

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, don César Tolosa Tribiño y don José María Macías Castaño a la sentencia de 11 de marzo de 2026, dictada por el Pleno, en el recurso de amparo avocado núm. 5996-2021

En el ejercicio de la facultad conferida por el artículo 90.2 LOTC y con respeto a la opinión de nuestros compañeros, formulamos el presente voto particular por discrepar de la fundamentación jurídica y del fallo de la sentencia por las razones que expusimos durante la deliberación en el Pleno.

Nuestras discrepancias con la sentencia se refieren con carácter principal a dos cuestiones: al tratamiento del óbice procesal planteado por la representación de la Asamblea de Madrid, y a la argumentación conducente a que el Tribunal Constitucional no plantee cuestión de inconstitucionalidad en relación artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En base a las mismas consideramos que el recurso de amparo debió ser inadmitido porque el acuerdo contra el que se dirige es una simple propuesta. Y, además, que, si el Tribunal Constitucional consideraba muy rigorista inadmitir el recurso, su resolución requería que se hubiera planteado cuestión de inconstitucionalidad en relación con el referido precepto del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

1. Resulta necesario, para exponer nuestra posición, hacer referencia a los antecedentes y al contenido de la demanda de amparo que ahora se resuelve.

a) El día 21 de junio de 2021, el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid presentó una Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid y, al amparo de lo dispuesto en el art. 167.1 del Reglamento, solicitó su tramitación mediante el procedimiento de lectura única. La mesa de la Asamblea de Madrid, por acuerdo de 22 de junio, dio traslado a la Junta de Portavoces de la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde su tramitación en lectura única ante el Pleno.

El 23 de junio, la Junta de Portavoces manifiesta su acuerdo “en el sentido de que por parte de la Mesa se adopte la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde su tramitación en lectura única ante el Pleno”. El mismo día, la mesa, conforme a lo dispuesto en los artículos 167.1 y 168 de su Reglamento, y de acuerdo con la Junta de Portavoces, acordó elevar al Pleno de la Cámara que acordase la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid. Dicha decisión de la mesa fue objeto de petición de reconsideración el 24 de junio, suscrita por la portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid, petición que fue inadmitida. Los recurrentes en amparo no plantearon petición de reconsideración.

El día 8 de julio el Pleno de la Asamblea votó a favor de la propuesta de la Mesa, de tramitación directa de la proposición de ley y en lectura única.

b) Diputados del grupo parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid dirigen la demanda de amparo contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 23 de junio de 2021. Se aduce la violación del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y del derecho al ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y diputadas previsto en el artículo 23.2 CE, por cuanto la decisión de la Mesa de la Asamblea sobre la tramitación de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión

de Madrid por el procedimiento de lectura única habría privado a los recurrentes en amparo de su derecho de enmienda en el procedimiento legislativo. Se alega que dicha vulneración, según consta en los antecedentes de la sentencia, es consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de Asamblea de Madrid al regular el procedimiento de lectura única, en su artículo 167.2 cuando dispone que “la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas”. Por ello, dicen los antecedentes, al referirse los recurrentes a la especial trascendencia constitucional señalan que concurriría el supuesto previsto en la letra c) de los previstos en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, pues la vulneración del derecho fundamental planteada provendría de una disposición de carácter general, en concreto de lo dispuesto en el artículo 167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El suplico de la demanda solicita la declaración de nulidad del “Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 23 de junio de 2021 de tramitación por lectura única de la Proposición de Ley 1/21 sobre la modificación de la Ley 8/2015”.

2. La sentencia de la que ahora discrepamos debió inadmitir el recurso de amparo al concurrir el óbice planteado por la representación procesal de la Asamblea de Madrid, al alegar que el objeto de la impugnación es inexistente toda vez que de conformidad con la literalidad del artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea, el acuerdo de la mesa única y exclusivamente realiza una propuesta al Pleno. La sentencia descarta el óbice procesal planteado. No compartimos las razones que sustentan dicha decisión.

En este caso, y como se ha relatado con anterioridad, el objeto del recurso de amparo es el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de 2021, que acuerda elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la Proposición de Ley de modificación de la ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid (FJ 1) y la vulneración que se aduce y se aprecia, es la del art. 23.2 CE por la tramitación en lectura única y la consiguiente supresión del trámite de enmiendas.

El artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, establecía, en su versión anterior, y vigente en el momento en que se adoptó el acuerdo impugnado, que, “*cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite en lectura única*”. Por lo tanto, conforme al citado precepto, la mesa únicamente realiza una propuesta y es el pleno de la cámara el que acuerda la tramitación de la iniciativa legislativa en lectura única. Además, el art. 167.2, en su redacción anterior, también establecía que “*la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas*”. Por lo tanto, conforme al tenor literal de dicho precepto, el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas, que produciría la lesión del art. 23.2 CE, deriva de la aprobación por el Pleno de la Cámara de la tramitación en lectura única y no de la propuesta que realiza la mesa.

Resulta evidente, atendiendo a lo anteriormente expuesto, que el acuerdo de la mesa es tan solo una propuesta de tramitación y que esta tramitación se acuerda por el pleno de la Cámara. Y dicho acuerdo del pleno de tramitación en lectura única es el que produce que decaiga el derecho a la presentación de enmiendas. Sin embargo, la demanda de amparo, como



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

se ha expuesto, no se dirige contra el acuerdo del órgano que adopta la decisión que vulnera los derechos de los recurrentes, sino contra la propuesta que realiza la mesa.

Pues bien, conforme al art. 42 LOTC “las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes”.

En este punto hay que recordar que ya desde la STC 68/1985, de 27 de mayo, FJ 5, se mantiene que “el proceso constitucional de amparo sólo puede tener como objeto actos realmente producidos e imputados a alguno de los poderes públicos a los que se refieren los arts. 41.2 y siguientes de nuestra Ley orgánica”.

En la casuística constitucional aparecen múltiples recursos de amparo dirigidos contra actos de trámite del procedimiento legislativo (ATC 141/2017, de 23 de octubre, FJ 5). Ahora bien, la jurisprudencia constitucional exige que el acto haya sido adoptado por el órgano decisorio (STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 4). En este caso, sin embargo, el acuerdo de la mesa que se impugna es una simple propuesta y no es un acto decisorio. Así lo consideró el ATC 9/2012, de 13 de enero, FJ 3, cuando afirmó, en relación con la tramitación en lectura única en el Congreso de los Diputados, que “desde la perspectiva del procedimiento de lectura única (...), la adopción de dicho procedimiento no se ha debido a la voluntad de la Mesa del Congreso de los Diputados (que únicamente ha formulado propuesta en tal sentido según previene el art. 150 RCD), como parece deducirse del escrito de reconsideración planteado por los recurrentes, sino al Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación”.

En definitiva, los actos no decisorios, como lo es la propuesta de tramitación que realiza la mesa, conforme al art. 167 del entonces vigente reglamento de la Asamblea de Madrid, no son susceptibles de ser impugnados en amparo pues no puede vulnerar un derecho fundamental una propuesta (en sentido similar, STC 214/1990, FJ 4).

De otra parte, los motivos en los que fundamenta la sentencia la desestimación del óbice planteado tampoco nos resultan convincentes.

En primer lugar, la sentencia entiende que “considerar que la propia propuesta de la Mesa al Pleno es susceptible de vulnerar los derechos de los parlamentarios es coherente con nuestra jurisprudencia”. Cita a este respecto una serie de sentencias en las que considera que “aun tratándose de un ‘control negativo’, este Tribunal se ha considerado competente para realizar tal tipo de control tanto sobre el órgano autor de la propuesta, la Mesa, como sobre el órgano que la aprobó, el Pleno”.

Pues bien, consideramos que las resoluciones citadas en la sentencia no ofrecen fundamento para descartar el óbice planteado porque, en nuestra opinión, no han establecido doctrina al respecto ni son, a nuestro entender, auténticos precedentes en relación con la posibilidad de que una propuesta realizada por un órgano de la Cámara sea objeto de un recurso de amparo.

De una parte, no pueden serlo las sentencias dictadas en recursos de inconstitucionalidad. En el enjuiciamiento que realiza el tribunal de los vicios de procedimiento legislativo, tiene en cuenta todos los actos de ese procedimiento, siendo uno de ellos, si nos

referimos a la tramitación en lectura única, la propuesta que realiza la mesa de la Cámara, ya que la perspectiva de dicho análisis es si se ha producido un vicio en el conjunto del procedimiento legislativo. Pero su consecuencia no puede ser que una propuesta pueda ser objeto de un recurso de amparo.

