

# COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 10/2024: LOS DECRETOS LEYES Y LA POSIBLE NECESIDAD DE ANTECEDENTES. EJECUCIÓN DEL PRINCIPIO DE *IUS IN OFFICIUM*<sup>1</sup>

COMMENT ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGEMENT 10/2024: DECREE-LAWS AND POSSIBLE NECESSITY OF PRECEDENTS. EXERCISE OF THE *IUS IN OFFICIUM* PRINCIPLE

Aratz Labaien Gorospe

Markel Zubiaga Iriarte

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Labaien Gorospe, A. y Zubiaga Iriarte, M. (2024). Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2024: los decretos leyes y la posible necesidad de antecedentes. Ejecución del principio de *ius in officium*. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5  
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.005>



## RESUMEN

El presente comentario jurisprudencial trata sobre la Sentencia 10/2024 del Tribunal Constitucional. El debate jurídico que da pie a la sentencia surgió a raíz de la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, pues en opinión de una diputada del Grupo Popular, el Gobierno no remitió la debida información al Congreso en relación con el real decreto ley. El Tribunal Constitucional valora en qué medida pudo haber afectado esta falta de información al *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias; más concretamente, se examina si la falta de informes técnicos, que habitualmente suelen

acompañar a los decretos leyes, puede acarrear una vulneración del *ius in officium*. Cabe destacar que el *ius in officium* puede estar en riesgo en dos momentos clave: a la hora de convalidar el decreto-ley por una parte y, por otra, al tramitar el decreto como un proyecto de ley. Ante esta situación, existe un debate notable entre lo que estrictamente exige la ley y lo que aconsejan los principios parlamentarios. El Tribunal Constitucional aboga por una solución positivista, pero sin ignorar del todo los principios. Finalmente, se incluye una breve reflexión sobre el efecto que esta sentencia ha podido tener en el equilibrio de poderes entre el legislativo y el ejecutivo.

<sup>1</sup> Artículo también disponible en euskera en <https://doi.org/10.47984/legal.2024.005>

## PALABRAS CLAVE

Tribunal Constitucional, *ius in officium*, decreto-ley, informes técnicos, división de poderes.

## LABURPENA

Konstituzio Auzitegiaren 10/2024 Epaia inguruko iruzkina da hau. 36/2020 Errege Lege Dekretuaren baliozkotzearen harira sortu zen epaiari bide eman zion gatazka. Talde Popularreko diputatu baten ustez, Gobernuak ez zuen aipatutako lege-dekretuaren inguruko nahikoa informaziorik igorri Kongresura lege-dekretua baliozkotzean. Epaia honetan, Konstituzio Auzitegiak aztertzen du informazio falta hori *ius in officium*aren aurkakoa ote den, eta zer neurritan. Zehatzago esanda, lege-dekretuei lotutako irizpen teknikoek, besteak beste Estatu Kontseiluaren, parlamentarien *ius in officium*ean izan dezaketen eraginaz mintzo da. Lege-dekretuek Kongresuan jarraitzen duten prozeduran aipatzekoa da parlamentarien *ius in officium*a zalantzan jar daitekeen bi une erabakigarri daudela. Batetik, lege-dekretuak baliozkotzen diren unea; eta bestetik, lege-dekretuak lege-proiektu gisa izapidetzen diren unea. Gatazka nabaria dago legeak zorrozki diotenaren eta printzipio parlamentarioen artean. Konstituzio Auzitegiak ikuspuntu positibista lehenesten du, baina printzipioak erabat alboratu gabe. Azkenik, epai horrek botere exekutibo eta lege-gilearen arteko oreka eta kontrapisuei nola eragiten dien hausnartzen da laburki.

## GAKO-HITZAK

Konstituzio Auzitegia, *ius in officium*, lege-dekretua, txosten teknikoak, botere banaketa.

