



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido CondePumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Camnpo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 27-2021, promovido por el Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, y por los veinte diputados de dicho grupo, contra los siguientes actos jurídicos: (i) el acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid por el que muestra su conformidad con el acuerdo previo de la mesa, de elevar al Pleno de la Cámara la tramitación en lectura única del Proyecto de Ley 1/2020 por el que se modificaba la Ley 9/2001 de 17 de julio del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística; (ii) los acuerdos adoptados por el Pleno de la Asamblea de Madrid en tres votaciones celebradas en la sesión del 1 de octubre de 2020, la primera decidiendo la tramitación de aquel proyecto de ley por la vía del procedimiento en lectura única, y las dos siguientes votaciones aprobando dicho proyecto; y (iii) la proclamación por el presidente de la Cámara, de aprobación de dicho proyecto de ley en la misma sesión plenaria. Han intervenido la Asamblea de Madrid y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 4 de enero de 2021, la procuradora de los tribunales doña Paloma Briones Torralba, actuando en nombre y representación del Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, el cual

interviene representado por su portavoz en la cámara don Pablo Gómez Perpinyà, y de los diputados de dicho grupo parlamentario que actúan en defensa de su propio derecho, don Pablo Gómez Perpinyà, doña Mónica García Gómez, doña Clara Ramas San Miguel, don Alejandro Sánchez Pérez, don Antonio Sánchez Domínguez, doña María Acín Carrera, doña Loreto Arenillas Gómez, doña Jazmín Beirak Ulanosky, don Emilio Delgado Orgaz, don Eduardo Fernández Rubiño, don Diego Figuera Álvarez, don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito, doña Raquel Huerta Bravo, don Hugo Martínez Abarca, don Jorge Moruno Danzi, don Alberto Oliver Gómez de la Vega, doña María Pastor Valdés, doña Alodia Pérez Muñoz, doña Tania Sánchez Melero y don Héctor Tejero Franco, todos ellos bajo la defensa del letrado don Ignacio Martín Pina, interpuso demanda de amparo contra las resoluciones arriba mencionadas.

2. Los hechos con relevancia para la resolución del presente recurso de amparo y a los que se refiere la demanda presentada, son los siguientes:

a) Con fecha 11 de abril de 2020, la mesa de la Asamblea de Madrid, oída la Junta de Portavoces, celebró sesión telemática en la que adoptó el siguiente acuerdo:

“Primero.- Levantar la suspensión de la actividad parlamentaria acordada por este Órgano Rector con fecha de 13 de marzo, en atención a las circunstancias en dicho momento concurrentes, y, en consecuencia, la reanudación gradual de dicha actividad, entendiéndose circunscrita, exclusivamente, a los asuntos vinculados a la crisis del COVID-19 mientras se mantenga el estado de alarma decretado por el Gobierno de la Nación.

Los servicios de la Cámara, a dichos efectos, seguirán funcionando ordinariamente, en régimen de teletrabajo, en orden a evitar situaciones de riesgo.

Segundo.- La suspensión de los plazos acordada con fecha de 13 de marzo se mantiene a todos los efectos, con excepción de los asuntos para los que, en los términos inmediatamente referidos, se acuerda la reanudación de la actividad parlamentaria.

Tercero.- El calendario parlamentario del presente periodo de sesiones queda, pues, suspendido mientras dure el estado de alarma, debiendo estarse a las decisiones que adopte la Mesa de la Asamblea, oída o de acuerdo la Junta de Portavoces, según proceda.

Cuarto.- La Mesa de la Asamblea celebrará reuniones ordinarias, vía telemática, los lunes, a las 11:00 horas.

Quinto.- La Junta de Portavoces será convocada por el Presidente de la Asamblea a efectos de ser informada de los acuerdos que se adopten y de la convocatoria de sesiones plenarias, habiéndose resuelto celebrar una sesión el día 23 de abril.

Sexto.- Las Comisiones de la Cámara reanudarán su actividad gradualmente, para tramitar comparecencias, de forma acumulada y preferentemente de forma telemática, una por

sesión, conforme a los medios que ponga a la disposición de sus miembros la Secretaría General.

A tal efecto, la actividad principiará con una sesión telemática la próxima semana de la Comisión de Sanidad, para sustanciar la comparecencia, a petición propia y, acumuladamente, instada por los Grupos Parlamentarios que la han requerido, del Consejero de Sanidad.

Los Grupos Parlamentarios podrán presentar preguntas concretas al Gobierno referidas al objeto de la comparecencia.

Si la conexión técnica no garantizara un correcto desarrollo, se analizará la convocatoria de las sesiones presenciales”.

Este acuerdo fue publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid (BOAM), núm. 46, de 16 de abril de 2020 (XI Legislatura).

En su aplicación, el 20 de abril de 2020 la mesa acordó la reanudación de la actividad parlamentaria sobre los asuntos vinculados al Covid-19 (publicado en el BOAM núm. 47, de 23 de abril de 2020); y en los meses siguientes adoptó asimismo sendos acuerdos prorrogando los términos de aquel de 11 de abril de 2020, siempre tras oír a la Junta de Portavoces: así los de 27 de abril de 2020 (BOAM núm. 48, del 30 de abril de 2020); 9 de mayo de 2020 (BOAM núm. 50, de 9 de mayo de 2020); 23 de mayo de 2020 (BOAM núm. 53, de 23 de mayo de 2020) y 7 de junio de 2020 que lo prorrogaba hasta el día 21 de junio de 2020 (BOAM núm. 56, de 9 de junio de 2020).

b) Conforme se transcribe en el acta 38/20 de la mesa de la Asamblea de Madrid sobre la sesión celebrada el 9 de junio de 2020, el presidente de la Cámara intervino para expresar que “considerando la prórroga del estado de alarma acordada por este Órgano Rector en su reunión de 7 de junio, y oída la Junta de Portavoces, plantea a la Mesa la oportunidad de adoptar distintas medidas en orden a incrementar la actividad parlamentaria de la Asamblea, ponderando que la Comunidad de Madrid ha pasado a la Fase 2 del proceso de desescalada desde el día 8 de junio, todo ello con las debidas cautelas”.

Tras el oportuno debate se adoptó, entre otros puntos y en lo que importa al presente recurso de amparo, el siguiente acuerdo, publicado en el BOAM núm. 57, de 10 de junio de 2020:

“Primero: Respecto de las reuniones del Pleno de la Asamblea: (...)

B) Para la reunión del día 18 de junio y sucesivas, sin perjuicio de los acuerdos que pudieran ir adoptándose en función de la evolución de las circunstancias, se autoriza una asistencia máxima de ochenta y tres personas, acordándose la presencia de setenta Diputados, más los miembros del Consejo de Gobierno, de acuerdo con la siguiente distribución proporcional (en cuyo cómputo se incluirán los Consejeros asistentes que ostenten la condición de Diputado), en atención al criterio tradicionalmente seguido del resto mayor:

- Grupo Parlamentario Socialista: veinte diputados.
- Grupo Parlamentario Popular: dieciséis diputados.
- Grupo Parlamentario de Ciudadanos: catorce diputados.
- Grupo Parlamentario Más Madrid: diez diputados.
- Grupo Parlamentario Vox en Madrid: seis diputados.
- Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie: cuatro diputados.

Los miembros de la Mesa y los Consejeros que ostenten la condición de diputados asistentes a la sesión computarán en la proporción correspondiente al Grupo Parlamentario al que pertenezcan”.

No consta que este acuerdo haya sido impugnado por ningún grupo parlamentario de la Asamblea.

c) El 29 de julio de 2020, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptó los siguientes acuerdos: (1) “Aprobar el Proyecto de ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y la reactivación de la actividad urbanística”, el cual figura como anexo al citado acuerdo, y (2) “Ordenar su remisión a la Asamblea de Madrid y solicitar su tramitación parlamentaria en lectura única”.

d) Con fecha 7 de septiembre de 2020, en el “Expediente: PL 1/20” referido al proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad el 29 de julio de 2020, la mesa de la Asamblea aprobó, según consta en el acta 49/20 levantada al efecto, “calificar y admitir a trámite dicho Proyecto de Ley y su traslado a la Junta de Portavoces a los efectos previstos en el artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea, ordenando su publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea. Con el voto en contra de los Ilmos. Sres. Vicepresidente Segundo [del grupo parlamentario socialista] y Vicepresidente Tercero [del grupo parlamentario Vox]. El acuerdo se publicó en el BOAM núm. 77 del 10 de septiembre de 2020.

e) En el acta núm. 53/20 de la sesión de la mesa de la Asamblea celebrada el 21 de septiembre de 2020, apartado de ruegos y preguntas, consta lo siguiente en lo que importa a este recurso de amparo:

El Excmo. Sr. Presidente, presupuestas las medidas acordadas por la autoridad competente en relación para disminuir los casos de COVID-19, informa a la Mesa de que se continuará con una dinámica presencial similar a la seguida hasta la fecha, de tal modo que, por el momento, los Plenos se seguirán celebrando con un número limitado de 70 Diputados...”.

f) De acuerdo con el acta 27/20 de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid, en la reunión celebrada el 22 de septiembre de 2020, con relación al mencionado expediente “PL 1/20” y tras la votación correspondiente, dicho órgano por mayoría (con el voto a favor de los grupos parlamentarios Popular, Ciudadanos y Vox; y el voto en contra de los grupos parlamentarios Socialista, Más Madrid y Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie), “muestra su conformidad con el acuerdo de la Mesa de elevar al Pleno de la Cámara la tramitación en lectura única de dicho Proyecto, entendiéndose cumplimentado el trámite establecido por el artículo 167.1 del Reglamento de la Cámara y ordenándose su publicación en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid”.

g) Con fecha 25 de septiembre de 2020, el portavoz del grupo parlamentario Más Madrid presentó un escrito por el que “SOLICITA la reconsideración del Acuerdo adoptado por la Mesa [el 7 de septiembre de 2020] por el que se declara la tramitación por lectura única del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2019, por el que se aprueba el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística”, al haber sido aprobado por la Junta de Portavoces el día anterior a la presentación de este escrito (el 22 de septiembre de 2020).

Se alega en apoyo de dicha solicitud que la tramitación de un proyecto o proposición de ley por el método de lectura única, previsto en el art. 167 del Reglamento de la Asamblea (en adelante, RAM), supone una limitación del derecho de los diputados a realizar enmiendas sobre el texto presentado; derecho que conforme a la doctrina constitucional (se cita la STC 119/2011) forma parte del núcleo del *ius in officium* de los diputados. Por ello, el uso de esa vía solo se justifica en supuestos tasados que aquí sin embargo no concurren: o bien cuando puede hablarse de una simplicidad de la norma, o bien cuando la propuesta reúne un consenso entre los grupos parlamentarios. Se solicitó además la suspensión en la tramitación del proyecto de ley, hasta la resolución del recurso, ex art. 49.2 RAM.

No consta que este acuerdo haya sido impugnado por ningún otro grupo parlamentario de la Asamblea de Madrid.

h) Conforme el acta núm. 54/20 del 28 de septiembre de 2020 de la mesa de la Asamblea, en la reunión celebrada ese día dicho órgano adoptó el acuerdo de “no admisión a trámite” del recurso de reconsideración presentado por el Grupo Parlamentario Más Madrid, “por falta de legitimación, al no ser autores de la iniciativa, conforme exige el artículo 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en cuya virtud la solicitud de reconsideración procede cuando el Diputado o Grupo Parlamentario autor de un escrito o documento de índole parlamentaria del que hubiera tenido conocimiento la Mesa discrepara del acuerdo adoptado al respecto por el órgano Rector”.

i) Consta en el acta núm. 28/20 de la reunión de la Junta de Portavoces de la Asamblea celebrada el 29 de septiembre de 2020, que esta adoptó el acuerdo de incluir en la sesión plenaria del día 1 de octubre de 2020, prevista para las 10 horas, los siguientes puntos: “2.1 Propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, al Pleno de la Cámara, en virtud de lo dispuesto en el artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea, de tramitación en lectura única del Proyecto de Ley PL 1/20 RGEP 17340 - RGEP 17366/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. - 2.2 En su caso, tramitación directa y en lectura única del Proyecto de Ley PL 1/20 RGEP 17340 - RGEP 17366/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística”.

En la misma sesión, según se refleja en el acta correspondiente, el portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid manifestó su oposición a la tramitación en lectura única del indicado proyecto de ley, dejando constancia “de que su Grupo presentó un escrito el pasado viernes, respecto del cual se le ha trasladado que no ha sido admitido como solicitud de reconsideración por parte de la Mesa de la Cámara, y funda su solicitud de posposición de la sustanciación de dicho Proyecto de Ley en el hecho de que entiende que se debe garantizar la participación de todos los Diputados, para que puedan votar en el Pleno en el que se debata dicha iniciativa legislativa, por su trascendencia”.

El presidente de la Asamblea intervino entonces para recordar que dicho proyecto de ley está incluido en el orden del día de la “próxima sesión plenaria”, que “parece difícil” articular a tiempo un sistema de voto telemático y que en cualquier caso “sólo cabría la posposición si el

Gobierno accediera a lo solicitado”. Consta que el Viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital manifestó que el Consejo de Gobierno “quiere que siga adelante la tramitación de la iniciativa, sustanciándose en el próximo Pleno”, y que a continuación el segundo portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Unidad Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, y la portavoz del Grupo Parlamentario Vox, solicitaron también posponer ese punto del orden del día a una ulterior sesión, para que todos los diputados pudieran ejercer su derecho de voto. El portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos señaló por su parte que si bien lo deseable sería la votación de todos los diputados había de ponderarse “las actuales circunstancias en orden a evitar riesgos para la salud”, y que existía un “acuerdo político al respecto, que debe respetarse, como se ha respetado hasta la fecha”. El portavoz del Grupo Parlamentario Popular precisó que todas las iniciativas “goza de legitimidad y garantías políticas, fruto de un acuerdo político entre los Grupos, en el seno de esta Junta de Portavoces, en orden a reducir la asistencia a las sesiones, para evitar riesgos, de acuerdo con las indicaciones de las autoridades sanitarias”.

Volvió a intervenir el presidente de la Cámara, manifestando “que resulta difícil comprender, presupuesto el acuerdo adoptado al respecto, que hasta la fecha todas las votaciones se hayan considerado regulares y válidas y, respecto del concreto asunto que se ha planteado, se pueda entender que cabría cuestionar la legitimidad de lo que se apruebe”. Finalmente, como recoge el acta en el asunto que nos ocupa en este amparo: “La Ilma. Sra. Secretaria General reitera lo informado a esta Junta en anteriores ocasiones, conforme a lo dispuesto por los artículos 118 y 119 del Reglamento de la Cámara, en el sentido de que las votaciones que hasta la fecha se han celebrado y todas aquellas en las que participen la mayoría de los miembros de la Cámara se adecúan al Reglamento, siendo los consecuentes acuerdos válidos y ajustados a Derecho”.

j) El propio día 29 de septiembre de 2020, tras la notificación del acuerdo adoptado por la Junta de Portavoces, el portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid y otros diecinueve diputados de dicho grupo, presentaron un escrito a la presidencia de la Asamblea de Madrid por el que: “SOLICITAMOS el amparo en nuestros derechos como diputados ante la presidencia de la cámara”; dado que para el pleno convocado para el 1 de octubre de 2020 se ha comunicado a dicho grupo parlamentario que “solo podrán acudir a la sesión plenaria (...) 10 de los 20 diputados de los que se compone nuestro grupo”, sin que se accediera a la suspensión de la

sesión, por lo que se solicita que se garantice la presencia de todos en la misma, en salvaguarda de sus derechos del art. 23 CE.

k) La Junta de Portavoces se reunió el día 30 de septiembre de 2020. Según consta en el acta 29/20 de esta fecha, el objeto de la reunión era, en palabras del Presidente de la Cámara, “trasladar una posible opción en orden a hacer efectiva la solicitud de que todos los Diputados puedan participar en la adopción de las decisiones de la Asamblea, ejerciendo su voto.

(i) La opción propuesta consistía en lo siguiente:

“...sería viable organizar un acto parcial de votación en directo y no presencial, circunscrito a los supuestos en los que se sustancien iniciativas legislativas o, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara, se requieran mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos. Dicho acto se celebraría en una sala de la Asamblea, acondicionada el efecto, con presencia de los miembros de la Mesa de la Cámara, la Secretaria General y, en su caso, un Operador, siendo convocados los 62 Diputados que no asistan presencialmente al Pleno a una hora concreta, accediendo a la reunión con la cámara de su Tablet activada. Constatada la corrección de la imagen y del sonido, cada Diputado, de forma sucesiva y según sea llamado por uno de los Secretarios de la Mesa, enunciaría el sentido de su voto respecto de la iniciativa en cuestión. La proclamación de los votos no se llevaría a cabo hasta que no se hubiera producido la votación presencial en el Hemiciclo. Y de las votaciones quedaría la debida constancia, subiéndose a la web, además de figurar el vídeo en la mediateca de la Cámara, vinculado a la sesión plenaria, al término de ésta.

Presupuesto lo anterior, el Excmo. Sr. Presidente propone celebrar un acto de votación no presencial a las 19:00 horas en el día de la fecha, para permitir que todos los Diputados puedan ejercer su derecho de voto respecto de la tramitación del Proyecto de Ley 1/20”.

ii) Abierto a continuación un debate, “en el que intervienen sucesivamente todos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, de menor a mayor”, el resultado se recoge en la misma acta, en los términos siguientes:

“En dicho debate, agradeciendo la celeridad en las gestiones realizadas, manifiestan su criterio contrario al sistema propuesto, en primer lugar, el Ilmo. Sr. D. Jacinto Morano González, Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en pie, que entiende que la propuesta no se adecúa al artículo 16.3 del Reglamento, por lo que podrían recurrirse los acuerdos que se adoptaran. Segundo, D. Pablo Gómez Perpinyà, Portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid, que se manifiesta en idéntico sentido y propone que se posponga la tramitación del Proyecto de Ley 1/20 a una ulterior sesión plenaria. En la misma línea, D. Ángel Gabilondo Pujol, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, quien no considera adecuado someter el Proyecto de Ley 1/20 a dicho procedimiento, dado que deben celebrarse dos votaciones, dependiendo la segunda del resultado de la primera, en la que deben computarse tanto los votos telemáticos como los presenciales, que se emitirán durante el desarrollo de la sesión, por lo que debería intentarse una votación simultánea.

