

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada Encarna Roca Trías, los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváz Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5336-2018, promovido por don Juan Antonio Morales Álvarez, representado por la procuradora de los Tribunales doña Begoña del Arco Herrero y bajo la dirección del letrado don Santiago Milans del Bosch y Jordán de Urríes, contra los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 11 de julio, 4 de septiembre y 9 de octubre de 2018 por los que se atribuye al recurrente la condición de diputado no adscrito y se delimitan las atribuciones y derechos que en dicha condición le corresponden. Ha sido parte el letrado de la Asamblea de Extremadura, en la representación que ostenta, y ha intervenido el ministerio fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan José González Rivas, presidente del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 15 de octubre de 2018, la procuradora de los Tribunales doña Begoña del Arco Herrero, en nombre y representación de don Juan

Antonio Morales Álvarez, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos referidos en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Don Juan Antonio Morales Álvarez, que ostentaba el cargo de diputado regional de la Asamblea de Extremadura desde el año 2011, en fecha 6 de julio de 2018 presentó a la Mesa de la Cámara escrito en el que manifestaba su voluntad de dejar de pertenecer al grupo parlamentario popular a partir de esa fecha, su intención de mantener su adscripción al régimen de dedicación exclusiva y su solicitud de asignación de un despacho para poder ejercer sus funciones, poniéndose también a disposición de la Mesa para tratar la cuestión relativa a la regulación del procedimiento para su intervención en el Pleno y en las comisiones a las que fuera adscrito.

b) La Mesa de la Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (RAE), adoptó, en sesión celebrada el 11 de julio de 2018, los siguientes acuerdos:

(i) “ACUERDO-MA242/A1/18-IX”: Contiene el Estatuto del Diputado no Adscrito y su régimen jurídico.

(ii) “ACUERDO-MA242/A2/18-IX”: Asigna al diputado no adscrito, D. Juan Antonio Morales Álvarez, el escaño nº 72 del Salón de Plenos”.

(iii) “ACUERDO-MA242/A3/18-IX”: No accede a la solicitud de mantener el régimen de dedicación exclusiva por contravenir dicha petición lo dispuesto en el artículo 39.5 del Reglamento de la Cámara.

(iv) “ACUERDO-MA 242/A4/18-IX”: No accede a la petición del despacho solicitado.

c) El interesado, en fecha 24 de julio de 2018, dirigió escrito a la Mesa de la Asamblea a fin de que le fueran aclaradas por ella hasta doce dudas que los mencionados acuerdos le habían ocasionado.

d) El día 6 de septiembre de 2018 fue comunicado al ahora recurrente el acuerdo, adoptado por la Mesa de la Cámara en sesión de fecha 4 de septiembre de 2018 que con el nº MA246/A14/18-IX., formula al diputado D. Juan Antonio Morales Álvarez las aclaraciones que

solicitaba respecto de las cuestiones suscitadas en lo referente al ejercicio de su actividad parlamentaria como diputado no adscrito.

e) De conformidad con lo establecido en el art. 19.3 RAE, en fecha 1 de octubre de 2018, don Juan Antonio Morales Álvarez interpuso requerimiento de amparo ante la Mesa de la Asamblea, señalando en las alegaciones las vulneraciones de derechos sufridas y solicitando la restitución de los derechos de que gozaba en su condición de diputado antes de adjudicársele la condición de no adscrito.

f) En fecha 11 de octubre de 2018 fue comunicado al interesado el siguiente acuerdo, adoptado por la Mesa de la Cámara en reunión de 9 de octubre de 2018: nº MA254/A5/18-IX que desestimaba las peticiones contenidas en el escrito con R.E.24.307, presentado por D. Juan Antonio Morales Álvarez, ratificando, por ser conformes al Reglamento de la Asamblea de Extremadura, los Acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara en su sesión de 11 de julio (Acuerdos MA242/A1/18-IX , MA242/A2/18-IX , MA242/A3/18- IX, MA242/A4/18-IX) y 4 de septiembre de 2018 (MA246/A 14/ 18-IX), respectivamente.

3. La parte recurrente aduce en su demanda de amparo que los acuerdos impugnados vulneran sus derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Con base en la doctrina establecida en la STC 151/2017, de 21 diciembre, que, a su juicio, “marca” límites a las restricciones de los derechos de los mandatarios no adscritos, la parte actora funda su solicitud de amparo en cuatro motivos:

a) La atribución de la condición de “diputado no adscrito” al recurrente (acuerdo MA/242/A1/18-IX) vulnera, según el demandante, sus derechos fundamentales a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), pues en el artículo 39 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura se prevé que si un único diputado es el que por voluntad propia deja de pertenecer o es expulsado de un grupo parlamentario, no puede pasar a formar parte de un grupo distinto, ni siquiera del grupo mixto, sino que adquiere la condición de diputado “no adscrito”, encontrando así limitados sus derechos y colocándosele en un rango inferior o de segunda categoría con respecto al resto de diputados. Para el recurrente, la diferencia de trato establecida en el Reglamento que le ha sido aplicada por la Mesa estaría constitucionalmente vedada, al no estar justificada y ser contraria a la esencia de la democracia, máxime si se tiene en cuenta que esta situación no se produce cuando son

expulsados todos los diputados de un grupo parlamentario formado por una coalición, ni en el supuesto de separación por disolución de dicha coalición, en cuyo caso se permite la creación de un nuevo grupo parlamentario o integrarse en el grupo mixto, manteniéndose así todos los derechos de los diputados afectados.

b) Los mismos derechos fundamentales habrían sido vulnerados por las restricciones sufridas en la participación en comisiones, la intervención en distintas iniciativas parlamentarias y las percepciones de la dedicación exclusiva (acuerdos MA242/A1/18-IX y MA242/A3/18-IX).

Se queja el recurrente de que los acuerdos impugnados le permiten únicamente formar parte de una comisión que previamente haya sido designada por la Mesa, lo que considera contrario al principio democrático, pues al negársele la posibilidad de formar parte de otro grupo parlamentario, ni siquiera del mixto, se ven limitados sus derechos respecto del resto de los diputados de los distintos grupos parlamentarios.

Asimismo, se le estarían cercenando gravemente sus derechos como diputado, en aspectos tan nucleares de la función parlamentaria como es el control al Gobierno, que se reduce, ante el Pleno, a la posibilidad de presentar una única interpelación y una pregunta oral por período de sesiones, esto es, dos iniciativas de cada tipo al año, ocho en el conjunto de la legislatura. Más rechazable aún considera la limitación de una sola pregunta oral ante la comisión por periodo de sesiones, lo que a su juicio supone una clara manifestación de la voluntad de restringir su función de control al ejecutivo.

De otro lado, por lo que se refiere a la participación en otros debates ante el Pleno, señala que, como en su momento puso en conocimiento de la Mesa de la Asamblea, el término “especial relevancia”, referido a los debates en los que le está permitido participar, resulta ambiguo y no viene definido en el Reglamento, lo que provoca una gran inseguridad e indefensión.

También vulneraría sus derechos en el correcto ejercicio de la función parlamentaria el impedimento de intervenir en los debates de totalidad, en los debates para la convalidación de los decretos leyes y en los referidos a iniciativas del art. 215 RAE.

Por último, lesionaría igualmente su derecho al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad el hecho de que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 39 RAE, se le haya privado de las percepciones económicas derivadas de la dedicación exclusiva. Señala que, a diferencia de los diputados provinciales, tanto en las Cortes Generales (artículo 71.4 CE), como en un buen

número de estatutos de autonomía, el derecho a una asignación económica suficiente para asegurar una dedicación eficaz a la función parlamentaria, lo que se incardina dentro del núcleo de las prerrogativas individuales de los parlamentarios. Entiende el recurrente que, a este respecto, no sería aplicable el criterio sostenido en la STC 169/2009, de 9 de julio, en la que no se aprecia daño al estatuto de un diputado provincial no adscrito por el hecho de que se le privase de la dedicación exclusiva. De acuerdo con ello, la opción por la exclusividad correspondería tomarla al diputado individual, pues, aunque el art. 22 RAE señala que son los portavoces de los grupos los que comunican a la Mesa de la Cámara “los diputados que se acogen al régimen de dedicación exclusiva”, el apartado 2 establece claramente que es una decisión del diputado individual. En este sentido, la comunicación del portavoz ha de interpretarse como una forma de conocimiento de la decisión adoptada y un sistema de transmisión a la Mesa, sin que pueda transformarse en un sistema de control (en sentido análogo, se cita la STC 57/2011, de 3 de mayo).

Por tanto, considera el recurrente que la regulación del art. 39 RAE introduce una diferenciación en el *status* del diputado no adscrito carente de toda justificación y, por tanto, discriminatoria, que vulnera además la declaración general de derecho contenida en el artículo 22 RAE. Esta cuestión revestiría especial importancia por cuanto este precepto, como los demás contemplados en el Capítulo II del Título II del Reglamento, es desarrollo directo del Estatuto de autonomía de Extremadura, que en su artículo 18.1 dispone que los derechos y atribuciones de los diputados se completan por el Reglamento de la Asamblea. El Estatuto, en cambio, no contiene previsión alguna sobre la figura de un diputado no adscrito. Antes al contrario, la declaración del artículo 18.1 de que los diputados “representan a la totalidad de la región y no estarán sujetos a mandato imperativo” casa mal con una sujeción tan intensa a la formación política en cuyas listas concurren a las elecciones. Por todo ello, el artículo 39.5 RAE, que no cuenta con una habilitación estatutaria expresa y contradice lo previsto en una disposición incardinada directamente en el Estatuto, ha de reputarse inconstitucional, según el recurrente, por vulneración mediata de la Ley fundamental. Pero, a mayor abundamiento, se señala que la introducción de una restricción no fundamentada, discriminatoria y que restringe indebidamente la posibilidad de ejercer su función representativa a plena jornada por parte del recurrente conculcaría de manera manifiesta el derecho a la igualdad en el ejercicio de un cargo público previsto en el artículo 23.2 CE, lo que, nuevamente y esta vez de forma inmediata, determinaría la inconstitucionalidad manifiesta del artículo 39, y en particular de su apartado 5.

c) En tercer lugar, considera que la asignación de escaño el núm. 72 en el salón de plenos, del que dice hallarse aislado, con escaños vacíos de por medio, separado del resto de los diputados, que se encuentran juntos con independencia del color político de cada uno, atenta, además de contra su derecho a la igualdad y no discriminación, así como a ejercer su cargo en condiciones de igualdad, a su dignidad (art. 10 CE) y a su honor (art. 18.1 CE).

d) Finalmente, se habría producido la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente en los arts. 14 y 23.2 CE, al denegarse al recurrente la adjudicación de un despacho, al que tendría derecho, para el correcto ejercicio de sus funciones parlamentarias, como el resto de los diputados que pertenecen a distintos grupos parlamentarios. A su juicio lo impone así el art 39.5 RAE, al prescribir que la Mesa ha de garantizar a los diputados “no adscritos” los medios materiales para el desempeño de sus funciones parlamentarias.