De otra parte, la STC 96/2019, de 15 de julio, tampoco resulta determinante para salvar este óbice procesal dado que no sentó doctrina sobre la posibilidad de plantear recurso de amparo contra la propuesta de la mesa, porque no se enfrentó a dicha cuestión y, además, aunque la sentencia se refiera a los acuerdos de la mesa no se les imputó vulneración alguna. A los efectos de admisibilidad del recurso de amparo, el acuerdo de la mesa objeto de dicho recurso englobaba, además de la propuesta de tramitación en lectura única, otras decisiones de la mesa como eran la admisión a trámite y la urgencia, que también eran cuestionados en el recurso y que eran decisiones de la mesa y no propuestas.

Tampoco creemos que pueda traerse a colación la STC 56/2022, porque, aunque se trata también de una decisión de procedimiento (de votación) que afecta a la designación de senador no requiere la concurrencia (como decisión de tramitación) de otro órgano de la Cámara (como es el caso que ahora se plantea).

Hemos de reconocer que coincidimos plenamente con la sentencia, FJ 2 i), cuando afirma que “Corresponde a la Mesa, órgano rector y de dirección de la Cámara, examinar el cumplimiento de las condiciones reglamentarias y constitucionales. La decisión que adoptan puede llamarse ‘técnica’ en atención tanto a su objeto como a la naturaleza del órgano que las dicta (en este sentido STC 110/2019, FJ 3). Además, esta decisión tiene por objeto, en buena medida, la protección de los derechos de las minorías; no en vano se ha reiterado por este tribunal que los órganos de la Cámara, y fundamentalmente sus mesas, han de ejercer su función de velar por los derechos de los diputados” [STC 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3, y 171/2025, 770 de 17 de noviembre, FJ 3 b), entre otras]”.

De hecho, así lo hemos puesto de manifiesto en diferentes votos particulares estos años denunciando que el tribunal se había olvidado, en su resolución, de la doctrina constitucional de acuerdo con la cual los órganos de gobierno y dirección de la Cámara han de velar por los derechos de los diputados (así, en los votos particulares que formulamos los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, don Enrique Arnaldo Alcubilla, y don César Tolosa Tribiño, a las SSTC 165/2023, de 21 de noviembre, y 10/2024, de 18 de enero, por ejemplo).

Ahora bien, en la medida en que la mesa de la Cámara se limita a realizar una propuesta, la vulneración, en su caso, se debería imputar al acuerdo del Pleno de la Cámara sobre la tramitación en lectura única cuando más, según el reglamento de la Cámara vigente en ese momento, es el acuerdo del pleno el que determina el decaimiento del derecho de enmienda que comporta, según la sentencia, la vulneración del art 23.2 CE. Por lo tanto, aunque en este caso pudiera considerarse que la mesa no ha cumplido sus funciones, ello no quiere decir que haya lesionado un derecho fundamental [como en la STC 153/2024, de 16 de diciembre, FJ 2 v)].

En consecuencia, dado que no se puede imputar la lesión denunciada a la mesa de la Cámara, sino, en su caso, al acuerdo del pleno de la Cámara contra el que no se ha dirigido la demanda de amparo, el tribunal debería haber inadmitido el presente recurso de amparo, no siendo el trámite en el que se encuentra el recurso obstáculo para ello, conforme a reiterada doctrina constitucional (entre otras muchas, STC 24/2020, de 13 de febrero, FJ 2). A este

respecto debe recordarse que, según se afirmó en el citado ATC 141/2017, FJ 3, que “pesa sobre la parte recurrente el deber de identificar suficientemente los actos contra los que dirige su demanda de amparo. Este Tribunal ha reiterado que conforme exige el artículo 49 LOTC, es carga del recurrente proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que no le corresponde reconstruir de oficio las demandas ni suplir las razones de la parte cuando éstas no se aportan en el recurso (por todas, entre las más recientes, STC 96/2015, de 25 de mayo, FJ 2)”.