Criterio favorable manifiestan, dadas las circunstancias concurrentes, los Ilmos. Sres. Dña. Ana Cuartero Lorenzo, del Grupo Parlamentario Vox en Madrid, si bien precisando que lo deseable sería articular una votación simultánea, D. Cesar Zafra Hernández, Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos, que entiende que la propuesta ofrece una solución útil y práctica, que se ha adoptado en un plazo encomiable, y Dña. Ana Camins Martínez, Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Popular, que se manifiesta en el mismo sentido”.

iii) Se abrió un nuevo turno de intervenciones, con el resultado siguiente:

“Se abre un nuevo turno de intervenciones, en el que toman sucesivamente la palabra todos los Portavoces, reiterando sus posiciones. El Sr. Morano González, a efectos de su constancia en acta, manifiesta que, no obstante su discrepancia con el sistema seguido, que no permite ejercer su derecho de voto a todos los miembros de su Grupo, no cuestiona la legitimidad de los acuerdos adoptados en sesión plenaria y no va a hacer causa de las decisiones adoptadas”.

(iv) Finalmente, el acta registra que:

“A continuación el Presidente entiende suficientemente debatida la propuesta y, dadas las posiciones mantenidas, aunque respecto de la misma se ha constatado el parecer mayoritario de la Junta, considera que el desarrollo de la sesión plenaria del próximo día 1 de octubre debe ajustarse a los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara y esta Junta de Portavoces, en los términos en los que se han celebrado hasta la fecha las votaciones en sesión plenaria y se han adoptado acuerdos”.

1) El 1 de octubre de 2020 se celebró la sesión plenaria de la Asamblea en la que se debatió y aprobó el proyecto de ley PL-1/2020 RGEP. 17340 – RGEP 17366-2020, de modificación de la ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. De la lectura del Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid de esa fecha, núm. 237 (XI Legislatura), se extraen los siguientes datos relevantes con relación al presente recurso de amparo:

(i) Se efectuó una primera votación para aceptar la propuesta de la mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces y dirigida al Pleno, para tramitar en lectura única y conforme a lo dispuesto en el art. 167.1 RAM, el proyecto de ley citado. El Diario de sesiones no registra que se produjera antes ningún debate en el Pleno cuestionando la propuesta, pasándose a votar. El resultado de la votación, transmitido por el presidente de la Cámara fue de: “70 diputados presentes; 36 votos a favor y 34 votos en contra. Por lo tanto, la tramitación por lectura única de este proyecto de ley sale adelante”.

(ii) A continuación y visto el resultado indicado, se pasó al siguiente punto del orden del día que fue la propia tramitación directa y en lectura única de aquel Proyecto de ley. Tras la intervención de la Consejera de medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad del Gobierno de la Comunidad de Madrid, para defender el proyecto de ley, se dio el turno de palabra a los representantes de los distintos grupos parlamentarios presentes en la Cámara para fijar la posición de cada uno sobre el mismo. El del Grupo Parlamentario Socialista (Señor Gómez Montoya) comenzó su intervención manifestándose contrario a la tramitación del procedimiento de lectura única del proyecto, por no cumplir el requisito del art. 167 RAM que solo admite esta vía “cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita”.

Al acabar su intervención el presidente de la Cámara declaró concluido el debate y que se procediera a llamar a votación, momento en el que el representante del Grupo Parlamentario Socialista solicitó, con base en el art. 115.2 RAM, que se leyera el art. 10.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (“Los diputados no están ligados por mandato imperativo alguno”) y el art. 119.3 RAM (“El voto de los diputados es personal e indelegable”), tras lo cual el Presidente llamó de nuevo a votación, siendo en ese momento interrumpido por el representante del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie (Señor Morano González) a fin de solicitar, con invocación del art. 118 RAM, “que se compruebe cuórum”.

El presidente contestó lo siguiente (se incluyen en el texto del Diario de sesiones determinadas reacciones de los diputados presentes):

“¿Qué se compruebe el cuórum? ¡Perfecto! Señora secretaria general, hay cuórum, ¿verdad? (Pausa.) ¡Hay cuórum! (Protestas.) Pues ¡se ha comprobado! Son 70 diputados y la secretaria general comprueba que, al haber 70 diputados, hay cuórum. Hay cuórum, ¿verdad, secretaria general? Se ha comprobado que hay cuórum. (Protestas.) ¡Hay cuórum, señor Morano! (Protestas.) Señor Morano, hay cuórum, lo siento. Vamos a proceder a la votación. Iniciamos la votación. (Pausa)”.

Se procedió entonces a la votación con el siguiente resultado, en palabras del presidente de la Cámara: “55 diputados presentes; 36 votos a favor y 19 votos en contra. Por lo tanto, queda aprobado este proyecto de ley. (Aplausos.)”.

El representante del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie tomó de nuevo la palabra con arreglo al art. 115 RAM, diciendo que:

“Acaba de decir el señor presidente cuando ha dado el resultado de la votación que había 55 diputados presentes, siendo el cuórum de esta Cámara 67 diputados. Entendemos que, por ejercicio en cumplimiento del artículo 118 del Reglamento de la Cámara, no puede darse por válida esta votación; con lo cual, debe decaer esta iniciativa. (Aplausos)”.

El Diario de Sesiones transcribe a continuación la respuesta del presidente:

“Usted es consciente de -lo vamos a decir de manera suave- la artimaña, ¡todos lo vemos! Porque hay 70 diputados presentes, pero ha habido unos cuantos que no han querido votar y que están en su derecho de no votar. (Aplausos.) Por lo tanto, queda aprobada esta ley, señor Morano. Y pasamos al siguiente punto del orden del día. (Protestas.) Señor Morano, ¡pasamos al siguiente punto del orden del día! Señor Morano, no es ningún escándalo, ¡no es ningún escándalo! Lo que está intentando hacer ver es... (Protestas).

Pasamos al siguiente punto del orden del día. (Protestas.) Gracias, señor Morano. (Protestas.) Gracias, señor Morano. Señor Morano... (Protestas.) Gracias, señor Morano. (Protestas.) ¡Señor Serrano! (Protestas.) (Aplausos.) (Pausa.) Señor Sánchez, ya hemos escuchado al señor Morano, hemos escuchado al señor Serrano... ¡Vamos a ver!, vuelvo a insistir, han asistido al debate todos los diputados, pero, si a la hora de la votación no han querido votar, evidentemente estamos en un fraude absolutamente del Reglamento, una artimaña absoluta. ¡Queda aprobado el proyecto de ley! Continuamos. (Aplausos)”.

(iii) La sesión plenaria prosiguió con el turno de comparecencias programado y luego con la discusión y votación de una proposición no de ley en cuya votación se registraron 70 diputados presentes. Tras anunciar el resultado de la votación de esa proposición no de ley, el Presidente de la Cámara decidió reabrir el acto de votación del proyecto de ley PL-1/2020 RGEP. 17340 – RGEP 17366-2020 que se había votado horas antes, diciendo lo siguiente:

“Aprovechando que hay cuórum suficiente, haciendo oído a las reclamaciones y dudas que tuvo el señor Morano como portavoz del Grupo Parlamentario Podemos, y en virtud del artículo 127.2, relativo a alguna serie de dudas sobre el resultado de una votación por el cuórum presente, pido la votación... (Protestas.) Un segundo, déjeme terminar, señor Morano. Pido esa votación, dado que ha habido dudas. Precisamente don Jacinto Morano, como portavoz del grupo parlamentario, mantuvo que había dudas en cuanto al cuórum. Yo, personalmente, tengo dudas también, porque no sabía en el momento de la votación la gente que había entrado y salido. Por lo tanto, ha habido dudas razonables y procedemos a la votación”.

Tras la intervención del representante del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, negando que hubiera suficiente cuórum para aprobar el proyecto en la votación de la mañana y rechazar que se reabriese la votación porque habían entrado y salido diputados del hemiciclo rompiéndose así la “estanqueidad”, que existían otras alternativas como suspender la sesión o trasladar ese punto a la siguiente sesión, sin perjuicio de

inferir que la propuesta del presidente suponía por su parte reconocer que no había sido válida la votación anterior. El Presidente tomó la palabra reprochando al citado representante que haya pedido el quórum por la mañana “cuando supuestamente no estaba porque no ha votado” y pudo salir porque las puertas del hemiciclo estaban abiertas:

“...usted ha podido entrar, salir y pedir que se mirase el cuórum y que se recuente. Entonces, como hay dudas, porque usted mismo ha planteado esas dudas de que no hay cuórum, y el 127 establece que, en caso de que haya dudas... (Rumores.) Yo en el primer momento he pensado, porque estaban los 70 diputados, que luego han ido abandonando la sala -vamos a hablar así por cortesía parlamentaria-, que había una urgente necesidad de que se fuesen unos cuantos diputados justo a la hora de la votación... (Risas.) Entonces, vamos a poner también en duda que ha habido una necesidad para ello. Yo he dado por válida la votación. (...) Pero, como usted mismo ha generado esas dudas, y haciendo caso a sus dudas... Señor Morano, usted ha pedido la palabra para decir que no se había respetado el cuórum; pues bueno, ahora vamos a hacer caso a su petición, y como el artículo 127.2 permite que en caso de duda se pueda repetir la votación... (Protestas.) Sí, señor; sí, señor. Se puede repetir la votación y es lo que vamos a hacer, pero si lo que ustedes quieren es que se sigan generando dudas sobre la votación que se ha producido esta mañana, digan abiertamente que no quieren que se disipen esas dudas en cuanto a la legitimidad de esa votación”.

El representante del Grupo Parlamentario Más Madrid (Señor Sánchez Domínguez) intervino en ese momento para apoyar las fórmulas alternativas propuestas por el representante de Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, lo que fue rechazado por el Presidente diciendo:

“¡Es que estamos en una votación! (Fuertes protestas.) Bueno, vamos a proceder a la votación. (Protestas.) Sí, sí vamos a proceder a la votación. (Protestas.) O sea, ¿no quieren disipar las dudas? ¿No quieren disipar las dudas? (Protestas.) Bueno, señorías, ha quedado claro; entonces, ha quedado claro lo que ha pasado esta mañana, ha quedado claro lo que ha pasado esta mañana. Abran las puertas y que salga quien quiera salir. Pido a los servicios de la Cámara que, por favor, abran las puertas. Ha quedado claro. Lo siento. (Pausa.) Que quede constancia de que la señora Lillo sale, de que el señor Delgado ha salido... (Protestas.) ¡Quiero que quede constancia! Ustedes esta mañana han criticado, o han advertido más que criticado, que no había cuórum suficiente; por lo tanto, la votación no tenía legitimidad; con lo cual, se están intentando resolver esas dudas tal y como establece el artículo 127.2 y como ha solicitado el portavoz del Grupo Parlamentario Podemos esta mañana. El 127.2 establece que se puede votar de nuevo este proyecto de ley, ¡y es lo que vamos a hacer!”.

El diputado del Grupo Socialista (Sr. Nolla Estrada) tomó la palabra para opinar que un nuevo recuento solo sería posible en el mismo “acto” de votación o que se hubiese repetido entonces pero no después, lo que fue contradicho por el Presidente en estos términos:

“¡Lo dices tú! Yo entiendo en el acto como en la misma sesión plenaria. (Protestas.) Y por el artículo 55 de este Reglamento yo interpreto que se puede votar para resolver unas dudas,

porque legítimamente no podemos permitir que haya una duda sobre un proyecto de ley que se ha aprobado supuestamente, como ha dicho el señor Morano, con falta de cuórum. (...) Parece mentira que no queramos aprobar una ley; o sea, disipar las dudas que ha habido en una votación de una ley precisamente cuando el propio señor Morano es el que ha dicho que tenía la duda y ahora no quiere votar, pero bueno”.

Tras la intervención del representante del Grupo Parlamentario Popular (Señor Serrano Sánchez-Capuchino), favorable a que se repitiera la votación para disipar toda duda, si bien entendía que “la decisión de esta mañana era legítima”, el Presidente expresó:

“Por las razones expuestas, llamo a votación. (Pausa.) (Rumores.) He iniciado la votación, señor Sánchez. (Protestas.) Ha quedado suficientemente claro, su portavoz ha hablado ya por su grupo parlamentario. (Protestas.) De acuerdo, señor Sánchez; no vamos a repetir las argumentaciones de cada uno. Señorías, ha terminado el tiempo de llamar para votación y se inicia la votación. (Pausa).

El resultado de la votación es el siguiente: 36 diputados presentes; 36 votos a favor.

Vuelve a no haber cuórum, pero entiendo y vuelvo a repetir, como he dicho esta mañana, que más que por un despiste ha sido porque se ha hecho un uso torticero y fraudulento del Reglamento y, por tanto, hay un fraude de ley. ¡Queda aprobada esta ley! (Aplausos.) (Protestas.)

¿No hay cuórum? Señor Morano, lo voy a decir otra vez: no hay cuórum porque ha habido un uso torticero y fraudulento del Reglamento para que no haya cuórum, y habiendo cuórum en la sala y habiendo explicado lo que ha sucedido, ustedes no quieren votar ni quieren... (Protestas.) Señor Morano, no tiene la palabra. Ustedes no quieren, ¡no quieren!, hacer uso de su deber de diputado y han abandonado la sala para no votar y para que, de manera fraudulenta, no salga una ley. (Aplausos.) (Protestas.) ¡No!; no lo haga, ¡no! ¡No lo hagan ustedes! ¡No hagan ustedes esta performance, porque, sinceramente, no ayuda al prestigio de las instituciones! ¡No ayuda en nada este show que se está dando de no querer votar algo porque a uno no le guste! Porque, señor Morano, si todos y cada uno de nosotros, cada vez que haya una ley que no nos gusta, abandonamos el hemiciclo para que no haya cuórum, pues, evidentemente, ¡se bloquea la actividad parlamentaria!, lo cual va en contra de todo principio democrático, señor Morano. (Protestas.) (Aplausos).

Seguimos con el siguiente punto del orden del día”.

m) Tras dicha aprobación y en la misma fecha -1 de octubre de 2020- el Presidente de la Cámara remitió a la Presidenta de la Comunidad de Madrid, a los efectos previstos en el art. 8. a) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, la ley aprobada en “la sesión ordinaria celebrada ese día, tras la tramitación del Proyecto de Ley PL 1/20 RGEP 17340 – RGEP 17366/20”.

El texto de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y la reactivación de la actividad urbanística, fue publicado en el BOAM núm. 86, del 9 de octubre de 2020 (XI Legislatura), y en el Boletín Oficial del Estado (BOE) núm. 56, del 6 de marzo de 2021.

n) La mesa de la Asamblea de Madrid se reunió el día 6 de octubre de 2020, y con la conformidad de la Junta de Portavoces según obra en el acta levantada esa misma fecha (núm. 56/20), adoptó como acuerdo una “Propuesta de Resolución Interpretativa del procedimiento de votación en directo y no presencial durante la situación de emergencia sanitaria”, para regular la presencia de los diputados en los siguientes plenos. El acuerdo mantiene la prohibición de que accedan todos los diputados simultáneamente, implementándose un sistema por el cual un número de diputados previamente designados por su grupo parlamentario “antes del martes inmediato a las 20.00 horas” de cada sesión, podrán intervenir en el debate y votación de las iniciativas, mientras que el otro grupo de diputados, igualmente designados por sus grupos, podían acudir únicamente a realizar la votación. Este acto, que ya no tenía lugar -como normalmente- al final del debate de cada punto del orden del día, sino que se celebraría “de forma acumulada, a la finalización del debate de todos los puntos que conformen el orden del día”, se pasaba a realizar en dos turnos, según el punto cuarto del acuerdo: primero votaban los diputados que sólo acudían para consignar su voto, y cuando estos ya lo hubieran hecho y salido del hemiciclo, entrarían a votar aquellos diputados que habían participado en el debate. Así: “Celebrada la votación en los dos turnos, el Presidente computará la totalidad de los votos emitidos y procederá a proclamar los resultados”. Ello sin perjuicio de permitirse el voto telemático, considerando la situación de pandemia como enfermedad grave a efectos del art. 16.3 RAM (apartado quinto del acuerdo).

Este acuerdo de la mesa fue publicado en el BOAM núm. 85 (XI Legislatura) del propio día 6 de octubre de 2020.

ñ) Con fecha 21 de octubre de 2020, los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid En Pie presentaron un escrito conjunto a la mesa de la Cámara, por el que solicitaron “la revisión de los acuerdos tomados durante la aprobación por parte del Presidente de la Asamblea de Madrid” del proyecto de ley varias veces referido, por vulneración de sus derechos como parlamentarios y, con su estimación, que “retrotraiga las actuaciones del expediente al momento de la calificación por

parte de la mesa en caso de estimar la CONSIDERACIÓN PRIMERA no siendo tramitado por el artículo 167 del reglamento de la Asamblea de Madrid, o bien retrotraiga las actuaciones del expediente a su activación ante el Pleno de la Asamblea de Madrid en caso de estimar la CONSIDERACIÓN SEGUNDA o bien declarando que no existe quorum en las dos votaciones referidas en la CONSIDERACIÓN TERCERA proceda a declarar nula la aprobación de la misma debiendo retrotraer las actuaciones al momento previo en aplicación del artículo 118 del reglamento de la Asamblea de Madrid”.