Según el demandante, la denegación del despacho, adjudicándole únicamente cuando así lo solicite una sala para el ejercicio de sus funciones, sería contraria al Reglamento de la cámara y limitaría injustificada y arbitrariamente el derecho del recurrente a ejercer su función como diputado, impidiéndole la correcta recepción de las convocatorias y de la documentación anexa a las sesiones, que habría de recibirla de los ujieres en los pasillos de la Asamblea, en el propio escaño cuando se celebra el Pleno o en su propio domicilio, si se la envían.

A modo de cierre, se refiere el recurrente al tratamiento de supuestos similares en los reglamentos del Congreso y del Senado, poniendo de manifiesto que ambas normas prevén que aquellos parlamentarios que por cualquier causa dejaren de pertenecer a un grupo parlamentario quedarán automáticamente incorporados al grupo mixto, y por tanto su participación y derechos serán los mismos que los del resto de diputados y senadores, con las características propias de dicho grupo.

Además, se hace referencia a la STC 151/2017, de 21 diciembre, que resolvió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, y declaró, con el alcance establecido en su fundamento jurídico octavo, la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo tercero del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que se promulgó para combatir el transfuguismo de concejales, al vulnerar el artículo 23.2 CE.

Para el recurrente en amparo, lo dispuesto en dicha sentencia resulta aplicable, *mutatis mutandis*, a los diputados regionales, cuyas funciones esenciales, por las mismas razones, no pueden ser restringidas sin justificación.

La demanda termina suplicando que se dicte sentencia “declarando haber lugar al recurso de Amparo y decida en consecuencia:

-Declarar nulos, por inconstitucionales los mencionados acuerdos.

-Declarar vulnerados los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente en los artículos 14, 18 y 23.

-Restablecer al recurrente en la totalidad de los derechos que ostentaba con anterioridad a los aludidos acuerdos. Y en su caso transferirle de la condición de diputado ‘no adscrito’ a la de miembro del Grupo parlamentario Mixto”.

En la demanda de amparo se solicita por otrosí la suspensión cautelar de la ejecución de los acuerdos impugnados y, por segundo otrosí, el planteamiento por la Sala de autocuestión de inconstitucionalidad prevista en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), antes de resolver el motivo relativo a la exclusión del régimen de exclusividad, respecto del artículo 39.5 RAE, en cuanto que este precepto, a su juicio, “vulnera el mandato de igualdad del artículo 23.2, suponiendo una quiebra del derecho reconocido en el artículo 22 del Reglamento, que atenta a la vez contra el artículo 18 del Estatuto y el 23.2 CE, en la medida en que los derechos de los parlamentarios, una vez recogidos en el reglamento, pasan a integrar su *ius in officium*”.

4. Mediante providencia de 6 de mayo de 2018, la Sección Primera de este Tribunal acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo presentada, “apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTIC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)] y la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [(STC 155/2009, FJ 2, c)]”, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, dirigir atenta comunicación al Presidente de la Asamblea de Extremadura a fin de que, en plazo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada del expediente correspondiente a los acuerdos adoptados por la Mesa de la Asamblea en sesiones de 11 de julio y 4 de septiembre de 2018 con remisión de copia de la demanda para conocimiento de la citada Mesa, a efectos de su personación en dicho

plazo. Asimismo se acordó la formación de pieza separada para la sustanciación del incidente de suspensión; y, en otra providencia de la misma fecha, conceder a la parte recurrente y al ministerio fiscal el plazo común de tres días para que alegasen lo que estimasen pertinente en relación con la petición de suspensión solicitada. Evacuados los trámites correspondientes, mediante ATC 60/2019, de 17 de junio, la Sala Primera acordó denegar la suspensión y la medida cautelar solicitada.

5. Por medio de escrito presentado el día 27 de mayo de 2019, el letrado de la Asamblea de Extremadura comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 20 de mayo del mismo año que ordenó remitir al Tribunal el expediente correspondiente a los acuerdos impugnados y personarse en el procedimiento.

6. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sección Primera de este Tribunal de fecha 28 de mayo de 2019, se acordó tener por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Asamblea de Extremadura, y el escrito del letrado de dicha Asamblea, teniéndole por personado y parte en nombre y representación de tal Cámara, y, con arreglo al art. 52 LOTC, conceder a las partes personadas y al Ministerio Fiscal el plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones, formularan alegaciones.

7. En fecha 28 de junio de 2019, la procuradora de los Tribunales doña Begoña del Arco Herrero, en nombre y representación de don Juan Antonio Morales Álvarez, presentó escrito en el que manifiesta que no desea realizar más alegaciones de las que en su día se presentaron.

8. En fecha 3 de julio de 2019, el ministerio fiscal presentó su escrito de alegaciones en el que termina solicitando que se estime el recurso, se declare vulnerado el derecho fundamental del demandante de amparo a ejercer sus funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y “se disponga la nulidad de los siguientes acuerdos parlamentarios: i) del Acuerdo MA242/A1/18-IX, en cuanto fijó al recurrente cupos para sus intervenciones ante el Pleno de la Asamblea (una interpelación por período de sesiones; una pregunta a un consejero del gobierno regional por período de sesiones) y ante una comisión (una pregunta oral a altos cargos del gobierno regional y consejeros por período de sesiones); ii) del Acuerdo MA246/A14/18-IX, en cuanto impidió al recurrente su intervención en los debates de totalidad y de decretos-leyes, así como en las propuestas de impulso y de pronunciamiento en

Pleno; y iii) del Acuerdo MA254/A5/18-IX, en cuanto confirmó las anteriores decisiones de la Mesa”.

Tras relatar los antecedentes fácticos y resumir las alegaciones formuladas por la parte recurrente, argumenta el fiscal ante el Tribunal Constitucional lo que se sintetiza a continuación:

a) Se refiere, en primer lugar, al motivo de amparo en el que se denuncia la vulneración de los derechos fundamentales del demandante a la igualdad y a la no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) causada por la Mesa de la Asamblea de Extremadura en el acuerdo MA242/A3/18-IX al disponer la privación al interesado de las percepciones económicas derivadas del régimen de dedicación exclusiva, materia sobre la que se efectúa la solicitud de planteamiento de cuestión interna de inconstitucionalidad respecto del art. 39.5 RAE.

A juicio del fiscal, hay que descartar liminarmente cualquier posible vulneración del derecho a la igualdad (art. 14 CE), lo que vale igualmente para el resto de las quejas contenidas en el presente recurso de amparo, pues, de acuerdo con la doctrina constitucional, el art. 23.2 CE concreta, sin reiterarlo, ese mandato (SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3; 50/1986, de 23 de abril, FJ 4; y 154/2003, de 17 de julio, FJ 6), siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el art. 14 CE (SSTC 191/2007, de 10 de septiembre, FJ 3; y 39/2008, de 10 de marzo, FJ 4), que no es el caso.

A continuación, descarta que la privación de las percepciones derivadas de la dedicación exclusiva constituya una lesión de este derecho fundamental al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Trae a colación lo dicho en la STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 4, según la cual "la pérdida de la posibilidad de desarrollar su actividad en régimen de dedicación exclusiva, así como los beneficios económicos y la infraestructura asociada al grupo, son limitaciones que, con carácter general, no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el art. 23 CE", declaración que, a su juicio, resulta trasladable al presente caso, al carecer de relevancia a los efectos de que aquí se discute que en el supuesto resuelto por aquella sentencia se tratase de diputados provinciales y en el presente de un diputado autonómico. Lo anterior determina que deba desestimarse esta pretensión de amparo, careciendo “por completo de sentido

que e[l] Tribunal Constitucional llegue a considerar siquiera la posibilidad de plantearse una cuestión de inconstitucionalidad relativa al artículo 39.5 RAE”.

b) A juicio del fiscal, procede descartar la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad personal (art. 10 CE), a la igualdad y a la no discriminación (art.14 CE), al honor (art.18.1 CE) y al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (artículo 23 CE) causada por la adjudicación al recurrente, mediante acuerdo MA242/A2/18-IX, de un nuevo escaño en el salón de plenos, y por haberle sido denegado, mediante acuerdo MA242/A4/18-IX un despacho para el desarrollo de su actividad parlamentaria. Para ello, se remite a lo anteriormente expuesto con reiteración de la declaración contenida en la STC 169/2009, de 9 de julio, FJ 4, añadiendo que dichas decisiones no han podido afectar en modo alguno al honor ni a la dignidad personal del demandante.

c) Seguidamente se refiere el ministerio público al motivo que denuncia la vulneración del derecho fundamental del recurrente al ejercicio del cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) por la adjudicación al mismo de la condición de “diputado no adscrito”. Tras reproducir la doctrina constitucional contenida en la STC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, y en el FJ 6 de la STC 151/2017, de 21 de diciembre, en la que se funda la demanda, argumenta que, sobre este punto, la Mesa de la Asamblea se limitó a aplicar estrictamente lo establecido en el art. 39.2 RAE, cumpliendo así con "legalidad parlamentaria" según la cual el diputado que abandona voluntariamente su grupo parlamentario necesariamente tiene que adquirir la condición de diputado "no adscrito" y bajo ningún concepto puede integrarse ni en el grupo mixto ni en ningún otro grupo parlamentario. Tal "legalidad parlamentaria" tiene por finalidad, en este concreto punto, desincentivar en la medida de lo posible lo que se ha venido conociendo como “transfuguismo político”, respecto del cual la STC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 6, ha dejado dicho (aunque para concejales "no adscritos" de una corporación local), que las restricciones o limitaciones impuestas responden, en principio, a un fin legítimo. La mera atribución al interesado de la condición de diputado "no adscrito" constituye una medida que, en sí misma considerada, obedece a un fin legítimo, con independencia de si los acuerdos impugnados vulneran los derechos integrantes del *ius in officium* al limitar desproporcionadamente sus facultades de actuación como parlamentario, cuestión que aborda seguidamente.

d) Sobre el régimen de intervenciones parlamentarias fijado para el diputado demandante en el acuerdo MA242/A1/18- IX y completado en el acuerdo MA246/A14/18-IX, recuerda el fiscal que la demanda se queja de cinco aspectos concretos que analiza de modo individualizado.