## ABSTRACT

This commentary deals with the ruling 10/2024 of the Spanish Constitutional Court. The controversy underneath arose when a Government's decree had to be validated by Parliament. According to a deputy from the Popular Group, the Government failed to send all the necessary information related to the decree. The Constitutional Court assesses whether this lack of information would imply a violation of the *ius in officium* of parliamentary members. More specifically, the Court explains to what extent a lack of technical reports can affect the fundamental rights of deputies. It is worth mentioning that the *ius in officium* can run risk, particularly in two key moments. Firstly, when a law decree is validated. And secondly, when law decrees are brought under the rules of law-projects. There is a remarkable clash between what law strictly says, and what parliamentary principles recommend. The Constitutional Court leans towards a more positivist view, although not leaving the referred principles aside. Finally, a brief comment can be found on how this ruling has affected the checks and balances between the legislative and the executive.

## KEYWORDS

Constitutional Court, *ius in officium*, law decree, technical reports, division of powers.

---

## ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN
  - II. HECHOS Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. 1. Hechos. 2. Puntos de vista de las partes
  - III. DESCRIPCIÓN GENERAL: PRINCIPIO “*IUS IN OFFICIUM*” Y JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
  - IV. FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
  - V. ANÁLISIS DEL VOTO PARTICULAR
  - VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN
- BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La relación entre el poder ejecutivo y el legislativo es a menudo conflictiva. El Parlamento es quien constituye y sostiene al Gobierno, pero también es su riguroso auditor (Aja, 1984: 30-32). Últimamente vemos en nuestro entorno parlamentos cada vez más fragmentados. Esta fragmentación no debe entenderse en sentido negativo, ya que promueve el debate político y el acuerdo entre diferentes. Pero, en la misma medida, aumenta los choques entre el Gobierno y el Parlamento (Montilla Martos, 2023: 21-22). Uno de los ámbitos en los que se producen chispas por la fricción entre ambos poderes es, sin duda, el de los decretos leyes. Así ha sido históricamente y también lo es en la actualidad (Iglesia, 1997: 160-164).

Los decretos leyes son normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno y que tienen una vigencia de 30 días, aunque no tengan respaldo parlamentario alguno. Mediante los decretos leyes, se reconoce al Gobierno una función que en realidad corresponde al Parlamento, la función legislativa<sup>2</sup>. Sin embargo, no es del todo correcto pensar que los decretos leyes no son más que un instrumento de poder del Gobierno. Los decretos leyes deben ser convalidados por el Parlamento y, en caso contrario, el Gobierno puede quedar en una situación de debilidad política. Es decir, los decretos leyes son espadas de doble filo (Montilla Martos, 2023: 31-34). Por tanto, el carácter delicado de estas normas es innegable, ya que afectan directamente a los contrapesos y equilibrios entre poderes.

Por ello, resulta de sumo interés abordar la Sentencia 10/2024 del Tribunal Constitucional. De hecho, como veremos enseguida, con la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020, algunos parlamentarios consideraron que no habían podido cumplir adecuadamente sus funciones porque el Gobierno no había facilitado información suficiente sobre el decreto. Por tanto, ¿actuó el Gobierno de forma abusiva en el caso que nos ocupa? ¿Se puso en cuestión el equilibrio entre el legislador y el ejecutivo? ¿Qué dice concretamente el Tribunal Constitucional sobre las relaciones entre los poderes del Estado en el caso de los decretos leyes? Entre otras, el siguiente trabajo se encargará de responder a estas preguntas.

## II. HECHOS Y PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

### I. HECHOS

El 22 de diciembre de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto-ley 36/2020. Para la elaboración de este texto legal, el Gobierno utilizó tres dictámenes,

---

2 Véase. STC 137/2011, de 14 de septiembre de 2011: “[...] el art. 86 CE habilita, desde luego, al Gobierno para dictar, mediante real decreto-ley, normas con fuerza de ley, pero en la medida en que ello supone una sustitución del Parlamento por el Gobierno, constituye una excepción...”. FJ 4.

entre ellos el elaborado por el Consejo de Estado. Tras su aprobación por el Consejo de Ministros, el citado decreto ley fue remitido al Congreso<sup>3</sup>. Sin embargo, los dictámenes utilizados por el Gobierno para la elaboración del texto no se remitieron. No obstante, el Congreso convalidó el decreto ley el 28 de enero de 2021. Una vez aprobado, adopta la forma de proyecto de ley y se remite a la comisión correspondiente para su aprobación.

