

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1750-2023, interpuesto por don Jesús Ángel Garrido Martínez, portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de la Rioja, y los restantes diputados de este grupo parlamentario en la X Legislatura, contra las resoluciones del presidente del Parlamento de la Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022, por las que fija el orden del día de sendos plenos de la Cámara, que convoca para los días 19 y 29 del mismo mes, así como frente a diversos acuerdos de la Mesa del Parlamento de 28 y 29 de diciembre de 2022, de 10, 16 y 17 de enero de 2023 y de 9 de febrero de 2023. Ha comparecido y formulado alegaciones la procuradora de los tribunales doña María Luisa Marco Ciria, en representación de don Jesús María García García, presidente del Parlamento de La Rioja, y de don Raúl Díaz Marín, don Javier García Ibáñez y doña María Teresa Villuendas. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 15 de marzo de 2023, la procuradora de los tribunales doña María del Pilar Zueco Cidraque, en nombre y representación de don Jesús Ángel Garrido Martínez, portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de la Rioja, y los restantes diputados de este grupo parlamentario en la X Legislatura de la Cámara, con asistencia del abogado don Adolfo Alonso de Leonardo-

Conde, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos y resoluciones del Parlamento de la Rioja referidos en el encabezamiento.

2. El recurso de amparo tiene su origen en los antecedentes que seguidamente se relacionan.

A) Constituido el Parlamento de la Rioja y dado comienzo a su X Legislatura el 20 de junio de 2019, los treinta y tres diputados que constituían la Cámara autonómica se integraron en los cuatro siguientes grupos parlamentarios: Grupo Parlamentario Socialista (GPS), con quince diputados; Grupo Parlamentario Popular (GPP), con doce diputados; Grupo Parlamentario Ciudadanos (GPC), con cuatro diputados; y Grupo Parlamentario Mixto (GPM), con dos diputados.

El 28 de abril de 2022, la diputada doña Raquel Romero Alonso, perteneciente al partido Podemos-Equo, e integrada en el Grupo Parlamentario Mixto, fue declarada por la Mesa del Parlamento como diputada no adscrita, pasando este grupo a estar integrado por una sola diputada, doña Henar Moreno Martínez, perteneciente al partido Izquierda Unida.

Dicha decisión alteró el equilibrio político y parlamentario existente tanto en el Pleno del Parlamento de la Rioja como (y en lo que aquí interesa, sobre todo) en la Junta de Portavoces, a la que el Reglamento de la Cámara (en la redacción vigente hasta su reforma, el 25 de enero de 2023) atribuía importantes funciones en aspectos como la programación y coordinación del trabajo parlamentario. En efecto, hasta el momento en el que la diputada doña Raquel Romero Alonso pasó a la condición de diputada no adscrita, la Junta de Portavoces estaba integrada por los portavoces de los cuatro Grupos Parlamentarios de la Cámara, que tomaban sus decisiones de acuerdo con el criterio del voto ponderado, de conformidad con lo previsto en el art 34.1 y 4 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (en adelante, RPLR). De suerte que, hasta ese momento, en base al acuerdo de gobernabilidad que habían suscrito para la legislatura el PSOE, Izquierda Unida y Podemos-Equo, los portavoces del Grupo Parlamentario Socialista y del Grupo Parlamentario Mixto sumaban en la Junta de Portavoces un total de diecisiete votos, frente a los dieciséis de los portavoces del Grupo Parlamentario Popular y del Grupo Parlamentario Ciudadanos. Al perder el Grupo Parlamentario Mixto a uno de sus dos miembros, también se redujo su peso ponderado en la Junta de Portavoces, de modo que los votos ponderados de los dos portavoces de los grupos mayoritarios de la Cámara quedaban

igualados a los de los portavoces de los grupos de la oposición, no siendo posible en este caso computar el voto de la diputada no adscrita, condición que se define precisamente por no formar parte de ningún grupo parlamentario.

B) A partir del momento en que la diputada doña Raquel Romero Alonso fue declarada diputada no adscrita, pasando el Grupo Parlamentario Mixto a estar integrado por una sola diputada, se sucedieron diversas resoluciones del presidente del Parlamento y acuerdos de la Mesa, que se adoptaron oída la Junta de Portavoces, y que son objeto del presente recurso de amparo. Se relacionan a continuación.

a) Resoluciones del presidente del Parlamento de La Rioja:

El 16 diciembre de 2022, el presidente del Parlamento convocó, de conformidad con el art 50 RPLR, la sesión del Pleno para el 19 diciembre de 2022, fijando el orden del día de esa sesión sin el acuerdo de la Junta de Portavoces, cuyo parecer fue consultado en la sesión de esta de 15 diciembre. El orden del día de esa sesión incluía los debates del proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2023, del proyecto de ley de Juventud de La Rioja, y (en lectura única) del proyecto de ley de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla, además de determinadas preguntas orales a la presidencia del Gobierno de La Rioja.

El 23 diciembre de 2022, el presidente del Parlamento convocó, de conformidad con el art. 50 RPLR, la sesión del Pleno para el 29 diciembre de 2022 y fijó el orden del día, también sin el acuerdo de la Junta de Portavoces, cuyo parecer fue consultado en su sesión del 23 diciembre. El orden del día incluía el debate (también en lectura única) de la proposición de ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2023.

b) Acuerdos de la Mesa del Parlamento sobre sesiones extraordinarias:

Acuerdo de 29 diciembre de 2022, por el que se aprobó, sin el acuerdo de la Junta de Portavoces y tras oír su parecer, la celebración de catorce sesiones extraordinarias en distintos órganos parlamentarios durante el mes de enero de 2023.

Acuerdo de 10 enero de 2023, por el que se aprobó, sin el acuerdo de la Junta de Portavoces y tras oír su parecer, la celebración de sesión extraordinaria de la Comisión de Salud el 19 de enero de 2023.

Frente a los anteriores acuerdos de la Mesa se presentó por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitud de reconsideración, alegando que la autorización de las sesiones extraordinarias sin el acuerdo de la Junta de Portavoces infringía lo establecido en el art 28.1 b) RPLR. Dichas peticiones de reconsideración fueron desestimadas, respectivamente, por acuerdos de la Mesa de 10 y 17 enero de 2023.

c) Acuerdo de la Mesa del Parlamento que admite a trámite la proposición de ley sobre modificación de preceptos del Reglamento de la Cámara.

Los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto presentaron el 23 diciembre de 2022 una proposición de ley para la modificación de varios preceptos del Reglamento de la Cámara por el procedimiento de urgencia y en tramitación directa y lectura única. En concreto, la propuesta de reforma afectaba a las siguientes disposiciones: en el art. 28.1 b) RPLR, donde antes decía que correspondía a la Mesa “programar las líneas generales de actuación de la Cámara para cada periodo de sesiones y coordinar los trabajos de sus diferentes órganos, de acuerdo con la Junta de Portavoces”, la proposición sustituía el inciso final por “oída la Junta de Portavoces”; en el art. 58.1 RPLR, donde decía que “el orden del día del Pleno será fijado por el presidente, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54.1”, la proposición sustituía la última frase por “de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces”; y en el art.133.2 RPLR, donde decía que “podrán realizarse debates generales sobre la acción política y de gobierno cuando lo solicite el Presidente de la Comunidad o lo decida la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados”, la proposición nuevamente disponía que no se requería el acuerdo, sino simplemente que fuera “oída la Junta de Portavoces”.

La Mesa del Parlamento, por acuerdo de 28 diciembre de 2022, admitió a trámite la referida proposición de ley de modificación del Reglamento y el 29 de diciembre, oído el parecer de la Junta de Portavoces, y elevó al Pleno la propuesta de tramitación directa y en lectura única de la iniciativa. La proposición de ley de modificación del Reglamento fue

aprobada por el Pleno, en sesión de fecha 25 enero de 2023, siendo publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja” el 26 enero de 2023.