Aclara previamente y con alcance general que dicho análisis ha de partir de los siguientes principios, ya anunciados: i) que las limitaciones o restricciones a los diputados "no adscritos" son, en principio, legítimas; ii) que, sin embargo, tales limitaciones o restricciones no pueden operar sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, en contra de la garantía constitucional de igualdad; iii) que esta garantía de igualdad ha de armonizarse, además, de manera insoslayable, con la libertad de mandato del interesado; y iv) que, "en todo caso, los derechos parlamentarios inherentes a la condición de diputado 'no adscrito' no pueden ser equiparados (como se viene a desprender del completo tenor de la demanda de amparo) con los que corresponden a los grupos parlamentarios, pues en tal caso la desproporción se produciría en perjuicio de éstos, que estarían como tales sujetos a las mismas condiciones de intervención parlamentaria que el diputado carente de adscripción".

A continuación distingue:

(i) Respecto de la queja relativa a la limitación de la participación del demandante en los debates de "especial relevancia", según el acuerdo MA242/A1/18-IX, considera que la indefinición de este concepto fue mitigado por la aclaración efectuada en el acuerdo MA246/A14/18-IX y que el interesado parece estar conforme con tal aclaración, según la cual podría participar en el debate de orientación política general de la Junta de Extremadura, en el debate del proyecto de ley de presupuestos generales, en el debate de la moción de censura, en el debate de la moción de confianza y en todos los debates monográficos, salvo en dos aspectos (relativos a su intervención en los debates de totalidad del artículo 163 RAE y en los debates de los decretos-leyes), lo que determina que tal limitación no ha lesionado el *ius in officium* del mismo.

(ii) En cambio, se habría lesionado el *ius in officium* del recurrente al reconocerle únicamente la posibilidad de intervenir con una interpelación y una pregunta a consejero por periodo de sesiones (todo ello ante el Pleno) y con una pregunta oral a altos cargos del gobierno regional y consejeros por período de sesiones (todo ello ante una comisión), al no haber motivado la Mesa las razones de su determinación. Razona el fiscal que la Mesa ha limitado su argumentación, de un lado, a invocar razones de proporcionalidad, y, de otro, a remitirse a unos cupos acordados previamente, sin concretar en modo alguno cómo han sido aplicadas al caso concreto esas reglas de proporcionalidad, ni cómo han sido respetados los cupos fijados con anterioridad, lo cual sería en todo caso exigible al objeto de comprobar si la medida ha sido proporcionada y razonable.

(iii) La misma vulneración se produce por la limitación consistente en la imposibilidad de intervenir en los debates de totalidad, en los debates de los decretos-leyes, en las propuestas de impulso y en las de pronunciamiento en Pleno.

A juicio del fiscal, los déficits de regulación del artículo 39 RAE “han de obligar a la Mesa, en cuanto órgano competente, a efectuar una labor de subsanación que habrá de guiarse por la idea o el propósito de facilitar, no de impedir, la participación de los diputados ‘no adscritos’, en tanto en cuanto la existencia de éstos está prevista por la norma reglamentaria, en tanto en cuanto las limitaciones o restricciones que puedan imponerse a los mismos no pueden operar sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, en contra de la garantía constitucional de igualdad, y en tanto en cuanto esta garantía de igualdad que se contiene en el artículo 23 CE ha de armonizarse de manera insoslayable con la libertad de mandato del interesado”, a lo que hay que añadir que “la Mesa no ha motivado, en términos satisfactorios para la tutela de los derechos fundamentales, las razones por las que estos diputados, que según su criterio pueden participar en el debate de orientación política general de la Junta de Extremadura, en el debate del proyecto de ley de presupuestos generales, en el debate de la moción de censura, en el debate de la moción de confianza y en todos los debates monográficos, no deban hacerlo en debates tan relevantes como los debates de totalidad y los de los decretos-leyes, cuya inclusión en el núcleo esencial del *ius in officium* del diputado ha de carecer de duda alguna”.

Finalmente, se refiere el ministerio público al alcance del amparo a otorgar, proponiendo que se limite a los acuerdos concretos indicados más arriba con reconocimiento del derecho del demandante a ejercer sus funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), y declaración de nulidad de tales acuerdos, sin que procedan otras medidas destinadas al pleno restablecimiento de los derechos vulnerados por la Mesa de la Asamblea de Extremadura, toda vez que los acuerdos que deben declararse nulos fueron aprobados en el transcurso de una legislatura ya finalizada.

9. Por medio de escrito presentado el día 5 de julio de 2019, el letrado de la Asamblea de Extremadura formuló sus alegaciones en las que termina suplicando que se inadmita o, en su defecto, se desestime el recurso de amparo, “declarando que no se ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales de la Constitución en las resoluciones de la Mesa de la Asamblea de Extremadura en relación al recurrente en amparo”.

Tras reiterar los antecedentes, comienza el letrado de la cámara aduciendo que el presente recurso adolece de uno de los requisitos esenciales en el recurso de amparo constitucional, como es la falta de agotamiento de la vía previa de acuerdo con el art. 42 LOTC que refiere expresamente que se podrán impugnar los acuerdos sin valor de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, en el plazo de tres meses desde que dichos actos adquirieran firmeza conforme a sus normas propias. A su juicio, el recurrente no habría agotado debidamente la vía al no haber empleado el recurso de reconsideración que el artículo 50.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura establece frente a los acuerdos de la Mesa. Cita la STC 20/2008 y afirma que el interesado se limitó a solicitar una aclaración del acuerdo de la Mesa, en base al art. 19 del Reglamento, procedimiento que no permite que el “acto administrativo” adquiera firmeza.

En segundo término y para el caso de que la inadmisión solicitada no sea acogida favorablemente, argumenta el letrado de la asamblea parlamentaria autonómica que el recurso debe ser desestimado dado que los acuerdos recurridos respetan el núcleo de la función representativa del diputado demandante de amparo. Este núcleo, que estaría conformado por el derecho a participar en los distintos órganos que constituyen la Asamblea, el derecho a votar y a disponer de los medios necesarios para llevar a cabo su función, se habría respetado en cuanto que, según resulta de los documentos que acompaña a su escrito, el diputado recurrente habría participado “con voz y voto en la comisión que él indicó, esto es, la Comisión de Cultura, Igualdad, Juventud y Deportes”; habría presentado “enmiendas parciales en la tramitación de cuantas iniciativas legislativas ha considerado pertinente enmendar”; habría participado “con voz en todas las comisiones de la Cámara, incluyendo las comisiones de Investigación”; “se le ha facilitado puntual información de los acuerdos adoptados por los órganos parlamentarios”; ha intervenido “en todos los debates del Pleno que ha estimado oportunos”; ha ejercido “su derecho al voto en todos los órganos a los que pertenece de pleno derecho”; ha percibido “dietas e indemnizaciones por gastos derivados de su asistencia a los órganos de la Cámara a los que ha pertenecido”; y ha recibido “cumplida respuesta a sus solicitudes de información para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias”.

Seguidamente se refiere a la denuncia de haber faltado a la dignidad y al honor del diputado demandante como consecuencia de la asignación de un determinado escaño, calificación que niega, argumentando que, tras la renuncia del recurrente a seguir perteneciendo al grupo parlamentario popular, se le asignó un escaño en la misma fila que la de otros diputados pertenecientes a dicho grupo, si bien dejando un espacio entre ellos para visualizar su no

pertenencia al mismo y no, como pretende el recurrente, con finalidad de aislamiento. Sostiene que se adoptó un acuerdo basado en razones organizativas y siguiendo los criterios de actuaciones precedentes, sin ninguna connotación peyorativa.

Finalmente, en cuanto a las asignaciones económicas derivadas de su función representativa, señala el letrado de la Asamblea de Extremadura que el demandante ha percibido las cuantías fijadas por la Mesa, oída la Junta de Portavoces, por su asistencia a los órganos de la Cámara de los que forma parte, así como los gastos de transporte, impidiendo el art 39 RAE su permanencia en el régimen de dedicación exclusiva, lo cual en ningún caso resulta contrario a la Constitución con base en la interpretación jurisprudencial según la cual el derecho a la percepción de un salario u otra compensación económica no se halla incardinado dentro del núcleo esencial de la función representativa (SSTC 96/1988, 141/2007, 169/2009, 246/2012 y 36/2014, entre otras).

10. Por acuerdo de 1 de octubre de 2019 y a propuesta de la Sala Primera, el Pleno acordó recabar el conocimiento del presente recurso de amparo 5336-2018.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo y posiciones de las partes.

Don Juan Antonio Morales Álvarez, impugna en amparo, por la vía del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), varios acuerdos dictados por la Mesa de la Asamblea de Extremadura por los que se atribuye al recurrente, miembro de dicha cámara que había manifestado su voluntad de dejar de pertenecer al grupo parlamentario popular, la condición de diputado no adscrito y se delimitan las atribuciones y derechos que en dicha condición le corresponden.

En concreto, según se ha dejado constancia detallada en los antecedentes de esta sentencia, se trata de los siguientes acuerdos:

a) Acuerdo MA242/A1/18-IX, de 11 de julio de 2018, según el cual:

“1.- El diputado no adscrito formará parte de una Comisión, la que designe en escrito dirigido a la Mesa de la Cámara.

2.- El diputado no adscrito podrá presentar las iniciativas parlamentarias para las que ostentan legitimación los diputados considerados de forma individual. La Mesa, atendiendo a la proporcionalidad y conforme a los cupos acordados en sesión de 31 de agosto de 2015, acuerda los siguientes cupos:

Ante Pleno:

- Interpelaciones: una por período de sesiones.
- Preguntas a los Consejeros: una por período de sesiones.

Ante Comisión:

- Preguntas orales a los altos cargos del Gobierno regional y consejeros: una por período de sesiones.