En concreto: (i) la consideración primera del escrito objetaba que el proyecto de ley mencionado se hubiere tramitado por la vía del procedimiento en lectura única, tanto por las limitaciones que entraña al ejercicio de derechos de los parlamentarios, entre ellos el de enmienda, como porque a su juicio no concurrían los supuestos del art. 167 RAM para acudir a este cauce especial; (ii) la consideración segunda criticaba la imposibilidad de todos los diputados de dichos grupos parlamentarios, para poder asistir y votar en la sesión del Pleno mencionada; (iii) la consideración tercera del escrito conjunto se refería a la falta de cuórum necesario para dar por aprobado el proyecto de ley en la primera votación efectuada, al registrarse la presencia de solo 55 diputados, desoyendo la presidencia la petición de que se verificara el cuórum; y (iv) la consideración cuarta -y una quinta también- señalaba que se incumplió el reglamento para llevar a cabo una segunda votación del proyecto de ley, sin llegar a alcanzarse tampoco el cuórum. Insisten en que la solución radicaba en haber suspendido la sesión para intentar alcanzar el cuórum o, en su caso y conforme al art. 118 RAM, “trasladar de oficio la aprobación de la iniciativa a la siguiente sesión plenaria”.

o) Con fecha 26 de octubre de 2020, la mesa de la Asamblea de Madrid adoptó el acuerdo siguiente:

“La Mesa de la Asamblea de Madrid toma conocimiento del escrito presentado por los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, entendiéndolo que, al margen de su naturaleza atípica, en cuanto se utiliza un cauce y se insta al Órgano Rector a una actuación que no están previstos en el Reglamento de la Asamblea y dada la terminación del procedimiento legislativo, no procede acceder a lo solicitado”.

(i) Fundamenta la mesa esta decisión pasando revista a los distintos acuerdos adoptados por este órgano a partir del 11 de abril de 2020 para levantar la suspensión de la actividad parlamentaria -previamente acordada el 13 de marzo de 2020-, hasta llegar al acuerdo de 9 de

junio de 2020, el cual fue aplicado “además de en la sesión de 18 de junio, en las sucesivas sesiones plenarias de la Asamblea de Madrid, celebradas los días 25 de junio, 2, 9 y 16 de julio, y 14 y 15 de septiembre”; destacando que en la última de ellas se “celebraron las votaciones del Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, participando en la aprobación de las correspondientes resoluciones 70 diputados”.

Continúa señalando “los reiterados intentos del órgano rector y de la Presidencia por el favorecimiento del ejercicio de la participación de la totalidad de los diputados de la Asamblea de Madrid, cohonestándolo con la situación de emergencia sanitaria”, formulando propuestas sometidas a la consideración de la Junta de Portavoces en las sesiones de 29 y 30 de septiembre ésta, monográfica- de 2020. En concreto en esta última la Presidencia:

“...presentó una solución expeditiva, propuesta por los servicios de la Cámara, en orden a hacer extensible el voto telemático respecto de los asuntos incluidos en el orden del día del Pleno a celebrar el día 1 de octubre a todos los miembros de la Asamblea, que era lo que se había solicitado, y que contaba con todas las garantías técnicas y de publicidad (...); dicha solución fue rechazada por los portavoces firmantes del escrito que ahora se ha formalizado, quedando constancia en acta de que no obstante la discrepancia con el sistema seguido hasta la fecha. en cuanto no permitía ejercer su derecho de voto a todos los diputados. no se cuestionaba la legitimidad de los acuerdos adoptados en sesión plenaria y no se haría causa de las decisiones adoptadas”.

(ii) Respecto de lo sucedido en la sesión Plenaria del 1 de octubre de 2020, explica el acuerdo de la mesa:

“Considerando que en dicha sesión la Presidencia, dadas las posiciones mantenidas. y aunque respecto de la propuesta formalizada por la misma se había constatado el parecer mayoritario de la Junta, consideró que el desarrollo de la sesión plenaria del día 1 de octubre debía ajustarse a los acuerdos adoptados por la Mesa de la Cámara y esa Junta de Portavoces, en los términos en los que se habían celebrado hasta la fecha las votaciones en sesión plenaria y se habían adoptado acuerdos.

Considerando que dicha decisión no fue en modo alguna puesta en tela de juicio o cuestionada.

Durante la sesión plenaria, existía el quorum, que había sido certificado por los servicios de la Cámara, como es habitual, en el primer punto del orden del día con votación, que en el caso lo fue el apartado 1 (votación de tramitación en lectura única) inmediatamente anterior al apartado 2, del propio punto del orden del día, en el que se sustanció el debate y aprobación del PL 1/20. Tal y como quedó acreditado, un número indeterminado de diputados, prevaleciendo de que las puertas del hemiciclo estaban abiertas durante el acto de votación del apartado 2 del segundo punto del orden del día siguiendo las recomendaciones sanitarias en materia de lucha contra el COVID 19, abandonaron el hemiciclo mientras que otros, presentes en la sala, de

manera deliberada no ejercieron su derecho al voto (que si habían ejercido en la primera votación) con la única finalidad de preconstituir una situación para impedir la aprobación de una norma que, como acreditó el resultado de la votación realizada, tenía el respaldo amplio de la mayoría de los votos presentes, tal y como establece el artículo 119 del RAM. Por lo demás, así quedó nuevamente evidenciado en el desarrollo posterior de la propia sesión.

A tenor de dichos antecedentes, la Mesa manifiesta su rechazo frontal a la maniobra de obstrucción parlamentaria que pudo apreciarse durante la celebración de la sesión plenaria celebrada el pasado 1 de octubre, en la que, en cumplimiento del Acuerdo de 9 de junio, existía quorum para celebrar la votación que se cuestiona”.

Con este acuerdo se cerró la vía parlamentaria previa a la interposición del presente recurso.

3. La demanda de amparo alega que los recurrentes han visto vulnerado su derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE).

De la lectura del encabezamiento y el suplico de la demanda se identifican como actos recurridos: (i) el acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid, de 22 de septiembre de 2020, que dio su conformidad a la propuesta de la mesa de la Cámara de proponer al Pleno la tramitación del Proyecto de Ley 1/20 por el procedimiento en lectura única; y (ii) el “acto de aprobación del Proyecto de Ley 1/20 (...) realizado por Don Juan Trinidad Martos [presidente de la Cámara] el 1 de octubre de 2020 y todos los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico”.

Sin embargo, dentro del mismo escrito, en el apartado primero de presupuestos de admisibilidad del recurso (“Objeto y plazo de la demanda de amparo”) y también en el apartado dedicado a los “fundamentos jurídicos sustantivos”, los recurrentes atribuyen la lesión de sus derechos fundamentales a lo sucedido en tres votaciones relacionadas con aquel proyecto de ley, las cuales se llevaron a cabo en la sesión plenaria de la Asamblea del 1 de octubre de 2020.

3.1.- Las quejas que se deducen en la demanda son las siguientes:

a) Aprobación por el Pleno en la sesión del 1 de octubre de 2020, para que el proyecto de Ley 1/20 se tramitara a través del procedimiento de lectura única, y vulneración del *ius in officium*. Esta decisión se cuestiona en la demanda desde una doble perspectiva:

(i) Supresión del trámite de enmiendas: “En primer lugar, en relación con el procedimiento de Lectura Única como método de aprobación de una norma de rango legal y cómo dicha especialidad implica una supresión de fases determinantes en el procedimiento legislativo ordinario pues elimina derechos de participación en el procedimiento legislativo a los grupos minoritarios”. El escrito recuerda que el art. 141 RAM recoge el derecho a la presentación de enmiendas por los grupos parlamentarios a los proyectos de ley, y el art. 147 RAM el derecho a la comunicación de aquellas enmiendas no incorporadas al dictamen, para su defensa en el pleno; que ambas facultades quedan suprimidas en aquel procedimiento especial conforme al art. 167 RAM. Así, destaca la demanda que “es de especial importancia cómo, el procedimiento de lectura única, tiene como mayor característica la eliminación del periodo de presentación, debate y votación enmiendas, proceso que la STC 119/2011, de 5 de julio, reconoce como parte constitutiva del *ius in officium* en su Fundamento Jurídico 9 “(...) *el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE.*”

(ii) No concurren los supuestos para la tramitación de aquel proyecto de ley por esta vía especial: en la demanda se recuerda que el art. 167 RAM limita el uso de este procedimiento a dos supuestos: bien cuando por “su naturaleza impliquen una tramitación más sucinta”, es decir, “en las que existe un amplio consenso, elemento nunca valorado por el alto tribunal que han tendido a dejar que la autonomía de las cámaras establezca el criterio mayoritario como aquel que dirima el uso de esta especialidad”; o bien por la “simplicidad de la norma”. Se detiene en este segundo supuesto para negar su concurrencia en el caso porque “el objeto de la norma es la legislación urbanística, la cual en España no es de las más sencillas e implica altos conocimientos de derecho Administrativo, que a su vez se expresa siguiendo unos conceptos técnicos solo al alcance de los expertos de la materia”. Se insiste que la reforma proyectada afectaba a 14 artículos y a la creación de una disposición adicional, y que la STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 5, exige “la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje” de la norma, siendo que esta reforma de la Ley 9/2001 “implica la modificación de las propias definiciones dentro de la normativa urbanística autonómica, variaciones específicas del procedimiento administrativo, remisiones a numerosas normas de carácter autonómico y estatal” y “regular especialidades concretas sobre el procedimiento administrativo específico”, lo que implica la posesión de conocimientos en esos ámbitos jurídicos.

b) Aprobación por el Pleno del Proyecto de Ley. Primera votación:

La demanda no formula ninguna queja sobre el cuórum reunido en el acto de votación por el que se decidió, por 36 votos a favor y 34 en contra, que el PL 1/20 de reforma de la ley del suelo 9/2001, se tramitase por el procedimiento de lectura única. En cambio, tras esa decisión la demanda sí formula críticas a la ausencia de participación de algunos de sus diputados en la posterior votación de dicho proyecto, así como en la existencia de cuórum válido para su aprobación.

(i) Sobre la primera cuestión, la demanda denuncia “la implicación que tiene la limitación en la participación de la totalidad de los diputados recurrentes en amparo durante la sesión plenaria pese a haber requerido su participación de forma expresa”. Con cita de los arts. 16.1 (derecho de los diputados a asistir con voz y voto entre otros órganos a las sesiones del Pleno), 25 (deber de asistencia a las sesiones del Pleno) y 13 RAM (suspensión de derechos de un diputado electo), se afirma que el Reglamento de la Cámara no permite limitar la presencia, participación o voto de los diputados en las sesiones plenarias”, excepto en caso de un procedimiento sancionador o penal, o por la pérdida absoluta de la condición de diputado. El derecho de asistencia y participación, así como el de votación de los diputados, forma parte - sigue diciendo la demanda- del núcleo de su *ius in officium* (art. 23.2 CE), cuya limitación afecta directamente también el art. 23.1 CE, “limitación a la participación por medio de los representantes en los debates y votaciones que se realizan en la Asamblea de Madrid”. Todo ello teniendo en cuenta que según el art. 167 RAM la “competencia de aprobación de los proyectos y propuestas de ley (...) corresponden al Pleno de la Asamblea”. Insiste luego en el derecho de todos los diputados del grupo a asistir al pleno -y no en un porcentaje de sus miembros - como condición para el ejercicio de la función legislativa, y advierte que la mesa adoptó el 6 de octubre de 2020, “un día antes de la siguiente sesión plenaria”, una modificación del acuerdo sobre presencia, debate y votación de los diputados, garantizando dos turnos de votación, “al que los diputados podrían acudir telemáticamente”; aunque dicho acuerdo “no es considerado por el grupo recurrente como óptimo”.

(ii) Se refiere luego la demanda, con relación a la primera votación del proyecto de ley 1/20, al problema del cuórum para su aprobación. Se hace cita ante todo del art. 118 RAM, que fija el cuórum necesario para la aprobación en el Pleno de las iniciativas en -dice la demanda-

“al menos, la mitad de sus miembros” [*rectius*: en la mayoría de sus miembros], de modo que siendo un total de 135 diputados el cuórum es de 67, sin perjuicio de poder revisarse si éste se ha alcanzado o no en cualquier momento del debate. Se afirma en la demanda que del RAM deriva “una presunción de cumplimiento mientras que no se solicite una comprobación”. Que en aquella sesión de 1 de octubre de 2020 un diputado de otro grupo solicitó una comprobación del cuórum, estimando la presidencia que estaban presentes “al menos 67 diputados” y ordenando -tras consulta, añade la demanda, a la Secretaría General del Pleno- que se realice la votación. “El resultado de dicha votación refleja que están presentes 55 diputados, 12 menos de los previstos por el artículo 118 del Reglamento de la Cámara”, de modo que en vez de suspender la sesión al menos 2 horas según el mismo artículo del reglamento, el presidente dio por aprobada la norma.

c) Segunda votación del proyecto de ley. Dice luego el escrito de demanda que “[p]asadas varias horas, el Presidente reconoció que la votación pudiera no haber cumplido con los requisitos formales establecidos por el artículo 118 del reglamento e impuso un cambio de orden del día sin el acuerdo de los grupos parlamentarios que establece el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Este hecho nos parece fundamental pues es el reconocimiento por el presidente, asistido por los servicios jurídicos de la cámara, que la aprobación efectuada es irregular y que debe ser subsanada. Es en el proceso de subsanación en el que además se reconoce, tras una segunda votación en la que faltan 31 diputados, que “*Vuelve a no haber cuórum*”. De esta manera la más alta autoridad del Pleno reconoce que en la primera votación no hubo *quorum* y que de nuevo, en la segunda votación viciada además por el cambio de orden del día, vuelve a no haber *quorum*”.

Sobre las consecuencias de esa falta de cuórum, los recurrentes citan la STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6, que considera el cuórum como una parte fundamental del proceso de votación y por tanto del *ius in officium* de los diputados (art. 23.2 CE), con cita en su apoyo de la STC 45/2019, de 27 de marzo, respecto de la importancia de la presencialidad. Dice la demanda que en esas condiciones el presidente dio por aprobada la ley “viciándola por completo”.

d) En cuanto a la impugnación del acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea, de 22 de septiembre de 2020, la demanda se limita a decir lo siguiente: “en caso de obtener un fallo estimatorio del Fundamento de derecho primero [aprobación por el pleno de la tramitación

del Proyecto de Ley 1/20 por el procedimiento de lectura única] esta parte considera que procede declarar la nulidad del acuerdo de Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 por el que se acuerda la tramitación del Proyecto de Ley 1/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística”.

e) Y respecto de la impugnación de la proclamación por el presidente de la Cámara de haber quedado aprobado aquel proyecto de ley, así como la impugnación de los “actos posteriores” a dicha proclamación, la demanda afirma que en caso de que se estimase el recurso por lo sucedido en las dos votaciones del mismo: “esta parte considera que se debiera proceder a la nulidad de la decisión del presidente de la Asamblea por la que se aprueba el Ley 1/20 RGEP, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. Dicha Ley, con un vicio de nulidad en su origen por lo que todos los actos posteriores, incluida la publicación de la norma estarían viciados de nulidad, solo de esta manera podría ser restituido el derecho recurrido de amparo”.

f) La demanda en todo caso precisa que no está impugnando en este recurso la ley aprobada por el Pleno: “Así mismo cabe resaltar que el presente recurso impugna los actos que conformaron la tramitación de la norma y no la norma en si [sic] misma. Ante la posible confusión que pudiera generar que la norma tenga rango de Ley esta parte humildemente se basa en el antecedente que representa el recurso de amparo 2634-2018, presentado por el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña que fue admitido y resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 96/2019, de 15 de julio. Siendo por tanto el objeto del recurso, como ya se ha explicitados anteriormente, si la existencia de vulneraciones en el *ius in officium* de los recurrentes ha generado un vicio tal que implica la nulidad de los actos recurridos y en ningún caso la norma en si [sic] misma”.

3.2.- Especial trascendencia constitucional del recurso: tras hacer cita de los arts. 49.1 y 50.1.b) -que reproduce- de la LOTC, y del listado de causas de especial trascendencia de la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2-que asimismo transcribe-, la demanda señala que “el presente amparo se incluiría dentro de los supuestos señalados de manera genérica en el apartado g) de este FJ 2 de la sentencia citada. La trascendencia que el artículo 23 CE, en sus apartados 1 y 2, tiene respecto de la ciudadanía por ser la representación reflejo de la voluntad popular, y por

tanto voluntad de los electores, implica que las vulneraciones de los derechos reflejados en dicho precepto y, sobre todo, las realizadas en el contexto parlamentario, tengan una especial relevancia constitucional”. Ello vendría evidenciado por actuaciones vulneradoras de los derechos fundamentales de los recurrentes de los arts. 23.2 y 23.1 CE.

Se destaca en este sentido: (i) la tramitación del proyecto de Ley 1/20 por el procedimiento de lectura única, el cual supone “la eliminación del periodo de presentación, debate y votación [de] enmiendas, proceso que la STC 119/2011, de 5 de julio, reconoce como parte constitutiva del *ius in officium* en su Fundamento Jurídico 9”; (ii) el que llama “incumplimiento manifiesto de las normas establecidas reglamentariamente para la aprobación de una [sic] Proyecto de Ley por la Asamblea de Madrid”, en concreto respecto a la adopción de acuerdos “sin el quorum establecido reglamentariamente”; (iii) y que se haya producido la “limitación extra reglamentaria [por órganos de la Asamblea de Madrid] de los derechos de los cargos públicos electos, en el ejercicio pleno de todas sus potestades del *ius in officium*, por motivos sanitarios y las implicaciones que ello tienen para la conformación de la voluntad de la cámara”.

Concluye este apartado de la demanda diciendo: “Cabe por tanto aducir que el presente recurso, además de una remisión al apartado g) glosado por la STC 155/2009, de 25 de junio, tiene relevancia pues su objeto permitirá dilucidar si se puede limitar las potestades centrales del *ius in officium* de los diputados por motivos no reglamentarios y si los mismos pueden ser limitados de manera autónoma por sus grupos parlamentarios sin que esto vulnere la conformación de la voluntad de la cámara. Esta parte entiende que además es una ocasión única para que el alto tribunal, como ha realizado en innumerables ocasiones en nuestra historia democrática, establezca los criterios ante situaciones excepcionales como son las sobrevenidas por la pandemia derivada de la COVID 19 y como nuestro ordenamiento es capaz de garantizar los derechos consagrados en la constitución pese a las dificultades y retos que podemos afrontar”.

