

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo núm. 5441-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto al parecer mayoritario del Pleno, formulo el presente voto particular para expresar mi discrepancia con la fundamentación y fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de amparo, el cual a mi juicio no debió ser estimado en su integridad.

La sentencia de la que discrepo estima en su integridad el recurso de amparo interpuesto por los diputados del grupo parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid contra determinados acuerdos de la mesa de dicha Cámara; unos inadmiten a trámite una solicitud de dicho grupo de creación de una comisión de investigación, y otros inadmiten a trámite proposiciones no de ley y solicitudes de comparecencias, presentadas por el mismo grupo parlamentario. Declara la sentencia que la mesa de la Asamblea de Madrid ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes y, en consecuencia, anula los acuerdos impugnados y ordena retrotraer las actuaciones para que la mesa dicte nuevos acuerdos que sean respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

A mi juicio, por las razones expuestas durante la deliberación y que seguidamente paso a relatar, este Tribunal debió apreciar, en primer lugar, que los recurrentes han acumulado indebidamente en la misma demanda recursos de amparo contra actos distintos y, en consecuencia, debió ordenar su desacumulación y proceder seguidamente a resolverlos por separado. Esa resolución separada debería conducir a la desestimación, cuanto menos, del recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de marzo de 2024 por el que se no se admite a trámite la solicitud núm. RGEP 6519-2024 de creación de una comisión de investigación (así como del acuerdo de la mesa de 5 de abril de 2024, por el que se desestima la petición de reconsideración del anterior).

1. La indebida acumulación de amparos parlamentarios. Necesidad de matizar la doctrina al respecto de este Tribunal

No desconoce quien este voto suscribe, como es natural, la generosa doctrina sentada por este Tribunal, en respuesta a las objeciones procesales planteadas al efecto por los letrados representantes de las Cámaras legislativas en amparos parlamentarios, sobre la

posibilidad de impugnar en un mismo recurso de amparo distintos acuerdos de inadmisión de iniciativas, incluso si estas son de diferente naturaleza.

En efecto, este Tribunal, rechazando tales objeciones procesales, ha venido entendiendo que ningún problema constitucional se deriva de la acumulación en una misma demanda de amparo de varias denuncias relativas a la vulneración de los derechos recogidos en el art. 23 CE en la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias (aunque no tengan la misma naturaleza, como es el caso), siempre que, con respecto a cada uno de los actos impugnados, se observen los requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental de todo el recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 2; y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 2, entre otras).

Que esa doctrina constitucional se haya reiterado en términos tan rotundos es lo que seguramente explica que los representantes de las Cámaras legislativas hayan dejado de objetar en los amparos parlamentarios la acumulación en una misma demanda de impugnaciones de distintos acuerdos sobre inadmisión de iniciativas, incluso de diferente naturaleza, como sucede precisamente en el presente caso, en el que se recurren actos de inadmisión a trámite de determinadas iniciativas de naturaleza distinta presentadas por el grupo parlamentario recurrente en amparo (solicitud de creación de una comisión de investigación, proposiciones no de ley y solicitudes de comparecencias), como se ha visto. Son iniciativas de naturaleza disímil y no es procesalmente canónico, por utilizar un adjetivo hoy tan repetido, que el recurrente decida, su integración en un único recurso de amparo, por más que la respuesta de órgano de gobierno a cada tipo de iniciativa sea de inadmisión, aun cuando por razones y con base normativa distinta y en momentos también distintos.

Ahora bien, que el letrado de la Asamblea de Madrid no haya opuesto en sus alegaciones objeción alguna a la impugnación en la misma demanda de amparo de los distintos acuerdos de referencia (sin duda por la razón indicada) no era óbice para que este Tribunal, de oficio, hubiera acordado la desacumulación de recursos y proceder seguidamente a su resolución por separado.

Entiendo que lo ortodoxo procesalmente es que, si se pretende recurrir en amparo contra actos diversos de un órgano parlamentario, y máxime si estos se refieren a iniciativas de distinta naturaleza, es impugnar separadamente tales actos, en distintas demandas

de amparo, sin perjuicio de que este Tribunal pueda decretar, en su caso, de oficio o a instancia de parte, la acumulación de los recursos que sean admitidos a trámite (art. 83 LOTC). Ciertamente, ex art. 83 LOTC el Tribunal puede proceder a la acumulación de procesos con objetos conexos cuando se justifique la unidad de tramitación y decisión, pero es el Tribunal el que adopta tal decisión y no el recurrente por su sola voluntad. En consecuencia, considero que la referida doctrina constitucional debería ser corregida en el sentido apuntado, y que el Tribunal ha desaprovechado esta ocasión para acometer esa rectificación.