3.- El diputado no adscrito podrá intervenir en los debates de especial relevancia, después de los turnos reservados a los grupos parlamentarios, con un turno de explicación de voto. Para hacer efectivo este derecho deberá solicitarlo ante la Mesa con anterioridad al inicio del debate.

4.- El diputado no adscrito percibirá únicamente las indemnizaciones por asistencia a los órganos de la Cámara de que forme parte.

5.- El diputado no adscrito podrá solicitar, para el ejercicio de sus funciones representativas, disponer de una sala con la finalidad de mantener reuniones con personas ajenas a la Cámara”.

b) Acuerdo MA242/A2/18-IX, de esta misma fecha, que asignó al recurrente el escaño núm. 72 del salón de plenos.

c) Acuerdo MA242/A3/18-IX, también de 11 de julio de 2018, que denegó “la solicitud de mantener el régimen de dedicación exclusiva por contravenir dicha petición lo dispuesto en el artículo 39.5 del Reglamento de la Cámara”.

d) Acuerdo MA242/A4/18-IX, de la misma fecha anterior, que rechazó “la petición del despacho solicitado”.

e) Acuerdo MA246/A14/18-IX, de 6 de septiembre de 2018, por el que, a solicitud del interesado, se efectúan aclaraciones respecto del ejercicio de su actividad parlamentaria como diputado no adscrito. En síntesis: (i) se incluyen entre los “debates de especial relevancia” el debate sobre la orientación política general de la Junta de Extremadura, debates de presupuestos, aquellos plenos en los que se sustancie una moción de censura o una cuestión de confianza y los debates monográficos; (ii) se rechaza la posibilidad de intervenir en los “debates de totalidad;” (iii) se admite presentación de enmiendas al articulado de iniciativas legislativas; (iv) se rechaza la posibilidad de estar presente en las reuniones de la Mesa de las Comisiones en las que se califiquen y admitan a trámite las enmiendas que cumplan los requisitos reglamentarios, así como de participar en las ponencias; (v) y se rechaza su participación en el debate de los decretos leyes y en los relativos a las propuestas de impulso y de pronunciamiento en Pleno.

f) Acuerdo MA254/A5/18-IX, de 9 de octubre de 2018, que rechazó las peticiones formuladas por el recurrente en requerimiento de amparo, dirigido a la Mesa de conformidad con lo establecido en el art. 19.3 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (en adelante RAE), y ratificó los acuerdos anteriores.

La demanda de amparo plantea, en síntesis, la vulneración por los acuerdos impugnados de los derechos fundamentales del recurrente a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE), al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), a su dignidad (art. 10 CE) y a su honor (art. 18.1 CE), al establecer su estatus como diputado no adscrito fijando una serie de restricciones injustificadas, limitando sus derechos y colocándosele en un rango inferior o de segunda categoría con respecto al resto de los diputados de la cámara.

El ministerio fiscal, con sustento en los argumentos que detalladamente se han expuesto en los antecedentes, propone la estimación parcial del recurso de amparo al entender que ha sido vulnerado el derecho fundamental del demandante a ejercer sus funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art, 23.1 CE) por parte de la Mesa de la Asamblea de Extremadura al establecer las restricciones relativas a los cupos de intervenciones del recurrente ante el Pleno y ante una comisión y al impedir su participación en los debates de totalidad y de decretos-leyes, así como en los relativos a las propuestas de impulso

y de pronunciamiento en Pleno. A su juicio, aun persiguiendo una finalidad constitucionalmente legítima, la Mesa no ha motivado debidamente dichas restricciones del *ius in officium* del diputado demandante, lo que resulta determinante al objeto de comprobar si las medidas han sido proporcionadas y razonables.

Por último, la representación letrada de la Asamblea de Extremadura solicita la inadmisión del recurso de amparo con sustento en que el recurrente no habría agotado debidamente la vía previa al recurso de amparo al no haber empleado el recurso de reconsideración que el art. 50.5 REA establece frente a los acuerdos de la Mesa. Subsidiariamente, postula la desestimación del recurso porque, a su juicio y en síntesis, los acuerdos recurridos respetan el núcleo de la función representativa del diputado demandante de amparo integrado por el derecho a participar en los distintos órganos que constituyen la Asamblea, el derecho a votar y a disponer de los medios necesarios para llevar a cabo su función.

2. Requisitos para la admisibilidad.

Con carácter previo al examen de fondo de las pretensiones de la demanda de amparo, debemos pronunciarnos sobre la concurrencia de los requisitos para su admisibilidad establecidos en la LOTC, pues, como hemos declarado en otras ocasiones (STC 154/2016, de 22 de septiembre, FJ 2 y más recientemente en STC 130/2018, de 12 de diciembre, FFJJ 3 a 5), los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan subsanados porque haya sido inicialmente admitido a trámite (por todas, SSTC 18/2002, de 28 de enero, FJ 3; y 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 2), de forma que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción pueden volverse a abordar o reconsiderar en la sentencia, de oficio o a instancia de parte, dando lugar a un pronunciamiento de inadmisión por la falta de tales presupuestos, sin que para ello constituya obstáculo el carácter tasado de los pronunciamientos previstos en el art. 53 LOTC (por todas, STC 69/2004, de 19 de abril, FJ 3; o SSTC 89/2011, de 6 de junio, FJ 2 y 174/2011 de 7 de noviembre, FJ 2).

El art. 42 LOTC permite la impugnación a través del recurso de amparo de los acuerdos sin valor de Ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas una vez que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras, sean firmes. Este Tribunal ha entendido que dicha firmeza exige, efectivamente, agotar las instancias internas parlamentarias previamente a la interposición del recurso de amparo (por todas, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2); y el incumplimiento de este requisito lo hemos considerado causa de inadmisibilidad por “falta de

agotamiento de la vía previa” (SSTC 20/2008, de 31 de enero, FJ 4; y 119/2011, de 5 de julio, FJ 2).

Según se ha adelantado, la representación letrada de Asamblea de Extremadura considera que los acuerdos recurridos no habrían adquirido firmeza, requisito exigido por el art. 42 LOTC, al no haber empleado el diputado demandante el recurso de reconsideración que prevé el art. 50.5 RAE, sin que la solicitud de aclaración que dirigió a la Mesa, en base al art. 19 RAE, fuera suficiente a tales efectos.

El óbice debe ser rechazado desde el momento que se constata que el recurso de reconsideración, según el propio art. 50 RAE, se circunscribe a los actos de ejercicio de la función de calificación por parte de la Mesa – “los acuerdos de la Mesa por los que no se califiquen o admitan a trámite” iniciativas parlamentarias, según el art. 50.5-, lo que no es el caso. Como se ha expresado, los actos parlamentarios impugnados, lejos de ser manifestación del ejercicio de la función de calificación que corresponde a la Mesa (art. 50 RAE), se refieren al estatus del recurrente como diputado no adscrito, enmarcándose en el art. 39 RAE, que atribuye a dicho órgano competencia para “resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con la situación y posibilidades de actuación” de los diputados así calificados (art. 39.6 RAE). Este precepto no prevé el recurso de reconsideración ni ningún otro medio de revisión de los acuerdos de la Mesa sobre esta materia; y ese silencio se llevó al texto de los impugnados en cuanto que al pie de los mismos, incluido el último de ellos, que abrió la vía del recurso de amparo, no figura indicación alguna sobre la posibilidad de interponer recurso.

A lo anterior cabe añadir que, materialmente, la reconsideración se llevó a cabo por la Mesa de la cámara al resolver el requerimiento de amparo que efectuó el recurrente, de acuerdo con el art. 19.2 RAE según el cual “los diputados tendrán derecho a requerir el amparo de la Mesa o del Presidente de la Cámara en el ejercicio de sus funciones como diputado”. Por esta vía se dio al órgano parlamentario ocasión para reexaminar sus anteriores acuerdos que delimitaban las atribuciones del diputado no adscrito. Un segundo recurso no sólo resultaría improcedente conforme al Reglamento sino que hubiera sido redundante.

3. Especial trascendencia constitucional.

Aunque ninguna de las partes comparecidas ha puesto en duda la especial trascendencia constitucional de este recurso, que es requisito para su admisión de conformidad con los arts.

49.1 y 50.1 b) de nuestra Ley Orgánica reguladora y, por consiguiente, de orden público procesal (entre otras, STC 113/2012, de 24 de mayo, FJ 2, y las allí citadas), exigencias de certeza y buena administración de justicia (STEDH de 20 de enero de 2015, caso Arribas Antón contra España, § 46) obligan a explicitar el cumplimiento del mismo a fin de hacer así reconocibles los criterios empleados al efecto por este Tribunal.

En el presente caso, este Tribunal decidió admitir el recurso de amparo al apreciar que concurría en el mismo especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) “porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)]”, y la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [(STC 155/2009, FJ 2, c)]”. Se consideró para ello la novedad que supone, a los efectos del derecho fundamental a que se refiere el artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE, la figura del diputado “no adscrito” por la restricción de sus atribuciones como parlamentario, y se valoró la posibilidad de que algunas de las limitaciones eventualmente lesivas de dicho derecho fundamental pudieran provenir, según se propone por la parte demandante, no ya de los actos aplicativos de la Mesa sino de la norma contenida en el Reglamento de la cámara.

4. *Consideraciones previas.*

Entrando ya en el examen de fondo del recurso de amparo, es necesario realizar dos consideraciones previas con el fin de delimitar su objeto y encuadrar debidamente el análisis que corresponde llevar a cabo en esta sentencia.

a) En primer lugar y como indica el ministerio fiscal, hemos de descartar de entrada la aplicación del artículo 14 CE. De acuerdo con reiterada doctrina constitucional, “el artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo éste, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE” (SSTC 191/2007, de 10 de septiembre, FJ 3, y 39/2008, de 10 de marzo, FJ 4), La invocación del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE) debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el art. 23.2 CE.

b) También procede descartar liminarmente la afectación del honor del recurrente por los acuerdos impugnados.

Brevemente debemos recordar que el derecho fundamental al honor (art. 18.1 CE), estrechamente conectado con la dignidad humana (STC 208/2013, de 16 de diciembre, FJ 3), “ampara la buena reputación de una persona, protegiéndola frente a expresiones o mensajes que la hagan desmerecer en la consideración ajena al ir en su descrédito o menosprecio o que sean tenidas en el concepto público por afrentosas” (STC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 4, con cita de SSTC 14/2003, de 28 de enero, FJ 12; 127/2003, de 30 de junio, FJ 6; 216/2006, de 3 de julio, FJ 7; 51/2008, de 14 de abril, FJ 3, y 208/2013, FJ 3).

