

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia del Pleno que resuelve el recurso de amparo núm. 5996-2021.

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, formulo este voto particular para expresar mi discrepancia con la sentencia dictada en este recurso de amparo, por las razones ya defendidas en su momento durante la deliberación y en los términos que expondré seguidamente.

La sentencia estima el recurso de amparo interpuesto por los diputados del Grupo Socialista en la Asamblea de Madrid contra el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 23 de junio de 2021, que, de acuerdo con la Junta de Portavoces, eleva al Pleno la propuesta de tramitación por lectura única de la proposición de Ley del Grupo Popular sobre la modificación de la Ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid. A mi juicio, el recurso de amparo debió ser inadmitido, por inidoneidad de objeto, o subsidiariamente desestimado, por inexistencia de vulneración del derecho de participación política en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes.

1. *El acuerdo de la Mesa es una mera propuesta, no susceptible por tanto de impugnación mediante el recurso de amparo del art. 42 LOTC.*

La sentencia sostiene que el acuerdo de la Mesa en cuestión es susceptible de amparo parlamentario, que la vía parlamentaria ha de considerarse correctamente agotada y que ese acuerdo vulnera el derecho de participación política de los recurrentes (art. 23.2). La tesis de la sentencia es que, cuando el art. 167.1 del Reglamento de la Asamblea (RAM) atribuye a la Mesa de la Cámara la facultad de proponer al Pleno que un proyecto o proposición de ley se tramite en lectura única, de esa facultad de propuesta surge el deber por parte de la Mesa de evitar la vulneración del derecho de representación política, que en este caso debió concretarse, según la ponencia, en no proponer al Pleno la tramitación de proposición de ley por el procedimiento de lectura única, en el que el derecho de enmienda desaparece absolutamente (por haberlo dispuesto así el art. 167.2 RAM, en la redacción de 2019, vigente en ese momento: “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”), vulnerando con ello el derecho de los diputados disidentes.

No puede compartirse esa tesis. Como bien señalaron los letrados de la Asamblea de Madrid en sus alegaciones, el acuerdo de la Mesa es solo una propuesta, conforme

expresamente resulta del art. 167.1 RAM (que coincide con el art. 150 del Reglamento del Congreso, RCD, con la única salvedad de que en este no se exige el acuerdo de la Junta de Portavoces, bastando con que esta sea oída): *“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. La propuesta de la Mesa podrá realizarse a iniciativa propia o a petición del autor de la iniciativa legislativa, con ocasión del acto de calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación del proyecto o proposición de ley”*.

En efecto, conforme lo dispuesto en dicho precepto, vigente en el momento de adoptarse el acuerdo impugnado en amparo, es claro que es el Pleno de la Asamblea (y no la Mesa) el que acuerda, en su caso, que la iniciativa legislativa de que se trate se tramite en lectura única (en cuyo caso decae el derecho a presentar enmiendas), y será por tanto ese acuerdo del Pleno el que podrá ser impugnado ante este Tribunal por la vía del amparo parlamentario del art. 42 LOTC.

La propuesta de la Mesa no priva *per se* a los diputados recurrentes del derecho a presentar enmiendas, sino que el decaimiento de ese derecho de enmendar deriva del acuerdo del Pleno, conforme a lo establecido en el art. 167.2 RAM (en la redacción de 2019, aplicable en el supuesto que nos ocupa). De manera que, en el supuesto de que el Pleno no hubiera adoptado el acuerdo de tramitación en lectura única, no se habría producido la lesión del derecho garantizado por el art. 23.2 CE. Dicho de otro modo, de existir esa pretendida lesión, no dimanaría de la propuesta de la Mesa, sino del acuerdo del Pleno que acordó la tramitación de la proposición de ley en lectura única, conforme a lo dispuesto en el art. 167.1 RAM, pues es dicho acuerdo, y no la mera propuesta de adoptarlo, el que produce el efecto de tramitación de la iniciativa legislativa en lectura única, con el consiguiente decaimiento del derecho a enmendar, extremo este en el que los diputados recurrentes han centrado su queja. Valga añadir que, en todo caso, la exclusión del derecho de presentar enmiendas en caso de tramitación en lectura única de las iniciativas legislativas era indisponible para el Pleno de la Cámara, por tratarse de una determinación imperativa de lo establecido en el art. 167.2 RAM en su redacción de 2019.

En suma, la propuesta de la Mesa no puede ser objeto de impugnación, pues se limita a trasladar al Pleno, conforme a lo previsto en el Reglamento de la Cámara, la iniciativa legislativa, siendo el Pleno quien decide, si lo considera oportuno, que se tramite en lectura única (art. 167.1 RAM). Al igual que se razona en el ATC 9/2012, de 13 de enero, FJ 3, para un

supuesto de lectura única en el Congreso de los Diputados (dicho auto inadmite el recurso de amparo interpuesto contra la tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 CE), “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”.