Presentada solicitud de reconsideración contra los referidos acuerdos de 28 y 29 de diciembre de 2022 por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular y por los dos diputados de este grupo que ostentaban en la Mesa del Parlamento los cargos de vicepresidente y segunda secretaria, dicha solicitud fue desestimada por sendos acuerdos de la Mesa de 10 enero de 2023.

d) Acuerdo de la Mesa del Parlamento sobre solicitud de modificación de la composición de las Comisiones.

El portavoz del Grupo Parlamentario Popular solicitó a la Mesa el 29 de diciembre de 2022 que modificase la composición de las Comisiones permanentes y especiales de la Cámara, para que el número de integrantes fuese par y que la suma de los diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto fuese la misma que la suma de los diputados de los Grupos Parlamentarios Popular y Ciudadanos (cinco a cinco), para respetar así la proporcionalidad existente en el Pleno entre los diputados integrantes de los distintos grupos parlamentarios (dieciséis a dieciséis), de conformidad con el art. 36.2 RPLR.

La solicitud fue rechazada por acuerdo de la Mesa de 16 de enero de 2023, con el acuerdo desfavorable de la Junta de Portavoces. Por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular se presentó el 26 de enero de 2024 solicitud de reconsideración, que fue inadmitida por la Mesa por acuerdo de 9 de febrero de 2023, de conformidad con lo previsto en el art 28.2 RPLR, por tratarse de un acuerdo conjunto de la Mesa y la Junta de Portavoces.

3. La demanda de amparo se interpone por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular y los restantes diputados de este grupo parlamentario en la X Legislatura del Parlamento de La Rioja, contra las resoluciones del presidente y los acuerdos de la Mesa de dicha Cámara que han quedado referidos.

Se alega por los recurrentes, con cita de la STC 38/2022, de 11 de marzo, en cuanto al alcance del principio de autonomía parlamentaria y sus límites, que las resoluciones y acuerdos impugnados en amparo han vulnerado su derecho fundamental al ejercicio del cargo político representativo (art 23.2 CE) y, correlativamente, el derecho de los ciudadanos a participar en

los asuntos públicos a través de sus legítimos representantes (art. 23.1 CE), pues todos los actos impugnados contribuyen a menoscabar las funciones reglamentarias de la Junta de Portavoces en la organización del trabajo parlamentario, haciendo prevalecer así la razón de la mayoría a costa de restringir el margen de actuación de las minorías. A través de estos actos, se priva, según se afirma, al portavoz del Grupo Parlamentario Popular (y consiguientemente al grupo mismo al que representa y a los diputados que lo conforman) del núcleo de sus posibilidades de participación en las tareas parlamentarias que tanto el Reglamento de la Cámara antes de la reforma de enero de 2023 como los usos parlamentarios les reconocían en la Junta de Portavoces: fijación de los órdenes del día de los Plenos, aprobación de los calendarios de las sesiones de los distintos órganos parlamentarios y señalamiento de debates generales sobre la acción política y de gobierno, infringiendo así un derecho incluido en el estatuto constitucionalmente relevante de su función representativa.

Se aduce en particular que los acuerdos de la Mesa del Parlamento de la Rioja que rechazan la solicitud de modificación de la composición de las Comisiones lesionan el derecho de los recurrentes “a participar en unas Comisiones parlamentarias en las que se respete el principio de proporcionalidad”, constriñendo ilegítimamente su función representativa tanto en el ámbito legislativo como en el de control.

Asimismo pone de relieve que los acuerdos de la Mesa de la Cámara de 28 y 29 de diciembre de 2022, y de 10 de enero de 2023, referidos a la admisión a trámite la proposición de ley sobre modificación de preceptos del Reglamento del Parlamento de la Rioja se insertan en un procedimiento legislativo específicamente dirigido a modificar las funciones de la Junta de Portavoces para vaciar a este órgano principal del grueso de sus competencias, sustituyendo la anterior exigencia de su acuerdo por la de su mera audiencia, y ello en detrimento de las minorías; de suerte que la modificación finalmente aprobada de los arts. 28.1.b), 58.1 y 133.2 RPLR ha provocado que los diputados recurrentes se hayan visto despojados de competencias esenciales en el desarrollo de su tarea parlamentaria en el ámbito de la Junta de Portavoces, lo que atenta contra su función representativa, con la subsiguiente repercusión en el derecho a la participación política de sus electores y de la ciudadanía en su conjunto.

Señalan también las razones que dotan de especial trascendencia constitucional a este recurso de amparo parlamentario (art. 42 LOTC) y concluyen solicitando que se les otorgue amparo, declarando vulnerados los derechos fundamentales alegados, y que en consecuencia se

anulen los acuerdos impugnados, así como todos los acuerdos, actos y disposiciones normativas que deriven o sean ejecución de los anteriores, en especial la Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2023, la Ley de juventud de La Rioja, la Ley de declaración del Parque Natural del Alto Nájera, la Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2023, y la modificación de los arts. 28.1.b), 58.1 y 133.2 RPLR. Y asimismo que se requiera a la Mesa del Parlamento de La Rioja para que, de acuerdo con la Junta de Portavoces, fije el número de los miembros de sus distintas Comisiones en proporción al número de diputados que en el Pleno tiene cada grupo parlamentario, de forma que sea par y, además, la suma de los miembros pertenecientes a los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto sea igual a la suma de los miembros pertenecientes a los Grupos Parlamentarios Popular y Ciudadanos.

4. Por providencia de 12 de febrero de 2024, la Sección Cuarta del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), dado que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se ordenó dirigir atenta comunicación a la presidenta del Parlamento de La Rioja para que, en plazo que no exceda de diez días, remitiera el expediente que dio lugar a las resoluciones parlamentarias impugnadas en amparo. Y asimismo para que, en el mismo plazo, procediera a emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a los recurrentes en amparo, a fin de que pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado en este tribunal el 8 de marzo de 2024, la procuradora de los tribunales doña María Luisa Marco Ciria, asistida por el abogado don Adolfo Mingo de Miguel, solicitó que se le tuviese por comparecida y parte en el presente recurso de amparo en nombre y representación de don Jesús María García García, presidente del Parlamento de La Rioja en la X Legislatura, así como de don Raúl Díaz Marín y don Javier García Ibáñez, portavoces ambos del Grupo Parlamentario Socialista, y de doña María Teresa Villuendas Asensio, integrante del mismo grupo y secretaria primera de dicha Cámara, en la misma legislatura.

6. La secretaría de justicia de la Sala Segunda de este tribunal, por diligencia de ordenación de 21 de marzo de 2024, acordó tener por personado y parte a la procuradora de los tribunales doña María Luisa Marco Ciria, en nombre y representación de don Jesús María García García y otros, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTC.

7. La representación procesal de los recurrentes presentó su escrito de alegaciones el 15 de abril de 2024, ratificándose en lo expuesto en la demanda e interesando que se dicte sentencia otorgando el amparo.

8. La representación procesal de don Jesús María García García y otros presentó su escrito de alegaciones el 23 de abril de 2024, en el que se interesa la desestimación del recurso de amparo.

Sostiene que las resoluciones y acuerdos de la presidencia y la Mesa del Parlamento de La Rioja que se impugnan en amparo no han vulnerado el derecho de participación política (art. 23 CE) de los recurrentes. Tales actos, por otra parte respaldados por los servicios jurídicos de la Cámara, fueron dictados conforme a la autonomía parlamentaria y con la mira puesta en la protección de los derechos de todos y cada uno de los diputados y de la Cámara en su conjunto, en aras a la salvaguarda del normal funcionamiento de la institución y del desarrollo de sus funciones esenciales como Asamblea legislativa autonómica.