En el caso que nos ocupa, la atribución al recurrente de un nuevo escaño en el salón de plenos, no incide negativamente *per se* en la consideración que los demás puedan tener de él. Debemos tener en cuenta que el escaño asignado no difiere de los otros del salón de plenos, hallándose en la misma fila que los atribuidos al grupo parlamentario popular y justificándose que se deje un espacio para visualizar su no pertenencia al mismo, según nos indica el letrado de la Asamblea. Por otro lado, las características de los edificios de los que dispone la institución parlamentaria autonómica, según indica el acuerdo MA242/A4/18-IX, “hace[n] imposible asignar un despacho individual por diputado”. Ninguno de estos extremos ha sido contradicho por la parte demandante. Cuestión diferente, que pasamos a examinar, es si tales decisiones incidieron en el núcleo constitucionalmente protegido del *ius in officium* que, como parlamentario, correspondía al recurrente ex art. 23.2 CE.

5. *Doctrina constitucional sobre los derechos del artículo 23 CE.*

Partiendo de que el derecho fundamental concernido en este recurso de amparo es el de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), a fin de determinar si se han lesionado estos derechos es necesario traer a colación la doctrina constitucional sobre el contenido de los mismos.

a) El artículo 23.2 CE, en lo que ahora interesa y dejando al margen el derecho de acceso a las funciones públicas, reconoce el derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. El contenido del derecho se extiende a la permanencia en el ejercicio del cargo público y a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin

constricciones o perturbaciones ilegítimas [SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2, 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6; 109/2006, de 7 de junio, FJ 3 a); 11/2017, de 10 de enero, FJ 3 a); y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4 a)], pues “la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico” (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6). Esta garantía adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE [STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 3, con cita de las SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2 a)].

Acerca de esta relación entre los derechos reconocidos en ambos apartados del artículo 23 CE, este Tribunal tiene dicho que cuando se trata de cargos representativos el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, al margen ahora del carácter directo que el propio precepto garantiza. Se trata de “dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y el pluralismo político consagrados en el art. 1 CE”, que se presuponen mutuamente y aparecen “como modalidades o variantes del mismo principio de representación política” [STC 185/1999, FJ 4 c), con cita de las SSTC 119/1985, de 11 de octubre, FJ 2, y 71/1989, de 20 de abril, FJ 3; doctrina que reitera STC 139/2017, FJ 4 d)]. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 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 ilegalmente en su ejercicio [SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3; 109/2016, FJ 3 a); 11/2017, FJ 3 a); y 139/2017, FJ 4 d); 49/2018, de 10 de mayo, FJ 4].

b) El derecho al desempeño de cargos públicos representativos sin perturbaciones ilegítimas ha sido clasificado entre aquellos cuya configuración se defiende constitucionalmente a la Ley, a cuyos "requisitos" ha de acomodarse su ejercicio, como advierte el inciso final de la

norma (STC 104/1995, de 3 de julio, FJ 2, con cita de SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, y 24/1989, de 2 de febrero). Es un derecho de configuración legal y, en consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7), pasando aquéllos, en virtud de su creación legal, a quedar integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del artículo 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos [SSTC 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 36/20014, de 27 de febrero, FJ 5; 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B); 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3; 224/2016, de 19 de diciembre, 2 b); 11/2017, FJ 3 b); 47/2018, FJ 3 b); 49/2018, FJ 4], correspondiendo a los órganos parlamentarios la formulación de una exégesis restrictiva de las normas que supongan una limitación de algunos derechos y la motivación de las razones de su aplicación (por todas, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4).

Ahora bien, su carácter de derecho de configuración legal, como ha destacado reiteradamente este Tribunal, no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2) debiendo, por tanto, el propio Tribunal revisar si ha quedado afectada la integridad de estos derechos. "De no ser así", concluíamos entonces, "los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria" (STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2). El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza [SSTC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2; 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 a); 154/2003, de 17 de julio, FJ 6 a); y 135/2004, de 5 de agosto, FJ 4].

c) El derecho fundamental a acceder y permanecer en el ejercicio de las funciones y cargos públicos representativos no es, al igual que ocurre con el resto de los derechos, incondicionado o absoluto; no es ilimitado. Por el contrario, se trata de un derecho delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como por su función. En este punto se ha sostenido que "la doble función o 'doble carácter' de la mayoría de los derechos fundamentales [STC 25/1981, de 14 de julio, FJ 5], su carácter de derecho subjetivo y su carácter de elemento objetivo del orden democrático,

acaso no sea nunca tan patente como en el caso del derecho que nos ocupa” (STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6).

Respecto de los representantes parlamentarios, este Tribunal ha destacado con reiteración (últimamente, entre otras, en las SSTC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, y 47/2018, de 26 de abril, FJ 3) que compete a los Reglamentos de las cámaras correspondientes “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 artículo 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 (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas)” [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a); 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a) y 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4].

Ahora bien, la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan sólo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno [SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5; y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4]. En consecuencia, “no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues 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. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2, y 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)” [SSTC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3 y 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4].

d) El derecho de acceso y ejercicio de cargos públicos representativos sin perturbaciones se impone también, en su contenido esencial, al legislador. De ahí que la adecuación a la Constitución de las limitaciones o restricciones que afecten a su núcleo esencial, exija, además de respeto a los imperativos del principio de igualdad, que se “ordenen a un fin legítimo, en términos proporcionados a dicha válida finalidad” (STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6).

En este sentido, también en relación con las facultades integradas en el contenido central del *ius in officium* de los cargos parlamentarios, la STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 6, ha recordado el mandato constitucional dirigido al legislador (en aquel caso, a los reglamentos de las Cámaras) de respetar el “contenido esencial” del derecho fundamental (art. 53.1 CE). De acuerdo con la formulación general que viene empleando este Tribunal, se quebranta dicho mandato con la imposición de condiciones o requisitos de ejercicio del derecho “si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5).

e) Llegados a este punto, debemos resaltar la exigencia de motivación *ex art. 23.2 CE* de los acuerdos parlamentarios que lleven a cabo estas limitaciones o restricciones del *ius in officium*. Como ya hemos destacado, la STC 115/2019, de 16 de octubre, en su FJ 4, reconoce que: “los órganos parlamentarios, a los que se ha de reconocer margen interpretativo suficiente para ello: i) deben formular una exégesis restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público; y ii) deben motivar, en su caso, las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos *ex art. 23.1 CE* (en este sentido, por todas, SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 a); 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4, y 34/2018, de 12 de abril, FJ 4)”. Añadimos ahora, siguiendo la doctrina recogida en el fundamento anterior, que la motivación de los acuerdos del órgano parlamentario resulta esencial para llevar a cabo el juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato. La motivación es lo que permitirá dirimir si la restricción de que se trate, en relación con las atribuciones del resto de diputados, resulta proporcionada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general

que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (STC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7).

6. Exclusión de los derechos de contenido económico.

En línea con la doctrina recopilada en el fundamento jurídico anterior y, específicamente, con la que sostiene que las facultades integrantes del núcleo de la función representativa son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno, este Tribunal, en STC 36/2014, de 27 de febrero, ha rechazado que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos formen parte del núcleo esencial del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (art. 23.2 CE).

Las razones que fundan ese pronunciamiento aparecen sistematizadas en el FJ 6 de dicha STC 36/2014 del siguiente modo:

a) “Ya en la STC 28/1984, de 28 de febrero, este Tribunal estimó parcialmente el recurso de amparo interpuesto por varios Parlamentarios Forales de Navarra que cesaron en su condición de Parlamentarios Forales en virtud de una causa no prevista en la normativa aplicable, estimando que los acuerdos impugnados vulneraban el derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución, que ‘comprende el derecho de no ser removido de un cargo público si no es en virtud de una causa legal’ (FJ 3). Sin embargo, a la hora de concretar el fallo, dicha Sentencia precisa que: ‘en cuanto a la nulidad de los actos impugnados, no cabe duda de que procede declararla, si bien no podemos extender el efecto de la declaración a condenar al Parlamento Foral —como se pretende— a que abone a los actores las cantidades dejadas de percibir, dado que el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables’ (FJ 4).

Esta jurisprudencia se reitera en la STC 96/1988, de 26 de mayo, en la que este Tribunal desestimó el amparo solicitado por un Diputado del Parlamento de Cataluña que alegaba el derecho a simultanear el cobro de las retribuciones correspondientes a su cargo como parlamentario autonómico con las percibidas como funcionario de la Generalidad. En dicha Sentencia fundamentamos la desestimación del recurso a partir de la afirmación de que el cobro de las retribuciones previstas para un cargo o función pública queda ‘fuera del ámbito del derecho

consagrado en el art. 23.2 de la Norma suprema y no puede ser objeto desde este punto de vista de un recurso de amparo' (FJ 3).

Esta doctrina la hemos hecho extensiva a las asignaciones que se atribuyen a otros cargos representativos. Concretamente, en la STC 169/2009, de 9 de julio, hemos afirmado, en relación con los diputados provinciales no adscritos a ningún grupo político, que 'la pérdida de la posibilidad de desarrollar su actividad en régimen de dedicación exclusiva, así como los beneficios económicos y la infraestructura asociada al grupo, son limitaciones que, con carácter general, no pueden considerarse lesivas de los derechos que consagra el art. 23 CE' (FJ 4), y, en la STC 246/2012, de 20 de diciembre, hemos recordado, en relación con los miembros de una corporación local, que 'la pérdida de los beneficios económicos' como consecuencia de la no adscripción a un grupo político, no puede considerarse lesiva de los derechos que consagra el art. 23 CE (FJ 7)".

b) "En segundo término, debemos precisar, en contra de la opinión que sostienen los recurrentes, que cuando el art. 71.4 CE prevé que 'los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras', se está refiriendo exclusivamente a los miembros de las Cortes Generales, lo que se deriva no sólo de su tenor literal, sino también de la ubicación sistemática del precepto (que forma parte del título tercero de la Constitución, dedicado a las Cortes Generales), sin que pueda trasladarse dicha previsión constitucional, como pretenden los recurrentes, al ámbito de las Asambleas Legislativas o Parlamentos Autonómicos. Así, ya en la STC 36/1981, de 12 de noviembre, y respecto de los apartados primero y segundo del citado art. 71 CE, hemos dicho que 'la Constitución guarda silencio sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y, a falta de tal regulación han sido los Estatutos, en 'cuanto norma institucional básica' de la Comunidad Autónoma —art. 147.1 de la Constitución—, el lugar adecuado para concretar el status de los parlamentarios en cuanto a la inviolabilidad e inmunidad de los mismos se refiere' (FJ 4), doctrina que debemos ahora extender a la 'asignación' económica a la que se refiere el art. 71.4 CE, concepto amplio que tal precepto expresa respecto al Congreso y al Senado".