No puede compartirse, pues, la extravagante aseveración de la sentencia según la cual “las decisiones de tramitación por lectura única se conforman como un acto complejo en el que se produce la concurrencia de dos voluntades. Sin la propuesta de la Mesa, el Pleno no puede adoptar decisión alguna por lo que aquella es condición necesaria para que se pueda adoptar esta”. Frente a lo que así se afirma, no existe ese pretendido “acto complejo”. Lo que la sentencia de la que disiento denomina de manera improcedente “acto complejo” no es más que la secuencia lógica en el *iter* parlamentario, de acuerdo con el Reglamento de la Asamblea de Madrid, formada por una propuesta y su posterior aprobación por quien es competente para hacerlo. Por imperativo del Reglamento de la Cámara (art. 167.1 RAM), la Mesa traslada la propuesta al Pleno, siendo este el que decide, en su caso, que la iniciativa legislativa se tramite en lectura única, y siendo, por tanto, ese acuerdo del Pleno el que podría ser impugnado en amparo *ex art. 42 LOTC*, como se ha dicho, si los diputados disidentes consideran que lesiona su derecho de representación política (art. 23.2 CE).

Dicho de otro modo, la decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid no es susceptible de producir otro efecto que el de trasladar al Pleno de la Cámara la propuesta de tramitación en lectura única de una determinada proposición de ley, a instancia de los promotores de esta. La obligada calificación por la Mesa de esa iniciativa legislativa, conforme a lo previsto en el art. 49.1.c) RAM para cualquier escrito y documento de índole parlamentaria, no tiene otro alcance que el indicado: si la Mesa constata que esa iniciativa cumple los requisitos formales previstos en los arts. 150 y 151.1 RAM, procede a admitirla a trámite, ordena su publicación en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid” y la remite al Consejo de Gobierno para que este manifieste su criterio respecto a la toma en consideración de la misma (así como su conformidad o no a la tramitación, en caso de que supusiera aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio económico en curso), según dispone el art. 151.2 RAM.

Si, como en este caso sucedía, el grupo parlamentario que presenta la proposición de ley interesa su tramitación mediante el procedimiento de lectura única, la calificación de la iniciativa comportaba además, *ex art. 167.1 RAM*, que la Mesa, de acuerdo con la Junta de

Portavoces, trasladase al Pleno de la Cámara la propuesta de tramitación por el cauce de lectura única, siendo el Pleno el único competente para acordar o rechazar que la iniciativa legislativa se tramite mediante ese procedimiento simplificado (que en la redacción del art. 167.2 RAM de 2019 excluía la presentación de enmiendas).

2. *El acuerdo de la Mesa que se impugna no ha lesionado el derecho de participación política en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes*

Como ha quedado expuesto, el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid que nos ocupa, conforme al cual, previo acuerdo de la Junta de Portavoces, se traslada al Pleno de la Cámara la propuesta de tramitación en lectura única de la proposición de Ley del Grupo Popular sobre la modificación de la Ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid, conforme al art. 167.1 RAM, es un puro acto de tramitación que se inserta en el procedimiento interno de la Asamblea sin más efecto que el puramente ligado a la subsiguiente tramitación parlamentaria, por lo que no es susceptible de producir una lesión inmediata de los derechos fundamentales de los parlamentarios. No es, en definitiva, objeto idóneo de un recurso de amparo *ex art. 42 LOTC*. Lo será, en su caso, el acuerdo del Pleno de la Cámara que decida, conforme al art. 167.1 RAM, que la iniciativa legislativa se tramita por el procedimiento de lectura única.

De lo anterior se desprende que la propuesta de la Mesa de la Asamblea que nos ocupa no ha lesionado el derecho de representación política en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) de los diputados recurrentes, pues la Mesa no hace otra cosa que aplicar en sus propios términos lo dispuesto en el art. 167.1 RAM: elevar una propuesta al Pleno. La consecuencia de que, acordada por el Pleno la tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, se produzca el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas, venía impuesta de forma inexcusable por el propio Reglamento de la Cámara (art. 167.2 RAM) en la redacción de 2019, aplicable al caso.

Sostener, como hace la sentencia para intentar eludir esta conclusión, que la Mesa no debe elevar al Pleno la propuesta de tramitación en lectura única (salvo en casos en que la presentación de enmiendas resulte superflua o innecesaria), para salvaguardar así el derecho de representación política de los diputados, no es una interpretación de conformidad del art. 167.2 RAM, como se pretende, sino una tosca manipulación de lo que esta norma establecía en la redacción de 2019 aplicable en ese momento (una redacción, por otra parte, que fue aprobada por unanimidad por todos los grupos parlamentarios de la Cámara). El hecho de que en la redacción actual del citado precepto haya desaparecido la exclusión del derecho a la presentación de enmiendas en el caso de tramitación en lectura única de un proyecto o

proposición de ley no solo no avala la interpretación de conformidad que se defiende en la sentencia, sino que, antes al contrario, refuerza la conclusión contraria a la que sostiene: no es cierto que la vulneración del derecho de participación política alegada por los recurrentes, de existir, fuera imputable no a la redacción del art. 167.2 RAM entonces vigente sino a la concreta aplicación que de dicho precepto hizo la Mesa, como se afirma. Tal conclusión es insostenible: la Mesa se limitó a cumplir lo que el art. 167.2 RAM disponía en la redacción de 2019, que era la aplicable al caso, actualmente ya derogada. Más aún, tampoco el Pleno de la Asamblea, de aprobar –como efectivamente aprobó– la tramitación en lectura única de la proposición de ley, podía admitir la presentación de enmiendas sin vulnerar lo entonces dispuesto en el citado precepto. No era posible preservar su validez sin distorsionar el tenor de su enunciado, que era el terminante e imperativo de excluir el trámite de enmiendas en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley en lectura única.

Una situación la descrita, por cierto, enteramente distinta a la de aquellas regulaciones parlamentarias que, al no excluir expresamente la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley que se tramiten por el procedimiento de lectura única, permiten a los órganos de la Cámara competentes, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria, interpretar esa regulación en el sentido de que no impide la presentación de enmiendas (como sucedía en el caso del art. 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en su redacción de 2017, según apreció este Tribunal en su STC 139/2017, de 29 de noviembre, FFJJ 7 y 8).

En suma, no cabe legítimamente realizar esa supuesta interpretación de conformidad del art. 167.2 RAM en su redacción de 2019 que defiende la sentencia sin exceder este Tribunal de la función de control que le corresponde. Más aún cuando, desde la STC 238/2012, de 13 de diciembre, el Tribunal ha venido sosteniendo que ninguna tacha puede plantearse a la tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento de lectura única (incluso aunque se sume la declaración de urgencia, como señala la STC 139/2024, de 6 de noviembre), pues la Cámara goza de un amplio margen de interpretación y que en ningún caso excluye el empleo de ese procedimiento la relevancia de la iniciativa de que se trate. En los términos de la citada STC 238/2012, y en relación con el art. 150 RCD, “la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento... corresponde al Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces”.

3. *Si se entiende que la exclusión del derecho a presentar enmiendas que establecía el art. 167.2 RAM es contraria al art. 23.2 CE, lo procedente es plantear la cuestión interna de inconstitucionalidad*

Conforme a lo expuesto, si se entendiera que la lesión del derecho fundamental de participación política en condiciones de igualdad (art. 23 CE) que alegaban los diputados recurrentes proviene de la norma aplicable, el art. 167.2 RAM en la redacción de 2019, entonces lo procedente habría sido plantear respecto de dicho precepto la autocuestión de inconstitucionalidad, con suspensión del plazo para dictar sentencia en el recurso de amparo [art. 55.2 LOTC, en relación con el art. 27.2.d) LOTC], en lugar de eludir la cuestión mediante la inaceptable interpretación manipulativa que se lleva a cabo en la sentencia de la que disiento.

El hecho de que esa norma parlamentaria ya no esté vigente en la redacción aplicable al supuesto que nos ocupa (pues fue modificada en su aspecto sustantivo por la Asamblea de Madrid en 2025, precisamente para permitir la presentación de enmiendas en la tramitación por lectura única), y que estemos ante un procedimiento parlamentario correspondiente a una legislatura ya concluida, no impide el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad por este Tribunal, pues, al igual que sucede en el caso de las normas con vigencia limitada en el tiempo, ello supondría admitir la existencia de un ámbito normativo inmune al control de la jurisdicción constitucional, con graves consecuencias para el correcto funcionamiento del sistema de fuentes del Derecho, al impedir su depuración a través de un proceso constitucional idóneo a tal efecto, como es la cuestión interna de inconstitucionalidad. Conviene advertir, por lo demás, que los propios diputados demandantes de amparo solicitaron el planteamiento de la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) en relación con el art. 167.2 RAM, en la redacción de 2019 aplicable al presente caso.

Madrid, a once de marzo de dos mil veintiséis.