Se trató de dar respuesta a la inédita y anómala situación de bloqueo institucional a la que se estaba llegando en el Parlamento de La Rioja en los últimos compases de 2022 y que abocaba a dicha Cámara a la parálisis e inoperancia práctica, afectando a la actividad parlamentaria en su conjunto. Afirma que la situación tiene su origen en la circunstancia de que la diputada doña Raquel Romero Alonso, integrada en el Grupo Parlamentario Mixto, fue declarada diputada no adscrita, pasando este grupo a estar integrado por una sola diputada, lo que alteró el equilibrio de fuerzas existente en la Junta de Portavoces, al propiciar, por la aplicación del voto ponderado, la posibilidad de empate en las votaciones en este órgano parlamentario que, de otro modo, no se hubiera producido. Llama la atención sobre el hecho de que la referida diputada ha interpuesto recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del

Parlamento de La Rioja que la declara diputada no adscrita; se trata del recurso de amparo núm. 5774-2022, admitido a trámite y pendiente de sentencia.

En todo caso, aun en la hipótesis de que se apreciara alguna quiebra jurídica en los actos impugnados, es lo cierto que en ningún caso cabría entender afectado el núcleo esencial de las funciones representativas de los recurrentes, ni como diputados ni como grupo parlamentario.

Y concluye señalando que incluso si se apreciara la lesión del derecho de participación política (art. 23 CE) de los recurrentes ello no podría tener el alcance que estos pretenden en su demanda, sino que la sentencia de este tribunal debería en tal caso limitarse a la mera declaración de la vulneración del derecho (por todas, STC 141/2007, de 18 de junio, y las allí citadas), habida cuenta que la X Legislatura, en la que se adoptaron los actos impugnados en amparo, ya ha concluido, tras las elecciones autonómicas celebradas el cuarto domingo de mayo de 2023 y se ha iniciado una nueva legislatura con una distinta conformación de la Cámara y sus órganos, al haber alcanzado en aquellas mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 13 de mayo de 2024.

Tras referirse a los antecedentes del asunto y a la fundamentación del recurso de amparo, recuerda la doctrina constitucional sobre el control de las decisiones de los órganos parlamentarios que afectan al *ius in officium* de los representantes políticos (por todas, SSTC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 5; 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5; y 38/2022, de 11 de marzo, FJ 4).

Partiendo de esta doctrina, el fiscal entra a examinar los distintos actos parlamentarios que son objeto de impugnación en el presente recurso de amparo, a los que se imputa una vulneración del derecho fundamental del art 23.2 CE de los recurrentes y, correlativamente, del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus legítimos representantes (art. 23.1 CE).

Por lo que se refiere a las resoluciones del presidente del Parlamento de La Rioja de 16 y 23 diciembre de 2022, sobre fijación del orden del día de las sesiones del Pleno convocadas para los días 19 y 29 diciembre, advierte que el núcleo de la argumentación de los recurrentes al

impugnar dichas resoluciones reside en la infracción de lo dispuesto en el art 58.1 RPLR que, antes de la modificación de 25 enero de 2023, atribuía a la Junta de Portavoces una facultad de decisión compartida con el presidente y la Mesa para fijar el orden del día. Para los recurrentes la infracción del art 58.1 RPLR supone una lesión del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario *ex* art 23.2 CE, puesto que priva al portavoz del Grupo Parlamentario Popular, que integra la Junta de Portavoces y, por tanto, al Grupo Parlamentario al que representa, de una facultad esencial del cargo público representativo, dado que la participación en la fijación del orden del día de los Plenos del Parlamento es determinante en relación con el ejercicio de las facultades esenciales de la potestad legislativa y de control de la acción del Gobierno autonómico. La inaplicación de lo dispuesto en el art 58.1 RPLR, transformando la evidente competencia compartida que tenía la Junta de Portavoces para fijar el orden del día en una mera audiencia de la Junta, carece de toda justificación, sin que quepa aceptar los motivos que se exponen en las resoluciones del presidente de la Cámara de 16 y 23 de diciembre de 2022 para fijar el orden del día sin el acuerdo de la Junta de Portavoces. Que ello es así resulta corroborado por la evidencia de que los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto presentaron la proposición de ley de modificación del Reglamento de la Cámara, para excluir la competencia compartida de la Junta de Portavoces que le atribuían los arts. 28.1 b), 58.1 b) y 133.2 RPLR.

Pues bien, respecto de la alegada infracción del art 58.1 RPLR, señala el fiscal que, por lo que se refiere a la fijación del orden del día del Pleno del día 19 diciembre de 2022, no consta que el orden del día fijado por la resolución del presidente del Parlamento de la Rioja de 16 de diciembre de 2022 fuera contrario al acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces en su previa reunión del 15 de diciembre, pues no aparece en el acta de la sesión de la Junta de ese día que hubiera un acuerdo adoptado por la Junta contrario al orden del día fijado por el presidente. Descartado que existiera un pronunciamiento en contra de la Junta de Portavoces, no concurre el presupuesto de infracción de lo establecido por el art. 58.1 RPLR, a la que atribuyen los recurrentes la vulneración del derecho fundamental que garantiza el art 23.2 CE. Y por lo que se refiere a la resolución del presidente de 23 diciembre de 2022, que fija el orden del día de la sesión del Pleno de 29 diciembre incluyendo la proposición de Ley de medidas fiscales y administrativas para 2023, cuya tramitación estaba aprobada por el procedimiento de urgencia, señala el fiscal que esa decisión se adoptó de conformidad con lo establecido en los arts. 29 y 79 RPLR, teniendo en cuenta que la Junta de Portavoces no había alcanzado acuerdo

sobre los puntos a incluir en el orden del día y que la celebración del Pleno del 29 diciembre había sido previamente acordada por la Mesa y la Junta de Portavoces.

Para el fiscal, la expresión “de acuerdo con” que utilizaba el art 58.1 RPLR al referirse a la fijación del orden del día de los Plenos puede entenderse, bien como señalan los demandantes, de atribución de una competencia compartida y conjunta del presidente, la Junta de Portavoces y la Mesa, que exigía en todo caso un acuerdo mancomunado de los tres órganos parlamentarios para poder aprobar la inclusión de los puntos del orden del día en la sesión del Pleno (tesis de los recurrentes), o bien puede entenderse que propugnaba que los tres órganos alcanzaran un acuerdo para la fijación del orden del día, pero sin que la falta de acuerdo sobre la inclusión de algunos puntos en el orden del día por uno solo de esos órganos tuviera carácter vinculante y excluyente. De todos modos, corresponde al presidente del Parlamento la competencia para interpretar el Reglamento, en caso de duda.

Ahora bien, prosigue el fiscal, con independencia de la interpretación que pudiera hacerse de la expresión “de acuerdo con” que utilizaba el art 58.1 RPLR, en relación con otros preceptos del Reglamento, lo verdaderamente relevante a efectos de poder apreciar la vulneración del derecho fundamental del art 23.2 CE alegada, es que los recurrentes en amparo no han justificado cuáles de los puntos del orden del día del Pleno, incluidos por el presidente del Parlamento en sus resoluciones de 16 y 23 de diciembre de 2022, supusieron una restricción o limitación efectiva de las facultades que integran el núcleo esencial de su mandato representativo (por todas, SSTC 38/2022, FJ 4; y 65/2023, FJ 3). La mera infracción de un precepto del Reglamento que atribuye a un órgano de la Cámara como la Junta de Portavoces una competencia no supone en sí misma, asegura el fiscal, la vulneración del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario *ex* art 23.2 CE si no afecta al núcleo esencial del cargo político representativo, y no cabe considerar que forma parte del núcleo de facultades del cargo parlamentario un derecho a oponerse a que se lleven y traten en el Pleno determinadas iniciativas, oponiendo ese supuesto derecho al de los demás diputados de la Cámara a poder ejercer en el Pleno sus facultades legislativas o de control de la acción de Gobierno en el marco de lo previsto en el Reglamento.