El 3 de febrero de 2021 una parlamentaria del Grupo Popular presentó un escrito de queja ante la presidenta del Congreso. En la queja se argumentaba que al real decreto ley le faltaba el dictamen del Consejo de Estado. El 4 de febrero la presidenta del Congreso rechazó su escrito de queja. El 5 de febrero, la parlamentaria del Grupo Popular presentó un segundo escrito que fue rechazado por la Mesa el 9 de febrero. A continuación, la diputada del Grupo Popular interpuso recurso de amparo contra los acuerdos de los días 4 y 9 de febrero.

Hay otros dos hechos a tener en cuenta: 1) el 3 de febrero, con la presentación del escrito de queja, la representante del Grupo Popular solicitó al Gobierno el dictamen del Consejo de Estado, por la vía del artículo 7 del Reglamento del Congreso<sup>4</sup>; y 2) se amplió hasta el 30 de mayo de 2023 el plazo para la presentación de enmiendas una vez que el Real Decreto-ley 36/2020 se empezó a tramitar como proyecto de ley.

## 2. PUNTOS DE VISTA DE LAS PARTES

La recurrente considera que los acuerdos de la presidenta del Congreso y de la Mesa vulneraron el *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias. Esta tesis se basa en dos argumentos. Por un lado, la resolución de 4 de febrero de la presidenta del Congreso interpretó los derechos de los parlamentarios y parlamentarias en sentido restrictivo. Porque, según la recurrente, el dictamen del Consejo de Estado no es preceptivo para la elaboración de decretos leyes y para su aprobación por el Congreso. Pero, si el Gobierno lo ha solicitado, es necesario remitir este dictamen al Congreso para convalidar el decreto ley. Ciertamente, no existe un artículo que establezca esta obligación, pero, como señala la diputada del Grupo Popular, las normas parlamentarias deberían interpretarse con las lentes del *ius in officium*. Por otra parte, considera que el acuerdo de 9 de febrero es ilegal, ya que el dictamen del Consejo de Estado (siempre que se haya emitido) es preceptivo al convalidar los decretos leyes y convertirse en proyectos de ley. En este caso, a pesar de que el dictamen se había elaborado, no

3 El artículo 86.2 de la Constitución española y el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso establecen que los decretos leyes deberán ser aprobados por el Congreso en el plazo de 30 días desde su aprobación por el Consejo de Ministros.

4 Artículo 7 del Reglamento del Congreso: "Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo Parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas".

fue remitido al Congreso cuando el decreto ley se convirtió en proyecto de ley, por lo que se vulneró el *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias.

Los servicios jurídicos del Congreso no están de acuerdo con el recurso. En relación con el primer argumento, señalan que el dictamen del Consejo de Estado no es preceptivo para la aprobación de los decretos leyes, ya que no existe norma que establezca dicha obligación. Además, no consideran que la interpretación realizada por la presidenta del Congreso sea contraria al *ius in officium*, ya que el Grupo Popular no manifestó ninguna carencia en relación con el dictamen del Consejo de Estado en el momento de la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020. En cuanto al segundo argumento, los servicios jurídicos sostienen que no es posible equiparar los proyectos de ley con los decretos leyes que se convierten en proyectos de ley. Son dos tipos diferentes, por lo que las normas aplicables a uno no pueden aplicarse al otro por analogía. Esto significa que, si bien en el caso de los proyectos de ley el dictamen del Consejo de Estado es preceptivo, no lo es en el caso de los decretos leyes tramitados como proyectos de ley.