En el caso que examinamos, la Mesa de la cámara parlamentaria autonómica resolvió, en el acuerdo MA242/A3/18-IX, "no acceder a la solicitud de mantener el régimen de dedicación exclusiva" del diputado ahora demandante, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39.5 RAE según el cual los diputados no adscritos "[n]o tendrán derecho a las percepciones derivadas de la dedicación exclusiva", lo que la demanda considera contrario al art. 23.2 CE.

De acuerdo con la doctrina que ha sido expuesta, procede descartar esta queja en cuanto que el régimen de retribuciones que se reclama no forma parte de núcleo esencial del *ius in officium* del demandante reconocido por el artículo 23.2 CE.

7. *Las limitaciones del ius in officium por razón del transfuguismo.*

En la STC 151/2017, de 21 de diciembre, a propósito de cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 197.1 a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de régimen electoral general, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, nos hemos pronunciado sobre el fenómeno del transfuguismo (FJ 5) y sobre las condiciones para la adecuación al art. 23.2 CE de las restricciones o limitaciones del *ius in officium* impuestas legalmente con el fin de desincentivar esta práctica (FJ 6 y 7).

La doctrina dimanante de aquella STC, contenida en los FFJJ 6 y 7, puede sistematizarse como sigue:

a) Las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden “en principio... a un fin legítimo” (STC 9/2012, de 18 de enero, FJ 4), ya que posee relevancia jurídica la adscripción política de los representantes (entre otras, en la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2), de modo que “el fin de intervenir frente al transfuguismo con una regulación jurídica es en principio constitucionalmente legítimo” [FJ 6 a)]. Se razona que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes”.

b) Tales limitaciones o restricciones no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, núcleo de la función representativa.

c) La garantía de igualdad antes referida ha de armonizarse con la libertad de mandato. En este punto, siguiendo la STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 3, se recuerda que el mandato libre -que ha sido reconocido y preservado por la jurisprudencia constitucional con fundamento en el artículo 23 CE y pese a que para el ámbito local no exista norma análoga al artículo 67.2 CE- supone “la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto

instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada del modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones”.

d) El juicio de igualdad exige examinar la proporcionalidad de la diferencia de trato, considerando: (i) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); ii) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, iii) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (FJ 7, con cita de la STC 89/2017, de 4 de julio, FJ 9).

La doctrina anterior resulta enteramente trasladable al caso que nos ocupa por ser igualmente predicable respecto de los representantes parlamentarios la relevancia jurídica de su adscripción política, lo que, siguiendo la STC 32/1985, ha venido reconociendo reiteradamente este Tribunal (así, por ejemplo, en SSTC 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3; 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 6; 119/1990, de 21 de junio, FJ 4; y 63/1987, de 20 de mayo, FJ 7).

8. La condición de diputado no adscrito en sí misma considerada.

El primer motivo de impugnación que se hace valer en la demanda de amparo es que la condición de diputado no adscrito en sí misma considerada es lesiva del derecho fundamental del recurrente reconocido en el art. 23.2 CE. Según la demanda, la mera previsión de esta situación jurídica en el reglamento de la cámara autonómica, en la medida que da lugar a distintas categorías de parlamentarios, unos con más facultades representativas que otros, desconoce la igualdad en el ejercicio del cargo público que consagra el art. 23.2 CE.

Esta alegación del recurrente no es coherente con la doctrina constitucional ya expuesta. Este Tribunal viene admitiendo de un modo reiterado que poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloca en tal situación. Lo único que resultaría inconstitucional, según esa misma doctrina constitucional (por todas, la citada STC 151/2017), es que algunas de estas medidas legales limitativas entrasen en conflicto con la

naturaleza constitucional del cargo representativo, que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo y la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa.

No es, por tanto, la mera previsión de la condición de diputado no adscrito en el art. 39.2 RAE lo que resulta lesivo del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del recurrente, pues tal condición sería, en principio, plenamente constitucional si el régimen jurídico que se apareja a ella solo conllevase diferencias de trato que se justifiquen de un modo proporcionado en algún fin constitucionalmente legítimo o que se relacionen con aspectos no nucleares de la función representativa del diputado. La eventual vulneración del derecho fundamental invocado provendrá, en su caso, de alguna o algunas limitaciones concretas que, como consecuencia de pasar el demandante a esta determinada situación jurídica, se le han impuesto por la Mesa en los acuerdos impugnados en este proceso, precisamente de aquellas que afecten al núcleo de la función representativa y lo hagan de un modo desproporcionado.

9. Las concretas limitaciones del ius in officium asociadas a la condición de diputado no adscrito y su fundamento.

Descartado que la condición de diputado no adscrito vulnere *per se* el art. 23.2 CE y centrado el debate procesal en las concretas posibilidades de actuación e intervención que la Mesa asocia a dicha situación jurídica, procede enjuiciar aquellos aspectos de la impugnación del recurrente que, en su opinión, suponen una merma en sus facultades de participar como diputado en las actividades legislativas y de controlar la acción del gobierno, y que por consiguiente pueden eventualmente afectar de un modo inconstitucional al núcleo de la función del representante político garantizada por el art. 23.2 CE.

Este detrimento en la esencia del estatus de representante del diputado se manifiesta, según la demanda de amparo, en dos órdenes de materias, que son las iniciativas parlamentarias que puede promover y el uso de la palabra en los debates plenarios. No cabe duda que “la posibilidad de intervenir en los debates parlamentarios está directamente relacionada con el núcleo de la función representativa, como instrumento de deliberación, expresión de las propias posturas y control del Gobierno” (STC 141/2007, de 17 de junio, FJ 4), como lo está igualmente, por las mismas razones, la facultad de promover iniciativas parlamentarias de impulso político y control del Gobierno.

En cuanto a la primera de esas materias, el recurrente considera lesivo del art. 23.2 CE que la Mesa limitase las iniciativas parlamentarias del demandante de dos maneras. De una parte, cuando el acuerdo MA242/A1/18-IX le permite, ante el Pleno, una sola interpelación y una sola pregunta a los consejeros por cada periodo de sesiones y, ante Comisión, una sola pregunta oral a consejeros y altos cargos del Gobierno regional también por cada periodo de sesiones. De otra parte, cuando el acuerdo MA246/A14/18-IX, aclarando el sentido del acuerdo anteriormente citado, prevé en su apartado 11/12 que el demandante tiene completamente vedadas las propuestas de impulso (209 y ss RAE) y las de pronunciamiento en Pleno (art. 217 y ss RAE).

Por lo que atiene a la segunda de las materias referidas, el demandante alega que se desconocen sus derechos ex art. 23.2 CE en la medida que el acuerdo MA246/A14/18-IX le excluye enteramente del uso de la palabra en los debates de totalidad (apartado 2), en los de convalidación de decretos leyes (apartado 10) y, en último término, en aquellos a que dan lugar las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno (apartado 11/12).

Estas facultades de actuación e intervención fueron acordadas por la Mesa de la asamblea autonómica en ejercicio de la función que le confía el último inciso del art. 39.6 RAE cuando dispone que “[c]orresponde, asimismo, a la Mesa, oída la Junta de Portavoces, resolver cuantas cuestiones pudieran plantearse en relación con la situación y posibilidades de actuación de los diputados no adscritos en el marco del presente Reglamento”. Ahora bien, a la Mesa no le incumbe ejercer esta facultad sin ninguna sujeción normativa, sino que se encuentra vinculada por aquellos principios y reglas que, para cubrir la reserva legal que se proyecta sobre la regulación del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE), contempla el reglamento de la asamblea autonómica (por todas, STC 119/1990, de 21 de junio. FJ 4; y 141/2007, de 18 de junio, FJ 4).

Así lo prevé de un modo explícito el propio art. 39.6 RAE al establecer que la Mesa resolverá acerca del estatus del diputado no adscrito “en el marco del presente Reglamento”. Entre estas disposiciones reglamentarias destaca de un modo principal el primer inciso del art. 39.5 RAE que prevé que “los diputados no adscritos gozarán solo de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”.

Los dos acuerdos de la Mesa que estamos considerando reflejan en su argumentación esta vinculación al mandato normativo contenido en el art. 39.5 RAE. Por lo que hace a las iniciativas parlamentarias, el apartado 2 del ACUERDO-MA242/A1/18-IX resuelve que “el diputado no

adscrito podrá presentar [aquellas] para las que ostentan legitimación los diputados considerados de forma individual”. Y el ACUERDO MA246/A14/18-IX, en coherencia con el motivo reseñado en el acuerdo anterior, afirma en el apartado 11/12 que “tanto las propuestas de impulso como de pronunciamiento son iniciativas de grupo parlamentario”, lo que implica que para ellas no ostentan legitimación los diputados considerados de forma individual.

En cuanto al uso de la palabra en los debates plenarios, el ACUERDO MA246/A14/18-IX apoya la privación absoluta de intervención del diputado no adscrito en los debates de totalidad (apartado 2), en los de convalidación de decretos leyes (apartado 10) y en aquellos a que dan lugar las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno (apartado 11/12) en que la normativa respectiva “regula únicamente turnos de grupos parlamentarios”, no permitiendo, en consecuencia, la participación de los diputados considerados de forma individual.

10. La compatibilidad del art. 39.5 RAE con el art. 23 CE

Dado que las facultades de actuación e intervención del *ius in officium* que se impugnan en este recurso se apoyan, como no podía ser de otro modo debido a la reserva legal que protege el estatus de representante, en un precepto del reglamento parlamentario (art. 39.5 RAE), resulta necesario examinar si esa disposición, al ceñir las facultades que gozan los diputados no adscritos a “los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”, deviene incompatible con el núcleo de la función representativa que el art. 23 CE, en su doble vertiente, garantiza al diputado autonómico incluso frente al legislador.