En cuanto a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de 29 diciembre de 2022 y 10 de enero de 2023, que autorizaron la celebración de diversas reuniones extraordinarias de distintos órganos parlamentarios, así como los acuerdos de 10 y 17 de enero de 2023, que rechazan las

solicitudes de reconsideración, a los que los recurrentes achacan la infracción de lo dispuesto en el art. 28.1 b) RPLR, en la redacción anterior a la modificación de 25 enero de 2023, en cuanto que dichos acuerdos se adoptaron sin la conformidad de la Junta de Portavoces, sostiene el fiscal que, a diferencia de lo que ocurría con la literalidad de lo establecido por el art 58.1 RPLR, que admitía una posible interpretación sobre una competencia compartida de la Junta de Portavoces, de la literalidad del art. 28.1 b) RPLR no se desprende, frente a lo que alegan los recurrentes, que en el caso de celebración de las sesiones extraordinarias de los órganos parlamentarios resulte de aplicación lo que señalaba este precepto y tuviera que haber un acuerdo de la Mesa con la Junta de Portavoces. Dicho precepto, como se puso de manifiesto por el presidente del Parlamento y el letrado mayor en las sesiones de la Junta de Portavoces anteriores a los acuerdos de la Mesa que autorizaron las sesiones extraordinarias impugnadas, es de aplicación solo en el caso de las sesiones de la Cámara en los dos periodos ordinarios, pero no para la autorización de sesiones extraordinarias. Con independencia de ello, de nuevo lo relevante a efectos de la apreciación de una posible vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE es que tampoco en este caso los recurrentes han justificado que se les hubiera causado una efectiva restricción o limitación del núcleo esencial de las facultades parlamentarias que integran el *ius in officium*, limitándose a alegar en abstracto que se produjo esa vulneración de las facultades esenciales del cargo representativo, pero sin argumentar sobre el modo o la forma en el que la autorización de la celebración de sesiones extraordinarias de distintas Comisiones durante el mes de enero de 2023 supuso para el Grupo Parlamentario Popular y sus diputados una vulneración de las facultades legislativas o de control de la acción de gobierno que tenían derecho a ejercitar.

En cuanto a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de la Rioja de 28 y 29 diciembre de 2022, por los que, respectivamente, se admitió a trámite por el procedimiento de urgencia y se elevó al Pleno la propuesta de tramitación directa y lectura única de la proposición de ley para la reforma de los arts. 22.1, 28.1 b), 58.1 y 133.2 RPLR, que venía a sustituir la intervención asignada a la Junta de Portavoces en esos preceptos, reemplazando la proposición “de acuerdo con” por la de “oída” la Junta de Portavoces, sostiene el fiscal que tampoco se ha producido la vulneración constitucional denunciada por los recurrentes. Según la doctrina constitucional, no forma parte del derecho al ejercicio del cargo parlamentario reconocido por el art 23.2 CE un pretendido derecho al rechazo de las iniciativas legislativas presentadas por otros parlamentarios en el ejercicio de su cargo, aunque las mismas puedan infringir la Constitución, a menos que la iniciativa legislativa que se impugna venga a incumplir de modo manifiesto lo

ya resuelto por el Tribunal Constitucional (por todas, STC 15/2022, de 8 febrero, FJ 3, con cita de doctrina anterior), lo que evidentemente no sucede en este caso. Es más, no resulta tan siquiera evidente en el presente caso que la modificación de los preceptos del Reglamento de la Cámara que se pretendía con la proposición de ley admitida a trámite supusiera una infracción palmaria del art. 23.2 CE. Debe, en consecuencia, rechazarse la queja de los recurrentes.

En fin, por lo que atañe a la impugnación del acuerdo de la Mesa de 16 enero de 2023, que rechazó la solicitud, presentada el 29 diciembre de 2022, por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular para modificar el número de diputados que componían las Comisiones permanentes y especiales, proponiendo que pasaran de nueve a diez diputados, para cumplir con el principio de proporcionalidad del art 36.2 RPLR, el fiscal también descarta que se haya producido la alegada vulneración del derecho de los recurrentes al ejercicio del cargo parlamentario *ex art 23.2 CE*.

Estima el fiscal que el acuerdo de la Mesa impugnado en amparo contiene una fundamentación razonable para rechazar que pudiera existir la vulneración del principio de proporcionalidad del art 36.2 RPLR, sin que pueda estimarse como arbitraria y discriminatoria para los recurrentes, por lo que dicho acuerdo no ha supuesto la vulneración del derecho fundamental art 23.2 CE. Los recurrentes alegan una alteración de la representación proporcional de los grupos parlamentarios en las comisiones, pero lo que pretenden es capitalizar o acrecer a su favor la pérdida de un diputado por otro grupo parlamentario, al ser declarada no adscrita una diputada del Grupo Mixto. Por otra parte, prescinden totalmente del hecho de que la diputada no adscrita mantenía el derecho a participar en las comisiones, de conformidad con lo establecido en los arts. 13.2 y 26.1 *in fine* RPLR (así se recoge también en el acuerdo de la Mesa de 28 de abril de 2022, en el que se declara como no adscrita a la diputada doña Raquel Moreno). A lo que ha de añadirse que, conforme a la doctrina constitucional, el principio de representación proporcional en los órganos de los Parlamentos, en cuanto garantía del derecho al cargo representativo, no responde a una exigencia de exactitud aritmética (STC 35/2022, FJ 4). Esa doctrina sobre el principio de proporcionalidad ha puesto también de relieve la necesidad de respetar la autonomía parlamentaria, respecto de los métodos de cálculo de la proporcionalidad, cuando los Reglamentos de las Cámaras no establecen expresamente una regla específica de cálculo (STC 116/2023, FJ 3).

Interesa en consecuencia el Ministerio Fiscal que se desestime el recurso de amparo.

10. Por providencia de veintidós de mayo de dos mil veinticinco se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día veintiséis del mismo mes y año.

I. Fundamentos jurídicos

1. Delimitación del objeto del recurso de amparo

El presente recurso de amparo ha sido interpuesto, de conformidad con el art. 42 LOTC, por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento de la Rioja y los restantes diputados de este grupo parlamentario en la X Legislatura de dicha Cámara, contra las resoluciones del presidente del Parlamento de la Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022, por las que fija el orden del día de sendos plenos de la Cámara, que convoca para los días 19 y 29 del mismo mes, así como frente a diversos acuerdos de la Mesa del Parlamento de 28 y 29 de diciembre de 2022, de 10, 16 y 17 de enero de 2023 y de 9 de febrero de 2023, cuyo contenido ha quedado reflejado en los antecedentes de la presente sentencia.

Los recurrentes sostienen que las resoluciones y acuerdos impugnados han vulnerado su derecho fundamental al ejercicio del cargo político representativo (art 23.2 CE) y, correlativamente, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus legítimos representantes (art. 23.1 CE), por cuanto menoscaban las funciones reglamentarias de la Junta de Portavoces en la organización del trabajo parlamentario. En particular aducen que los acuerdos de la Mesa de 28 y 29 de diciembre de 2022 referidos a la admisión a trámite la proposición de ley sobre modificación de preceptos del Reglamento del Parlamento de la Rioja se insertan en un procedimiento legislativo dirigido a modificar las funciones de la Junta de Portavoces para vaciar a este órgano principal del grueso de sus competencias, sustituyendo la anterior exigencia de su acuerdo por la de su mera audiencia, en detrimento de las minorías, y que los acuerdos de la Mesa que rechazan la solicitud de modificación de la composición de las Comisiones lesionan el derecho de los recurrentes a participar en unas Comisiones parlamentarias en las que se respete el principio de proporcionalidad, constriñendo ilegítimamente su función representativa tanto en el ámbito legislativo como en el de control.

La representación procesal de quien ejerciera la presidencia del Parlamento de La Rioja en la X Legislatura y de otros tres diputados del Grupo Parlamentario Socialista en la misma legislatura ha interesado la desestimación del recurso de amparo, por entender que las resoluciones y acuerdos impugnados no han vulnerado el derecho de participación política de los recurrentes. Afirma que con esas resoluciones y acuerdos se intentó dar respuesta a la situación de bloqueo institucional a la que se estaba llegando en la Cámara a finales de 2022, como consecuencia de la alteración del equilibrio de fuerzas en la Junta de Portavoces, al quedar integrado por una sola diputada el Grupo Parlamentario Mixto tras ser declarada diputada no adscrita doña Raquel Romero Alonso. Y señala que esta diputada ha interpuesto recurso de amparo contra la decisión de la Mesa del Parlamento de La Rioja que la declara diputada no adscrita. Como ya hemos advertido, se trata del recurso de amparo núm. 5774-2022, admitido a trámite y pendiente de sentencia.