La Fiscalía tiene una perspectiva intermedia. Atendiendo al primer argumento de la recurrente, no considera que la falta del dictamen del Consejo de Estado en el momento de la aprobación del decreto ley haya vulnerado el *ius in officium* de las diputadas y diputados. Reconoce que la ausencia del dictamen podría constituir un obstáculo para la formación de una opinión sólida sobre el decreto ley, pero no un obstáculo suficientemente grave. Por el contrario, en cuanto al segundo de los argumentos, el Ministerio Fiscal considera que se produjo una vulneración del *ius in officium*. De hecho, la transformación de un decreto ley en un proyecto de ley refuerza el papel de los parlamentarios y parlamentarias, activando su función legislativa. Por lo tanto, a falta del dictamen del Consejo de Estado, no podrán desempeñar correctamente el papel de legisladores, es decir, se vulnerará su *ius in officium*.

### III. DESCRIPCIÓN GENERAL: PRINCIPIO “*IUS IN OFFICIUM*” Y JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En esta sentencia, la principal fuente de controversia es el principio de *ius in officium*. El principio de *ius in officium* se enmarca en el artículo 23.2 de la CE y está directamente relacionado con el derecho de participación en los asuntos públicos. A juicio de las personas recurrentes, los acuerdos de la Presidencia y de la Mesa del Congreso de los Diputados vulneraron este derecho. Por el contrario, y como avance de lo que viene, el Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso de amparo, negando que se haya producido una vulneración del principio de *ius in officium*. Analicemos, por tanto, la categoría jurídica y el contenido del principio de *ius in officium*, así como la doctrina y jurisprudencia en torno a este principio.

El principio de *ius in officium* sería el derecho a ostentar un cargo público representativo, de acuerdo con lo que prevén las leyes (Monereo y Guindo, 2007:6). En primer lugar, el principio de *ius in officium* debe ponerse en relación con el artículo 23 de la Constitución. Se concreta en el derecho de acceso a la condición de cargo público o representante, y se identifican su labor, derechos y demás, definiendo el conjunto de facultades que integran el estatuto del parlamentario. Lo que garantiza el principio de *ius in officium* es el artículo 23.2, haciendo referencia a la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos públicos. La Sentencia 23/1984 del Tribunal Constitucional estableció el derecho en tres momentos diferentes: en el acceso, la permanencia y el desempeño de cargo público (Moral, 2017: 16).

De la misma manera que el artículo 23.2 recoge el derecho a la representación política, debe señalarse que corresponde a los reglamentos parlamentarios establecer los derechos y deberes de las representantes y los representantes políticos. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, como es el caso de la STC 93/2023, el principio de *ius in officium* solo se considerará vulnerado cuando las infracciones de los reglamentos parlamentarios cuestionen la igualdad de los parlamentarios y parlamentarias. Sin embargo, no puede desligarse del principio de autonomía parlamentaria consagrado en el artículo 72.1 de la Constitución. En efecto, se reconoce a los órganos parlamentarios (Mesa y Presidencia, por ejemplo) la facultad de interpretar el reglamento (Sánchez Navarro, 2024:65). Así se recoge, por ejemplo, en el segundo de los fundamentos jurídicos de la Sentencia 10/2024 del Tribunal Constitucional que estamos analizando.

Asimismo, corresponde a las mesas de los parlamentos verificar la regularidad jurídica y viabilidad procesal de las iniciativas parlamentarias, asegurando el cumplimiento de los requisitos formales establecidos por los reglamentos. Además, dentro de las funciones de las mesas de los parlamentos, entra el establecimiento de los antecedentes necesarios para cada iniciativa parlamentaria y/o la adopción de acuerdos sobre la admisibilidad de los proyectos de ley. No obstante, los acuerdos deberán ser motivados. Por tanto, el control de los tribunales se limitará a la suficiencia de la motivación y a la coherencia jurídica. En resumen, los tribunales no podrían oponerse a las decisiones de las mesas parlamentarias y a las respuestas a las quejas si estas están debidamente motivadas y justificadas. Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional en varias de sus sentencias, STC 40/2003 y STC 242/2006, entre otras.

