que la sucesión reiterada de prórrogas del plazo de enmiendas por parte de la Mesa del Congreso, respecto del Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 52/2007, supone una vulneración de los derechos que ostentan los demandantes en virtud del artículo 23.2 CE y, como consecuencia de ello, vulnera también el artículo 23.1 CE. A través del ejercicio abusivo y arbitrario de la función que le atribuye el artículo 91 del Reglamento del Congreso, la Mesa ha bloqueado la tramitación parlamentaria de una iniciativa que había sido impulsada por la mayoría absoluta del Pleno de la Cámara en su sesión de 13 de septiembre de 2018.

La actuación lesiva que se denuncia mediante la presente demanda de amparo, compuesta por sucesivos acuerdos de prórroga respecto de una iniciativa legislativa específica, no constituye un hecho aislado, sino que es tan solo una manifestación de la actuación obstrucciónista de la Mesa del Congreso durante la presente legislatura, como muestran los numerosos ejemplos de iniciativas legislativas bloqueadas en trámite de enmiendas a que se ha hecho referencia en los Antecedentes de Hecho de la presente demanda. En efecto, la presencia mayoritaria en la Mesa de la Cámara de dos Grupos parlamentarios (Partido Popular y Ciudadanos) que, sin embargo, no alcanzan la mayoría absoluta en el Pleno, viene siendo aprovechada de manera antijurídica por aquéllos para impedir que ciertas iniciativas impulsadas por el resto de Grupos parlamentarios puedan completar su tramitación legislativa y lleguen a ser objeto de debate público y, en su caso, de aprobación por parte de los órganos representativos en cada caso competentes para ello (Pleno o Comisiones).

Los acuerdos de ampliación de plazos de enmiendas contra los que se dirige el presente recurso de amparo, así como los relativos a otras iniciativas legislativas – como las mencionadas en los Antecedentes de Hecho de la presente demanda– que han sido objeto de paralización por parte de la Mesa, son claramente contrarios al *ius in officium* en sus manifestaciones de derecho de iniciativa, de derecho a la debida tramitación parlamentaria de las iniciativas, y de derecho a la deliberación y voto. Y ello porque, según ha quedado indicado a lo largo de este escrito:

- La Mesa ha ejercitado su facultad de ampliación de plazos en atención a criterios de oportunidad política, como muestra la reiteración de acuerdos de prórroga que vienen a paralizar la tramitación de iniciativas provenientes de Diputados y Grupos de la izquierda. Esta práctica contradice la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que hasta la fecha ha delimitado el alcance de las funciones de las Mesas parlamentarias, atribuyéndoles un carácter estrictamente técnico, y no político.
- Como consecuencia de lo anterior, la Mesa ha impedido que los órganos verdaderamente representativos de la ciudadanía (Comisión con competencia legislativa plena, en este caso) participen, deliberen y voten. Y lo ha hecho, además, contradiciendo abiertamente la voluntad de la mayoría plenaria, que en votación de 13 de septiembre había impulsado por una amplísima mayoría la

tramitación de la iniciativa como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

- La Mesa no ha tomado en debida consideración el derecho de iniciativa de los impulsores de la tramitación parlamentaria, ni el derecho a la debida tramitación de las iniciativas, ni el derecho a la deliberación y voto. Por el contrario, frente a estas facetas del *ius in officium* se ha privilegiado de manera clara y desproporcionada la facultad de enmienda. Si bien cabe discutir acerca de cuántas ampliaciones del plazo de enmiendas son razonables y cuántas van más allá de lo necesario, el elevadísimo número de prórrogas que se han producido en este caso (un total de veintisiete) dan suficiente cuenta del carácter desproporcionado de la actuación de la Mesa.
- El elevado número de prórrogas concedidas para la presentación de enmiendas al Proyecto de ley (un total de veintisiete) contradice abiertamente la vocación restrictiva con que el Reglamento del Congreso configura al trámite de enmiendas (artículos 110 y 91).
- Asimismo, la desproporcionada ampliación del trámite de enmiendas en el supuesto de que trae causa la presente demanda de amparo es particularmente incongruente con la existencia de una declaración de urgencia que, además, fue activada por una mayoría amplísima en el Pleno de la Cámara y que, a diferencia de lo que sucede en otros supuestos de urgencia, constituye un imperativo directamente derivado de la Constitución (artículo 86.3 CE). Aunque la aplicación del procedimiento de urgencia no excluye per se la posibilidad de prorrogar los plazos previstos en el Reglamento del Congreso, resulta evidente que una ampliación continua del plazo de enmiendas va en contra de la finalidad que se persigue con la declaración de urgencia, que es, precisamente, la agilización del procedimiento legislativo.
- Muestra del filibusterismo parlamentario de la actuación lesiva contra la que aquí se recurre lo constituye el hecho de que la Mesa ha tenido múltiples ocasiones para corregir su actuación y, con ello, remediar la lesión que denunciamos, habiéndose negado sin embargo a ello sin aportar justificación alguna. Como consta en los Antecedentes de Hecho de la presente demanda de amparo, los Diputados recurrentes, así como parlamentarios de otros Grupos de la Cámara, han manifestado de forma reiterada a lo largo de esta legislatura su disconformidad con la práctica de ampliación de plazos de enmiendas de la Mesa. En septiembre de 2017 elevaron una propuesta a la Mesa para que ésta fijase criterios objetivos y *ex ante* acerca de cómo procedería en adelante en relación con las ampliaciones de enmiendas. Y en junio de 2017, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre limitación de las prórrogas de plazos de enmiendas a las iniciativas legislativas (410/000008). Aunque la iniciativa fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 30 de octubre de 2018 por 178 votos a favor y 163 votos en contra, la misma se encuentra en la actualidad

bloqueada, también, a través del artilugio de las sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas.

- La conjunción de todos estos elementos demuestra la arbitrariedad de la actuación de la Mesa del Congreso, que al acordar de manera reiterada la ampliación del plazo de enmiendas ha beneficiado injustificada y desproporcionadamente al derecho de enmienda con claro perjuicio y detrimento de las otras dimensiones del art. 23 CE. Resultado paradójico de todo ello es que una iniciativa impulsada por la mayoría absoluta del Pleno, cuya tramitación ha de ser urgente por imperativo de la propia Constitución (artículo 86.3 CE), se encuentra *de facto* bloqueada por el órgano de Gobierno de la Cámara, que –a diferencia del Pleno y de las Comisiones–. Iniciada la tramitación como Proyecto de ley el 13 de septiembre de 2018, han transcurrido más de cinco meses sin que la iniciativa haya siquiera culminado la fase de enmiendas. Fase de enmiendas cuya finalización, en principio, debería haberse producido el 1 de octubre de 2018, pero que sigue abierta a día de hoy, lo que significa que, en lugar de los quince días previstos en el artículo 110 del Reglamento del Congreso (que se reducían a ocho por la declaración de urgencia, ex artículo 94 del Reglamento), dicha fase de enmiendas se ha prolongado –por el momento– durante cinco meses.

En virtud de lo expuesto,

AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SUPLICA que, habiendo por presentado este escrito, con sus copias y los documentos que le acompañan, se sirva admitirlo y tenga por interpuesto recurso de amparo constitucional contra los siguientes Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de, por los que se acuerdan sucesivas ampliaciones del plazo de enmiendas al Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (procedente del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto).

1. Acuerdo de la Mesa de 27 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 23 de noviembre de 2018).
2. Acuerdo de la Mesa de 30 de noviembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 4 de diciembre de 2018).
3. Acuerdo de la Mesa de 4 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 11 de diciembre de 2018).
4. Acuerdo de la Mesa de 11 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 14 de diciembre de 2018).
5. Acuerdo de la Mesa de 14 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 18 de diciembre de 2018).
6. Acuerdo de la Mesa de 18 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 21 de diciembre de 2018).

7. Acuerdo de la Mesa de 21 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de diciembre de 2018).
8. Acuerdo de la Mesa de 26 de diciembre de 2018, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 5 de febrero de 2019).
9. Acuerdo de la Mesa de 5 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 8 de febrero de 2019).
10. Acuerdo de la Mesa de 8 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 12 de febrero de 2019).
11. Acuerdo de la Mesa de 12 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 15 de febrero de 2019).
12. Acuerdo de la Mesa de 15 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 19 de febrero de 2019).
13. Acuerdo de la Mesa de 19 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 22 de febrero de 2019).
14. Acuerdo de la Mesa de 22 de febrero de 2019, por el que se amplía el plazo de enmiendas al articulado hasta el 26 de febrero de 2019.

SUPLICA ASIMISMO que, previos los trámites preceptivos, dicte sentencia estimatoria, por la que otorgue el amparo solicitado y en su virtud:

- a) Declare la nulidad de los Acuerdos objeto de este recurso, por violación de los derechos reconocidos en los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución Española
- b) Reconozca el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, en los términos legalmente previstos, que se reconoce en el artículo 23.2 de la Constitución. En consonancia con ello, también el reconocimiento del derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

OTROSÍ DICE: Que por resultar necesarios para resolver sobre la presente demanda de amparo

SUPLICA DEL TRIBUNAL que tenga por presentados los siguientes documentos, que se acompañan a esta demanda:

- Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (procedente del Real Decreto-ley 10/2018, de 24 de agosto) (registrado con número 121/000026, tal y como fue publicada en el BOCG) y Acuerdo del Pleno del Congreso de 13 de septiembre de 2018, de convalidación

del Real Decreto-ley 10/2018 y de tramitación del mismo como Proyecto de ley por el procedimiento de urgencia [DOCUMENTO número 4].

- Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso [DOCUMENTO número 5].
- Sucesivos Acuerdos de ampliación del plazo de enmiendas aprobados por la Mesa del Congreso [DOCUMENTO número 6].

OTROSÍ DICE: Que por precisar los poderes que se acompañan para otros usos.

SUPLICA DEL TRIBUNAL que acuerde su desglose, dejando en el procedimiento testimonio suficiente de los mismos.

Es Justicia que pido en Madrid, a 26 de febrero de 2019

D. Alberto Cachinero Capitán

Cdo. 75379