3.3.- Legitimación: en el apartado 2 de la demanda, dedicado a la legitimación para interponer el recurso, con cita del art. 46.1 LOTC, se indica que “son titulares de los derechos vulnerados tanto el grupo parlamentario, en tanto sujeto de derechos en el proceso legislativo reconocido por el reglamento de la Asamblea de Madrid, como cada uno de los diputados de dicho grupo parlamentario que vieron como sus derechos a la participación política en el

procedimiento legislativo eran negado por la decisión tomada por la Presidencia de la Asamblea de Madrid”.

Pone en conocimiento de este Tribunal en el mismo apartado, que: “De los diputados recurrentes a título personal diez de ellos fueron convocados a la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020, Don Pablo Gómez Perpinyà, Doña Mónica García Gómez, Don Alejandro Sánchez Pérez, Doña Clara Ramas San Miguel, Don Antonio Sánchez Domínguez, Doña Alodia Pérez Muñoz, Doña María Pastor Valdés, Don Emilio Delgado Orgaz, Doña María Acín Carrera y Don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito. Los otros 10 diputados, Doña Loreto Arenillas Gómez, Doña Jazmín Beirak Ulanosky, Don Eduardo Fernández Rubiño, Don Diego Figuera Álvarez, Doña Raquel Huerta Bravo, Don Hugo Martínez Abarca, Don Jorge Moruno Danzi, Don Alberto Oliver Gómez de la Vega, Doña Tania Sánchez Melero y Don Héctor Tejero Franco no fueron convocados a las deliberaciones y votación de la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020”.

Y precisa que el portavoz de dicho grupo parlamentario, “Don Pablo Gómez Perpinyà, comparece también en representación del mismo conforme a lo señalado en el FJ 2 C, de la Sentencia 213/2014 de 18 de diciembre del Pleno del Tribunal Constitucional” y conforme con lo establecido en el art. 39.3 RAM.

3.4.- Suplico de la demanda y alcance del petitum:

(i) En el suplico del escrito, los recurrentes solicitan:

“1. Que se declare que ha sido vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (artículo 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (artículo 23.1 CE).

2. Que se declare la nulidad del acuerdo de Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 por el que se acuerda la tramitación del Proyecto de Ley 1/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

3. Que se declare la nulidad del acto de aprobación del Proyecto de Ley 1/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso

y reactivación de la actividad urbanística realizado por Don Juan Trinidad Martos el 1 de octubre de 2020 y todos los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico.

4. Que se resarza a los recurrentes por la vulneración de sus derechos constitucionales. En el supuesto de que, a la vista de las alegaciones del presente recurso, considere el Tribunal que se pudiera desprender causa de inconstitucionalidad de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (tal y como entiende esta parte) humildemente se SUPLICA que, en base a lo estipulado en el artículo 55.2 de la LOTC se eleve la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes de la misma norma”.

Previamente, en un apartado dedicado al “alcance del petitum y la reparación del derecho”, tras argumentar sobre la nulidad de los actos impugnados se señala que: “La restitución del derecho de los recurrentes implica el resarcimiento que legalmente corresponda, así como la devolución de las potestades que conforman el núcleo del *ius in officium* de dichos recurrentes, vía artículo 23.2 CE, y de todos los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, vía artículo 23.1 CE. Permitiendo la tramitación de las normas con rango de Ley siguiendo el procedimiento establecido para ello (...). Por ello, se suplica al alto tribunal que, si tiene a bien y así lo considera en base a los vicios señalados en la tramitación de la norma, tras el oportuno estudio del presente recurso, aplique el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mediante el cual se eleve al Pleno de tribunal la cuestión relativa a la constitucionalidad o no de la ley aprobada”.

4. La Secretaría de Justicia de la Sección Primera, Sala Primera, de este Tribunal Constitucional, dictó diligencia de ordenación el 8 de enero de 2021 por la que acordó requerir a la procuradora de la parte recurrente para que en el plazo de diez días acreditase su representación legal en forma mediante otorgamiento a su favor de apoderamiento apud-acta, lo que fue cumplimentado por escritos de dicha representante procesal presentados en el registro de este Tribunal los días 4 y 14 de febrero de 2021, aportando certificado de apoderamiento electrónico.

5. El Presidente de la Sala Primera de este Tribunal Constitucional dictó acuerdo de conexión de procesos el 15 de febrero de 2021, en cuya virtud: “Visto que los recursos de amparo 27/2021 y 31-2021, turnados a la Sala Primera de este Tribunal, provienen del mismo proceso, dispongo, en atención a esta conexión objetiva, en ejercicio de las facultades que a esta Presidencia atribuye el Acuerdo del Pleno, de 23 de octubre de 2013 sobre normas para la designación de Magistrados Ponentes, que la ponencia del segundo de dichos recursos corresponda al Magistrado Ponente del recurso 27/2021”.

Por la misma razón (provenir del mismo proceso), el Presidente de la Sala Primera de este Tribunal acordó el 15 de marzo de 2021 la conexión del recurso de amparo 29/2021 con el presente recurso 27/2021, asignándose al mismo Ponente de éste.

6. Con fecha 28 de octubre de 2021 la representante procesal de los aquí recurrentes presentó un escrito en el registro de este Tribunal por el que solicitó que “se admita y se proceda a la acumulación del recurso de amparo 27/2021 a los que ya conoce el Tribunal Constitucional sobre los hechos acaecidos en el Pleno de la Asamblea de Madrid de 1 de octubre de 2020”; en concreto por haber “tenido conocimiento de que en la misma sección a la que respetuosamente nos dirigimos conoce de dos recursos” por aquellos mismos hechos.

7. La Sección Primera, Sala Primera de este Tribunal, dictó providencia el 24 de enero de 2022 por la que acordó admitir a trámite el recurso, “apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)] y el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]”.

En la misma resolución se acordó también dirigir atenta comunicación al Presidente de la Asamblea de Madrid, a fin de que en un plazo no superior a diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de “todas las actuaciones realizadas por la Cámara contra la decisión de aprobación por parte del Presidente de la citada Asamblea del Proyecto de Ley 1/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio del suelo de la Comunidad de Madrid”.

8. Con fecha 14 de febrero de 2022 tuvo entrada en el registro de este Tribunal un escrito presentado por don Roberto González de Zárate Lorente y don Alfonso Arévalo Gutiérrez,

letrados de la Asamblea de Madrid, suplicando se les tenga por personados y parte en el presente recurso de amparo en nombre de dicha institución, entendiéndose con ellos las sucesivas diligencias.

9. Con fecha 16 de febrero de 2022, la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal dictó diligencia de ordenación por la que, de un lado, decidió tener por personado y parte a los dos letrados de la Asamblea de Madrid mencionados, en nombre y representación de dicha institución y con quienes se entenderán las sucesivas diligencias; y de otro lado acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes conforme con lo previsto en el art. 52 de la LOTC.

10. El día 4 de marzo de 2022, la representante procesal de los recurrentes en amparo registró hasta tres veces (a las 14:05, a las 14:10 y a las 14:12 horas) el escrito de alegaciones dentro del trámite del art. 52 LOTC, por el que interesó se dictase “Sentencia en los términos que suplico [sic] esta parte en el escrito presentado el 4 de enero de 2021”.

Además de ratificarse en su demanda, los recurrentes alegan de modo complementario que de la lectura de las actas de la Junta de Portavoces de junio, julio y septiembre de 2020 a las que han accedió tras la remisión del expediente por la Asamblea de Madrid, se evidencia que la presidencia de la Cámara y la mesa conocían la oposición de “los grupos parlamentarios y los diputados a la reducción de la composición del Pleno para el debate y aprobación de normas con rango de ley”, y que el sistema de votación introducido el 6 de octubre de 2020 sí permitía garantizar el ejercicio del *ius in officium* de los diputados de la Asamblea.

11. Con fecha 21 de marzo de 2022, los letrados de la Asamblea de Madrid que se habían personado en este proceso presentaron en el registro de este Tribunal su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC, por el que interesaron se dictase sentencia “en la que decida:

- Inadmitir el recurso de amparo por no ser la decisión recurrida susceptible de recurso de amparo, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y/o por carecer de la especial trascendencia constitucional en los términos exigidos por los artículos 49.1 y 50.1.b) de la misma ley,

- Asimismo, inadmitir el recurso de amparo por extemporáneo en relación al Acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020.

- Subsidiariamente, denegar el amparo solicitado al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 de la Constitución Española con los actos y decisiones recurridas, y, en consecuencia, declarar la validez de las mismas”.

Fundamenta el escrito dichas pretensiones con base en los siguientes motivos:

a) Óbices procesales: tras pasar revista a los antecedentes del recurso, se aborda lo relativo a los “presupuestos procesales para la admisibilidad del recurso”, recordando ante todo la doctrina constitucional reiterada que permite el control en fase de sentencia ante la posible falta de dichos presupuestos (con cita de la STC 168/2021, de 1 de octubre, FJ 3, que se remite a otras anteriores). Según los letrados de la Asamblea de Madrid el recurso adolece de los siguientes óbices procesales:

(i) Carencia de objeto e inadecuación del proceso de amparo para su conocimiento: en primer lugar se dice que la demanda de amparo carecería de objeto porque la alusión por ésta a que “el acto recurrido se perfeccionó en la sesión plenaria de la XI Legislatura de la Asamblea de Madrid, celebrada el 1 de octubre de 2020”, omite toda determinación objetiva, en contra de lo exigido por el art. 49.1 LOTC y la doctrina de este Tribunal que requiere el planteamiento claro y preciso de la pretensión de legalidad constitucional deducida (con cita de la STC 143/1994, de 9 de mayo, FJ 5). Reconoce no obstante el escrito de los letrados de la Asamblea que en el “suplico” de la demanda se identifican como actos impugnados el “acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020” y el “acto de aprobación del Proyecto de Ley 1/20 (...) y todos los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico”.

En todo caso, sostienen que la referencia de la demanda al “acto de aprobación del Proyecto de Ley determina que nos encontremos ante un objeto inexistente”. En realidad -sigue razonando el escrito de alegaciones- el solicitar la nulidad de la declaración del presidente de la Cámara y la de los actos posteriores a la misma, equivale a “pedir la nulidad misma de la Ley 1/2020”; la argumentación de la demanda “evidencia que el objeto de impugnación es la Ley y que el recurso que nos ocupa se emplea como una herramienta -aunque inadecuada- para combatir aquella”, denunciando para ello “supuestos vicios en el procedimiento de tramitación

del Proyecto de Ley en lectura única, pretendidamente vulneradores del *ius in officium* de los parlamentarios”. Vicios que no serían imputables a la decisión del presidente de la Asamblea de dar por aprobada la ley, pues la competencia para someter aquel proyecto de ley al trámite de lectura única, no es una decisión del presidente sino del Pleno de la Asamblea.

Tampoco sería atribuible a la decisión del presidente el que, varios meses antes de celebrarse la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020, se aprobara por la mesa la limitación de aforo a las sesiones, lo que también se cuestiona por la demanda. Se insiste en que ello revela que el objeto del recurso es la ley misma, “para lo cual no es adecuada la vía procesal del recurso de amparo, pues solo se pueden impugnar a través de esta vía actos y decisiones parlamentarias ‘sin valor de ley’, no siendo pertinente para la impugnación de una Ley”. “Incluso” la decisión del Presidente de dar por aprobada la Ley “estaríamos en presencia, igualmente, de una decisión con valor de ley” que tampoco se puede impugnar a través del recurso de amparo del art. 42 LOTC, “motivo por el que el recurso de amparo frente al que se efectúan las presentes alegaciones debe ser inadmitido”. Cita el escrito en su apoyo el ATC 141/2017, de 23 de octubre, en el que se desestimó un recurso de súplica del fiscal contra una providencia de inadmisión de un recurso de amparo interpuesto contra un acuerdo adoptado por el Pleno del Parlamento de Cataluña.

Para los letrados de la Asamblea de Madrid, los vicios de procedimiento en la elaboración de las leyes pueden ser determinantes en su caso de inconstitucionalidad si alteran de modo sustancial la formación de la voluntad de la cámara, “pero no se pueden residenciar a través del cauce del recurso de amparo”, con cita de las SSTC 99/1987, FJ 1.a) y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4. Y señalan que la referencia a la “autocuestión de inconstitucionalidad de la ley” que trae el suplico de la demanda, “no es sino una simple formalidad carente de sentido”, cuyo propósito es ocultar la verdadera finalidad del recurso, “cuál es la impugnación de la ley”, insistiendo en que debe inadmitirse la demanda por no ser susceptible la pretensión deducida de recurso de amparo ex art.

42 LOTC.

(ii) Extemporaneidad de la impugnación del acuerdo de la Junta de Portavoces del 22 de septiembre de 2020: en segundo lugar y con cita de la STC 28/2011, de 14 de marzo, FJ 3 que exige atender al cumplimiento del plazo del art. 42.2 LOTC respecto de cada una de las actuaciones que se impugnen en la demanda de amparo, plantea el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid que esta concreta pretensión deviene extemporánea por haberse rebasado

el plazo de los tres meses que fija aquella norma, incluso aplicando la extensión del plazo de vencimiento del art. 85.2 LOTC, dado que el recurso se interpuso el 4 de enero de 2021.

Bajo esta perspectiva, no puede aceptarse -continúa exponiendo el escrito de alegaciones- que la impugnación del acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 quede cubierta (a efectos temporales) por la tesis de la demanda de que el acto recurrido se perfeccionó en la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020, pues “lo que determina la firmeza o no de un acto de índole parlamentaria no es la sesión plenaria en la que se tramita una determinada iniciativa parlamentaria, sino si se han interpuesto o no los recursos internos -siempre que existan- previstos en la normativa parlamentaria, tal y como resulta del artículo 42 de la LOTC”. El acuerdo de la Junta de Portavoces citado, por tanto, “adquirió firmeza desde su fecha, pues no cabe contra él ningún recurso interno, por lo que el recurso de amparo presente contra él, el 4 de enero de 2021, resulta extemporáneo”.

Tampoco puede tomarse como *dies a quo* del plazo de interposición el 26 de octubre de 2020, fecha del acuerdo de la mesa de la Asamblea que rechazó el escrito de reconsideración presentado por los grupos parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid En Pie, contra los acuerdos de la sesión plenaria del 1 de octubre, pues “no pueden emplearse recursos parlamentarios manifiestamente inadecuados para ampliar el plazo de interposición del recurso de amparo”, con cita en su apoyo de la STC 125/1990, de 5 de julio, FJ 4. Además de “la falta de identidad de sujetos [que suscribieron aquel escrito conjunto] con los ahora recurrentes” y a su falta de concreción objetiva, del art. 49.2 RAM se extrae que “los acuerdos o decisiones tomadas por la Presidencia de la Cámara o por el Pleno no pueden ser objeto de solicitud de reconsideración ante la Mesa”, por lo que “la solicitud de reconsideración de los citados Grupos resulta inapropiada e inidónea, amén de extemporánea por haberse presentado una vez superado ampliamente el plazo de 7 días reglamentariamente previsto”.

(iii) Falta de especial trascendencia constitucional del recurso: el escrito de alegaciones comienza hablando en este punto de una “[a]usencia de justificación de la especial trascendencia constitucional” (óbice formal), para a continuación decir que “no concurre la necesaria trascendencia constitucional” del recurso (ausencia material del requisito). Tras la cita del art. 50.1.b) LOTC, así como de la doctrina constitucional conforme a la cual corresponde a este Tribunal apreciar su cumplimiento en cada caso, con cita de las SSTC 17/2011, FJ 2 y

155/2009, de 25 de junio, FJ 2, esta última conteniendo el listado de causas de especial trascendencia constitucional, discrepan los letrados de la Asamblea de la tesis de la demanda de que los amparos parlamentarios, por su naturaleza, gocen siempre y *per se* de ese requisito, pues: (i) “no todo amparo parlamentario tiene consecuencias políticas generales determinantes de una especial trascendencia constitucional” (con cita del ATC 47/2018, de 25 de abril, FJ 3); (ii) semejante tesis vaciaría de sentido la finalidad por la que el legislador introdujo este requisito, como fue aliviar la enorme carga de trabajo que pesaba sobre el Tribunal en cuanto a la resolución de los recursos de amparo, según se colige de la lectura de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo; y (iii) “el hecho de que una determinada facultad parlamentaria tenga relevancia constitucional y, por tanto, forme parte del núcleo de la función representativa, no confiere al recurso planteado con invocación de dicha facultad de la especial relevancia [sic] constitucional como requisito de admisión del recurso”.

b) Examen del fondo de la demanda: avanza el escrito de alegaciones hacia las quejas constitucionales que se deducen por los recurrentes:

(i) “Acerca de la vulneración del derecho de participación política por la tramitación del proyecto de ley por lectura única”:

Recuerda en primer lugar el escrito de alegaciones la doctrina de este Tribunal acerca del carácter de configuración legal del derecho fundamental del art. 23.2 CE, por lo que corresponde a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar las facultades y atribuciones de los parlamentarios, quedando integrados así en el estatuto de su cargo y resultando merecedores de protección; si bien solo poseen relevancia constitucional aquellos derechos y facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, en cuyo caso se vulnera el art. 23.2 CE si los órganos de las cámaras impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de su representación o la igualdad de los representantes, con cita en su apoyo de la STC 199/2016.

Con este punto de partida, el escrito de los letrados de la Asamblea afirma que del procedimiento de lectura única previsto en los arts. 167 a 170 RAM -cuyo texto reproduce-, “se infiere que no integra el *ius in officium* de los parlamentarios autonómicos madrileños la presentación de enmiendas en la tramitación del procedimiento de lectura única” pues,

conforme a la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10, compete a los reglamentos regular y ordenar los derechos y atribuciones de sus miembros.