Como se recoge en la Sentencia 68/2013 del Tribunal Constitucional, la ausencia de un antecedente del trámite parlamentario solo tendría relevancia si se trata de un elemento imprescindible para la adopción de una decisión por parte de los miembros de la cámara correspondiente. En este caso se produciría una grave vulneración del principio de *ius in officium*. En el caso que nos ocupa, para determinar si ha existido o no una vulneración del principio de *ius in officium*, habría que decidir si el dictamen del Consejo de Estado es un elemento imprescindible.

No obstante, a pesar del carácter preceptivo del dictamen, es importante traer a colación la Sentencia 108/1986 del Tribunal Constitucional. En la sentencia se recoge que, en el caso de un antecedente necesario, la denuncia de su falta deberá ser inmediata; y a falta de dicha denuncia no podrá hablarse de vulneración del principio de *ius in officium*. Por tanto, en nuestro caso, la falta de denuncia a tiempo (al menos con carácter previo a la convalidación del decreto ley) tendrá relevancia en la desestimación de la vulneración del principio de *ius in officium*.

#### IV. FALLO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En este punto analizaremos la sentencia del Tribunal Constitucional junto con el análisis de los fundamentos jurídicos en los que se basa la desestimación del recurso de amparo.

En primer lugar, se determina el objeto del recurso de amparo; así, el recurso de amparo se centrará en determinar si los acuerdos de la presidenta del Congreso de los Diputados de 4 de febrero de 2021 y de la Mesa del Congreso de los Diputados de 9 de febrero de 2021 vulneraron el derecho a la representación política<sup>5</sup> o el *ius in officium* de las personas recurrentes.

Para analizar si existe una posible vulneración del principio de *ius in officium*, se hará hincapié en dos momentos diferentes del procedimiento legislativo: por un lado, en el momento de la convalidación del Real Decreto-ley 36/2020 y, por otro, en el momento de su tramitación como proyecto de ley.

En cuanto al momento de la convalidación del decreto ley, la recurrente denuncia que el hecho de no haber remitido el dictamen del Consejo de Estado antes del momento de la convalidación vulneró el procedimiento parlamentario e imposibilitó el correcto ejercicio de sus funciones a las diputadas y diputados.

Por el contrario, el Tribunal Constitucional se centra en el momento en el que se denunció la ausencia del dictamen del Consejo de Estado. El decreto ley fue convalidado el 28 de enero y hasta el 3 de febrero la recurrente no formuló queja alguna. Por tanto, la ausencia del informe del Consejo de Estado no obstaculizó el principio de *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias en relación con la fase de convalidación o derogación. Además, todos los diputados y diputadas conocían (o podían conocer) la existencia del dictamen, ya que el decreto ley contenía la memoria de análisis de impacto normativo remitida al Congreso de los Diputados. En consecuencia, si creían que existía una violación del *ius in officium*, deberían haber presentado la queja antes del trámite de convalidación y no después, como ocurrió en este caso.

---

5 Amparado por el artículo 23.2 de la Constitución española.

El Tribunal Constitucional también ha analizado las respuestas de la Mesa del Congreso de los Diputados y de la Presidencia a los escritos del Grupo Parlamentario Popular. En su opinión, las respuestas fueron adecuadas y suficientemente motivadas. Además, considera adecuada y razonable la interpretación que la Mesa realiza del Reglamento del Congreso de los Diputados. En efecto, es suficiente con la publicación<sup>6</sup> del decreto ley en el *BOE*<sup>7</sup>, y el informe del Consejo de Estado no es necesario.