Por su parte, el Ministerio Fiscal también ha solicitado la desestimación del recurso de amparo, por las razones de las que hemos dado cuenta en los antecedentes de esta sentencia.

2. La doctrina constitucional sobre el derecho de representación política y el principio de autonomía parlamentaria

Nuestra jurisprudencia, desde la temprana STC [5/1983](#), de 4 de febrero, FJ 3, ha reiterado que el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos “a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”, no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga.

En atención al ámbito objetivo otorgado a ese derecho, la jurisprudencia constitucional ha establecido que resultaría vulnerado si los órganos de las asambleas parlamentarias impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes; incidiendo, por un lado, en que este derecho es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, de modo que una vez creados quedan integrados en el *status* propio del cargo; y,

por otro, en que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional los que incidan en el núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno (entre otras, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FFJJ 4 y 5; 69/2021, de 18 de marzo, FFJJ 4 y 5; 137/2021, de 29 de junio, FFJJ 3 y 4; y 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3).

El carácter de configuración legal del derecho de representación política debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE, que, según jurisprudencia constitucional reiterada, se fundamenta en la necesidad de sustraer a las Cámaras legislativas de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un instrumento protector del órgano parlamentario, tradicional en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que se configura como un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas. Como hemos advertido, “el respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6)” (SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5; 49/2008, de 9 de abril, FJ 15; y 38/2002, de 11 de marzo, FJ 3).

El principio de autonomía parlamentaria incluye un conjunto de atribuciones, reconocidas en el art. 72.1 CE (y en lo que atañe al Parlamento de la Rioja por el art. 19.1 del Estatuto de Autonomía de la Rioja, aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio), que se extiende a tres grandes esferas de actuación: la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, el reglamento parlamentario, así como sus normas interpretativas y acuerdos de los órganos de las Cámaras; la autonomía presupuestaria, para la aprobación del proyecto de presupuesto propio; y la autonomía administrativa, para ordenar su propia organización y su personal, así como para elegir sus propios órganos de gobierno.

En relación con la denominada “autonomía normativa”, el Tribunal ha destacado que dota a las Cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia que se plasma

especialmente en la autonomía reglamentaria, esto es, en la potestad de aprobar sus propios Reglamentos (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12), que tienen fuerza de ley, y también comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4; 34/2018, de 12 de abril, FJ 4; 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4; 137/2021, de 29 de junio, FJ 3; y 38/2022, FJ 3).

Ahora bien, esa facultad interpretativa cuenta con límites derivados, por un lado, de la subordinación del intérprete a la ley y al reglamento parlamentario, es decir a la creación normativa del pleno de la asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia (entre otras, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3, y 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2); y, por otro, de la eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política, lo que determina que debe hacerse una exegesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación (SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5, por todas). A esos efectos, la jurisprudencia constitucional ha destacado también el papel interpretativo y complementario en la aplicación del derecho escrito que desempeñan las prácticas o usos parlamentarios en la precisión del sentido y alcance de alguna de sus normas, incluidas la que regulan el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, aun con el límite inmediato de la propia normativa parlamentaria, cuyo contenido no pueden contravenir (por todas, SSTC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7; 224/2016, de 19 de diciembre, FJ 4; 71/2017, de 5 de junio, FJ 5; y 58/2023, FJ 3).

Como hemos reiterado en diversas ocasiones, aunque compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar, en determinadas materias, los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas y que integran el derecho garantizado por el art. 23.2 CE, una vez creados quedan integrados en el estatus representativo. En efecto, conforme a la doctrina de este tribunal, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros (SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; y 226/2004, FJ 2, por todas).

En suma, la denominada “autonomía normativa” de una Cámara legislativa, en este caso del Parlamento de la Rioja, viene determinada por su propio reglamento interno y, una vez aprobado este, las facultades de autodeterminación organizativa de la Cámara encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios, que integran su estatuto representativo, así reconocido por el propio reglamento.

3. Enjuiciamiento de la impugnación referida a las resoluciones del presidente del Parlamento de la Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022.

Como ha quedado reflejado en el relato de antecedentes de la presente sentencia, dos son las resoluciones del presidente del Parlamento de La Rioja durante la X Legislatura que los recurrentes impugnan, por entender que lesionan su derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE).

En primer lugar, la adoptada el 16 diciembre de 2022, por la cual el presidente convocó, de conformidad con el art. 50 del Reglamento del Parlamento de La Rioja (en adelante, RPLR), la sesión del Pleno de la Cámara para el 19 diciembre de 2022, fijando el orden del día de esa sesión sin el acuerdo de la Junta de Portavoces, cuyo parecer fue consultado en la sesión de 15 diciembre. El orden del día de la sesión plenaria convocada incluía los debates del proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2023, del proyecto de ley de Juventud de La Rioja, y del proyecto de ley de declaración del Parque Natural del Alto Nájera (este en lectura única), además de determinadas preguntas orales a la presidenta del Gobierno de La Rioja.

En segundo lugar, la adoptada el 23 diciembre de 2022, en virtud de la cual el presidente del Parlamento convocó, de conformidad con el art. 50 RPLR, la sesión del Pleno de la Cámara para el 29 diciembre de 2022 y fijó el orden del día de nuevo sin el acuerdo de la Junta de Portavoces, cuyo parecer fue consultado en la sesión que celebró el 23 diciembre de 2022. El orden del día de la sesión plenaria convocada incluía el debate (en lectura única) de la proposición de Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2023.

Los recurrentes consideran que esas resoluciones del presidente del Parlamento de La Rioja vulneraron la facultad atribuida a la Junta de Portavoces por el art 58.1 RPLR para decidir sobre el orden del día de los Plenos de la Cámara, pues dicho precepto, en la redacción

vigente en ese momento (anterior a la modificación de 25 enero de 2023, que se llevó a cabo al aprobar el Pleno la proposición de ley de modificación del Reglamento, presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Mixto), establecía que “el orden del día del Pleno será fijado por el Presidente, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54.1”. De la literalidad del precepto se desprende que la fijación del orden del día era una competencia decisoria compartida por el presidente del Parlamento, la Mesa y la Junta de Portavoces, interpretación confirmada por los usos parlamentarios.

Los recurrentes estiman que la infracción de la facultad compartida que se otorgaba a la Junta de Portavoces por el art 58.1 RPLR para fijar el orden del día de los Plenos estuvo motivada por la pérdida de la posición dominante que tenían en aquella los grupos parlamentarios Socialista y Mixto, tras pasar a la condición de diputada no adscrita la diputada del grupo Mixto doña Raquel Moreno, lo que también explica la modificación del RPLR de 25 enero de 2023 para limitar la intervención de la Junta de Portavoces a la mera audiencia.

El examen de las actuaciones evidencia que, por lo que se refiere a la resolución de la presidencia del Parlamento de La Rioja de 16 diciembre de 2022, en esta se invocan, además del art. 50 RPLR, que atribuye al presidente la competencia para convocar el Pleno, el art. 29 RPRL, conforme al cual corresponde al presidente asegurar la buena marcha de los trabajos parlamentarios y las facultades de interpretación del Reglamento, y el art. 79 RPRL, según el cual todo asunto declarado de urgencia deberá incluirse en el primer orden del día que se produzca después de cumplidos los trámites que procedan reglamentariamente; esto último en relación con la inclusión en el orden del día fijado para el 19 diciembre de 2022 de los debates del proyecto de ley de Juventud de La Rioja y del proyecto de ley de declaración del Parque Natural del Alto Nájera, que habían sido declarados de urgencia por acuerdo de la Mesa de 7 de diciembre de 2022.

En cuanto a la resolución de 23 diciembre de 2022, se invocan de nuevo, además del art. 50 RPLR, los arts. 29 y 79 RPRL, este en relación ahora con el debate de la proposición de Ley de medidas fiscales y administrativas para el año 2023, que había sido declarado de urgencia por acuerdo de la Mesa del Parlamento de 20 de diciembre de 2022.