La respuesta negativa a esta cuestión viene dada por la aplicación de una reiterada doctrina jurisprudencial constitucional (por todas, SSTC 32/1985, 169/2009 y 20/2011). Según el criterio en ella establecido, la igualdad en el estatus de representante político no solo proscribía aquellas normas que excluyen singularmente a un diputado del ejercicio de ciertas facultades inherentes al núcleo de su función representativa. También se opone a aquellas otras disposiciones que permitan que un diputado, instrumentando ciertos mecanismos de funcionamiento del órgano representativo para una finalidad que no es la suya propia, alcance o pretenda alcanzar un haz de facultades en el ejercicio de la función representativa que le confiera una posición preponderante respecto de los demás diputados de la Cámara individualmente considerados.

Este Tribunal resaltó esta última dimensión del contenido normativo del art. 23.2 CE en la STC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2, donde declaró que “la composición no proporcional de las

Comisiones informativas resulta constitucionalmente inaceptable porque éstas son órganos sólo en sentido impropio y en realidad meras divisiones internas del Pleno”, de tal manera que, en “cuanto partes del Pleno deben reproducir, en cuanto sea posible, la estructura política de éste”.

Y se ha vuelto a referir a ella, esta vez de un modo más elocuente, la STC 20/2011, de 14 de marzo, FJ 6, donde se lee que el art. 23 CE se opone a que “los concejales no adscritos tengan derecho a que su voto compute en los mismos términos que el de los miembros de la comisión informativa adscritos a grupo. Si así fuera, teniendo en cuenta que la comisión informativa es una división interna del Pleno de la corporación, sus miembros no adscritos disfrutarían en su seno de una posición de sobrerrepresentación”. Más adelante en la misma STC 20/2011 se insiste en que “esta exigencia [de proporcionalidad del voto en Comisión] despliega sus efectos tanto para garantizar los derechos de participación política de las minorías [...] como en el sentido opuesto, es decir, para evitar la materialización del riesgo de sobrerrepresentación de la minoría que se deriva del derecho de participación directa en las comisiones informativas que corresponde a los miembros no adscritos de la corporación.”.

Este mismo criterio hermenéutico *ex art. 23 CE* ha conducido al Tribunal igualmente a considerar constitucionales los reglamentos de ciertas asambleas legislativas que imponían diferencias en la participación política de los diputados según el grupo parlamentario al que pertenecieran. Téngase en cuenta a este efecto la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4, que, recogiendo otras anteriores, declara “la legitimidad constitucional de las cláusulas reglamentarias que supeditan la participación de los grupos en las comisiones parlamentarias a lo que resulte del reparto de los puestos disponibles en ellas de manera proporcional a la importancia numérica de cada grupo (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 6; 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3) concluyendo que las Cámaras pueden regular la manera en que dicha participación se produce, especialmente modulando su duración en razón del número de parlamentarios que integran cada grupo”.

En la dimensión que venimos considerando del contenido normativo del art. 23 CE, no es constitucionalmente ilegítimo el trato diferente entre representantes políticos cuando se orienta a impedir una posición preponderante de unos sobre otros, lo que avala la constitucionalidad del art. 39.5 RAE. En efecto, esta cláusula reglamentaria asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son “reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”, pero al mismo tiempo le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político, por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte, pase a gozar de una injustificada

posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa.

En conclusión, en la medida que se trata de una disposición reglamentaria que cierra el paso a una excesiva representación del diputado no adscrito, es plenamente compatible con las exigencias constitucionales derivadas del art. 23 CE, no siendo en sí misma considerada inconstitucional. Otra cosa será la aplicación que la Mesa haga de ella, que deberá tener presente el mencionado principio constitucional que la justifica, aplicación de la Mesa que se analiza en los siguientes fundamentos jurídicos.

11. La aplicación del art. 39.5 RAE en los acuerdos impugnados

La Mesa, en los acuerdos impugnados, ha llevado a cabo una aplicación del art. 39.5 RAE como norma que prevé un haz de derechos que corresponden al diputado no adscrito que se justifica en evitar que su situación le confiera una posición de preponderancia, lo que le exige valorar las circunstancias concretas de cada caso para contrarrestar tal riesgo.

Respecto a las iniciativas parlamentarias, el apartado 2 del ACUERDO-MA242/A1/18-IX, después de afirmar que el diputado no adscrito podrá presentar aquellas “para las que ostentan legitimación los diputados considerados de forma individual”, reduce éstas a las interpelaciones y preguntas orales a los miembros del Gobierno, y además aplica un criterio de proporcionalidad previamente establecido en sesión de 31 de agosto de 2015 con el fin de acotar el número de tales iniciativas parlamentarias que se permiten al diputado no adscrito a un cupo que impida su sobrerrepresentación.

En relación al uso de la palabra en los debates plenarios, la Mesa en el apartado 3 del ACUERDO-MA242/A1/18-IX habilitó al diputado no adscrito para “intervenir en los debates de especial relevancia” y, aclarando el sentido de esta expresión, en el apartado 1 del ACUERDO MA246/A14/18-IX estableció que el recurrente podrá intervenir en los debates plenarios (a) sobre la ley de presupuestos, (b) sobre la orientación política general de la Junta de Extremadura, (c) en los debates monográficos, y (d) en los que se sustancie una moción de censura o una cuestión de confianza. Se trata de debates plenarios específicos cuyo desarrollo se regula, respectivamente, en los artículos 187, 194, 197, 237 y 241 del RAE. A pesar de que todos estos preceptos reglamentarios prevén exclusivamente la intervención de los grupos parlamentarios, los

acuerdos impugnados contemplan la intervención del diputado no adscrito “después de los turnos reservados a los grupos parlamentarios, con un turno de explicación de voto”. La Mesa, de este modo, valora que admitir la participación del diputado no adscrito en todos los debates plenarios conllevaría una injustificada sobrerrepresentación en relación al resto de diputados, los cuales no intervienen en ellos sino a través de los representantes de sus grupos políticos. Pero al mismo tiempo aprecia que ese efecto de exceso de representación no sucedería, en el criterio de la Mesa, si se ciñen sus intervenciones a los cuatro tipos de debates plenarios indicados en el ACUERDO MA246/A14/18-IX y a la forma prevista en el previo ACUERDO-MA242/A1/18-IX.

12. Enjuiciamiento de las concretas quejas formuladas en el recurso de amparo

Una vez precisado que el art. 39.5 RAE es plenamente constitucional porque neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito, y comprobado que la Mesa dispone de un limitado margen en la aplicación de este criterio normativo a cada caso, procede enjuiciar cómo ha ejercido dicha Mesa tal facultad en los aspectos de los acuerdos impugnados de los que se queja el recurrente en su demanda, y ello con el propósito de que este Tribunal pueda verificar si lo ha hecho de un modo conforme con la naturaleza del concepto de cargo público representativo que incorpora el art. 23.2 CE y, en su virtud, resolver si cabe otorgar el amparo solicitado por el demandante.

En esta tarea de verificación, que tiene por finalidad la tutela de los derechos fundamentales que consagra el art. 23 CE, el Tribunal debe tomar en cuenta la especial relevancia de la autonomía parlamentaria y, como consecuencia de ello, la facultad que la Constitución reserva a las Cámaras de establecer, interpretar y aplicar las normas que rigen su organización y funcionamiento, pues la ordenación reglamentaria goza de amplia libertad de configuración, siempre que se respete el derecho de los parlamentarios con la representación política, como subraya la STC 139/2017, de 29 de noviembre, en los FFJJ 3.a), 4.b) y 5 y también hemos declarado en la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4, sobre la reducción del tiempo de intervención en debates debido a la supresión de un grupo parlamentario que “en esta materia nuestra jurisdicción sólo puede extenderse de manera excepcional y de conformidad con el principio de mínima intervención, para la estricta garantía de los derechos fundamentales de los parlamentarios”

A fin de sistematizar el examen de las distintas posibilidades de actuación e intervención impuestas al demandante por los acuerdos impugnados, resulta conveniente distinguir tres supuestos: a) el cupo señalado para las interpelaciones y las preguntas al Gobierno tanto en Pleno como en Comisión; b) la exclusión absoluta de ciertas iniciativas parlamentarias, concretamente de las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno, y, en fin, c) la privación del uso de la palabra en algunos debates plenarios.

a) En relación al cupo que se señala al diputado no adscrito para las interpelaciones y las preguntas al Gobierno tanto en Pleno como en Comisión, la demanda de amparo se limita a reproducir el apartado 2 del ACUERDO MA242/A1/18-IX y, a continuación, como toda alegación en apoyo de su queja, a afirmar que “como puede colegirse de la simple lectura del acuerdo transcrito, se están cercenando gravemente sus derechos como diputado, en aspectos tan nucleares de la función parlamentaria como es el control al Gobierno, que se reduce, ante el Pleno, a la posibilidad de presentar una única interpelación y una pregunta oral por período de sesiones, esto es, dos iniciativas de cada tipo al año, ocho en el conjunto de la legislatura. Más rechazable aún considera la limitación de una sola pregunta oral ante la comisión por periodo de sesiones, lo que a su juicio supone una clara manifestación de la voluntad de restringir su función de control al ejecutivo”.

Este Tribunal considera relevante atender al contexto de la impugnación. La Mesa en el apartado 2 del ACUERDO-MA242/A1/18-IX aporta una razón específica de por qué opta por este cupo – ese era el criterio de proporcionalidad acordado en la sesión de 31 de agosto de 2015 – mientras que la demanda de amparo, como se comprueba a partir del extracto transcrito, no argumenta nada preciso en defensa de su mera alegación. No aduce ningún motivo por el que ese cupo sea desproporcionado o sea de alguna manera inferior al que corresponde a los diputados individualmente considerados, ni mucho menos formula una crítica de los parámetros acogidos en la sesión de 31 de agosto de 2015. Dado que estos son los contornos de esta invocación, el Tribunal considera aplicable su reiterada doctrina (por todas, STC 96/2015, de 25 de mayo, FJ2) según la que no corresponde al Tribunal “reconstruir de oficio las demandas, supliendo las razones que las partes no hayan expuesto, por ser carga procesal de quien pide amparo constitucional no solamente abrir la vía para que podamos pronunciarnos, sino también proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional”. Este criterio conduce en este estadio del proceso a la desestimación de esta primera queja.

b) Resolver acerca de la segunda queja requiere examinar con detalle la regulación reglamentaria de estos dos tipos de iniciativa parlamentaria. El art. 209 RAE dispone que “[l]a propuesta de impulso ante el Pleno deberá ser presentada [...] por un grupo parlamentario con la firma de su portavoz o por un diputado con el visto bueno del portavoz de su grupo”. Y el art. 217 RAE prevé que “son propuestas de pronunciamiento de la Cámara las iniciativas que pueden presentar los grupos parlamentarios, a través de sus portavoces, o los diputados sobre temas que afecten a los intereses de la comunidad autónoma y que tengan por objeto impulsar la actuación de cualquier institución distinta a la Junta de Extremadura”.