2. *La inadmisión de la solicitud de creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación realizados por la Comunidad de Madrid relacionados con el Covid-19 no lesiona el derecho garantizado por el art. 23 CE*

La sentencia aprecia, en su fundamento jurídico 3, que el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid que inadmite la solicitud de creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación realizados por la Comunidad de Madrid mediante tramitación de emergencia para hacer frente al Covid-19, así como el acuerdo que desestima la reconsideración, vulneran el derecho de participación política de los recurrentes, porque contravienen el art. 75.1 del Reglamento de la Asamblea (RAM), ya que exceden de la función de control que la mesa tiene asignada y se basan un juicio de oportunidad para el que no está facultada, afectando el núcleo esencial de la función representativa. Para llegar a esta conclusión, la sentencia invoca el precedente de la STC 88/2012, de 7 de mayo, que declaró la existencia de lesión del derecho al ejercicio del cargo parlamentario en un supuesto de inadmisión de solicitud de creación de una comisión de investigación en la Asamblea de Madrid, por contravención de las previsiones del Reglamento de la cámara.

Discrepo de esta apreciación de la sentencia. Para empezar, es de advertir que la doctrina sentada en la STC 88/2012 no resulta trasladable sin más al presente caso, por la sencilla razón de que la normativa aplicable en aquel momento respecto de la creación de comisiones de investigación en la Asamblea de Madrid difiere de la vigente y aplicada en el caso que ahora nos ocupa. En efecto, en el supuesto enjuiciado por este Tribunal en la STC 88/2012, “la mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de la comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid” (art. 75.1 RAM en la versión entonces aplicable), esto es, la mesa venía obligada a acordar la creación de la comisión de investigación si concurrían en la solicitud tales requisitos. O dicho en términos de la STC 88/2012, FJ 5, la

mesa solo podía rechazar la creación de una comisión de investigación si la iniciativa no cumplía manifiestamente los requisitos exigidos por el art. 75.1 RAM de orden formal (que no hubiera sido solicitada al menos por dos quintas partes de los diputados) o sustantivos, es decir, que no recayera sobre asuntos de interés público dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid, entendidos estos como “asuntos que incidan en cuestiones de interés general y que sobre los mismos tenga competencias la Comunidad de Madrid, con independencia de la valoración que puedan merecer los hechos que pretenden ser investigados”.

Ahora bien, según la vigente redacción del art. 75.1 RAM, aplicable en el momento en que se adoptaron los acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo, la mesa de la Asamblea acordará la creación de la comisión de investigación (a propuesta de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara), sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid, siempre y cuando no haya oposición de algún grupo parlamentario, pues en este caso compete al Pleno decidir (en la primera sesión que celebre, tras un debate de totalidad, rechazándose la creación de la comisión si se opone la mayoría de los miembros de la Cámara).

Por otra parte, resulta improcedente apelar a la STC 88/2012, como hace la sentencia de la que discrepo, para rechazar el motivo de inadmisión esgrimido por la mesa referido a la práctica parlamentaria de rechazo a la creación de comisiones de investigación relativas a gobiernos anteriores, dado que la STC 88/2012 no entró a examinar ese argumento, utilizado también entonces por el acuerdo impugnado.

Sin perjuicio de lo expuesto, considero que las razones en las que la mesa de la Asamblea de Madrid fundamentó su inadmisión de la solicitud de creación de una comisión de investigación en el caso que nos ocupa se ajustan a las previsiones del Reglamento de la Cámara y, en consecuencia, no vulneran el derecho de participación política de los recurrentes (art. 23.2 CE), por lo que su recurso de amparo en este punto debió ser desestimado.

Conviene recordar que el principio de autonomía parlamentaria (reconocido por el art. 72.1 CE y, en lo que se refiere a la Asamblea de Madrid, por el art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) “se extiende, entre otras esferas de actuación, a 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” y comporta “el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna” (por todas, STC 120/2025, de 26 de mayo, FJ 2). Y en tal sentido no se debe olvidar “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 las que regulan el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, aun con el límite inmediato de la propia normativa parlamentaria, cuyo contenido no pueden contravenir” (STC 120/2025, FJ 2, entre otras).

A su vez, conviene tener presente que, por exigencia elemental del principio de autonomía parlamentaria, el alcance del control que el Tribunal Constitucional puede ejercer sobre los actos parlamentarios, conforme al art. 42 LOTC, es un control de carácter negativo, “pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios” (por todas, STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3), como la sentencia que nos ocupa no deja de reconocer (fundamento jurídico 2).