No se hace mención alguna, por lo tanto, en las resoluciones impugnadas a lo dispuesto en el art. 58.1 RPLR, en la redacción vigente en ese momento (anterior a la

modificación de 25 enero de 2023) y, lo que es más relevante, aunque la Junta de Portavoces había sido oída (reuniones de 15 y 23 de diciembre), lo cierto es que el presidente del Parlamento convocó el Pleno de la Cámara para los días 19 y 29 diciembre de 2022, fijando el orden del día de esas sesiones del Pleno, tras ser oída la Junta de Portavoces, pero sin el acuerdo de esta, como exigía el citado precepto. Es decir, la mera audiencia de este órgano parlamentario fue considerada suficiente por el presidente de la Cámara a los efectos de fijar el orden del día del Pleno, pese a la literalidad del art. 58.1 RPLR.

Las resoluciones del presidente del Parlamento de La Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022 infringieron así lo dispuesto en el art. 58.1 RPLR, en la redacción vigente en aquel momento, que exigía que el orden del día del Pleno fuera fijado “por el presidente, de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces”. De ello se desprende que la competencia para fijar el orden del día del Pleno de la Cámara era compartida y no una facultad unilateral del presidente, debiendo tenerse en cuenta, como señalan los recurrentes, que en el propio RPLR se distinguen los supuestos en los que se atribuye una competencia compartida al presidente o la Mesa con la Junta de Portavoces al utilizar la expresión “de acuerdo con”, de aquellos otros en los que las decisiones pueden ser adoptadas por el presidente o la Mesa con la mera audiencia de la Junta de Portavoces, supuestos estos en los que utiliza la expresión “oída la Junta de Portavoces”. No en vano, la reforma del art. 58.1 RPLR llevada a cabo el 25 enero de 2023 determinó que el orden del día del Pleno sea fijado “por el presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces”.

Esa infracción de lo dispuesto en el art 58.1 RPLR, en la redacción vigente en el momento en que se adoptaron por el presidente del Parlamento de La Rioja las resoluciones impugnadas, privó al portavoz del Grupo Parlamentario Popular, que integraba la Junta de Portavoces y, por tanto, al grupo parlamentario al que representa, de una facultad esencial del cargo público representativo, cual es que la participación en la fijación del orden del día del Pleno de la Cámara, facultad que resulta determinante para el ejercicio de las potestades legislativa y de control de la acción del Gobierno, que constituyen el núcleo esencial de la función del Parlamento. Y es que solo y exclusivamente a partir de la fijación del orden del día, para la que, el art. 58.1 RPLR exige que el Presidente actúe de acuerdo con la Junta de Portavoces además de con la Mesa, los miembros de la Cámara conocen y pueden contribuir a formar la voluntad del órgano representativo del que forman parte. Siendo trascendental la

fijación del orden del día, la adopción de este contra lo preceptuado en el Reglamento de la Cámara infringe el *ius in officium* de los parlamentarios.

Por otra parte, como este tribunal ha advertido, el cumplimiento del procedimiento previsto en el reglamento de la Cámara para la constitución de grupos parlamentarios está asociado con la cobertura que ofrece el art. 23.2 CE, “tanto en aquello que materialmente procura la efectividad de ese derecho principal a la formación de grupos por parte de los representantes electos, como en los efectos aparejados con la integridad de su ejercicio y con el ejercicio de funciones y facultades derivadas que sean concreción de su núcleo esencial, garantizando en su integridad el derecho de los grupos parlamentarios a ejercer las facultades que integren el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (por referencia, STC 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4)” [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) b), y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) b)].

En consecuencia, dado que el reglamento del Parlamento de La Rioja otorgaba a los grupos parlamentarios el derecho a participar en la fijación del orden del día a través de la Junta de Portavoces, debemos declarar que las impugnadas resoluciones del presidente del Parlamento de La Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022, por las cuales aquel convocó las sesiones del Pleno de la Cámara de los días 19 y 29 diciembre de 2022, respectivamente, fijando el orden del día de esas sesiones sin contar con el acuerdo de la Junta de Portavoces, vulneraron el derecho de participación política de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE), lo que comporta la nulidad de esas resoluciones.

No cabe adoptar ninguna otra medida de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dado que dichas resoluciones fueron adoptadas en una legislatura ya concluida (por todas, SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11; 57/2011, de 3 de mayo, FJ 8; y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7).

4. Enjuiciamiento de la impugnación referida a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre celebración de sesiones extraordinarias

Se impugnan también los acuerdos de la Mesa del Parlamento de 29 diciembre de 2022 y 10 enero de 2023, así como los acuerdos de la Mesa de 10 y 17 enero de 2023, que

desestiman las peticiones de reconsideración presentadas contra aquellos. El primero aprueba la celebración de catorce sesiones extraordinarias en distintos órganos parlamentarios durante el mes de enero de 2023. El segundo aprueba la celebración de sesión extraordinaria de la Comisión de Salud el 19 de enero de 2023. En el recurso de amparo se sostiene que la decisión de la Mesa de celebrar esas sesiones extraordinarias sin el acuerdo de la Junta de Portavoces y tras oír su parecer, infringe lo establecido en el art 28.1 b) RPLR, en la redacción vigente en aquel momento (anterior a la modificación de 25 enero de 2023), conforme al cual corresponde a la Mesa “Programar las líneas generales de actuación y coordinar los trabajos de sus diferentes órganos, de acuerdo con la Junta de Portavoces”. Infracción que depara la vulneración del derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE) de los diputados recurrentes, según se afirma en el recurso.

Se aduce por los recurrentes que de la redacción literal del art. 28.1 b) RPLR vigente cuando se adoptaron por la Mesa los acuerdos impugnados se desprende que la decisión de celebrar sesiones extraordinarias era una competencia decisoria compartida por la Mesa y la Junta de Portavoces. Como en el caso de la facultad compartida que se otorgaba a la Junta de Portavoces por el art. 58.1 RPLR, la preterición de lo dispuesto en el art. 28.1 b) RPLR obedecería, según los recurrentes, a la pérdida de la posición dominante que tenían en aquella los grupos parlamentarios Socialista y Mixto, tras pasar a la condición de diputada no adscrita una diputada del grupo Mixto, lo que también explica la modificación del art. 28.1 b) RPLR en la reforma de 25 enero de 2023, para limitar la intervención de la Junta de Portavoces a la mera audiencia (“oída la Junta de Portavoces”).

Sin embargo, frente a lo que sostienen los recurrentes, no resulta inequívoco que lo dispuesto en el art. 28.1 b) RPLR, en la redacción vigente en el momento de aprobarse los actos impugnados, resultare de aplicación al supuesto de celebración de sesiones extraordinarias de los órganos parlamentarios. De las actuaciones resulta que, a petición de los grupos parlamentarios Popular y Ciudadanos, el letrado mayor informó (así consta en el acta de la sesión de la Junta de Portavoces de 29 de diciembre de 2022) que el art. 28.1 b) RPLR “no es de aplicación en este caso”, debiendo tenerse en cuenta el art. 54 RPLR, que “atribuye genéricamente la capacidad de acordar sesiones extraordinarias al Parlamento, sin especificar el órgano concreto en que esta cuestión ha de residenciarse”, y añade que a lo largo de las distintas legislaturas, y de acuerdo con la capacidad que el art. 29 RPLR encomienda a la presidencia del Parlamento para interpretar el Reglamento y asegurar la buena marcha de los debates

parlamentarios, se encuentran casos en los que las sesiones extraordinarias se han acordado con la simple audiencia de la Junta de Portavoces y otros en los que el presidente ha requerido el acuerdo de la Junta de Portavoces.