Por tanto, solo quedaría por verificar si en el caso planteado se respetaron las reglas establecidas en los arts. 167 a 170 RAM, concluyendo que sí dado que su proposición se hizo por el Gobierno de la Comunidad Autónoma autora de la iniciativa, la mesa lo propuso al Pleno el 7 de septiembre de 2020, gozando después del acuerdo favorable de la Junta de Portavoces en su sesión del 22 de septiembre de 2020, siguiéndose con ello lo estipulado en el art. 167.1 RAM, y el Pleno en su sesión de 1 de octubre de 2020 aprobó por mayoría la propuesta de tramitación de aquel proyecto de ley en lectura única.

Se respetó también -sigue diciendo el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid- la prohibición de usar esta vía para el debate de las iniciativas descritas en el art. 169 RAM, y se cumplió con el presupuesto para su tramitación según el art. 167.1, a saber, que “la naturaleza del proyecto o la proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita”, teniendo en cuenta el amplio margen de discrecionalidad que la doctrina constitucional atribuye a los órganos parlamentarios para interpretar si concurren tales supuestos, con cita de las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5; 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 y 139/2017, FJ 7.

En cuanto al segundo supuesto legal, la simplicidad del proyecto de ley, niega el escrito de alegaciones que no tuviese tal carácter el PL 1/20 objeto de controversia por el hecho de versar sobre materia urbanística, pues tal y como señaló la STC 139/2017 ya citada (FJ 7): “ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional”. Tampoco “la ausencia de consenso es criterio para propiciar la invalidez de acudir a este tipo de procedimiento”, con cita de la STC 129/2013, de 4 de junio, FFJJ 9 y 10, y 185/2016, FJ 5. Por todo ello “no cabe entender vulnerado el derecho de participación de los recurrentes por haberse decidido en el Pleno, y no por la Mesa, la tramitación en lectura única del proyecto de ley al que nos referimos”.

(ii) “Sobre la supuesta vulneración del derecho a la participación política por la exclusión de algunos Diputados del debate y la votación de la ley, como consecuencia de las medidas adoptadas en el marco de la crisis sanitaria”:

De esta otra queja de fondo, los letrados de la Asamblea de Madrid recuerdan que la limitación del aforo a la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020 supuso la aplicación de un acuerdo de la mesa adoptado el 9 de junio de 2020, “acuerdo que no fue en su momento recurrido”, y cuyo texto transcribe para afirmar que en él se “respeta la proporcionalidad de la Cámara y la correlación de fuerzas existentes en el arco parlamentario (...). De esta limitación de aforo de las sesiones plenarias circunscrito a 70 Diputados se dio cuenta en la Junta de Portavoces en sus sesiones de 9 y 16 de junio de 2020 sin que conste que se formulara oposición por ninguno de sus miembros. Era entonces comúnmente aceptada la necesidad de limitar el aforo con el fin de respetar las medidas impuestas por las autoridades sanitarias en orden a preservar la vida y la salud de los parlamentarios y del resto de personas que asisten a las sesiones plenarias”, calificando el escrito de “situación tan extraordinaria como imprevisible que fue la pandemia provocada por la SARS COVID-19, caracterizada por la extrema facilidad de contagio y por su elevada capacidad letal, ocasionando miles de muertos. En esta fatal situación era preciso conciliar el derecho de participación política de los parlamentarios (artículo 23.2 de la CE) con el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 de la CE) de los mismos y del personal de la Cámara”.

Se invoca doctrina constitucional sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en casos de limitación de derechos fundamentales (con cita de las SSTC 48/2005, 11/2006, de 16 de enero, y 89/2017, de 4 de julio, y se postula que en este caso la medida adoptada (restricción del aforo) superaba el test de constitucionalidad. A saber:

-- El juicio de idoneidad, “habida cuenta que medidas como el confinamiento y el distanciamiento social han sido las únicas que, hasta la vacunación, se han demostrado efectivas para hacer frente a la situación de pandemia” y en este caso sirvió “para preservar la salud y vida de los parlamentarios y del personal que asiste al salón de Plenos”, al no ser posible que si asistían todos se pudiera respetar la distancia social imprescindible.

-- La necesidad de la medida, porque no fue posible adoptar medidas alternativas menos gravosas para el derecho fundamental, al no haber en la sede de la Asamblea “ninguna sala o

espacio que se pudiera habilitar alternativamente al salón de Plenos para posibilitar la presencia de todos los parlamentarios simultáneamente (132 en esos momentos) manteniendo la distancia interpersonal”. Pero además porque en la sesión plenaria del 23 de abril de 2020 ya se intentó su celebración por vía telemática, teniendo que suspenderse por problemas técnicos, “dada la constante caída de las comunicaciones”, por lo que fue descartada, siendo que además no garantizaba la presencialidad.

-- Y la proporcionalidad en sentido estricto también se cumplió, “en tanto en cuanto se adoptaba limitadamente mientras se disponía de los medios técnicos adecuados y suficientes para posibilitar con las debidas garantías propias de un sistema democrático, que permitiera la asistencia y el voto remoto de los Diputados que, por razones de aforo derivadas de la crisis sanitaria, no pudieran asistir a la sesión plenaria presencial”. Se insiste por los letrados de la Asamblea en que la solución no podía consistir en la celebración de sesiones telemáticas que el art. 16.3 RAM autoriza solo para supuestos muy específicos, por lo que “la herramienta técnica empleada para estos supuestos no permitía su uso masivo y generalizado”.

El escrito de alegaciones recuerda también que la adopción de otra clase de medidas se trató en la Junta de Portavoces del 22 de septiembre de 2020, y en las sesiones del mismo órgano del 28, 29 y 30 de septiembre de 2020, proponiendo el presidente en la última de ellas una votación telemática de todos los diputados respecto del Proyecto de Ley 1/20, a la cual se opusieron “los portavoces de los Grupos Parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie”, grupos que según el escrito de alegaciones “buscaban a toda costa la posposición de la tramitación del Proyecto de Ley”. Además, el acuerdo de la mesa de 6 de octubre de 2020 introduciendo nuevas medidas para posibilitar el ejercicio del derecho al voto para todos los diputados “en modo alguno supone el reconocimiento de que en la sesión plenaria anterior [de 1 de octubre de 2020] se había vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes”.

Insisten los letrados en “que la medida limitativa del aforo fue adoptada pacíficamente y con la aquiescencia de todos y cada uno de los integrantes de la Cámara -de los recurrentes también- que no la impugnaron por los cauces y en el momento adecuado” y no se adoptó solo para la tramitación del Proyecto de Ley 1/20 sino para todo tipo de iniciativas, como resulta de las sesiones plenarias de 18 y 25 de junio; 2, 9 y 16 de julio, algunas de las cuales se sometieron a votación; así como en las sesiones de 14 y 15 de septiembre de 2020, anteriores por tanto a la

de 1 de octubre; e incluso dentro de ésta se siguió dicha limitación de aforo para el debate y votación de otro tipo de iniciativas, sin que ninguna haya suscitado el rechazo de los recurrentes sino solo lo sucedido con aquel proyecto de ley. Lo que el escrito explica porque “el objetivo del recurso (...) no es la defensa del derecho de participación política de los recurrentes, como pretenden hacer ver, sino la impugnación de la ley”, intentando “dinamitar el procedimiento de tramitación del proyecto de ley”.

(iii) “Sobre la supuesta vulneración del derecho de participación política por la aprobación de la ley sin quorum”:

Continúa el escrito de alegaciones su crítica a la actuación de varios grupos de la oposición, ya en la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020: la “llamada al Reglamento” de un diputado sirvió a su parecer para retrasar la votación y “permitir la salida del hemiciclo de varios parlamentarios por las puertas trasera, en el marco de la situación de puertas abiertas existente por la situación de la pandemia”. Y la posterior solicitud de quorum provocó “el abandono masivo de la sesión por parte de parlamentarios con el fin de impedir la validez de la votación, como aconteció en la sesión de la tarde en un claro incumplimiento del Reglamento que impide el abandono del hemiciclo por ningún diputado en el momento en que se inicia la votación”.

Señala el escrito que algunos grupos parlamentarios habrían pretendido impedir que se votara el Proyecto de Ley, en lo que se califica por el escrito como “maniobra perfectamente orquestada”, como fueron algunas intervenciones de diputados en ese momento. Sobre si hubo o no cuórum, el escrito cita los arts. 14.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM) y el art. 118 RAM, que exigen la asistencia de la mayoría de los miembros de la Asamblea para deliberar y votar acuerdos. Con arreglo a ellos se recuerda que al ser 132 los miembros de la Cámara el cuórum requerido se situaba en 67 diputados, “por lo que la presencia de 70 en la votación sobre la tramitación en lectura única (apartado 1 del segundo punto del orden del día) cumple con las exigencias estatutarias y reglamentarias sobre quorum”.

Pese a ello -prosigue diciendo el escrito de alegaciones- la conducta de aquellos grupos habría sido “obstruccionista” para que no se votara el Proyecto de Ley, por ejemplo: (i) la lectura de normas al amparo del art. 115 RAM justo cuando el presidente llamaba a votación, normas que concernían a cuestiones no controvertidas y ajenas al contenido del proyecto de ley (como la prohibición de mandato imperativo -art. 10.3 EACM- o el carácter personal e

indelegable del voto art. 119.3 RAM-; y (ii) la petición de comprobación del cuórum por otro diputado “que se escudó al igual que los recurrentes- en el resultado ofrecido por el panel electrónico de votación (...). Es cierto que el resultado del panel de votación del segundo apartado del segundo punto del orden del día fue el siguiente: presentes, 55 Diputados; votos a favor, 36; votos en contra, 19; abstenciones, 0. Ahora bien, para un correcto entendimiento de este resultado es preciso tener en cuenta el funcionamiento del sistema de votación electrónica de la Asamblea de Madrid, que solo contabiliza como presentes a aquellos Diputados que pulsan el botón ‘P’ (de ‘presencia’) para ejercer el derecho del voto (ya sea en sentido favorable, desfavorable o votar abstención), pero no computa a quienes, pese a estar presentes en la sala no quieren ejercer su derecho a voto, opción, claro está, perfectamente legítima. Es decir, no hay una correlación exacta entre los Diputados que figuran como presentes en el panel electrónico de votación y los que realmente lo están, porque a aquellos que estando presentes no pulsan ningún botón no se les contabiliza como presentes, tal y como se acredita en la documentación obrante en el expediente”; y se pone como ejemplo al propio diputado que había pedido la verificación del cuórum.

“En consecuencia, no cabe aceptar la alegación de los recurrentes de que no había quorum por la mera circunstancia de que el panel electrónico de votación registró 55 Diputados presentes, situándose en 67 la mayoría de los miembros del Pleno y, por tanto, las exigencias estatutarias y reglamentarias de quorum”. También rechazan los intentos de diputados de la oposición para que la votación se trasladara a la siguiente sesión plenaria. Si bien es cierto -razona el escrito de alegaciones- que el art. 118.3 RAM permite suspender la sesión por un plazo máximo de dos horas y, si no existe cuórum todavía, someterlo a debate en la sesión siguiente, la finalidad de esa norma es “posibilitar el restablecimiento del quorum para que se puedan someter a votación los asuntos, pero la conducta de los Diputados de los Grupos discrepantes iba orientada precisamente a lo contrario”. Ello se evidenciaría -continúa explicando el escrito de alegaciones- porque, “ante la situación generada en la sesión matutina del Pleno”, el presidente aprovechó por la tarde que en una votación se constataba la presencia de 70 diputados para repetir la votación del mentado Proyecto de Ley, produciéndose entonces, “como consta en la grabación de la sesión de tarde (minuto 4:30:2530) en el momento mismo de la votación el abandono masivo del hemiciclo por parte de un gran número de parlamentarios con la inequívoca intención de impedir la existencia de quorum”, contraviniendo con ello el art. 120 RAM que prohíbe entrar o abandonar el salón de sesiones salvo en caso de fuerza mayor y con la venia de la presidencia.

Sin negar “el carácter sustancial de quorum para la salvaguarda del *ius in officium*, concluye el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid diciendo que ese derecho “no puede ser concebido de modo absoluto, como ningún derecho lo es”, tampoco para impedir la aprobación de una ley “contraria a los intereses de varios Grupos Parlamentarios”, que incurrirían así en una “teatralización” de la Cámara, “con el resultado del desprestigio y descrédito de la Institución parlamentaria, y prevaleciendo de una situación absolutamente extraordinaria motivada por una pandemia”.

12. Con fecha 31 de marzo de 2022 el fiscal jefe ante este Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC, interesando en el mismo que se dictase sentencia “por la que se ESTIME PARCIALMENTE el recurso de amparo interpuesto (...), y en su virtud:

“1. Declare que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes a la participación política (art. 23 CE).

2. Declare inadmisibile a trámite, por extemporaneidad, la pretensión de anulación del Acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020, o, subsidiariamente, en caso de no apreciarse ese óbice procesal, se acuerde la nulidad de dicho acuerdo.

3. acuerde la nulidad del acto de aprobación del Proyecto de Ley 1/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.

4. Anule el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 26 de octubre de 2020 por el que se rechazó la solicitud de reconsideración formulada por los representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Más Madrid, y de Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, en cuanto confirmó las resoluciones mencionadas en los dos apartados anteriores”.

Tras el resumen de la vía parlamentaria previa y de la presentación y admisión a trámite de este recurso, la pretensión del fiscal jefe se fundamenta en los siguientes motivos:

a) Objeto de este recurso y conexión con otros amparos interpuestos: el escrito de alegaciones precisa en primer lugar que, atendiendo al suplico de la demanda y a las alegaciones del escrito, se ha de deducir que lo impugnado es tanto el acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 que decidió apoyar la tramitación del Proyecto de Ley 1/20 por el procedimiento de lectura única, como la aprobación del Proyecto de Ley acaecida en la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020. Asimismo, advierte que tanto por los hechos

como por su fundamentación jurídica, el presente recurso núm. 27-2021 revela su “estrecha vinculación” con los recursos de amparo núm. 29-2021 y 31-2021, habiendo sido conexiónados todos ellos por sendos acuerdo de conexión (del Presidente de la Sala Primera) y asignados al mismo Magistrado ponente, “habiendo formulado ya esta Fiscalía en ambos recursos las alegaciones previstas en el artículo 52 LOTC”, lo que explica que las alegaciones formuladas en los tres procedimientos “coincidan de forma sustancial, sin perjuicio de aquellos aspectos o matices pertinentes” en función de lo pretendido por los recurrentes en cada uno.

b) Legitimación: tras la cita de los arts. 162.1.b) CE, y 46.1.a) y 42 LOTC sobre el título de legitimación para interponer un amparo parlamentario, y la doctrina favorable a reconocer ésta tanto a los parlamentarios considerados individualmente como a los grupos parlamentarios (con cita de las SSTC 74/2009, FFJJ 2 y 3, y 33/2010, de 19 de julio), destaca el escrito de alegaciones que en este caso no habría un solapamiento de legitimaciones sino una formulación dual “en la que, si así cabe expresarlo, el grupo parlamentario denuncia la lesión de *su propio derecho*, específicamente y por separado respecto de los derechos individuales de cada uno de sus miembros”, lo que se comprueba por la cita que hace la demanda de la STC 213/2014 y los arts. 141 y 147 RAM acerca de la facultad de los grupos parlamentarios de presentar enmiendas a los proyectos de ley, lo que enlaza con el motivo de la demanda referido a la tramitación del Proyecto de Ley 1/20 por el procedimiento de lectura única, confiriendo así una legitimación “específica del grupo parlamentario, por más que, obviamente, no constituya en el plano representativo más que una proyección del derecho que individualmente se atribuye, ex art. 23 CE, a sus integrantes”. Junto a esta concurre la legitimación de los diputados personados, “que también de forma individual se han visto afectados por las decisiones que impugnan en cuanto alegan que dichas decisiones les impidieron el pleno ejercicio de su función parlamentaria, restringiendo su derecho a participar en los debates y las votaciones del proyecto de ley”. Que diez de ellos -aclara el escrito- sí hubieran podido asistir a la sesión del pleno del 1 de octubre de 2020, no condiciona a limine la viabilidad de la demanda puesto que en el recurso se cuestiona también la proclamación del resultado de las dos votaciones de aquel proyecto.

c) Óbice procesal por falta de agotamiento: se refiere a continuación el escrito del fiscal jefe ante este Tribunal al requisito del agotamiento de la vía judicial previa para la correcta interposición del recurso de amparo parlamentario ex art. 42 LOTC, con arreglo al cual existe también aquí un principio de subsidiariedad que exige agotar las vías internas parlamentarias que estén previstas, so pena de inadmisión del recurso si no se utilizan, con cita al efecto de la

STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 2. Partiendo de ello, el escrito de alegaciones distingue entre los dos actos que resultan a su parecer impugnados en el recurso:

(i) Por lo que atañe a la aprobación del Proyecto de Ley 1/20 en la sesión plenaria de la Cámara el 1 de octubre de 2020, la demanda está bien interpuesta el 4 de enero de 2021, último día del plazo de 3 meses del art. 42.2 LOTC. Resulta por ello ya irrelevante considerar, aclara el fiscal jefe, si fue un recurso manifiestamente improcedente o no -a efectos de prolongar la vía interna- el escrito conjunto promovido el 21 de octubre de 2020 por varios grupos parlamentarios -entre ellos el aquí recurrente- invocando *el ius in officium* y cuestionando la aprobación del pleno, expresando en todo caso sus dudas sobre si era un medio hábil (“no parece descartable con tanta contundencia como pretendía el órgano que la dictó”).

(ii) Aprecia en cambio que la impugnación por la demanda de amparo del acuerdo de la Junta de Portavoces del 22 de septiembre de 2020 (que apoya el acuerdo de la mesa de la Cámara de 7 de septiembre de 2020 proponiendo al Pleno la tramitación del proyecto de ley 1/20 por el procedimiento de lectura única), es extemporánea. Primero porque de la lectura del escrito del Grupo Parlamentario recurrente presentado el día 25 de septiembre de 2020 se desprende que el acto realmente atacado no es el acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre, sino el acuerdo de la mesa del 7 de septiembre de 2020, y de hecho es la propia mesa la que el día 28 de septiembre de 2020 denegó el recurso de reconsideración contra su acuerdo del 7 de septiembre. Y segundo porque el Reglamento de la Asamblea de Madrid no contempla “un procedimiento de impugnación directa ante la propia Junta de sus propios acuerdos”.