Pues bien, en el presente caso la mesa de la Asamblea de Madrid fundamentó su decisión de inadmitir la controvertida solicitud de creación de una comisión de investigación en un abanico de motivos que encuentran soporte normativo en lo dispuesto en el vigente art. 75.1 RAM y se acomodan perfectamente al margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna de la Cámara que a dicho órgano le corresponde conforme al principio de autonomía parlamentaria, que este Tribunal debe respetar.

En efecto, la mesa inadmitió la solicitud de los diputados recurrentes por: (i) no haber hecho ni fundamento que justifique su creación; (ii) tratarse de una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones; (iii) ser su objeto prospectivo e inconcreto; (iv) ser una práctica parlamentaria en la Asamblea de Madrid la de no cuestionar al Gobierno por responsabilidades contraídas por Gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas, al quedar fuera de los límites materiales del art. 75 RAM; y (v) no ser el objeto de la comisión pretendida de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, “al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal”.

A mi entender, ese conjunto de razones que se contienen en los acuerdos impugnados en amparo no solo demuestra que esos acuerdos cuentan con una motivación expresa para fundamentar la decisión de la mesa de rechazar la admisión de la iniciativa de los demandantes de amparo de crear la comisión de investigación en cuestión (como se reconoce en la sentencia), sino también que esa motivación resulta adecuada a las exigencias del derecho de representación política, pues no excede de las facultades que corresponden a la mesa de la Asamblea de Madrid conforme a las previsiones del art. 75.1 RAM. Se trata, en suma, de una

motivación suficiente y adecuada en atención a la función de calificación y admisión otorgada a la mesa respecto de la iniciativa de creación de una comisión de investigación en la normativa de la Cámara, por lo que no vulnera el derecho de representación política de los diputados recurrentes en amparo.

En particular, me parece inobjetable desde las exigencias del derecho garantizado por el art. 23 CE el motivo de inadmisión de la solicitud de creación de la comisión de investigación controvertida referido a que se trata de una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones. Con ello, la mesa está poniendo de manifiesto la circunstancia de que en la Asamblea de Madrid ya hay constituida, conforme a lo previsto en el art. 72.2 b) RAM, una comisión permanente no legislativa de vigilancia de las contrataciones, que ejerce “la competencia de control de la labor del Gobierno en relación con el análisis y verificación jurídica de los expedientes contractuales en cuanto a la selección del contratista y la adjudicación del contrato, de conformidad con la legislación vigente en materia de contratación del Sector Público. Será competente, asimismo, para analizar, en su caso, la Memoria anual de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa” (acuerdo de 11 de octubre de 2021, de la mesa de la Asamblea, por el que se efectúa delimitación competencial de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones con las Comisiones sectoriales competentes por razón de la materia).

De suerte que la legitimidad constitucional de esta causa de inadmisión, referida a la existencia de una comisión permanente no legislativa sobre vigilancia de las contrataciones, descansa, en suma, en la necesidad de realizar una delimitación competencial y evitar así la reduplicación de órganos en la Cámara, que va en detrimento del adecuado control parlamentario de la acción de gobierno, debiendo tenerse en cuenta que desde el referido acuerdo de 11 de octubre de 2021, en la Asamblea de Madrid siempre se han remitido las cuestiones sobre la contratación relacionada con el Covid-19 a la referida Comisión de Vigilancia de las Contrataciones. La reduplicación organizativa no facilita un más eficaz control de la acción gubernamental sino que, muy al contrario, lo dificulta de entrada, por la misma dificultad de atribuir el conocimiento de las iniciativas a una u otra Comisión. El elemento diferenciador que menciona la sentencia (la singularidad penal de las comisiones de investigación, por la posibilidad de incurrir en el delito del art. 502 del Código Penal quienes no comparezcan o quienes falten a la verdad en el testimonio que presten ante ellas) no me parece razón suficiente ni convincente para duplicar comisiones para el control de actuaciones gubernativas que tienen un objeto coincidente.

Entiendo por ello, en definitiva, que el rechazo de la mesa a la creación de la comisión no permanente de investigación que solicitaban los recurrentes por existir ya una comisión permanente no legislativa en la Asamblea cuyo objeto es vigilar la contratación pública en la Comunidad de Madrid (un objeto que engloba el alcance del control pretendido con la comisión que los recurrentes pretendían que se creara), encaja plenamente en las facultades de calificación y admisión que a dicho órgano parlamentario le confiere el art. 75.1 RAM, conforme al margen de interpretación de esa normativa, en aras al principio de autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE y art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), que este Tribunal debe respetar en su control jurisdiccional *ex* art. 42 LOTC, como he dicho y, por cierto, como tan repetidamente este Tribunal ha recordado en una constante doctrina de la que en este caso concreto se ha desatendido.

En Madrid, a quince de enero de dos mil veintiséis.