Tras oír el parecer de la Junta de Portavoces, la Mesa acordó la celebración de sesiones extraordinarias durante el mes de enero solicitadas por los grupos parlamentarios Socialista y Mixto. De los acuerdos que desestiman las peticiones de reconsideración formuladas por el Grupos Parlamentario Popular resulta que la Mesa entendió que el art. 28.1 b) RPLR es de aplicación solo para las sesiones de la Cámara en los dos periodos ordinarios (de septiembre a diciembre y de febrero a junio, conforme al art. 54.1 RPLR), pero no para la autorización de la celebración de sesiones extraordinarias, (en los meses de enero, julio y agosto) siendo competencia de la Mesa, en virtud del 28.1 i) RPLR, aprobar en su caso la celebración de tales sesiones extraordinarias.

Así pues, en el caso de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de La Rioja que aprueban la celebración de sesiones extraordinarias en distintos órganos de la Cámara durante el mes de enero de 2023, no es posible concluir que estemos ante una infracción del Reglamento de la Cámara, debiendo remitirnos a nuestra consolidada doctrina, sobre el principio de autonomía parlamentaria, que no solo dota a las Cámaras de una esfera de decisión propia que se plasma principalmente en la potestad de aprobar sus propios Reglamentos, sino que también comporta el reconocimiento a sus órganos rectores de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna. Por todo lo demás, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, los recurrentes no han justificado en qué medida la decisión de la Mesa de aprobar la celebración de sesiones extraordinarias durante el mes de enero de 2023 les supuso una vulneración de las facultades en el procedimiento legislativo o en la actividad de control de la acción de gobierno que tenían derecho a ejercitar.

En consecuencia, debemos descartar la vulneración del derecho fundamental de participación política que los recurrentes imputan a los acuerdos de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 29 diciembre de 2022 y 10 enero de 2023, que aprueban la celebración de sesiones extraordinarias durante el mes de enero de 2023, así como de los acuerdos de 10 y 17 enero de 2023, que desestiman las peticiones de reconsideración presentadas contra aquellos.

5. Enjuiciamiento de la impugnación de los acuerdos de la Mesa del Parlamento de La Rioja relativos a la admisión a trámite la proposición de ley sobre modificación de preceptos del Reglamento de la Cámara

Conforme ha quedado señalado en el relato de antecedentes de la presente sentencia, los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto presentaron el 23 diciembre de 2022 una proposición de ley para la modificación de varios preceptos del Reglamento de la Cámara por el procedimiento de urgencia y en tramitación directa y lectura única, en concreto, de los arts. 28.1 b), 58.1 y 133.2 RPLR, para sustituir en dichos preceptos la proposición “de acuerdo con la Junta de Portavoces” por “oída la Junta de Portavoces”.

La Mesa del Parlamento de La Rioja, por acuerdo de 28 diciembre de 2022, admitió a trámite la referida proposición de ley y al día siguiente, oído el parecer de la Junta de Portavoces, elevó al Pleno la propuesta de tramitación directa y lectura única de la iniciativa. Presentada solicitud de reconsideración contra los referidos acuerdos de 28 y 29 de diciembre de 2022 por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular y por los dos diputados de este grupo que ostentaban en la Mesa del Parlamento los cargos de vicepresidente y secretaria segundos, dicha solicitud fue desestimada por sendos acuerdos de la Mesa de 10 enero de 2023.

La proposición de ley de modificación del Reglamento de la Cámara fue aprobada por el Pleno el 25 enero de 2023, por 17 votos a favor y 16 en contra, siendo publicada en el “Boletín Oficial del Parlamento de la Rioja” el 26 enero de 2023.

Los diputados recurrentes impugnan la decisión de la Mesa del Parlamento de admitir a trámite la proposición de ley para la modificación de los referidos preceptos del Reglamento de la Cámara, por entender que lesiona su derecho fundamental de participación política (art. 23.2 CE). Razonan que esa iniciativa fue presentada por los grupos parlamentarios Socialista y Mixto para evitar la pérdida de la posición mayoritaria que tenían en la Junta de Portavoces (tras pasar a la condición de diputada no adscrita la diputada del Grupo Mixto doña Raquel Moreno), donde rige el criterio del voto ponderado para la adopción de decisiones, cambiando la regla de la competencia compartida con la Junta de Portavoces (“de acuerdo con la Junta de Portavoces”) por un mero trámite de audiencia (“oída la Junta de Portavoces”).

Sostienen los recurrentes que la Mesa debió inadmitir esa iniciativa de reforma del Reglamento de la Cámara, de conformidad con la competencia de calificación y admisión de que le atribuyen los arts. 28.1 e) y 107 RPLR, por tratarse de una iniciativa inconstitucional, al suprimir unas relevantes facultades de decisión compartidas de la Junta de Portavoces con otros órganos de la Cámara (la presidencia y la Mesa), privando al portavoz del Grupo Parlamentario Popular, que es miembro de la Junta, así como a todos los diputados que lo integran, de participar en tareas parlamentarias esenciales (fijación de los órdenes del día del Pleno, aprobación de sesiones extraordinarias de los órganos parlamentarios, decisión sobre debates generales de política), que inciden en las funciones que integran el núcleo del *ius in officium* del cargo representativo. La autonomía parlamentaria no permite que se puedan adoptar decisiones que lesionen la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios, lo que excluye que un Parlamento pueda aprobar una modificación de su Reglamento que suponga vaciar de una parte relevante de sus competencias a uno de sus órganos principales, como es la Junta de Portavoces. Por tanto, la Mesa debió inadmitir la iniciativa cuestionada.

Para dar respuesta a esta queja de los recurrentes conviene recordar la consolidada doctrina de este tribunal conforme a la cual en el contenido del derecho enunciado en el art. 23.2 CE no se encuentra lo que cabría llamar “derecho fundamental a la constitucionalidad” de las iniciativas parlamentarias, pues ello “no solo difuminaría los contornos del derecho instituido en aquel precepto, sino que alteraría al propio tiempo la propia configuración del recurso de amparo e incluso, acaso, el entero sistema de nuestra jurisdicción constitucional” (SSTC 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3; y 109/2016, FJ 4; todas ellas de 7 de junio). Por ello, de acuerdo con nuestra doctrina, “no vulnera el derecho fundamental reconocido por el art. 23.2 CE que las Mesas admitan a trámite iniciativas cuyo contenido pudiera no ser conforme a la Constitución, ni siquiera en los casos en los que las contradicciones en las que pudieran incurrir fueran palmarias y evidentes” (por todas, STC 15/2022, de 8 de febrero, FJ 3). Por excepción, la Mesa puede inadmitir (pero no está obligada a hacerlo) la iniciativa, sin vulnerar por ello el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios que la promueven, en aquellos casos en los que la contradicción de la iniciativa con la Constitución sea clara e incontrovertible (por todas, SSTC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 2; 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 107/2016, FJ 3; 108/2016, FJ 3; 109/2016, FJ 4; y 15/2022, FJ 3). Este supuesto, que se refiere únicamente a la facultad de la Mesa de rechazar iniciativas parlamentarias, es excepcional, pues afecta al ejercicio del derecho de iniciativa de los parlamentarios y esta facultad integra al núcleo mismo de la representación (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). Por otra parte, no corresponde,

obviamente, a este tribunal valorar el acierto o el desacierto de la opción tomada por la reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja en enero de 2023, vinculada a una concreta situación política. Lo cierto es que ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de La Rioja establecen que la Junta de Portavoces (que es una creación del reglamento parlamentario) haya de dar su conformidad al orden del día propuesto por el presidente y por la Mesa, por más que tal opción sea la que se ha impuesto en los Reglamentos del Congreso y del Senado, así como en la mayor parte de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos.