Cuanto más han de cumplir con dicha diligencia los diputados de un parlamento autonómico. Dado que este Tribunal Constitucional ha exigido dicha diligencia a los diputados no solo en el ejercicio de sus funciones (STC 114/2024, de 11 de septiembre, FJ 5) sino también para el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad (en este sentido, por ejemplo, STC 230/2015, de 5 de noviembre, FJ 2) se les debería haber exigido dicha diligencia en el planteamiento de este recurso de amparo.

3. Planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad.

Dado que se ha seguido un criterio antiformalista en la admisión del recurso de amparo, el tribunal, para resolver el problema suscitado en la demanda de amparo, debería haberse planteado una autocuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 167.2 RAM para su resolución.

La demanda pone de manifiesto que el origen de la vulneración podría ser el art. 167.2 RAM dado que impedía, en su redacción anterior, la presentación de enmiendas. El planteamiento de la cuestión se solicita por los recurrentes según se ha dado cuenta en los antecedentes de la sentencia [antecedente 3 g)]. El tenor de dicho precepto, como ya se ha señalado, era el siguiente:

“la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas”.

Además, la vulneración del art. 23.2 CE que se aprecia en la sentencia de la que ahora discrepamos deriva de la tramitación en lectura única, pero por la privación del derecho de enmienda. Ahora bien, se considera que la lesión no proviene del art. 167.2 RAM, porque cabe una interpretación conforme de dicho precepto, ya que hay supuestos en que cabe dicho decaimiento de enmiendas conforme a la jurisprudencia constitucional. La consecuencia es que no es necesario el planteamiento de una autocuestión en relación con un precepto que ya ha sido modificado por la propia Cámara para adecuarse a la jurisprudencia constitucional. En este sentido se afirma que “la vulneración del derecho fundamental no proviene así de la previsión reglamentaria sino de la decisión de la Mesa de proponer al Pleno que acuerde la tramitación en lectura única en un supuesto en el que no concurría una justificación para la supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda”.

En nuestra opinión no cabe dicha interpretación dado que resulta evidente de la lectura del art. 167 RAM, en su redacción anterior, que la vulneración que se aprecia del derecho de enmienda deriva del tenor literal de su apartado segundo cuando dice que “la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas”.

En consecuencia, y dado que no cabe dicha interpretación conforme por ser contraria al tenor literal de la norma, apreciar la vulneración del artículo 23.2 CE por la aplicación de un precepto en los términos previstos conforme a dicho tenor literal habría requerido que la vulneración se imputara al precepto legal, lo que habría llevado al planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC).

En definitiva, si existían dudas acerca de que la lesión derivara del art. 167.2 RAM, se debería haber despejado mediante el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) respecto de la previsión contenida en dicho precepto.

Finalmente, es de notar que, tras la Reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobada por el Pleno en su sesión ordinaria celebrada el día 19 de junio de 2025, el art. 167.1 determina que la Mesa, “al acordar su propuesta dirigida al Pleno, ordenará, asimismo, la apertura del plazo de cuatro días para la presentación de enmiendas al articulado ante la Mesa de la Cámara”, y que en el preámbulo de esta reforma del reglamento se pone de relieve que se lleva a cabo “la adecuación de nuestro Reglamento a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de procedimiento legislativo en la lectura única, en relación con el derecho de enmienda de los diputados”.

En conclusión, la sentencia otorga el amparo en un recurso planteado contra un acto no decisorio de la mesa de la Cámara y, por tanto, no susceptible de ser objeto de un recurso de amparo, ignorando que es el pleno de la cámara el que habría provocado la lesión, reconstruyendo, en definitiva, la demanda planteada por diputados del grupo parlamentario Socialista. Y otorga el amparo sin plantear cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el precepto reglamento que es el origen de la lesión que se aprecia, precepto, de otra parte, que la Asamblea de Madrid ya ha modificado para adecuarlo a nuestra jurisprudencia.

Por todo ello, consideramos que debió de ser inadmitido el recurso de amparo por la concurrencia del óbice alegado y, en otro caso, se debió haber planteado autocuestión de inconstitucionalidad.

Y en este sentido emitimos el presente voto particular.

Madrid, a 11 de marzo de 2026