El Tribunal descarta la existencia de una vulneración del *ius in officium* en la tramitación del decreto ley como proyecto de ley. Si bien el decreto ley se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia<sup>8</sup>, ello no implica el deber de cumplimiento de los requisitos exigidos a los proyectos de ley. En efecto, la Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados establecen que los decretos leyes convalidados se tramitarán como proyectos de ley, pero no se transformarán en proyectos de ley en cuanto a su naturaleza y origen.

## V. ANÁLISIS DEL VOTO PARTICULAR

Cuatro magistrados manifestaron su disconformidad con la sentencia y formularon su voto particular<sup>9</sup>. A su juicio, el recurso de amparo debería haber sido estimado reconociendo la vulneración del derecho al *ius in officium* de las diputadas y diputados del Grupo Parlamentario Popular.

No se mostraron de acuerdo con la sentencia, al considerar que el derecho a la participación política había sido suspendido al negarse injustificadamente la presidenta y la Mesa del Congreso de los Diputados a aportar el dictamen del Consejo de Estado.

Como en el apartado de fundamentos jurídicos, aquí también dividiremos el análisis de la posible vulneración del *ius in officium* en dos partes. En cuanto al trámite de convalidación del decreto ley, los magistrados que han emitido su voto particular también han negado la existencia de vulneración del *ius in officium*. La Constitución y el Reglamento del Congreso de los Diputados establecen como único requisito para la convalidación o derogación de un decreto ley el conocimiento de su existencia por parte de las diputadas y diputados. Precisamente, fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, tal y como se recoge en la normativa.

---

6 Artículo 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

7 *Boletín Oficial del Estado* en castellano.

8 Artículo 86.3 de la Constitución española.

9 Los magistrados D. Ricardo Enríquez Sancho, D. Enrique Amaldo Alcubilla, D. César Tolosa Tribiño y D.<sup>a</sup> Concepción Espejel Jorquera.



Sin embargo, los jueces que formulan el voto particular estiman que, aunque no sea necesario, sería conveniente compartir los textos, informes o similares que se hayan utilizado para la elaboración de los decretos leyes en beneficio de la función parlamentaria. No obstante, consideran admisibles las respuestas de la presidenta y de la Mesa del Congreso de los Diputados a las quejas formuladas por la portavoz del Grupo Parlamentario Popular, en la medida en que se ajusten a la normativa.

Por el contrario, es distinta su opinión relativa a la falta de remisión del dictamen del Consejo de Estado durante la tramitación del decreto ley como proyecto de ley. En este caso, no comparten el sentido de la sentencia. En efecto, quienes emiten su voto particular entienden que al tramitarse como proyecto de ley se deben cumplir los requisitos aplicables a los proyectos de ley, entre los que se encuentra la obligación de emitir dictamen del Consejo de Estado. Por el contrario, la mayoría del Tribunal Constitucional afirma que, aunque se tramita como un proyecto de ley, sigue siendo un decreto ley. Por supuesto, sin que resulten aplicables las normas y condiciones expresamente previstas para los proyectos de ley.

En consecuencia, los magistrados que formulan su voto particular estiman que el Gobierno español debía remitir al Congreso de los Diputados el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación del decreto ley como proyecto de ley.

A decir verdad, el 9 de marzo de 2021 el Gobierno de España remitió el dictamen del Consejo de Estado. Según se recogía en la sentencia, al haberse remitido el dictamen del Consejo de Estado, no hubo vulneración del *ius in officium* y la sentencia hace hincapié en ese envío. Pero el envío se hizo muy tarde, tal y como se recoge en el voto particular. Los cuatro magistrados consideran que la demora en la remisión supone una vulneración del *ius in officium*. La fase de enmiendas a la totalidad ya había pasado y solo era posible presentar enmiendas al articulado.