Distinto es el caso en el que la decisión de la Mesa de admitir a trámite una propuesta constituya un incumplimiento manifiesto de lo resuelto por el Tribunal Constitucional, pues todos los poderes públicos, incluidas las Cámaras legislativas, están obligados “al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva” (art. 87.1 LOTC), al ser esta la consecuencia obligada de la sumisión a la Constitución de todos los poderes públicos (art. 9.1 CE). En tal supuesto, la Mesa de la Cámara viene obligada a inadmitir la iniciativa. En todo caso, lo determinante para apreciar que la Mesa, al admitir a trámite la iniciativa en ese supuesto, ha incumplido el deber constitucional de acatar lo resuelto por este tribunal (arts. 9.1 CE y 87.1 LOTC) y, por este motivo, ha vulnerado el derecho al *ius in officium* de los parlamentarios (art. 23.2 CE), es que concurran dos elementos: que la decisión de admisión a trámite conlleve un incumplimiento de lo previamente decidido por el Tribunal Constitucional, y que la Mesa admita a trámite la iniciativa a sabiendas de que existe una resolución de este tribunal que le impide darle curso (por todas, SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 10; 46/2018, de 26 de abril, FJ 8, y 15/2022, FJ 3). Existe en ese caso un deber de la Mesa de inadmitir a trámite la iniciativa presentada, en cuanto que el control material de la misma viene expresamente exigido por un mandato jurisdiccional de este tribunal que impone esa obligación.

La aplicación de esta consolidada doctrina constitucional al presente asunto conduce a desestimar la queja de los recurrentes, pues estos no alegan, ni es de apreciar, que estemos ante un supuesto en el que la iniciativa admitida a trámite por la Mesa incumpla lo previamente resuelto por el Tribunal Constitucional, lo que descarta la pretendida vulneración del derecho al ejercicio del cargo político representativo.

6. Enjuiciamiento de la impugnación del acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja relativo a la solicitud de modificación de la composición de las Comisiones.

Se impugnan, por último, el acuerdo de la Mesa de 16 de enero de 2023 que, con el acuerdo desfavorable de la Junta de Portavoces, denegó la petición del portavoz del Grupo Parlamentario Popular de modificación de la composición de las Comisiones permanentes y especiales de la Cámara, así como el acuerdo de la Mesa de 9 de febrero de 2023, que inadmite la solicitud de reconsideración.

El portavoz del Grupo Popular solicitaba que se modificase la composición de las Comisiones permanentes y especiales, para que el número de integrantes fuese par (pasando de nueve a diez) y la suma de los diputados de los grupos parlamentarios de Socialista (GPS) y Mixto (GPM) fuese la misma que la de los diputados de los grupos parlamentarios Popular (GPP) y Ciudadanos (GPC) para respetar así la proporcionalidad existente en el Pleno entre los diputados integrantes de los grupos parlamentarios (dieciséis a dieciséis), tras pasar una diputada del grupo Mixto a la situación de no adscrita.

La solicitud se fundaba en lo previsto en el art. 36.2 RPLR, a cuyo tenor “la composición de las Comisiones, dentro del número fijado al efecto de conformidad con el art. 28.1.h), se determinará en proporción al número de diputados que tenga cada Grupo, garantizando estén presentes todos y cada uno de ellos”, disponiendo el art. 28.1.h) RPLR que corresponde a la Mesa “fijar, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el número de miembros que deberán formar las Comisiones”.

La solicitud fue rechazada por acuerdo de la Mesa de 16 de enero de 2023, con el acuerdo desfavorable de la Junta de Portavoces. La denegación se fundamentaba en las siguientes razones:

“1. En que el número de miembros de las comisiones permanentes y especiales fue fijado, respectivamente, por acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces, en sesiones de fechas 1 de julio de 2019 y 15 de noviembre de 2019, reiterando en ambos el criterio objetivo de mantener el mismo número que en la legislatura anterior.

2. Que la proporcionalidad de las comisiones no se ve comprometida por el hecho de que se declare una diputada como no adscrita, sin que los grupos parlamentarios hayan visto reducidos el número de sus miembros que forman parte de las mismas.

3. Que en sesión de la Junta de Portavoces de la misma fecha la solicitud de modificación de las comisiones presentada por el GPP, ha sido rechazada con el voto favorable del GPP, el voto en contra del GPS y GPM y la abstención del GPC”.

Por el portavoz del Grupo Parlamentario Popular se presentó el 26 de enero de 2024 solicitud de reconsideración, que fue inadmitida por la Mesa por acuerdo de 9 de febrero de 2023, de conformidad con lo previsto en el art 28.2 RPLR, por tratarse de un acuerdo conjunto de la Mesa y la Junta de Portavoces.

Sostienen los recurrentes que el rechazo de la Mesa a modificar la composición de las Comisiones vulnera su derecho al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad, al no respetarse la exigencia de representación proporcional de los grupos parlamentarios. Razonan que la actividad desarrollada en las Comisiones está directamente relacionada tanto con el ejercicio de las potestades legislativas como con el control de la acción de Gobierno, erigiéndose así en un instrumento esencial de la función representativa que corresponde a los diputados y grupos parlamentarios; esa función se ve ilegítimamente constreñida cuando en las Comisiones no se respeta el principio de proporcionalidad y el peso que en su funcionamiento debe otorgarse a cada grupo parlamentario en función del peso que tenga en el Pleno.

Para dar respuesta a esta queja es obligado recordar la jurisprudencia constitucional sobre el principio de proporcionalidad en el ámbito la representación política. En tal sentido, la STC 35/2022, de 9 de marzo, FJ 4 b), con cita de doctrina precedente (entre otras, SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; y 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3), que se reitera en la STC 116/2023, de 25 de noviembre, FJ 3. recuerda 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 solo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que [...] podemos llamar derechos de las minorías”, de suerte que “la proporcionalidad en la composición de las comisiones viene exigida por la propia Constitución”.

Ahora bien, “la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal, siendo mayor la dificultad cuanto menor sea el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes y, desde luego, cuando se trata de elecciones internas de asambleas que han de designar un número muy reducido de representantes”. En consecuencia, “la adecuada representación proporcional solo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia”. Dicho de otro modo, no se trata “de una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática”, por lo que, para apreciar la vulneración del derecho de participación política en condiciones de igualdad, la desviación o quiebra de la regla de proporcionalidad “debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique”.

La proyección de esta reiterada doctrina al presente caso conduce a descartar la vulneración del derecho de participación política en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) que alegan los recurrentes. El acuerdo de la Mesa impugnado interpreta la previsión del art. 36.2 RPLR, que establece un principio de proporcionalidad en la composición de las Comisiones en función del número de diputados de cada grupo parlamentario, en términos que no exceden los márgenes reconocidos por este tribunal a los órganos parlamentarios en la interpretación de sus propias normas.

Ese acuerdo, al igual que el que inadmite la solicitud de reconsideración, difícilmente puede considerarse que genere “una situación notablemente desventajosa” o carente “de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique”, como exige nuestra jurisprudencia para apreciar la lesión del derecho garantizado por el art. 23.2 CE. Los recurrentes, al plantear la necesidad de restaurar el principio de proporcionalidad por haber pasado a la condición de no adscrita una diputada del Grupo Mixto, pretendían acrecer un diputado en las Comisiones, aunque ni el Grupo Parlamentario Popular, al que pertenecen los recurrentes, ni el Grupo Parlamentario Ciudadanos habían incrementado el número de diputados que los integraban, es decir sin que estos grupos parlamentarios, en la oposición, hubieran visto incrementado su peso representativo en la Cámara. Por otra parte, no cabe olvidar que la diputada no adscrita mantenía el derecho a participar en las Comisiones, de conformidad con lo establecido en los arts. 13.2 y 26.1 último párrafo RPLR (acuerdo de la Mesa de 28 de abril de 2022, por el que se declara como no adscrita a la diputada doña Raquel Moreno).

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 Jesús Ángel Garrido Martínez y otros y, en su virtud:

1º Declarar que las resoluciones del presidente del Parlamento de la Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022, que convocan y aprueban respectivamente el orden del día de sendos plenos de la Cámara, fijándolos los días 19 y 29 del mismo mes, han vulnerado el derecho de participación política de los recurrentes (art. 23.2 CE).

2º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de las resoluciones del presidente del Parlamento de la Rioja de 16 y 23 de diciembre de 2022, con los efectos indicados en el fundamento jurídico tercero de esta sentencia.

3º Desestimar el recurso en lo restante.

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

Dada en Madrid, a veintiséis de mayo de dos mil veinticinco.