Así las cosas, señala el fiscal jefe, además de que el acuerdo de la mesa de 7 de septiembre no aparece impugnado en la demanda, en todo caso “era una vía de impugnación manifiestamente improcedente, en tanto que los recurrentes carecían de legitimación para utilizarla”, tal y como contestó la mesa “en el marco de la autonomía parlamentaria que corresponde al propio Órgano de Gobierno de la Asamblea para interpretar y aplicar su Reglamento”, dado que el art. 49 RAM “no parece habilitar la posibilidad de que un diputado impugne directamente, interesando su reconsideración, cualquier resolución de la Mesa (...), sino únicamente aquellas que comporten el rechazo de una iniciativa de la que sea autor el propio diputado que promueve la impugnación”.

d) Examen del fondo: sentado lo anterior el fiscal jefe formula alegaciones sobre las quejas

de los recurrentes, siguiendo el orden de éstas:

(i) “El procedimiento de lectura única como vulneración del *ius in officium*”: el escrito de alegaciones vincula esta queja a la impugnación por el grupo parlamentario recurrente del acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020, respecto de la cual ha propuesto su inadmisión por extemporánea. No obstante, añade el escrito, si este Tribunal entrara en su enjuiciamiento de fondo la misma debería estimarse y acordar la nulidad de ese acuerdo de 22 de septiembre de 2020.

Tras resumir la demanda en este punto trae a colación el escrito de alegaciones la doctrina sentada por la STC 139/2017, de 29 de noviembre, en cuanto a considerar el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo como parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios, lo que determina que “el efecto generado automáticamente por la norma citada [art. 167.2 RAM] es la exclusión sin excepciones del derecho a formular enmiendas. (...) Si se atiende a la doctrina del Tribunal que se acaba de reproducir, resultaría imposible evitar la conclusión de que nos hallamos ante un supuesto de vulneración del derecho fundamental directamente originada por una norma de rango legal”.

No obstante, considera que para llegar a esta conclusión, que conduciría al planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad contra el art. 167.2 RAM, debe verificarse antes si ésta sería la “norma aplicable” para resolver la queja de amparo, lo que a su juicio remite a su vez al control de los requisitos para acudir al procedimiento de lectura única. En este punto, da la razón a los recurrentes de que el Proyecto de Ley 1/20 carece del “estándar de ‘comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje’...” al que se refiere la STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 5 para el procedimiento de lectura única, dado el alcance de la reforma de la ley del suelo que diseñaba, el número de preceptos concernidos y su contenido. A su vez, tampoco podría aducirse que se trataba de una reforma legal de consenso, vista -acota el fiscal jefe- no solo la impugnación de este recurso de amparo núm. 27-2021, sino la planteada de manera similar por otros grupos parlamentarios en los recursos núms. 29-2021 y 31-2021.

Por ello concluye que “la decisión de la Mesa de la asamblea madrileña de dar curso al proyecto de ley del Gobierno por la vía de lectura única (...), vulneró el *ius in officium* de los recurrentes, al forzar la aplicación de un procedimiento legislativo no aplicable al caso que, entre otras consecuencias limitativas del ejercicio de sus derechos vinculados al núcleo esencial de la función parlamentaria, incluía la privación absoluta de la posibilidad de presentar enmiendas, sin que desde luego concurriera en el caso ninguna circunstancia susceptible de encuadrarse en el margen de excepción que, como se ha visto, contempla la doctrina del Tribunal”. Y remacha que si el parecer de este Tribunal fuera que la aplicación del art. 167.2 RAM es el que ha producido la vulneración del derecho fundamental (art. 23 CE) de los recurrentes, “no se podría declarar vulnerado tal derecho para estimar la demanda sin cuestionar previamente la constitucionalidad *in abstracto* de dicha disposición reglamentaria”.

(ii) “Limitaciones a la presencia, participación y votación de los diputados en las sesiones plenarias” (las dos votaciones del proyecto de ley): respecto de esta queja de la demanda el escrito de alegaciones del fiscal jefe señala que “los recurrentes llevan razón”. Critica en este apartado la medida de restringir el acceso al salón de pleno a solo 70 diputados, partiendo de la doctrina constitucional que incluye en el núcleo de la función representativa de los parlamentarios la potestad legislativa y de control de la acción de Gobierno, de modo que una quiebra de la legalidad parlamentaria que lleve a su restricción indebida puede comportar la vulneración del art. 23.2 CE; con cita de las SSTC 139/2017, FJ 4.c); 96/2019, de 15 de julio, FJ 9 y 168/2021, de 5 de octubre; así como su conexión con el derecho de los ciudadanos del art. 23.1 CE (con cita de la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5). Así, afirma el escrito de alegaciones que es patente “la incompatibilidad entre la situación acreditada en el pleno de 1 de octubre de 2020 en la Asamblea de Madrid y el contenido textual de las normas legales y reglamentarias que rigen el estatuto” de sus diputados, entre las cuales destaca los arts. 16.1 RAM (derecho de éstos a asistir, con voz y voto, a las sesiones del pleno y de las comisiones de las que formen parte) y 25 RAM (deber de los diputados de asistir a dichas sesiones) RAM y el 119.3 RAM (carácter personal e indelegable del voto).

Aunque la causa de la medida haya sido la situación provocada por la pandemia del Covid19, y la restricción de acceso persiguiera un fin constitucionalmente legítimo, esa medida atentaba contra el derecho a la igualdad que garantiza el art. 23 CE, teniendo en cuenta la importancia dada por la doctrina constitucional al carácter personal del voto salvo razones de fuerza mayor (con cita de la STC 45/2019, de 27 de marzo, FJ 4 que se remite a la anterior STC

19/2019), y la regla también general de la presencialidad salvo circunstancias excepcionales, los cuales viene a entender que no concurrían aquí.

Cita luego el escrito la STC 168/2021, que conoció de la adopción de otra medida para la prevención de la pandemia, en este caso en el Congreso de los Diputados (la suspensión del cómputo de plazos de determinadas iniciativas parlamentarias y actuaciones administrativas de la Cámara), y que otorgó el amparo a los diputados recurrentes por lesión de su derecho de participación política (art. 23 CE). Compara los hechos de ambos casos y aunque reconoce diferencias entre ambos, porque la restricción del aforo constituye un “alivio” ante una previa suspensión de actividad, sin embargo considera que adolece del mismo defecto de haber sido adoptada en sin límite temporal alguno (fue un acuerdo de la mesa de la Asamblea de 9 de junio de 2020, que se prolongó a las sesiones de 20 de junio y sucesivas) y sin ofrecer medidas alternativas menos gravosas, supeditándolo a la propia decisión de la mesa de alzar aquella suspensión. Reprocha al presidente de la Asamblea que no introdujera cambios pese a que en la Junta de Portavoces del 29 de septiembre él mismo propuso la celebración de votaciones telemáticas, lo que apoyaba la mayor parte de los grupos, aunque reconoce el escrito que ello no resolvía el tema de la presencialidad. Se refiere a continuación al acuerdo de la mesa de la Asamblea de 6 de octubre de 2020, que días después de la sesión plenaria del día 1 de octubre habilitó para las siguientes sesiones un mecanismo de voto presencial por turnos, aparte de generalizar el voto telemático, lo que a su parecer significa que sí existían medidas menos gravosas. El mismo fiscal jefe añade otras alternativas: “como celebrar las sesiones en un espacio físico más amplio que permitiera la presencia en condiciones de distancia de seguridad, tampoco parecen descartables a priori y no fueron exploradas”.

Concluye este punto diciendo que “la privación del derecho de participar en los debates y la votación del pleno celebrado el 1 de octubre de 2020, objeto del presente procedimiento, constituyó una vulneración del derecho fundamental de representación política de los diez demandantes afectados por dicha restricción”.

(iii) “Quorum” en las votaciones del proyecto de ley: el último bloque de argumentación jurídica del escrito de alegaciones del fiscal jefe ante este Tribunal se dedica a la queja de la demanda que alega la vulneración del derecho de los recurrentes (art. 23 CE), por una falta de quórum en las dos ocasiones que se aprobó el Proyecto de Ley 1/20 en la sesión del 1 de octubre de 2020. Luego de hacer resumen de la demanda en este punto, y de precisar que la

lesión del derecho generada por la imposibilidad de participar en el debate y votación afectó solo a aquellos “a quienes en efecto se impidió estar presentes”, matiza sin embargo que el hecho de que se haya aprobado el proyecto supone que la lesión del derecho fundamental, “alcanzaría también, precisamente, a los diputados presentes en la sesión plenaria”. Esto último porque, sigue razonando, si no se hubiera votado sino aplazado al siguiente pleno, donde ya entraron a regir nuevas reglas de votación (acuerdo de la mesa de 6 de octubre), los recurrentes habrían podido votar; pero sino porque para su aprobación aquel día 1 de octubre, la ausencia de parte de la cámara “habría sido determinante de ese resultado viciado” donde se les impidió manifestar su voluntad.

Dice el escrito de alegaciones que aceptando *a priori* como suficiente la respuesta de la Secretaria General al presidente de que sí había cuórum en virtud de la presunción favorable del art. 118.2 RAM, esto debió ser revisado en el acto cuando, efectuada la votación, se constató una “cifra de parlamentarios presentes ostensiblemente inferior a la mayoría de la Cámara, debió realizarse una “comprobación igualmente efectiva del quorum” o en su caso a la aplicación del “apartado 3 del mismo art. 118.3 del Reglamento” [*rectius*: al art. 118.3 RAM, que habla de una suspensión hasta por dos horas o el traslado de la votación a la sesión siguiente, si no se pudiera verificar el cuórum]. Con relación a las observaciones efectuadas en el acuerdo de la mesa de la Cámara del 26 de octubre de 2020, que refiere actitud obstruccionista de algunos parlamentarios durante aquella sesión, entiende el escrito de alegaciones que al margen de si son o no sancionables esas conductas, ello no justifica “excluir la aplicación de las normas reglamentarias” sobre el cuórum para votación y su control. El propio presidente de la Asamblea, insiste el escrito del fiscal jefe, mostró sus dudas sobre la validez de la votación matutina horas después, pero en vez de aplazar la votación tras constar que “vuelve a no haber quorum”, la repitió y declaró aprobada por segunda vez la ley. Y ello, “aparte de que la repetición *sorpresiva* de la votación no se ajustaba a dicha normativa reglamentaria (arts. 106 y 127 del Reglamento de la Asamblea) que rige la ordenación de los debates del pleno y el sistema de votación”.

La conclusión del escrito es que “el modo palmariamente irregular en que se llevó a cabo la votación del proyecto de Ley (...) vulneró materialmente el *ius in officium* de todos los diputados de la Asamblea Legislativa -al menos de todos los que no votaron a favor-, y por tanto (...) procede declarar que lesionó el derecho de representación política de todos los recurrentes”, art. 23.2 CE en conexión con el art. 23.1 CE.

e) “Alcance de la estimación”: como consecuencias de la estimación de la demanda de amparo, sostiene el fiscal jefe ante este Tribunal que debe acordarse la nulidad del acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020, si no se apreciare el óbice procesal opuesto por dicha parte procesal; en todo caso procedería la nulidad de las votaciones efectuadas sobre el proyecto de Ley 1/20 en la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020. Esto último, reflexiona la fiscalía, si no se acordase nada más podría suponer que “el ordenamiento jurídico cuenta con una ley en vigor que no ha sido aprobada por el órgano legislativo competente”; sin embargo, no sería correcto el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) sobre la ley 1/2020 aprobada, porque evidentemente ésta “no es la ‘ley aplicada’ que vulneró tales derechos fundamentales, sino precisamente el fruto de su lesión”. En definitiva, no debe declararse la nulidad, como pide la demanda, de “los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico”.

13. Por diligencia de la Secretaría de Justicia de 1 de abril de 2022, se hizo constar haberse recibido los escritos de alegaciones del ministerio fiscal, de los letrados de la Asamblea de Madrid y de la procuradora de la parte recurrente, “quedando el presente recurso de amparo pendiente para deliberación cuando por turno corresponda”. Asimismo, en la diligencia “se hace constar que mediante escrito presentado en fecha 28 de octubre de 2021 por la Procuradora Sra. Briones Torralba, se solicitó ‘la acumulación de procesos con objetos conexos’ ”.

14. Con fecha 11 de marzo de 2026 el Pleno de este Tribunal ha dictado la STC 22/2026, en estimación del recurso de amparo avocado núm. 5996-2021 que se interpuso por un grupo de diputados del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid, contra el acuerdo de la mesa de la Cámara acordando la tramitación en lectura única ante el pleno, de una proposición de ley para la modificación de la ley autonómica 8/2015, de Radiotelevisión Madrid.

15. Mediante providencia de fecha 30 de junio de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 de julio de 2026.

Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes

a) El presente recurso de amparo se ha interpuesto por el Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, y por los veinte diputados que pertenecían a dicho grupo en la XI Legislatura y, en concreto, a la fecha de interposición de la demanda, actuando don Pablo Gómez Perpinyà como portavoz del grupo pero también en su propia defensa, alegando los recurrentes la vulneración de su derecho fundamental al ejercicio de cargo público representativo en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE).

Como se ha hecho resumen en el antecedente 3 de esta sentencia, los actos parlamentarios sin valor de ley (art. 42 LOTC) impugnados en este recurso son, según la demanda: a) el acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid, de 22 de septiembre de 2020, que dio su conformidad a la propuesta de la mesa de la Cámara de proponer al Pleno la tramitación del proyecto de Ley 1/20 por el que se modificaba la Ley 9/2001 de 17 de julio del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, por el procedimiento de lectura única; b) la aprobación de que se siguiera dicha tramitación especial para el Proyecto de Ley 1/20, en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020; c) la aprobación del referido proyecto de ley, por dos veces, mediante sendas votaciones realizadas a distintas horas de la misma sesión plenaria; d) la proclamación por el presidente de la Cámara de haberse aprobado el proyecto de Ley 1/2020 (“acto de aprobación del proyecto de ley”, lo denomina el escrito de demanda), tras la segunda votación realizada en la indicada sesión plenaria.

Con arreglo a los motivos detallados en la demanda y que se han recogido en aquel antecedente 3 los recurrentes consideran que la decisión del pleno de que el Proyecto de Ley 1/20 se tramitara por el cauce del procedimiento en lectura única previsto en el art. 167 RAM; el haberse realizado a continuación una primera votación del proyecto sin la posibilidad de participación de todos los diputados del grupo parlamentario recurrente, por un acuerdo previo de la mesa que limitaba el acceso a un número de diputados fijado en función de su nivel de representatividad, y luego el ser aprobado el proyecto sin reunirse a su juicio el quórum necesario, comportó la restricción indebida del núcleo (*ius in officium*) de su función representativa (art. 23.2 CE), con repercusión también para los ciudadanos de la Comunidad de Madrid (art. 23.1 CE). Vulneraciones reiteradas horas después cuando el presidente decidió

reabrir el trámite de votación de aquel proyecto de ley, produciéndose según alegan, los mismos incumplimientos del reglamento de la Cámara.

Lo pretendido por los recurrentes en su demanda de amparo, como igualmente se ha dejado constancia, es el reconocimiento de que los derechos fundamentales que alegan les han sido vulnerados; la nulidad de los actos impugnados, y también que “se resarza a los recurrentes” por esa vulneración, así como la “devolución de las potestades que conforman el núcleo del *ius in officium* de dichos recurrentes (...) [p]ermitiendo la tramitación de las normas con rango de Ley siguiendo el procedimiento establecido para ello”, lo que en su caso, si fuera de estimar la demanda, supondría que “tras el oportuno estudio del presente recurso, aplique el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mediante el cual se eleve al Pleno del tribunal la cuestión relativa a la constitucionalidad o no de la ley aprobada”.

b) Los letrados de la Asamblea de Madrid han actuado en la representación que legalmente ostentan de dicha institución aquí personada, solicitando con arreglo a los motivos que desglosan en su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC, la inadmisión de la totalidad del recurso por carencia de objeto y por falta de especial trascendencia constitucional; subsidiariamente la inadmisión de la queja referida a la impugnación del acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea, de 22 de septiembre de 2020, por extemporánea; y en defecto de lo anterior la desestimación de la demanda de amparo.

c) Por su parte, el fiscal jefe ante este Tribunal Constitucional ha formulado alegaciones en el mismo trámite del art. 52 LOTC, interesando, con arreglo a los motivos que ha tenido a bien defender, la inadmisión por extemporaneidad de la pretensión de anulación del citado acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020; y en cuanto al fondo la estimación del recurso, con nulidad del indicado acuerdo de la Junta de Portavoces si el óbice no prosperara, y en todo caso la nulidad del acto de aprobación del proyecto de Ley 1/20; y la del acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid, de 26 de octubre de 2020, que rechazó la solicitud de reconsideración formulada por tres grupos parlamentarios, entre ellos el aquí recurrente, contra las resoluciones anteriores.

2. Óbices a la admisibilidad del recurso

Los letrados de la Asamblea de Madrid plantean en su escrito de alegaciones que la demanda de amparo debe inadmitirse en su totalidad por dos motivos: el carecer de objeto deducible en un recurso de amparo parlamentario del art. 42 LOTC, y porque el recurso no ha acreditado la existencia del requisito de la especial trascendencia constitucional exigida por los arts. 49.1 y 50.1.b) LOTC. Asimismo, y con carácter subsidiario, dicha parte personada solicita la inadmisión de la queja contra el acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid, de 22 de septiembre de 2020, por extemporánea, pretensión ésta que también sustenta el fiscal jefe ante este Tribunal en su escrito de alegaciones.