La otra circunstancia a tener en cuenta es que el apartado 11/12 del ACUERDO MA246/A14/18-IX excluye por completo al recurrente de estas iniciativas parlamentarias con el siguiente razonamiento: “tanto las propuestas de impulso como de pronunciamiento en Pleno, son iniciativas de grupo parlamentario, dado que, en el caso de presentarse por un diputado, requieren la firma del portavoz del grupo (art. 209 el Reglamento), fijándose el cupo en atención al número de diputados que lo integran”. El sentido de este texto se comprende en conexión con el apartado 2 del ACUERDO MA242/A1/18-IX (“El diputado no adscrito podrá presentar las iniciativas parlamentarias para las que ostentan legitimación los diputados considerados de forma individual”), del que es aclaración a solicitud del recurrente.

La primera apreciación de este Tribunal, a partir de estos dos elementos de juicio, es que el art. 217 RAE transcrito reconoce a los diputados considerados individualmente la capacidad abstracta de formular propuestas de pronunciamiento en Pleno. El apartado 11/12 del ACUERDO MA246/A14/18-IX, al decir que estas propuestas “son iniciativas de grupo parlamentario”, desconoce frontalmente este contenido normativo del art. 217 RAE.

En consecuencia, la Mesa, en la medida que en los acuerdos impugnados niega que el recurrente pueda presentar propuestas de pronunciamiento en Pleno, le está privando de facultades que, además de ser inherentes a la función representativa, aparecen reconocidas en el reglamento parlamentario a los diputados considerados en forma individual y, por tanto, atribuidas al diputado no adscrito por el art. 39.5 RAE.

La segunda constatación de este Tribunal parte de que el art. 209 RAE, cuando permite a los diputados presentar propuestas de impulso, exige que lo hagan “con el visto bueno del portavoz de su grupo”. En la STC 57/2011, de 3 de mayo, en la que se examinaba la denegación por la Mesa del Congreso de los Diputados de una iniciativa presentada por un diputado sin la

firma del portavoz del Grupo parlamentario, cuando esta firma se requería como medio de garantizar el previo conocimiento por parte del grupo parlamentario, este Tribunal declaró “que se trata de una manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario” (FJ 4) y que “forma parte del *ius in officium* de cada uno de los Diputados” (FJ 5), argumentando como fundamento de este criterio que “tal exigencia [de firma del portavoz del Grupo Parlamentario] no se articula como un requisito material sino como un trámite formal o de procedimiento [...]. En consecuencia, la capacidad de iniciativa y la decisión final sobre su presentación no pertenece al Grupo parlamentario sino que se atribuye y en todo momento permanece en el dominio del Diputado, que es a quien se reconoce individualmente el derecho; esto es, un específico título para el desempeño de su cargo representativo a través de esa facultad, cuya concreción depende únicamente, en principio, de su voluntad”.

La distinta función que juegan la firma del portavoz del grupo parlamentario, en el asunto decidido por la STC 57/2011, y el “visto bueno del portavoz del grupo” en las propuestas de impulso que aquí enjuicamos determinan que el Tribunal resuelva en este caso en un sentido diferente. En aquel supuesto, la norma reglamentaria solo avala el previo conocimiento por parte del grupo parlamentario, asegurándose el mismo por medio de la constancia de la firma del portavoz en la iniciativa parlamentaria del diputado. En este supuesto, por el contrario, incumbe al grupo parlamentario otorgar una suerte de conformidad a la iniciativa del diputado, actuando el “visto bueno del portavoz del grupo” como cauce de expresión de esa conformidad. Por esta razón – la exigencia de conformidad del grupo parlamentario – es por lo que el “visto bueno del portavoz” no es un mero requisito formal, sino una previsión sustantiva, en virtud de la que se sustrae este tipo de iniciativa del acervo de actuaciones parlamentarias que se reconocen reglamentariamente al diputado considerado individualmente.

Este Tribunal concluye que, de acuerdo a esta distinta calificación, el acuerdo de la Mesa de denegar al diputado no adscrito la posibilidad de formular propuestas de impulso no contradice lo dispuesto en el art. 209 en relación al art. 39.5 RAE. Por otro lado, y teniendo presente que el diputado no adscrito tiene a su disposición otros medios de control al Gobierno (interpelaciones, preguntas etc), la privación de este tipo de iniciativas no le coloca automáticamente en una situación de desigualdad desproporcionada respecto del resto de diputados, no pudiendo este Tribunal hacer en este caso una ponderación más incisiva porque falta en el escrito rector de este proceso una argumentación concreta en este sentido.

c) Resta por analizar la queja referida a la privación del uso de la palabra en algunos debates plenarios. De la lectura combinada del apartado 3 del ACUERDO-MA242/A1/18-IX y el apartado 1 del ACUERDO MA246/A14/18-IX se desprende que la Mesa determinó que el recurrente podría intervenir en cuatro clases de debates plenarios, habilitando para él un turno de explicación de voto. La Mesa añade, aunque con ello no hace sino reiterar lo que derivaba implícitamente de la anterior previsión, que el recurrente no podría intervenir en otras tres clases de debates (los de totalidad, de convalidación de decretos leyes y relativos a las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno).

La Mesa, al admitir que el diputado no adscrito recurrente intervenga solo en algunos debates plenarios y señalar la manera en que podrá hacerlo, excluyéndole por tanto del resto de debates plenarios (incluidos los tres tipos a que alude expresamente), está aplicando al caso concreto la regla de proscripción de la sobrerrepresentación contenida en el art. 39.5 RAE. La jurisdicción de este Tribunal podría, “de manera excepcional y [...] para la estricta garantía de los derechos fundamentales de los parlamentarios” (STC 141/2007), revisar la específica ponderación de la sobrerrepresentación que subyace en la aplicación del art. 39.5 RAE que hacen estos dos acuerdos de la Mesa. Pero solo puede hacerlo, en esta vía de amparo, si el recurrente cumple con su deber de colaborar con la justicia constitucional mediante una argumentación fundada de la lesión que invoca. Resulta imprescindible que el recurrente motive, con referencia a las circunstancias del caso concreto, que restringir su facultad de uso de la palabra a esos cuatro tipos de debates plenarios le coloca en una situación de infrarrepresentación respecto del resto de diputados, los cuales, debe recordarse, no tienen el derecho de intervenir en los debates plenarios sino a través de los portavoces de sus grupos parlamentarios.

La presente demanda de amparo expone por todo argumento que “como consecuencia de la adjudicación a mi representado de la condición de diputado “no adscrito”, sin poder incorporarse a ningún grupo parlamentario, se ven vulnerados y limitados sus derechos en el correcto ejercicio de la función parlamentaria al impedirle intervenir en los debates de totalidad, regulados en el artículo 163 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, y en los debates de los Decretos Leyes que vayan aprobarse en ambos casos con el objeto de explicar el voto, para el que sí tiene reconocido derecho, así como intervenir en los debates de iniciativas del artículo 215 del mismo texto”.

El recurrente no hace otra cosa que alegar simple y llanamente que la privación de intervenir en los tres tipos de debates de los que resulta excluido expresamente supone una

vulneración de sus derechos de participación política, pero no hace una valoración de conjunto que tenga en cuenta que se le concede el uso de la palabra en otros cuatro tipos de debates plenarios y que el resto de diputados no tienen el derecho de participar en los debates plenarios sino a través de los portavoces de sus grupos parlamentarios, ni argumenta porqué el acuerdo de la Mesa relativo a las intervenciones en los debates resulta desproporcionado y contrario a la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa. En fin, no consta en el escrito rector de este proceso un razonamiento que argumentase, teniendo en cuenta todas estas circunstancias de contexto, que la privación del uso de la palabra en esos tres tipos de debates plenarios la somete a una posición de infrarrepresentación respecto del resto de diputados, por lo que, de acuerdo a la mencionada doctrina constitucional según la que no ha lugar a que este Tribunal reconstruya de oficio las demandas de amparo (por todas, STC 96/2015), esta tercera y última queja debe ser desestimada.

13. *Conclusión.*

Los razonamientos expuestos conducen a que la demanda de amparo debe ser estimada parcialmente al apreciarse vulneración del derecho garantizado por el art. 23.2 CE, en relación con el art. 23.1 CE, del que era titular el diputado recurrente, por el apartado 2 del ACUERDO MA242/A1/18-IX y por el apartado 11/12 del ACUERDO MA246/A14/18-IX, en la medida que privan en términos absolutos al demandante del derecho a formular propuestas de pronunciamiento en Pleno

Procede desestimar las restantes quejas.

El alcance del amparo se circunscribe al reconocimiento del derecho y a la declaración de nulidad de los acuerdos anteriores en el extremo reseñado, así como del acuerdo MA254/A5/18-IX en cuanto confirmó tal decisión.

No procede adoptar medida alguna destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado toda vez que los acuerdos lesivos fueron aprobados en una legislatura ya finalizada (por todas, STC 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7), por lo que, en este caso la estimación parcial tiene un efecto meramente declarativo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por don Juan Antonio Morales Álvarez y, en su virtud:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE) por el apartado 2 del ACUERDO MA242/A1/18-IX y por el apartado 11/12 del ACUERDO MA246/A14/18-IX, en la medida que privan en términos absolutos al demandante del derecho a formular propuestas de pronunciamiento en Pleno, así como el Acuerdo MA254/A5/18-IX en cuanto confirmó los precedentes Acuerdos.

2º Declarar la nulidad de los acuerdos anteriores en el extremo indicado.

3º No procede adoptar medida de restablecimiento del derecho vulnerado, pues los acuerdos fueron aprobados en una legislatura ya finalizada.

4º Denegar el amparo en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a doce de diciembre de dos mil diecinueve.