Además, el dictamen del Consejo de Estado se recibió a través de una solicitud de información al Gobierno y no porque lo pidiera la Mesa del Congreso de los Diputados en el marco del derecho de participación política de las diputadas y diputados. Además, según el voto particular, no se entregó el dictamen propiamente dicho, sino que se dio un enlace que remite a la base de datos del Consejo de Estado. En resumen, para los magistrados que han formulado el voto particular, todo ello sería suficiente para concluir que se vulneró el *ius in officium* de las diputadas y diputados.

## VI. CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN

En relación con la primera de las líneas de debate planteadas por la representante del Grupo Popular, es lógico pensar que el acuerdo de la presidenta del Congreso de 4 de febrero no vulneró el *ius in officium* de las diputadas y diputados. La sentencia del Tribunal Constitucional y el voto particular también coinciden en este punto. En efec-

to, la interpretación posible y razonable del artículo 151.1 del Reglamento del Congreso es que la publicación en el *BOE* es suficiente para convalidar el decreto ley<sup>10</sup>.

Sin embargo, hay un elemento que genera dudas. La sentencia da mucha importancia al momento en que el Grupo Popular planteó la queja. Recordemos que el Parlamento manifestó por primera vez su malestar tras la convalidación del decreto ley, el 3 de febrero. Por tanto, el Tribunal Constitucional sostiene que la convalidación del decreto ley no pudo suponer una vulneración del *ius in officium* de las diputadas y diputados. Pero, ¿qué ocurriría si la queja se hubiera formulado antes de la aprobación del decreto ley?

De la sentencia que nos ocupa puede deducirse que si la queja vinculada a la falta de información se formula antes de la convalidación del decreto ley, debe entenderse que se ha dificultado la formación de opinión y el ejercicio de su función parlamentaria a las diputadas y diputados. Es decir, la queja presentada a tiempo supone una violación del *ius in officium*, siempre que el objeto de dicha queja sea la falta de información imprescindible. Cabe pensar que el dictamen del Consejo de Estado puede considerarse una información imprescindible, ya que en él se suele realizar un minucioso estudio técnico-jurídico del texto legal. Pero, al mismo tiempo, el Gobierno no está obligado a solicitar un informe al Consejo de Estado para la elaboración de decretos leyes<sup>11</sup>. Por lo tanto, se vulnerará el *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias sólo si se cumplen las siguientes condiciones: 1) si la queja se ha formulado antes de la aprobación del decreto ley; 2) si se ha emitido el dictamen solicitado, ya que los dictámenes no son preceptivos en todos los casos; 3) si el dictamen se considera información necesaria para completar la opinión de las parlamentarias y parlamentarios en relación con el decreto ley y 4) si, aun cumpliendo los tres requisitos anteriores, el Gobierno no ha remitido al Congreso el dictamen correspondiente junto con el decreto ley.

Así, la interpretación correcta de lo dispuesto en el artículo 151.1 del Reglamento del Congreso, a nuestro juicio, podría ser la siguiente: para la convalidación de los decretos leyes basta con su publicación en el *BOE*, salvo que se den las circunstancias expuestas: 1) que el Gobierno haya solicitado a los órganos consultivos dictámenes para la elaboración del decreto ley; 2) que dichos dictámenes no hayan sido remitidos al Congreso junto con el decreto ley; 3) que dichos dictámenes sean considerados información necesaria para la aprobación del decreto ley y 4) que la queja se haya formulado con anterioridad a la convalidación del decreto-ley.

Entrando en la segunda línea argumental, como marco general, consideramos que toda interpretación debe hacerse en beneficio de la actividad parlamentaria. No po-

---

10 Artículo 151.1 del Reglamento del Congreso: "El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado".

11 Así se desprende de los artículos 21 y 22 de la Ley 3/1980 del Consejo de Estado.

demos olvidar que los parlamentos son órganos imprescindibles de las democracias, porque es donde mejor se refleja la voluntad política real de la ciudadanía (Balaguer et al., 2020: 538-539). Esta idea debe estar aún más presente en la actualidad, ya que el poder legislativo está perdiendo fuerza en beneficio del ejecutivo (Ferrajoli, 2013; 46).

Trasladando esta tesis, entendemos que la tramitación de un decreto ley como proyecto de ley implica que deberá cumplir con todos los requisitos de los proyectos de ley. De esta forma, los parlamentarios y parlamentarias tendrán más información, teniendo en cuenta que tienen un papel más importante en la tramitación de los proyectos de ley que en la aprobación de los decretos leyes. Por tanto, la remisión del dictamen del Consejo de Estado sería obligatoria con base en el artículo 88 de la Constitución. Como hemos visto, el Gobierno hizo caso omiso de esta obligación.

Sin embargo, entendemos que no se ha vulnerado el *ius in officium* de los parlamentarios y parlamentarias, a pesar de la existencia de una infracción normativa. En principio, el artículo 23.3 CE es un derecho de configuración legal. Esto significa que corresponde a los reglamentos parlamentarios dar forma a este derecho. Sin embargo, el Tribunal Constitucional afirma que:

No obstante, el artículo 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse vulnerado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas [...] contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades (STC 93/2023, 12 de septiembre de 2021, FJ 3).

En nuestro caso, la representante del Grupo Popular recibió el dictamen del Consejo de Estado mediante una solicitud de información. Además, en el momento de recibir el citado dictamen, el plazo de presentación de enmiendas aún estaba abierto. Por tanto, a pesar de la aplicación incorrecta de una norma por parte de la Mesa del Congreso, no se vulneró el *ius in officium* de las diputadas y diputados, ya que la parlamentaria del Grupo Popular recibió el dictamen del Consejo de Estado por otra vía (solicitud de información), pero a tiempo.

Para finalizar, como reflexión final, quisiéramos hacer una breve referencia a la transparencia y al intercambio de información entre el Gobierno y el Parlamento. Es lógico que la relación entre el Parlamento y el Gobierno esté tensionada, máxime cuando las mayorías parlamentarias son frágiles. La oposición busca sacar provecho político del debate parlamentario y, por tanto, el Gobierno suele pasar momentos de apuro cada vez que un texto legal pasa por el Parlamento. Esta situación, mientras se mantenga equilibrada, es totalmente ordinaria y necesaria. Pero el poder ejecutivo debe utilizar con cautela los instrumentos para impulsar la legislación que están a su alcance, como son los decretos leyes. De lo contrario, se pierde fácilmente el equilibrio. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

Balaguer Callejón, F. et al. (2020). *Manual de derecho constitucional*. Volumen II. Madrid: Tecnos.

Ferrajoli, L. (2013). *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Madrid: Trota.

Iglesia Chamarro, A. de la. (1997). *El Gobierno por decreto*. Pamplona: Universidad de Navarra.

Lasalle, F. (1984). ¿Qué es una constitución?. En E. Aja, Estudio preliminar (pp. 7-72). Ariel: Madrid.

Monereo Pérez, J. y Guindo Morales, S. (2020). El *ius in officium* y la reincorporación al puesto de trabajo desde una posición jurídica de excedencia forzosa. *Revista de Jurisprudencia Laboral*, 7. [https://doi.org/10.55104/RJL\\_00161](https://doi.org/10.55104/RJL_00161)

Montilla Martos, J. A. (2023). Fragmentación parlamentaria y forma de gobierno en España (2015-

2023). En *II Jornadas Parlamentarias del Congreso de los Diputados: el parlamento fragmentado y la forma de gobierno: 30 y 31 de enero de 2023* (pp.19-54). Madrid: Congreso de los Diputados.

Moral Sánchez, I. del. (2017). *El mandato representativo y el ius in officium de los cargos públicos representativos en el Derecho Español* [Trabajo de Fin de Grado]. Universidad de Valladolid.

Sánchez Navarro, A. J. (2024). El procedimiento legislativo a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En *Última jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria: Seminario celebrado en Vitoria-Gasteiz los días 22 y 23 de enero de 2024* (pp. 43-78). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.