Procede por tanto con carácter previo al examen de fondo del recurso dar respuesta a estos óbices procesales, que de ser ciertos serían insubsanables, sin que constituya impedimento para ese control el hallarnos en el trámite de sentencia, conforme a la reiterada doctrina constitucional que así lo autoriza, de oficio o a instancia de parte, por no resultar sanados aquéllos por la admisión a trámite del recurso (entre otras, SSTC 53/2024, de 8 de abril, FJ 2; 106/2025, de 12 de mayo, FJ 2; y 153/2025, de 6 de octubre, FJ 2 -así como las anteriores que en ellas se citan).

a) Sobre la falta de objeto deducible en esta vía de amparo (art. 42 LOTC): como se expuso en el antecedente 11, los letrados de la Asamblea de Madrid afirman, de un lado, que la mención hecha en la demanda a que “el acto recurrido se perfeccionó en la sesión plenaria de la XI Legislatura de la Asamblea de Madrid, celebrada el 1 de octubre de 2020” contradice lo dispuesto en el art. 49.1 LOTC, en cuanto a la necesidad de “un planteamiento claro y preciso de la pretensión de legalidad constitucional deducida”. De otro lado, consideran que en realidad lo que se pretende con este recurso de amparo, al aludir al acto aprobatorio del presidente de la Cámara, es la impugnación de la ley misma que resultó aprobada. Sostienen que “los vicios de procedimiento en la elaboración de las leyes (...) no se pueden combatir a través del recurso de amparo”, con cita de las SSTC 99/1987, FJ 3.1.a) y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4, y que la petición final de la demanda de que se plantee una cuestión interna de inconstitucionalidad respecto de la Ley 1/2020 oculta la “verdadera finalidad del recurso (...) la impugnación de la ley”.

Alegada en estos términos la causa de inadmisibilidad debe ser desestimada, salvo en un aspecto que ahora se dirá, con arreglo a las siguientes razones:

(i) Como se ha resumido en el citado antecedente 3 y en el fundamento jurídico anterior de esta sentencia, no es correcto decir que el escrito de demanda omite la determinación de su objeto, pues al margen de esa frase seleccionada por los letrados de la Asamblea, es lo cierto que dicho escrito iniciador especifica tanto el acto anterior a la sesión plenaria del 1 de octubre de 2022 (el acuerdo de la Junta de Portavoces del 22 de septiembre de 2020), como las decisiones adoptadas durante dicho pleno con relación al Proyecto de Ley 1/20 que se consideran vulneradoras de los derechos fundamentales del art. 23 CE de los recurrentes, así como el acto aprobatorio de la ley por el presidente de la Cámara.

Únicamente incurre en una inconcreción objetiva la petición por la demanda de que se declare en sentencia la nulidad de “todos los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico”. En este punto, solo aquí, debe darse la razón a los representantes de la Asamblea, pues al margen de cuales sean los trámites previstos en el Reglamento de la Cámara una vez que el pleno de ésta aprueba un proyecto de ley, constituye carga de la parte demandante de amparo concretar, con respeto al art. 49.1 LOTC, cuáles serían las actuaciones de los órganos de la Cámara o de su presidente, que vulneran sus derechos fundamentales y de qué modo se habría producido dicha lesión. En consecuencia, queda fuera del debate de fondo de este recurso la pretensión de que se anulen todos los actos posteriores tras la aprobación por el presidente del Proyecto de Ley 1/20, “que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico”.

(ii) No puede compartirse la tesis de los letrados de la Asamblea de Madrid, de que lo pretendido realmente por la demanda sea la impugnación de la Ley 1/2020, tras haber sido aprobada en la citada sesión plenaria de 1 de octubre de 2020. Los recurrentes de hecho aclaran, y así se puede leer en el antecedente 3, que no pretenden impugnar la ley sino solo los actos del procedimiento legislativo que condujeron a su aprobación por el pleno de la Cámara.

Cuestión distinta a lo que es la configuración estricta de su objeto, es que en el apartado de la justificación del petitum y en el suplico de la demanda se haya pedido que, en caso de estimarse ésta por las situaciones acontecidas durante la votación del proyecto de ley, que se denuncian como vulneradoras de los derechos fundamentales del grupo parlamentario y de los diputados recurrentes, este Tribunal, como medida para el restablecimiento de tales derechos, plantee una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) sobre la Ley 1/2020, de 8

de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

Tal petición de efectos de la estimación del recurso, sobre la que nos pronunciaremos en el último fundamento jurídico de esta sentencia, no determina las actuaciones parlamentarias impugnadas en la demanda ni la razón que las fundamenta, verdadero objeto del recurso ex art. 49.1 LOTC. No puede por ello desnaturalizarse dicho objeto convirtiéndolo en algo que no es, un recurso de amparo contra la Ley 1/2020. Si así se hubiera deducido y no es el caso, ciertamente no podría enjuiciarse semejante pretensión a través de un proceso constitucional de amparo, ni siquiera aquí mediante el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 55.2 LOTC porque, como atinadamente señala el fiscal jefe en su escrito de alegaciones: “evidentemente la Ley 1/2020 de reforma de la Ley del Suelo de Madrid no es la ‘ley aplicada’ que vulneró tales derechos fundamentales, sino precisamente el fruto de su lesión”. Así también lo hemos dicho recientemente, ante una petición similar con relación a otra ley, en la STC 22/2026, de 11 de marzo, FJ 2, (i).

(iii) Finalmente en cuanto a este punto, dicen los letrados de la Asamblea de Madrid que si bien los vicios de procedimiento en la elaboración de las leyes pueden incurrir en inconstitucionalidad (cuando alteran de modo sustancial la voluntad de la cámara), tales vicios “no se pueden residenciar [impugnar] a través del cauce del recurso de amparo”, y citan en su apoyo las SSTC 99/1987, FJ 1.a) y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4.

Pues bien: basta para enervar esta afirmación la sola cita de las sentencias de este Tribunal dictadas en recursos de amparo donde se alegaron vulneraciones del *ius in officium* de los parlamentarios allí recurrentes, causadas por vicios del procedimiento legislativo al haberse acudido (o dejado de acudir) al especial de lectura única, sentencias que desde luego no han dicho nada parecido a la falta de idoneidad del recurso de amparo para el examen de tales vulneraciones (SSTC 27/2000, de 31 de enero; 139/2017, de 29 de noviembre; 96/2019, de 15 de julio; 110/2019, de 2 de octubre; y 22/2026, de 11 de marzo).

Además, las dos sentencias y fundamentos jurídicos que cita el escrito de alegaciones no dicen lo que éste afirma: ambas sentencias resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad - no procesos de amparo- en las que se habla de la posibilidad de control por este Tribunal de las infracciones al procedimiento legislativo previsto en los reglamentos parlamentarios, afirmando

positivamente tal control cuando se constata ese incumplimiento o infracción y además que su consecuencia sea alterar “de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras” [STC 204/2011, FJ 4, con cita, entre otras, de la STC 99/1987, FJ 1.a)].

Esta doctrina en nada impide la protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios afectados en un procedimiento legislativo concreto, a través del recurso de amparo del art. 42 LOTC.

b) Sobre la falta de especial trascendencia constitucional del recurso: como segundo óbice procesal con incidencia en la totalidad de la demanda de amparo, se alega por los letrados de la Asamblea de Madrid que “no concurre la necesaria trascendencia constitucional del recurso”, porque no todos los amparos parlamentarios la tienen por el mero hecho de serlo, y porque no puede equipararse especial trascendencia con la titularidad de facultades (derechos) parlamentarios incluso si forman parte del núcleo de la función representativa de los recurrentes.

Así formalizado, el óbice por fuerza debe seguir igual suerte desestimatoria:

(i) Primero, con arreglo a la reiterada doctrina constitucional que cataloga a la especial trascendencia del recurso de amparo de los arts. 49.1 y 50.1.b) LOTC como un requisito para la admisión a trámite de la demanda, no para su estimación, lo cual implica que llegados a la fase de sentencia no cabe ya verificar su control [entre otras, SSTC 136/2017, de 27 de noviembre, FJ 2; 80/2020, de 15 de julio, FJ 2.c); 69/2025, de 24 de marzo, FJ 1.c); y 100/2025, de 28 de abril, FJ 2.a)]; obviamente con la excepción de que se hubiere producido un error manifiesto y la demanda careciera de toda justificación del requisito, lo que no es desde luego el caso.

(ii) También la doctrina constitucional consolidada recuerda que la decisión última en cuanto a apreciar si el recurso está dotado de la especial trascendencia constitucional exigida por nuestra Ley Orgánica reguladora en los dos preceptos citados, con arreglo al listado de causas enunciado en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, corresponde exclusivamente a este Tribunal [últimamente, SSTC 1/2026, de 12 de enero, FJ 2.a); 22/2026, FJ 1.c); y 24/2026, de 12 de marzo, FJ 2.b), y las que en ellas se citan], sin que nada de lo alegado por los letrados de la Asamblea de Madrid lleve a una revisión del juicio positivo de este Tribunal acerca de la concurrencia material de este requisito del recurso. Así se plasmó en la providencia de admisión

a trámite del presente recurso, en la que indicamos (antecedente 7) que: “el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2, a)] y el asunto suscitado trasciende el caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]”.

Los dos problemas constitucionales que se plantearon en el apartado de la especial trascendencia constitucional de la demanda, los cuales -más allá de algunas frases conectadas con el fondo- resultaban extrapolables a otros recursos de amparo parlamentarios y por ello determinaron la admisión a trámite de la demanda, fueron: (i) en primer lugar, el de la incidencia que tiene para el ejercicio de los derechos fundamentales del art. 23 CE de los diputados de un parlamento, la previsión en el reglamento de la cámara (como sucedía con el art. 167.2 RAM a la fecha de los hechos) de un procedimiento de lectura única para la tramitación de proyectos de ley, sin la posibilidad de formular enmiendas por los grupos de la Cámara, en especial los de la oposición; y (ii) el segundo problema, si se produce o no la vulneración de los derechos fundamentales del art. 23 CE por una medida de restricción en el número de parlamentarios que pueden acceder al salón de plenos para ejercitar sus derechos a participar en los debates y votación de una iniciativa legislativa, justificada dicha restricción en razones extraordinarias como fue la situación provocada por el estallido y expansión de la pandemia del Covid-19.

Que sobre ambas cuestiones ya se haya fijado doctrina reciente por el Pleno de este Tribunal, lo que trae consigo es su aplicación al caso en los términos que luego se expondrán en el posterior fundamento jurídico 4.

c) Extemporaneidad de la impugnación en la demanda de amparo del acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020:

Finalmente, ya no con repercusión en todo el recurso sino sobre una de sus quejas, tanto los letrados de la Asamblea de Madrid como el fiscal jefe ante este Tribunal, oponen en sus escritos de alegaciones que la impugnación por los recurrentes del acuerdo de la Junta de Portavoces de la Cámara de 22 de septiembre de 2020, se ha deducido extemporáneamente y debe por ello inadmitirse, por haber superado el plazo de tres meses que señala el art. 42 LOTC contados desde la firmeza del acto, atendida la fecha de interposición de la demanda (el 4 de enero de 2021). Para los primeros (los letrados de la Asamblea), ese óbice no puede ser sanado

con la afirmación de que tal acto se perfeccionó en la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020, porque los actos previos o preparatorios a un pleno no alcanzan su firmeza en éste. Tampoco cabe posponer la fecha inicial de cómputo a un acto distinto como fue el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 28 de septiembre que rechazó el escrito de reconsideración presentado por tres grupos parlamentarios -entre ellos el aquí recurrente- contra lo sucedido en aquella sesión plenaria: tal reconsideración no cabía y resultaba manifiestamente inadecuado así para ampliar el plazo para traer en amparo el acuerdo de 22 de septiembre de 2020.

Para el segundo (el fiscal jefe) concurre también la extemporaneidad de esta concreta impugnación porque lo que hizo el grupo parlamentario recurrente, tras serle notificado el mencionado acuerdo del 22 de septiembre de 2020 de la Junta de Portavoces, no fue impugnar este sino el anterior acuerdo de la mesa de la Asamblea de 7 de septiembre de 2020 (que había aceptado elevar al pleno la propuesta de tramitación del Proyecto de Ley 1/20 por el cauce de lectura única). Además, el Reglamento de la Cámara no contempla un recurso para impugnar ante la Junta de Portavoces sus propios acuerdos.

La causa de inadmisión debe ser estimada. Ciertamente, debe considerarse que el acuerdo de la Junta de Portavoces del 22 de septiembre de 2020 devino firme ex art. 42 LOTC el mismo día de su adopción, pues en dicho órgano tienen representación todos los grupos parlamentarios de la Asamblea y por tanto el grupo aquí recurrente tuvo conocimiento ese mismo día de su contenido. A falta de una solicitud de reconsideración o de otra clase en el reglamento de la Cámara que hubiera podido agotar una vía de revisión interna, extendiendo esta última, la consecuencia es que la parte tenía la carga de promover demanda de amparo respecto de ese acto en el plazo de tres meses contado desde esa fecha, que fue el de su firmeza, y no de otra fecha posterior, puesto que no se tratan de personas ajenas a la Cámara que hubieran necesitado de una notificación posterior para su conocimiento [STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 2.a].

Desde esta perspectiva, resulta innecesaria la referencia que traen los escritos de alegaciones de los letrados de la Asamblea y de la fiscalía a actos jurídicos distintos del que aquí nos ocupa, porque ninguno de ellos modulaba o condicionaba el cómputo del plazo aplicable a éste (el acuerdo de 22 de septiembre de 2020). Los dos que se citan, además, ni siquiera han sido impugnados expresamente en la demanda.

3. Consideraciones previas al examen de fondo y orden de enjuiciamiento de las quejas

3.1.- Delimitación del fondo:

En el anterior fundamento jurídico 1 se ha hecho resumen de cuáles son las pretensiones de las partes formuladas en sus respectivos escritos procesales, y en particular de la demanda. De acuerdo con dicho escrito, el objeto de este recurso de amparo abarcaba en principio: (i) la resolución de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 de la Asamblea de Madrid, que apoya la propuesta de la mesa de la Cámara de elevar al Pleno el Proyecto de Ley 1/20 para su tramitación por el procedimiento de lectura única; (ii) las tres votaciones efectuadas en relación con dicho Proyecto de Ley 1/20 en la sesión Plenaria del 1 de octubre de 2020, y (iii) la proclamación por el presidente de la Cámara, de que quedaba aprobado el proyecto de ley en aquella sesión, tras la última votación.

Ahora bien, a resultas de la estimación de dos óbices planteados por los letrados de la Asamblea de Madrid y del Ministerio Fiscal, conforme a los motivos expuestos en el fundamento jurídico anterior, queda excluido de nuestro examen el mencionado acuerdo de la Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020, así como la pretensión del suplico de la demanda de que se anulen “todos los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico”.

3.2.- Incidencia de la STC 29/2024, de 28 de febrero, sobre el objeto de este proceso de amparo:

a) La STC 29/2024, de 28 de febrero, del Pleno de este Tribunal, resolvió el recurso de inconstitucionalidad núm. 231-2021, promovido por cincuenta y ocho senadores del Grupo Parlamentario Socialista en el Senado, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 1/2020, de 8 de octubre, “por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística”, declarando extinguido su objeto de manera sobrevenida.

Tal y como se indica en el FJ 1 de dicha STC 29/2024, a través de esta vía los senadores recurrentes instaban “la declaración de inconstitucionalidad de dicha Ley por la concurrencia de vicios de inconstitucionalidad formal asociados a la limitación de la potestad de enmienda que deriva del recurso al procedimiento de lectura única del art. 167.2 RAM y a la insuficiencia del quorum en la votación destinada a aprobar la Ley. Ambas circunstancias habrían derivado en la

lesión de los arts. 1.1, 9.3 y 23.2 CE”. Así planteado, era sin duda posible que el enjuiciamiento de fondo, en especial sobre esta última queja de la demanda, hubiera condicionado la decisión que ahora nos corresponde adoptar sobre el presente recurso de amparo.

Sin embargo, como a su vez se razona en el FJ 2 de nuestra misma sentencia, una vez constatado que con posterioridad a la interposición del recurso de inconstitucionalidad fue publicada en el “Boletín Oficial del Estado” del 21 de marzo de 2023, la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid, cuya disposición derogatoria 2, (i), derogó justamente aquella Ley 1/2020, de 8 de octubre, el Pleno del Tribunal el Pleno del Tribunal acordó declarar la pérdida de objeto por este motivo.

En consecuencia, al limitarnos a verificar que se daban los presupuestos para declarar dicha pérdida de objeto, no se dirimió si se produjo o no la vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE de los diputados de la Asamblea de Madrid, por mor de las votaciones del Proyecto de Ley 1/20 acaecidas en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020.

No perdió de vista sin embargo el Pleno que, junto con la promoción del referido recurso de inconstitucionalidad se encontraban también interpuestos tres recursos de amparo, entre ellos el que ahora nos concierne, en los que se denunciaba esa vulneración constitucional (art. 23.2 CE) causada en el mismo procedimiento legislativo. Tal circunstancia nos llevó a dejar hecha la siguiente prevención, en ese FJ 2 de la STC 29/2024: “Este mismo objeto es el que ha sido planteado en tres recursos de amparo, los núm. 27-2021, 29-2021 y 31-2021, interpuestos, respectivamente, por diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Más Madrid, del Grupo Parlamentario Unidas Podemos-Izquierda Unida-Madrid en Pie, y del Grupo Parlamentario Socialista, todos de la Asamblea de Madrid, por lo que la vulneración del derecho fundamental afectado por la actuación de los órganos de la Asamblea de Madrid será, en su caso, restituida en aquellos procesos, especialmente diseñados para la tutela de los derechos y libertades fundamentales, también en la tramitación legislativa a través del art. 42 LOTC”.

3.3.- Orden de enjuiciamiento de las quejas:

Efectuadas las consideraciones que preceden, solo resta por referirnos al orden de enjuiciamiento de las quejas de la demanda. De lo alegado y pedido en dicho escrito resulta que

los recurrentes achacan, por diversos motivos, la vulneración de sus derechos fundamentales (arts. 23.2 CE en relación con el art. 23.1 CE) a tres actos de votación sobre el Proyecto de Ley 1/2020, independiente el primero de los otros dos siguientes, y todos ellos celebrados en la sesión plenaria de la Asamblea de Madrid de 1 de octubre de 2020. En concreto se tratan de: (i) la votación por la que se acordó que dicho proyecto de ley se tramitara por el cauce del procedimiento de lectura única del art. 167 RAM; (ii) la votación del proyecto de ley durante la mañana de ese día, con el anuncio del presidente de la Cámara de haber sido aprobado por la mayoría; y (iii) una segunda votación de ese mismo proyecto de ley, por la tarde, tras la cual el presidente de la Asamblea proclamó de nuevo su aprobación.

Este mismo orden, lógico y cronológico de las actuaciones parlamentarias, es el que observaremos a continuación para el enjuiciamiento de las vulneraciones que la demanda anuda a cada una, en el entendido de que la estimación de la primera de las quejas haría innecesario el examen de las siguientes y así sucesivamente.

4. Resolución del recurso. Examen de la primera queja. Estimación. Aplicación de la doctrina fijada por la STC 22/2026, de 11 de marzo

El escrito de demanda impugna la primera de las tres votaciones realizadas respecto del Proyecto de Ley 1/20, cuyo resultado fue aprobar la tramitación del mismo por el procedimiento de lectura única. Los motivos de impugnación por lesionar los derechos fundamentales del art. 23.2 CE de los recurrentes, son dos: la supresión del trámite de enmiendas en aplicación del art. 167.2 RAM, y la falta de concurrencia de los supuestos del art. 167.1 RAM para que se pudiera acudir a esta vía especial. Aunque ambas cuestiones se resuelven simultáneamente en el mismo acto de votación, para dar una respuesta correcta a esa doble queja debemos invertir el orden que propone la demanda para su examen, ya que la supresión del derecho de enmienda no venía establecida con carácter general por el Reglamento de la Cámara sino solo para el procedimiento de lectura única (a la fecha de los hechos), por lo que tal efecto no tendría que haber operado si fuera inadecuado el cauce mismo elegido, y es eso lo primero que debe resolverse.

a) Queja de la demanda sobre la falta de concurrencia de los supuestos para acudir al cauce de lectura única:

Se aduce en la demanda en primer lugar que el Proyecto de Ley 1/20 no ofrecía encaje en ninguno de los dos supuestos que define el art. 167.1 RAM para acudir a este procedimiento; esto es: cuando “la naturaleza del proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita”. Centrándose la demanda en la ausencia del segundo de esos supuestos, se dice que “el objeto de la norma es la legislación urbanística”, que “implica altos conocimientos de derecho Administrativo”, “sólo al alcance de los expertos de la materia”, “que implica variaciones específicas del procedimiento administrativo” y remisiones a normas autonómicas y estatales; y se insiste en la extensión cuantitativa de la reforma proyectada porque afectaba a 14 artículos y una disposición adicional. Se objeta además que la mesa aceptara elevar al Pleno la propuesta de que el proyecto de ley se tramitase por esta vía especial, cuando no se accedió a ello en noviembre de 2019 con un proyecto de ley presentado por el grupo parlamentario recurrente. Esta argumentación es compartida por el fiscal jefe ante este Tribunal, pero rechazada por los letrados de la Asamblea de Madrid quienes alegan que no carece el Proyecto de Ley 1/20 de la simplicidad exigida por el mero hecho de que verse sobre materia urbanística, recordando la flexibilidad que otorga la doctrina constitucional al empleo de este cauce; y que la ausencia de consenso no es suficiente para la exclusión de esta vía.

Así expuesto, la aplicación de la doctrina constitucional pertinente ha de conducir a la desestimación de la queja. Dejando a un lado la referencia que se hace al distinto tratamiento dado por la mesa de la Asamblea el 7 de septiembre de 2020 al proyecto de ley 1/20, respecto de otro proyecto distinto presentado por el grupo recurrente el año anterior, acuerdos ambos que a todos los efectos quedan fuera del objeto aquí controvertido, es lo cierto que:

-- De un lado, hemos dicho que ante una queja de falta de concurrencia de los supuestos contemplados en un reglamento parlamentario para la tramitación de un proyecto o proposición de ley por la vía de lectura única (los cuales por cierto son similares a los enunciados en el art. 167 RAM), “este Tribunal sólo puede realizar un control negativo, pues no le es dado reemplazar la voluntad de la Mesa de las Cortes al proponer la tramitación por el procedimiento de lectura única, ni la del Pleno que debe aprobarlo, [por lo que] debemos rechazar las vulneraciones alegadas” [STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10. En el mismo sentido, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3.c); 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 7; y 22/2026, FJ 2, (ii)].

-- De otro lado, porque la misma doctrina constitucional, en respeto al principio de autonomía parlamentaria, concede en efecto un amplio margen de maniobra en este caso al Pleno de la cámara para decidir si el proyecto o proposición de ley permite su tramitación por esta vía, negando cualquier límite cuantitativo o cualitativo. En palabras de la STC 139/2017, FJ 7 (que cita otras anteriores): “En cuanto a la delimitación de los concretos supuestos habilitantes del procedimiento en lectura única, hemos señalado que ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje [SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y el ATC 9/2012, de 13 de enero]”.

-- Y, en tercer lugar, porque la tesis de los recurrentes se limita a señalar la extensión y complejidad jurídica de las normas proyectadas, y este segundo aspecto podría haber sido atendible, quizá, de haberse tratado de una legislación inédita en la materia que regula. Pero es que no fue así, puesto que la mera lectura de cotejo entre los dos textos normativos, el del proyecto de Ley 1/20 (posterior Ley 1/2020, de 8 de octubre) con el de la Ley 9/2001, de 17 de julio, evidencia que no se trataba en modo alguno de un régimen urbanístico nuevo, sino de una serie de ajustes puntuales en la normativa ya existente, cuya principal novedad consistía en la introducción de la “declaración responsable urbanística” (art. 151) con el fin de simplificar el trámite de autorización, teniendo la mayor parte de los preceptos una redacción idéntica o similar.

No logran levantar en definitiva los recurrentes la carga, que solo a ellos corresponde, de acreditar por qué razones concretas los diez diputados que el grupo parlamentario recurrente había seleccionado para acudir a la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020, no estaban en condiciones de someterse a un debate de totalidad sobre dicho proyecto de ley (en eso consiste, en esencia, el procedimiento de lectura única) para poder fijar su posición sobre el mismo y, consecuentemente, emitir su voto (ello al margen de que no pudieran formular enmiendas, cuestión que trataremos a continuación).

El que aquel proyecto de ley, por lo demás, no concitara el consenso de los diputados de la Cámara, tampoco es causa invalidante de la vía elegida.

c) Queja de la demanda sobre la supresión del trámite de enmiendas:

Diferente suerte ha de merecer la otra impugnación de los recurrentes a la votación para tramitar el proyecto de Ley 1/20 por lectura única, la que se alza contra la prohibición de formular enmiendas a aquel Proyecto de Ley 1/20, debiendo adelantarse que la misma será estimada.

No resulta discutido por ninguna de las partes que, en aplicación de lo dispuesto en el art. 167.2 RAM en la dicción aplicable entonces, que era la del Reglamento aprobado por el Pleno de la Asamblea de Madrid el 7 de febrero de 2019 (y publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 45, del 22 de febrero del mismo mes y año), la decisión de seguir este procedimiento especial determinó la imposibilidad para el grupo parlamentario recurrente en la Cámara, de formular enmiendas al texto del proyecto.

El art. 167.2 RAM decía entonces: “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”. Dicho precepto resultó modificado por acuerdo del 19 de junio de 2025 del Pleno de la Asamblea (publicado en el BOE núm. 166, de 11 de julio de 2025) en el sentido de suprimir el inciso que impedía la presentación de enmiendas. Como observa al respecto nuestra reciente STC 22/2026, FJ 3, en su exposición de motivos el Pleno justificó ese cambio por “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”.

Pues bien: la misma STC 22/2026, de 11 de marzo, ha tenido la ocasión de resolver el problema que ahora se suscita, el de la supresión del derecho de enmiendas en el procedimiento de lectura única, precisamente con relación al art. 167.2 RAM que aquí nos ocupa (en su dicción de 2019). En dicha sentencia se otorgó el amparo a los diputados recurrentes -se trataba de otro proyecto de ley-, por vulneración de su derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), como resultado

de dicha supresión. Aunque entonces el acto impugnado era el acuerdo de la mesa de la Cámara que elevaba la propuesta al Pleno, y no la votación de este último, como aquí, los elementos esenciales de la doctrina fijada resultan trasladables al presente caso.

Así, tras hacer recordatorio en su FJ 4 de la doctrina constitucional sobre el derecho de acceso y desempeño de cargos públicos en general, y de los cargos representativos en particular (art. 23.2 CE), el tratarse de un derecho de configuración legal, identificando como núcleo de la función de los parlamentarios aquellos derechos y facultades que -desarrollados en los reglamentos de las correspondientes cámaras- guardan “relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno”, así como los límites infranqueables en su ejercicio para el legislador, los FFJJ 5 y 6 de la STC 22/2026 se refieren al derecho de enmienda de los parlamentarios y las consecuencias de su eliminación en iniciativas legislativas por el art. 167.2 RAM entonces vigente. Destacamos al respecto los siguientes párrafos de la sentencia:

(i) Acerca de la importancia del trámite de enmiendas, su integración en el *ius in officium* de la función legislativa del parlamentario y la prohibición salvo casos excepcionales de impedir su ejercicio (FJ 5):

“De acuerdo con nuestra doctrina, la potestad de enmienda es inherente a la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias, pues esta potestad, que es lo mismo que decir la capacidad de dictar leyes, no puede quedar inexorablemente reducida a una mera ratificación o veto del texto propuesto por el autor de la iniciativa legislativa. Si la potestad legislativa se viera reducida a esta facultad de ratificación o veto, el sujeto autor de la iniciativa legislativa no solo activaría el procedimiento legislativo delimitando su materia y objeto (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6), sino que, además, determinaría, sin otras posibles actuaciones de la Cámara, el contenido mismo de esa eventual norma futura. Semejante conclusión no solo se compadece mal con la denominación como “legislativa” de la potestad conferida a las Cámaras, sino también con la designación como “iniciativa” de la facultad reconocida a determinados órganos y sujetos para impulsar el procedimiento legislativo”.

(...) Esta funcionalidad del derecho de enmienda, como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite, mediante el debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara, pone de manifiesto que aquel derecho sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las Cámaras parlamentarias son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3). En efecto, el principio democrático exige que en el procedimiento legislativo la minoría pueda hacer propuestas y pronunciarse sobre las de la mayoría [SSTC 136/2011, FJ 5, o 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 c)], de modo que, si bien es cierto que la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general, como es propio del principio

democrático, a la mayoría, no es menos cierto, sin embargo, que aquella decisión, por exigirlo así la naturaleza democrática del procedimiento legislativo, no puede adoptarse sin la participación y sin haber oído antes a la minoría.

En este sentido, este tribunal tiene declarado que se puede alterar de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras en el procedimiento legislativo si “se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de la norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE)” (STC 136/2011, FJ 8).

(...) el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios que el citado derecho fundamental por sí mismo garantiza. Y ello porque el derecho de enmienda, en los términos que han quedado expuestos, se configura como uno de los instrumentos esenciales de la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras, de cuyo ejercicio es fruto la ley, máxima expresión de la voluntad popular que aquellas están llamadas a representar, a la vez que constituye un cauce al servicio de la función representativa propia del Parlamento”. [FJ 5.a)].

“(...) los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5). Así, para este tribunal se transgrede el derecho de participación política del artículo 23.2 CE cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo (STC 139/2017, FJ 6)” [FJ 5.b)].

“(...) Establecido lo anterior, no cabe descartar, sin embargo, que excepcionalmente puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, pero tal suspensión o privación únicamente serán admisibles cuando estén dotadas de fundamento constitucional o puedan resultar justificadas en atención a la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo, que conviertan en innecesario o superfluo el ejercicio del derecho de enmienda”. [FJ 5.c)].

Se citan como ejemplo de esas excepciones la STC 27/2000, atendida la “naturaleza negociada y paccionada de los proyectos de ley” a los que ahí se refería; y la 139/2017, FJ 6, cuando se precisa la unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios para activar la iniciativa o el procedimiento.

(ii) Situación generada por la aplicación literal del art. 167.2 RAM -en la dicción de 2019- (FJ 6) en la tramitación de una iniciativa legislativa:

“(…) la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única procedimiento que tal y como estaba regulado por el Reglamento de la Asamblea de Madrid comportaba el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas y sin que se justificase en el caso concreto en uno de los supuestos excepcionales que de acuerdo con nuestra doctrina lo podrían amparar-, supuso una interpretación de la legalidad parlamentaria que, conforme a lo que exigía la doctrina de este tribunal, afectó vulnerándolo al núcleo de la función representativa reconocido en el art. 23.2 CE y al principio democrático recogido en el art. 1.1 CE”.

(iii) A partir de esta constatación se declara la nulidad del acuerdo que había negado el derecho de enmienda, “por vulnerar el derecho de participación política del artículo 23.2 CE”, con otorgamiento del amparo; extendiendo esa nulidad “al acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid (...) por el que se acordó la tramitación directa de la proposición de ley y en lectura única”, tal y como hemos de hacer aquí respecto de la votación efectuada en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020 sobre el Proyecto de Ley 1/20.

Cabe advertir que la STC 22/2026 alcanzó esta decisión descartando la hipótesis de plantear antes una cuestión interna de inconstitucionalidad con relación a dicho art. 167.2 RAM, al entender que es posible hacer una interpretación conforme del precepto (FJ 6):

“Afirmado lo anterior, la posibilidad que abre la doctrina de este tribunal a que excepcionalmente sí puedan existir supuestos de supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, supone que cabe realizar una interpretación de conformidad con la Constitución del art. 167.2 del Reglamento de la Asamblea cuando dispone ‘el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas’, haciendo, por tanto, del todo improcedente la solicitud que se nos hace de que nos planteemos una cuestión de inconstitucionalidad sobre dicho precepto reglamentario.

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. (...)

El artículo 167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su redacción de 2019 ya derogada, no merece tacha de inconstitucionalidad pues ‘el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas’ -que ciertamente ha desaparecido en la redacción actualmente vigente del Reglamento-, sería posible cuando se dé uno de los supuestos excepcionales a los que se refiere nuestra doctrina y que permitirían que la mesa propusiese elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación de una proposición de ley por un procedimiento en lectura única que, en su redacción entonces vigente, excluía la presentación de enmiendas. La existencia de una interpretación conforme con los derechos fundamentales del precepto del

Reglamento de la Asamblea supone que la vulneración de aquellos no pueda ser imputada a tal precepto, sino a la concreta aplicación que del mismo han hecho, y en contra de tal interpretación conforme, los órganos de la Cámara. Es decir que el Reglamento no era necesariamente inconstitucional, por el hecho de no admitir el derecho de enmienda en los supuestos de tramitación del proyecto de ley por lectura única, dado que esta tramitación, sin enmiendas, era factible en supuesto de unanimidad. Supuesto que es notorio que no concurría en el caso enjuiciado, y por ello la resolución de la mesa fue manifiestamente inconstitucional”.

La aplicación de esta doctrina comporta que tampoco en este caso resulte necesario plantear la cuestión interna de inconstitucionalidad respecto de la disposición varias veces mencionada, para poder dictar sentencia.

5. Desestimación de otras quejas y efectos de la estimación parcial de la demanda

a) La estimación de la primera queja de la demanda de amparo releva de tener que examinar el resto de las vulneraciones constitucionales planteadas, en concreto las relativas a las dos votaciones del Proyecto de Ley 1/20 en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020.

b) Se desestima la pretensión de resarcimiento instada en el suplico, sea que se considere ésta (la demanda no lo precisa) como una indemnización económica, sea que se refiera a la repetición de las votaciones del Proyecto de Ley 1/20 para que los diputados recurrentes puedan ejercer su derecho a la participación política sin trabas.

c) Alcance subjetivo de la estimación de la demanda: el reconocimiento del derecho fundamental del art. 23.2 CE conculcado por el acto recurrido, se proyecta sobre todos los recurrentes: el grupo parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, que actúa con la legitimación que le otorga nuestra doctrina en los recursos de amparo del art. 42 LOTC [entre otras, SSTC 24/2020, de 13 de febrero, FJ 3; y 35/2022, de 9 de marzo, FJ 2.a)]; y los veinte diputados de dicho grupo, con independencia de que asistieran o no a la mencionada sesión plenaria, porque a todos ellos se les privó del derecho a poder presentar enmiendas al Proyecto de Ley 1/20, fuese a la totalidad o a su articulado (art. 141 y siguientes RAM, con carácter general, que no distingue si el diputado que firma la enmienda ha de acudir o no al Pleno).

Al haber concluido la XI legislatura de la Asamblea de Madrid en la que tuvieron lugar los hechos enjuiciados, no procede acordar ninguna otra medida de restitución del derecho

fundamental de los recurrentes, conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 35/2022, de 9 de marzo, FJ 6 y las que ahí se citan).

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 el Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, y a título individual por los diputados de dicho grupo don Pablo Gómez Perpinyà, doña Mónica García Gómez, doña Clara Ramas San Miguel, don Alejandro Sánchez Pérez, don Antonio Sánchez Domínguez, doña María Acín Carrera, doña Loreto Arenillas Gómez, doña Jazmín Beirak Ulanosky, don Emilio Delgado Orgaz, don Eduardo Fernández Rubiño, don Diego Figuera Álvarez, don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito, doña Raquel Huerta Bravo, don Hugo Martínez Abarca, don Jorge Moruno Danzi, don Alberto Oliver Gómez de la Vega, doña María Pastor Valdés, doña Alodia Pérez Muñoz, doña Tania Sánchez Melero y don Héctor Tejero Franco y, en consecuencia:

Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes al acceso a cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) con los efectos previstos en el FJ5.

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

Dada en Madrid, a ocho de julio de dos mil veintiséis.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL