

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**4067** *Sala Segunda. Sentencia 14/2025, de 27 de enero de 2025. Recurso de amparo 230-2022. Promovido por don Messod Maxo Benalal Bendrihem respecto de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears que le inadmitieron o rechazaron diversas peticiones. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo: resoluciones parlamentarias relativas a los derechos o facultades de un diputado no adscrito (STC 159/2019). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2025:14

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 230-2022, promovido por don Messod Maxo Benalal Bendrihem, representado por el procurador de los tribunales don Gonzalo Santos de Dios y defendido por él mismo, se solicita la anulación de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears con registro general de salida núm. 5028-2021 y 5029-2021, de 14 de octubre de 2021; 5325-2021, 5326-2021, 5327-2021 y 5333-2021, de 27 de octubre de 2021; 5923-2021 y 6026-2021, de 24 de noviembre de 2021; 6166-2021 y 6167-2021, de 9 de diciembre de 2021, y 6237-2021, de 15 de diciembre de 2021, que deniegan o inadmiten las peticiones o reconsideraciones formuladas por el recurrente, en relación con sus derechos o facultades como diputado no adscrito. Ha sido parte el Parlamento de las Illes Balears. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en este tribunal el día 12 de enero de 2022 por el procurador de los tribunales, don Gonzalo Santos de Dios, en nombre y representación de don Messod Maxo Benalal Bendrihem, diputado del Parlamento de las Illes Balears, que asume su propia defensa como colegiado del ICAM, se impugnan varios acuerdos de la mesa de la Cámara: (i) fechados el 14 de octubre de 2021 (registro general de salida 5028-2021 y 5029-2021), sobre participación en el Pleno y las comisiones del diputado no adscrito y ejercicio del derecho de los diputados a presentar y defender enmiendas parciales y textos legislativos; (ii) fechados el 27 de octubre de 2021 (registro general de salida 5325-2021, 5326-2021, 5327-2021 y 5333-2021), sobre medios materiales y económicos reconocidos al recurrente, entrega de copia de las carpetas de seguimiento de sesiones plenarias, permanencia en la comisión de estudio sobre planificación y gestión de recursos hídricos y sobre contenido de las sesiones plenarias; (iii) fechados el 24 de noviembre de 2021 (registro general de salida 5923-2021 y 6026-2021), sobre medios materiales reconocidos al recurrente y sobre la reconsideración de la inadmisión de una proposición no de ley acerca de la convergencia

entre el sector digital y el medio ambiente; (iv) fechados el 9 de diciembre de 2021 (registro general de salida 6166-2021 y 6167-2021), sobre reconsideración de la inadmisión de la proposición de ley del Síndic de Greuges, presentada por el recurrente, y sobre la inadmisión de la proposición no de ley en comisión sobre convergencia del sector digital y el medio ambiente; y (v) el fechado el 15 de diciembre de 2021 (registro general de salida 6237-2021), sobre medios materiales y económicos reconocidos al recurrente.

2. Los hechos relevantes para la resolución de los recursos de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

A) Don Messod Maxo Benalal Bendrihem vino ostentando ininterrumpidamente el cargo de diputado del Parlamento de las Illes Balears desde junio de 2019 (X Legislatura), hasta la fecha de interposición del recurso de amparo, tras haber concurrido a las elecciones en la candidatura del partido político Ciudadanos-Partido por la Ciudadanía. Tras la constitución de la Cámara autonómica, se integró en el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

B) El 25 de mayo de 2021 fue expulsado de ese partido político. En reunión extraordinaria celebrada el 10 de septiembre de 2021, y una vez firme la resolución de expulsión de la comisión de régimen disciplinario, el Grupo Parlamentario Ciudadanos acordó por mayoría absoluta de sus miembros expulsar al diputado señor Benalal Bendrihem del grupo parlamentario, en aplicación de lo previsto en el art. 27.1.b) del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears (en adelante, RPIB). El mismo día, el portavoz del grupo puso en conocimiento de la mesa del Parlamento dicha expulsión para que la mesa tomara todas las medidas administrativas y organizativas oportunas.

C) El 13 de septiembre de 2021 se remitió al recurrente el acuerdo de la mesa adoptado en la reunión de ese mismo día (registro general de salida 4273-2021), por el que se resuelve:

(1) La separación del Grupo Parlamentario Ciudadanos del diputado don Messod Maxo Benalal Bendrihem y la adquisición de la condición de diputado no adscrito durante toda la legislatura [art. 27.1.) RPIB].

(2) Cesarle en el cargo de secretario segundo de la mesa de conformidad con el art. 39.c) RPIB.

(3) Declarar que el señor Benalal deja de ser secretario segundo de la Diputación Permanente y de la Comisión de Participación Ciudadana y, asimismo, deja de ser miembro de las comisiones a las que pertenecía (Comisión permanente de estudio en materia de planificación y gestión de recursos hídricos, Comisión del Reglamento, Comisión del Estatuto de los Diputados, y Diputadas, Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial), así como también deja de ser miembro de la Comisión General de Consejos Insulares, de composición paritaria Parlamento-consejos insulares, todo lo anterior en aplicación de lo dispuesto en los arts. 65 y 199.4 RPIB, en relación con el art. 43.9 RPIB.

(4) Declarar el cese del personal eventual que tenía adscrito, con efectos desde el día 13 de septiembre de 2021, en aplicación del art. 5.2 del Estatuto del personal del Parlamento de las Illes Balears.

(5) Asignar al señor Benalal el escaño núm. 34 en la sala de plenos.

(6) Comunicar al señor Benalal que, en su cualidad de diputado no adscrito, le es de aplicación lo previsto en el art. 28 RPIB.

(7) Y comunicar al señor Benalal que las percepciones económicas que percibirá, de acuerdo con el art. 28.4 RPIB, son las de los diputados y diputadas individualmente considerados, con efectos desde el día 13 de septiembre de 2021.

D) Con posterioridad a la adopción del acuerdo de 13 de septiembre de 2021, el señor Benalal Bendrihem dirige a la mesa del Parlamento un escrito (registro general de entrada 7610-2021) solicitando que se le aclare el detalle de sus atribuciones y derechos como diputado no adscrito, al no deducirse los mismos de la resolución de 13 de

septiembre. Mediante los escritos con registro general de salida núm. 5028-2021 y 5029-2021 y tras reunión celebrada por la mesa el 14 de octubre de 2021, se responde a las solicitudes del señor Benalal, reconociendo que, a consecuencia de la carencia de regulación sistematizada del ejercicio del derecho previsto en el artículo 28.3 c) RPIB y en cumplimiento de la previsión que expresamente se contiene, es la Presidencia, en uso de las atribuciones conferidas en el artículo 33.2 RPIB, la que, con el acuerdo de la mesa y la junta de portavoces, dicta resolución especificando las facultades de los diputados no adscritos en materia de participación en el Pleno y las comisiones y en lo relativo a la presentación de enmiendas.

Concretamente, en esas resoluciones:

(1) Se acuerda que los diputados y diputadas no adscritos tienen derecho a defender enmiendas parciales en los textos legislativos del modo siguiente (registro general de salida 5029-2021):

(i) Pueden presentar enmiendas parciales a los textos legislativos, pero no enmiendas a la totalidad (art. 125.3 RPIB).

(ii) Pueden formular solicitud de reconsideración en el supuesto que la mesa de la comisión acuerde no admitir alguna enmienda que hayan presentado (art. 125.6 RPIB).

(iii) No formarán parte de la ponencia (art. 128.1 RPIB) pero podrán defender sus enmiendas.

(iv) El coordinador de la ponencia (art. 128.6 y 7 RPIB), a petición de los diputados o las diputadas no adscritos, concretará un tiempo específico, proporcionado y suficiente para poder realizar dicha defensa.

(v) No pueden formular voto particular (art. 129 RPIB).

(vi) Pueden hacer uso de la palabra en los debates en comisión (y no solo en aquella de la que formen parte) en relación con las enmiendas al articulado que hayan formulado (art. 130.1 RPIB).

(vii) Pueden presentar, en aquella comisión de la que formen parte, enmiendas de aproximación y aquellas que tengan por finalidad enmendar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales (art. 130.3 RPIB).

(viii) Las enmiendas de los diputados o las diputadas no adscritos no incorporadas al dictamen de comisión se mantendrán para su debate en el Pleno, salvo que se manifieste la voluntad de no mantenerlas mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Cámara en el plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha de finalización del dictamen (art. 133 RPIB).

(ix) Pueden presentar en el Pleno enmiendas que tengan como finalidad enmendar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales (art. 136.1 RPIB), así como transaccionales (art. 136.2 RPIB).

(2) Respecto de la participación del diputado no adscrito en el Pleno (registro general de salida 5028-2021) se acuerda que será la misma que corresponde a un diputado individualmente considerado y consistirá en:

(i) Formular una pregunta oral por periodo de sesiones.

(ii) Sustituir la pregunta oral que formulen en el Pleno (art. 175 RPIB).

(iii) Asumir una pregunta de iniciativa ciudadana que computará como la pregunta oral que les corresponde presentar en el Pleno por periodo de sesiones.

(iv) Formular una interpelación cada dos periodos de sesiones.

(v) Presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos de conformidad con la resolución de Presidencia reguladora del ejercicio de los diputados y las diputadas no adscritos a presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos, previstas en el artículo 28.3.c) RPIB.

(3) Por lo que hace a la participación del diputado no adscrito en las comisiones (registro general de salida 5028-2021), se acuerda que será la misma que corresponde a un diputado individualmente considerado y consistirá en:

- (i) Formular preguntas orales.
- (ii) Participar en las comparecencias que se sustancien ante la comisión a la que pertenezcan con igual tiempo de intervención que el resto de los diputados que pertenecen a los grupos parlamentarios (art. 192 RPIB).
- (iii) Fijar posiciones respecto a las proposiciones no de ley que se sustancien ante la comisión a la que pertenezcan.
- (iv) Votar en la toma de decisiones de la comisión a la que pertenezcan, como pueda ser el acuerdo de comparecencias (art. 46.2, 3 y 4 RPIB).
- (v) Además, se acuerda que cada una de las comisiones legislativas solo pueda contar con la adscripción de un diputado no adscrito.

Finalmente, y en relación con los medios materiales, se pospone la decisión a la siguiente sesión de la mesa, y se decide la designación de un espacio donde el señor Benalal pueda recoger la documentación y los escritos que se le dirijan, por lo que se acuerda habilitarlo en la sala de fotocopiadoras del edificio Ramon Llull, donde podrá recoger aquellos escritos y documentos que se le deban hacer llegar y que haya sido imposible entregar de manera presencial.

Las resoluciones con registro general de salida núm. 5028-2021 y 5029-2021, de 14 de octubre, adoptadas en respuesta a los escritos con registro general de entrada 7610-2021, 7692-2021, y 9637-2021, forman parte integrante del objeto del presente recurso de amparo.

E) A partir de ese momento el diputado don Messod Maxo Benalal Bendrihem formuló diversas solicitudes a la Cámara en relación con diferentes cuestiones relacionadas con el desempeño de su cargo parlamentario tras la adquisición de la condición de diputado no adscrito, así como las oportunas peticiones de reconsideración de los acuerdos de la mesa siempre que sus respuestas no le parecieran ajustadas a derecho por considerarlas lesivas de su *ius in officium* (art. 23 CE).

Teniendo en cuenta todas las solicitudes realizadas y respuestas recibidas, se identifican como objeto del presente recurso de amparo, además de las que tienen registro general de salida núm. 5028-2021 y 5029-2021, las siguientes:

a) Mediante escrito de 21 de septiembre de 2021 (registro general de entrada 7692-2021) el demandante plantea la solicitud de medios materiales y económicos (despacho y medios informáticos, así como asignación económica para desplazamientos y gastos de asesor). El tema había quedado parcialmente sin resolver en la reunión de la mesa de 14 de octubre de 2021 de modo que, ante la ausencia de respuesta completa, la solicitud es reiterada en escrito presentado el 9 de noviembre de 2021 (registro general de entrada 12149-2021).

El primer escrito es respondido por acuerdo de la mesa del Parlamento con registro general de salida núm. 5325-2021, de 27 de octubre, en el que se recuerda al solicitante el contenido del acuerdo de 13 de septiembre que le comunicaba que «las percepciones económicas que percibirá, de acuerdo con el art. 28.4 RPIB, son las de los diputados y diputadas individualmente considerados, con efectos desde el día 13 de septiembre». Además, la mesa toma un nuevo acuerdo sobre los espacios de uso, habilitando un espacio de trabajo para el solicitante en la sala de descanso del tercer piso del edificio Ramon Llull. En el mismo escrito se le recuerda que no cabe reconsideración respecto de este (invocando los arts. 32.1.1 y 32.2 RPIB). El segundo escrito recibe respuesta mediante acuerdo con registro general de salida núm. 5923-2021, de 24 de noviembre, donde se reitera que los medios materiales previamente concedidos son suficientes para desarrollar la labor parlamentaria y no es posible, por falta de espacio, atribuirle un despacho propio, del que tampoco disponen individualmente otros integrantes de la Cámara.

b) El escrito de 5 de octubre de 2021 (registro general de entrada 9637-2021), por el que el demandante solicita copia de las carpetas de seguimiento de las sesiones plenarias, es desestimado por resolución con registro general de salida núm. 5326-2021, de 27 de octubre, argumentando que «[e]l documento o la carpeta a que se refiere es el documento de seguimiento del plenario que se proporciona a los portavoces de los distintos grupos parlamentarios, por lo tanto es un documento que no le corresponde tener, dada su condición de diputado no adscrito a ninguno de estos grupos. Sin embargo, la Mesa le recuerda que con la convocatoria del plenario y con el calendario de la actividad parlamentaria puede acceder a todos los asuntos incluidos en la sesión plenaria correspondiente y que, en caso de que con posterioridad se tenga que incluir algún otro documento en el orden del día (por ejemplo, enmiendas a iniciativas, dictámenes, enmiendas a la totalidad, documentación para elecciones, designaciones...), se le envía del mismo modo que a los grupos parlamentarios para que se pueda pronunciar, con conocimiento de causa, en los diferentes asuntos de la sesión de que se trate».

c) El acuerdo con registro general de salida núm. 5327-2021, de 27 de octubre, responde desestimatoriamente al escrito con registro general de entrada núm. 10518-2021, presentado el 13 de octubre, en que el diputado solicitaba continuar formando parte de la comisión no permanente de estudio sobre planificación y gestión de recursos hídricos. La mesa recuerda que la comisión no permanente referida (y regulada en los arts. 60 y 61 RPIB) está integrada por los diputados y diputadas propuestos por los diferentes grupos parlamentarios, no habiendo sido propuesto el diputado Benalal por ninguno de ellos. Además, se le recuerda que el acuerdo de la mesa de 13 de septiembre (registro general de salida 4273-2021) ya le había comunicado su cese como miembro de la comisión no permanente de estudio y que el acuerdo de 22 de septiembre (registro general de salida 4527-2021) le había comunicado que formaría parte de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación, atendiendo a su preferencia y teniendo en cuenta que el Reglamento de la Cámara no regula el derecho de los diputados no adscritos a elegir la comisión a la que quieren pertenecer, pero sí el derecho a formar parte de una comisión legislativa.

d) El mismo día 27 de octubre de 2021 se adopta el acuerdo con registro general de salida núm. 5333-2021 en respuesta al escrito, presentado el 13 de octubre de 2021 con registro general de entrada núm. 10041-2021, reiterativo de los escritos con registro general de entrada núm. 7610-2021, 7692-2021 y 9637-2021, en los que el recurrente solicitaba que se le reconocieran medios materiales y económicos, se le aclarara el detalle de sus atribuciones y derechos como diputado no adscrito y se le hiciera llegar copia de las carpetas de seguimiento de las sesiones plenarias. En el acuerdo la mesa se remite a lo dispuesto en los acuerdos con registro general de salida núm. 5025-2021, de 15 de octubre, y 5325-2021, de 27 de octubre, en relación con los medios materiales y económicos, y 5326-2021, de 27 de octubre, respecto de la solicitud de copia de las carpetas de seguimiento de las sesiones plenarias.

e) El 17 de noviembre de 2021 la mesa admite a trámite el escrito presentado el 9 de noviembre de 2021 con registro general de entrada núm. 12149-2021, relativo a los medios materiales para el desarrollo de la actividad parlamentaria, dictando el 24 de noviembre el acuerdo con registro general de salida núm. 5923-2021 en respuesta a la anterior solicitud. La mesa reitera sus resoluciones anteriores respecto de la misma solicitud, insistiendo en que las alegaciones del diputado sobre la falta de espacio y enseres no se ajustaban a la realidad y detallando el material puesto a su disposición desde el 5 de noviembre de 2021 en la sala de descanso de la tercera planta del Parlamento (ordenador, teléfono, mesa, silla, cajonera con llave y estante). Se reitera en el escrito, en línea con lo establecido en disposiciones anteriores, que estos medios materiales se ajustan a las exigencias de la jurisprudencia constitucional, y que no es posible asignar a cada grupo parlamentario un espacio equivalente a tantos despachos como miembros del grupo haya.

f) El 2 de diciembre de 2021, se comunica al señor Benalal el acuerdo con registro general de salida núm. 6026-2021, adoptado por la mesa el 24 de noviembre de 2021, en relación con su escrito con registro general de entrada núm. 12867-2021, mediante el que solicitaba la reconsideración del acuerdo adoptado por la mesa en relación a la no admisión a trámite de la proposición no de ley relativa a convergencia entre el sector numérico y el medio ambiente a discutir en la comisión de medio ambiente y ordenación territorial; y en relación con su escrito con registro general de entrada núm. 12868-2021, mediante el que solicitaba la reconsideración del acuerdo adoptado por la mesa en relación a la no admisión a trámite de la proposición de ley relativa a la regulación del Síndic de Greuges. La mesa acuerda admitir a trámite las solicitudes de reconsideración y someterlas a la audiencia de la junta de portavoces, para adoptar posteriormente un acuerdo definitivo mediante resolución motivada. La junta de portavoces, en su sesión de 9 de diciembre de 2021, considera oportuno desestimar ambas solicitudes de reconsideración.

Mediante el acuerdo de 9 de diciembre de 2021, con registro general de salida núm. 6166-2021, se desestima por la mesa la solicitud de reconsideración de la inadmisión de la proposición de ley sobre el Síndic de Greuges. La junta de portavoces sostiene que la decisión de inadmisión de la mesa se basó en los arts. 28 y 139.1 RPIB, que exigen que la presentación de una proposición de ley se materialice por un grupo parlamentario o por la firma de cinco diputados, independientemente de su adscripción, sin reconocer la facultad individual al diputado no adscrito. La junta de portavoces, y posteriormente la mesa, vendrán a reiterar que, en este caso, se está ante la aplicación directa de un precepto reglamentario. Por lo que hace a la proposición no de ley, el acuerdo de la mesa de 9 de diciembre de 2021, con registro general de salida núm. 6167-2021, reitera la decisión de su inadmisión a trámite, apelando a los arts. 28 y 181 RPIB y afirmando que, ni del reglamento ni del acuerdo de la mesa de la Cámara de 14 de octubre de 2021, relativo a la participación de los diputados y diputadas no adscritos en el Pleno y en las Comisiones del Parlamento de las Illes Balears, se puede deducir que estos puedan presentar proposiciones no de ley, porque esa es una facultad reservada a los grupos parlamentarios. La junta de portavoces y la mesa argumentan que, dado «que ha dejado de formar parte de un grupo parlamentario, si el reglamento reconoce la iniciativa exclusivamente a los grupos parlamentarios, como es el caso que nos ocupa, el diputado no adscrito no puede presentar proposiciones no de ley, en cuanto que iniciativas que corresponden únicamente a los grupos parlamentarios y que cualquier diputado individualmente considerado (sea o no adscrito) no puede presentar».

g) La resolución de 15 de diciembre de 2021, con registro general de salida 6237-2021, que responde a la petición de reconsideración de los acuerdos adoptados por la mesa en la resolución de 24 de noviembre de 2021, con registro general de salida 5923-2021, reitera las decisiones anteriores sobre medios materiales y económicos.

3. La demanda de amparo alega que las resoluciones de la mesa del Parlamento de las Illes Balears vulneran el derecho reconocido en el art. 23 CE al recurrente por cuanto afectan al ejercicio de su función parlamentaria, y los argumentos que sustentan esta queja se articulan en torno a cuatro denuncias concretas:

a) Vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en lo referido a la condición de diputado no adscrito. El recurrente en amparo alega que el acuerdo de la mesa con registro general de salida núm. 4273-2021, de 13 de septiembre, adoptado en virtud de los arts. 27.1.b), 28, 39.c), 43.9.c), 51, 65.1, 65.3 y 199.4 RPIB supone un trato discriminatorio porque le atribuye la condición de diputado no adscrito en lugar de la de diputado del Grupo Mixto y porque establece un régimen jurídico del diputado no adscrito limitativo de sus derechos.

Se argumenta en la demanda que el art. 27 RPIB prevé que, si un único diputado por voluntad propia deja de pertenecer o es expulsado de un grupo parlamentario, no puede pasar a formar parte de un grupo distinto, ni siquiera del Grupo Mixto, sino que adquiere

la condición de no adscrito, opción que limita sus derechos y le coloca en un rango inferior o de segunda categoría respecto del resto de diputados, algo constitucionalmente vedado al no estar justificado este trato discriminatorio. Considera el recurrente que, si bien la figura del diputado no adscrito obedece al propósito de luchar contra la práctica del transfuguismo político, también es manifestación de la instrumentalización de las asambleas legislativas por los intereses de los grupos parlamentarios. Por eso, no puede ser idéntico el régimen del diputado no adscrito que pasa a esta situación por abandono del grupo parlamentario, y el de aquel que pasa a esta situación por expulsión. La Constitución española consagra el mandato representativo como uno de los elementos fundamentales del sistema democrático, y en función de ello se proclama que la titularidad del cargo público representativo es individual, de cada representante, presidido el desempeño de las funciones propias por el principio de libertad. Esta libertad se traduce en el derecho de acceso igualitario y de permanencia en el cargo (art. 23 CE).

b) Vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en lo referente a la participación en las comisiones, intervención en distintas iniciativas parlamentarias y medios económicos puestos a su disposición.

(i) En los acuerdos con registro general de salida núm. 4527-2021 y 4528-2021 se atribuye al recurrente la posibilidad de formar parte de una sola comisión legislativa, lo que infringe los arts. 14 y 23.2 CE, ya que según el art. 42.1 RPIB «todos los grupos parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión». Las razones que da la mesa para no permitir la participación en otras comisiones son de «representatividad» en el seno de las mismas y esta no es una razón válida. De hecho, en el acuerdo de 22 de septiembre de 2021, con registro general de salida núm. 4532-2021, la propia mesa modifica la composición de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial para aceptar la entrada del recurrente en la misma, estableciendo que la mesa del Parlamento «para asegurar que las comisiones parlamentarias respeten el principio de proporcionalidad de los grupos parlamentarios de la Cámara según su importancia numérica prevista en el artículo 42.1 del reglamento de la Cámara», se incrementa el número de integrantes de trece a quince diputados.

(ii) Por lo que hace al acuerdo con registro general de salida núm. 5327-2021, la mesa rechaza la petición de mantenimiento del recurrente en la comisión no permanente de estudio en materia de planificación y gestión de recursos hídricos, de la que era vicepresidente. Según el recurrente, la mesa decide de forma injustificada y arbitraria no aplicar la regla del art. 14.4 RPIB, que establece el derecho individual de los diputados «a formar parte de, al menos, una comisión» para, en cambio, aplicar de forma errónea y sin justificación el art. 28.3.b), según el cual los no adscritos podrán «pertenecer a una comisión legislativa», excluyendo la participación en comisiones de otro tipo cuando la propia mesa reconoce que la comisión no permanente de estudio en materia de planificación y gestión de recursos hídricos no es legislativa. Considera esta parte que la junta de portavoces no se pronunció contra la permanencia del recurrente en la comisión no permanente, por lo que la decisión de la mesa es arbitraria, teniendo en cuenta que para adoptarla no aporta justificación ni razonamiento alguno.

(iii) Por su parte, el acuerdo con registro general de salida núm. 5028-2021, de 14 de octubre, sobre la participación de los diputados no adscritos en el Pleno y las comisiones, cuando prevé en sus puntos segundo y tercero la participación de los diputados y diputadas no adscritos en el Pleno y las comisiones, cercena los derechos del diputado no adscrito en aspectos nucleares de la función parlamentaria. El acuerdo delimita la participación en el Pleno permitiendo únicamente a los diputados no adscritos formular una pregunta oral por periodo de sesiones; substituir la pregunta oral que formulen ante el Pleno; asumir una pregunta de iniciativa ciudadana que computará como la pregunta oral que les corresponda presentar en el Pleno por periodo de sesiones; formular una interpelación cada dos periodos de sesiones; presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos de conformidad con la resolución de la Presidencia reguladora del ejercicio de los diputados y las diputadas no adscritos a

presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos, prevista en el artículo 28.3.c) del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears. Por lo que hace a la actividad en comisiones, esta se limita a formular preguntas orales; participar en las comparecencias que se substancien ante la comisión a la cual pertenezcan con igual tiempo de intervención que el resto de los diputados que pertenecen a los grupos parlamentarios; fijar posiciones respecto a las proposiciones no de ley que se substancien ante la comisión a la que pertenezcan; y votar en la toma de decisiones de la comisión a la cual pertenezcan, como pueda ser el acuerdo de comparecencias.

Esta delimitación funcional, según el recurrente, deja fuera el control al Gobierno, que ante el Pleno se reduce a una única pregunta oral por período de sesiones, esto es, dos iniciativas al año, ocho en la legislatura; y a una única interpelación cada dos sesiones, esto es una iniciativa al año, cuatro en la legislatura. A juicio del recurrente esta limitación de funciones deja clara la voluntad de restringir el control al Ejecutivo, incrementada con la limitación derivada del art. 178 RPIB, que restringe a los diputados integrantes de grupos parlamentarios la facultad de presentar preguntas dirigidas al presidente de la Comunidad Autónoma.

(iv) En los acuerdos con registro general de salida núm. 6166-2021 y 6167-2021 se restringe también la participación mediante la exclusión de los derechos de iniciativa legislativa y de presentar iniciativas no legislativas. Además, y como consecuencia de la adjudicación de la condición de no adscrito, se impide al recurrente intervenir en los debates de totalidad (arts. 125 y ss. RPIB) y en los debates para convalidación de los decretos-ley, en ambos casos para explicar el voto, así como intervenir en los debates de iniciativas del capítulo II del título VI RPIB («Del procedimiento legislativo común»).

(v) Por último, en el acuerdo con registro general de salida núm. 6237-2021 la mesa se niega a estudiar la petición de reconsideración del acuerdo con registro general de salida núm. 5923-2021, adoptado en la sesión de 24 de noviembre de 2021, al entender que la resolución impugnada no se encuentra entre aquellas susceptibles de someterse a juicio de reconsideración según el art. 32.1.1 RPIB. En la solicitud de reconsideración el demandante reiteraba su solicitud de medios económicos para poder llevar a cabo sus funciones parlamentarias, oponiéndose a la decisión de la mesa que le había informado de que los medios económicos previstos por el reglamento se prevén para «grupos» y no para «diputados individuales». Siendo así, en lo que se refiere a la no atribución de medios financieros a los diputados no adscritos, tanto la mesa como el reglamento del Parlamento vulnerarían los derechos que atribuye al recurrente el art. 23 CE.

La resolución sobre retribuciones, indemnizaciones y asignaciones institucionales de 28 de abril de 2021 prevé una cantidad económica que se atribuye a cada grupo parlamentario por su condición de «grupo», pero además prevé otra «por cada diputado», que se entregará a los grupos a que pertenecen. Estos fondos son destinados a compensar los gastos en que pudiera incurrir cada diputado en el ejercicio de su función para el grupo, pero los gastos de material o de desplazamiento del recurrente deben ser asumidos por él, lo que genera una discriminación respecto de los otros diputados. Este trato deriva de aplicar de forma discriminatoria el art. 28.4 RPIB, cuando establece que «[l]os diputados o las diputadas no adscritos tendrán derecho exclusivamente a las percepciones económicas que el presente reglamento prevé para los diputados y las diputadas individualmente. La mesa del Parlamento asignará a cada diputado o diputada no adscrito los medios materiales que estime adecuados para el cumplimiento de sus funciones». A este respecto, el recurrente sostiene que no sería aplicable el criterio sostenido en la STC 169/2009, de 9 de julio, referida a diputados provinciales y no a diputados autonómicos, que deben participar de la función legislativa y de control del Gobierno. Adicionalmente, la demanda sostiene que el art. 28.4 RPIB no tiene soporte estatutario, e incluso se opone al art. 44.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears que sostiene que los diputados del Parlamento de las Illes Balears no estarán vinculados por ningún mandato imperativo. También se opondría este precepto del reglamento al art. 23 CE, por limitar la posibilidad de ejercer al diputado su función representativa en toda la comunidad autónoma.

c) Vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en lo referente a la no adjudicación de un despacho. En relación con esta queja, el recurrente vuelve a manifestar su desacuerdo con que no sean susceptibles de reconsideración las decisiones de la mesa sobre las peticiones relacionadas con su condición de diputado no adscrito (acuerdo de la mesa con registro general de salida núm. 6237-2021). En lo relativo al acuerdo con registro general de salida núm. 5923-2021 (cuya reconsideración niega el acuerdo con registro general de salida núm. 6237-2021), este deniega la atribución de un despacho propio al diputado recurrente quien afirma que el espacio que la mesa le ha atribuido es un escritorio colocado en un espacio abierto en la sala de descanso del personal y de los diputados, que también tiene uso de fotocopiadora e impresión, y que ese uso perturba el descanso del resto de diputados. Alega asimismo que la localización del escritorio en un espacio abierto impide que pueda recibir a nadie en su «espacio» porque no puede mantener una conversación confidencial, ni mantener conversaciones telefónicas confidenciales. Además, sostiene, el escritorio es mobiliario estándar, con una llave idéntica a las del resto de mesas del edificio, lo que impide dejar documentos o elementos materiales con seguridad, cosa también imposible en el resto del mobiliario atribuido. Todo ello impide el correcto ejercicio del cargo, sin justificación alguna. Entiende el recurrente que cuando la mesa argumenta falta de espacio en los edificios de la Cámara para justificar su decisión, da prueba de mala fe pues falta a la realidad, al existir espacios disponibles en el edificio Ramon Llull y en el edificio noble del Parlamento al haberse reducido el número de diputados del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

d) Como última línea argumental, la demanda cita la regulación de los diputados no adscritos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (arts. 25 a 28 y 28 a 30, respectivamente). Este marco normativo, según la demanda, prevé que quienes, por cualquier causa, dejen de pertenecer a un grupo parlamentario quedarán automáticamente incorporados al Grupo Mixto, por lo que su participación y derechos serán los mismos que los del resto de diputados y senadores, con las características propias del Grupo Mixto. Además, el recurrente cita la doctrina sentada en la STC 151/2017, de 21 de diciembre, que considera aplicable, *mutatis mutandis*, a los diputados regionales que, por las mismas razones dadas en la sentencia, no pueden de ningún modo ver restringidas sin justificación sus funciones esenciales como parlamentarios autonómicos.

e) En el suplico de la demanda el recurrente identifica su petición como sigue: (i) Declarar nulos, por inconstitucionales los acuerdos con registro general de salida núm. 5028-2021, 5029-2021, 5325-2021, 5326-2021, 5327-2021, 5333-2021, 5923-2021, 6166-2021, 6167-2021 y 6237-2021; (ii) declarar vulnerados los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente en los artículos 14, 18 y 23; y (iii) restablecer al recurrente en la totalidad de los derechos que ostentaba con anterioridad a los aludidos acuerdos y, en su caso, transferirle de la condición de diputado «no adscrito» a la de miembro del Grupo Parlamentario Mixto.

f) Por lo que hace a la alegación de los motivos de especial trascendencia constitucional, la demanda, previa cita de las SSTC 155/2009, de 25 de junio, y 172/2016, de 17 de octubre, manifiesta que el recurso de amparo posee trascendencia social y además: (i) no existe doctrina constitucional sobre la expulsión de un diputado de un grupo parlamentario y la consabida merma de sus derechos fundamentales; (ii) los acuerdos de la mesa se fundamentan en la aplicación del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, que se considera a estos efectos semejante a una ley; y (iii) concurre la causa g) de la STC 155/2009, FJ 2, por la condición de diputado del recurrente, con las consecuencias políticas que podrían deducirse de la estimación del amparo, además de la jurisprudencia que se asentaría, que afectaría a otros supuestos semejantes en las asambleas autonómicas.

g) Mediante primer otrosí se solicita la suspensión cautelar de la ejecución de los acuerdos impugnados de conformidad con lo establecido en el art. 56.3, 4 y 6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), en tanto dichos acuerdos afecten al ejercicio de las funciones del diputado recurrente.

h) Mediante segundo otrosí se pide el planteamiento, conforme al art. 55.2 LOTC, de cuestión interna de inconstitucionalidad de varios preceptos del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, visto que los acuerdos de la mesa se dicen amparados por sus arts. 28 y 29. Sostiene el recurrente que, como la mesa no hace sino aplicar dos preceptos reglamentarios con rango de ley (art. 27 LOTC), es necesario declararlos inconstitucionales con carácter previo a la estimación del recurso de amparo. La inconstitucionalidad de los preceptos deriva, a juicio del recurrente, de la injustificada desigualdad de los diputados no adscritos frente al resto de diputados autonómicos, y ello contra lo previsto en el art. 23.2 CE y contra el derecho reconocido en el art. 29.1 RPIB, lo que atenta a la vez contra los arts. 40 y 41 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Ampara la petición un amplio cuerpo jurisprudencial del que son paradigmáticas la STC 141/2007, de 18 de junio, que anuló la aplicación inmediata de una reforma reglamentaria que elevaba el umbral para constituir grupo parlamentario y que había llevado a disolver un grupo ya constituido, y la STC 223/2006, de 6 de julio, que reconoció la superioridad jerárquica del estatuto de autonomía sobre el reglamento parlamentario, anulando dos preceptos reglamentarios por contrarios al art. 60 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

4. Tras la renuncia del procurador de los tribunales don Gonzalo Santos de Dios, se atribuye nueva representación a la procuradora doña Begoña del Arco Herrero. Mediante diligencia de ordenación de 15 de marzo de 2022, se tiene por recibido el escrito de renuncia de representación y por personada a la procuradora nombrada en nombre y representación del recurrente en amparo.

5. En virtud de providencia de 4 de abril de 2022, la Sección Primera de la Sala Primera de este tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), por cuanto el asunto trasciende del caso concreto, toda vez que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. En la misma resolución, se acordó dirigir atenta comunicación al Excmo. señor presidente del Parlamento de las Illes Balears, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia verdadera del expediente correspondiente a los acuerdos de la mesa del Parlamento a los que hace referencia la demanda de amparo, acompañando a la mencionada comunicación copia de la referida demanda para conocimiento de la Cámara y a efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación fechada el mismo día 4 de abril de 2022, se comunica el acuerdo de la Sección de formar pieza separada de suspensión y, de conformidad con lo prevenido en el art. 56 LOTC, conceder un plazo común de tres días, al Ministerio Fiscal y al solicitante del amparo, para que dentro de dicho término aleguen lo que estimen pertinente en relación con la petición de suspensión interesada. Tras la presentación de alegaciones del recurrente (registradas el 11 de abril de 2022), del Ministerio Fiscal (registradas el 21 de abril de 2022) y del Parlamento de las Illes Balears (registradas el 6 de mayo de 2022), mediante ATC 105/2022, de 27 de junio, la Sala Primera acordó denegar la suspensión cautelar de la ejecución de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears impugnados en amparo.

7. El 27 de abril de 2022, mediante diligencia de ordenación, se tienen por recibidas las actuaciones remitidas por el Parlamento de las Illes Balears, a quien se tiene, además, por personado y parte. En esa misma diligencia, en aplicación del art. 52 LOTC, se da vista de todas las actuaciones del presente recurso, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que, dentro de dicho término, puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

8. Por escrito registrado el 30 de mayo de 2022, el Parlamento de las Illes Balears presenta sus alegaciones solicitando la inadmisión del recurso de amparo, por carecer de especial trascendencia constitucional, y subsidiariamente la desestimación total, a lo

que se añade que concurriría mala fe o temeridad en la demanda porque existe jurisprudencia constitucional aplicable al caso, por lo que solicita que se le condene en costas tal y como prevé el art. 95.2 LOTC. Como observación previa, la letrada del Parlamento define el objeto del recurso de amparo, alegando que la identificación de los actos impugnados contiene errores, razón por la que realiza una síntesis, identificando seis acuerdos como objeto del recurso y descartando que pueda ser objeto del mismo la resolución de Presidencia reguladora del ejercicio del derecho de los diputados y las diputadas no adscritos a presentar y defender enmiendas parciales, prevista en el art. 28.3.c) RPIB, al tratarse de una resolución de la Presidencia que completa el reglamento y que tiene por tanto valor normativo.

A partir de esta identificación la letrada del Parlamento desarrolla un primer argumento solicitando la inadmisión del recurso de amparo por falta de especial trascendencia constitucional. Entiende esta parte que ya existe doctrina del propio Tribunal Constitucional para solventar el problema suscitado porque concurre identidad sustancial entre este y el que resuelve la STC 159/2019, de 12 de diciembre. Este pronunciamiento desestimó todas las pretensiones de amparo excepto la relativa a la privación al diputado no adscrito, por parte de la mesa de la Asamblea de Extremadura, de la facultad de formular preguntas en Pleno, instrumento no regulado en el reglamento del Parlamento balear. Seguidamente, el escrito de alegaciones formula oposición a las quejas planteadas en la demanda de amparo, destacándose los siguientes argumentos:

a) Las alegaciones relativas a la inconstitucionalidad de los preceptos del reglamento del Parlamento, no son propias del objeto del recurso de amparo parlamentario del art. 42 LOTC, que se refiere a las decisiones o actos sin valor de ley, lo que excluye los reglamentos parlamentarios por ser normas con fuerza de ley.

b) Respecto a la alegación genérica de trato discriminatorio formulada por el recurrente, la letrada del Parlamento argumenta que las normas jurídicas pueden establecer diferencias de trato ante supuestos de hecho diferentes, como es el del diputado individualmente considerado y el del diputado en cuanto miembro de un grupo parlamentario (con cita del fundamento jurídico 8 de la STC 159/2019). Se rechaza también el argumento relativo a que no debe recibir el mismo tratamiento el abandono y la expulsión del grupo parlamentario porque va contra la literalidad del art. 27.1.b) RPIB, que define como diputado «no adscrito» tanto al que abandona como al que es expulsado del grupo, tal y como sucede también en otros reglamentos parlamentarios. Concluye esta parte que la mesa no ha privado al recurrente del acceso igualitario y la permanencia en el escaño y que ha preservado el contenido esencial de su *ius in officium*, añadiendo que el recurrente no acredita en su demanda que la adquisición de la condición de diputado no adscrito haya incidido en el núcleo constitucionalmente protegido del *ius in officium* que, como parlamentario, le corresponde.

c) Respecto a la queja relativa a la pertenencia a una comisión, el escrito de alegaciones sostiene que, en aplicación del art. 14.4 RPIB y no del art. 42.1 RPIB que invoca el recurrente, la mesa ha respetado el derecho que asiste al diputado no adscrito de formar parte al menos de una comisión. Naturalmente ningún diputado tiene el derecho a elegir comisión y, por tanto, tampoco el diputado no adscrito (con cita del fundamento jurídico 13 de la STC 159/2019). Por otro lado, la mesa, como reconoce el propio recurrente, acordó aumentar de trece a quince el número de miembros de la comisión de medio ambiente y ordenación territorial para salvaguardar la correcta representación proporcional de los grupos parlamentarios, tal como exige el artículo 42 RPIB. Por lo que hace a la comisión no legislativa el escrito de alegaciones se remite a la decisión de la mesa.

d) En materia de participación en el Pleno y la comisión, la mesa, en aplicación del mandato derivado del art. 28.2 RPIB, adoptó por unanimidad, oída la junta de portavoces, un acuerdo relativo a tal participación que respeta el principio de proporcionalidad y evita la sobrerrepresentación de los diputados no adscritos, confiriéndoles los derechos y facultades de un diputado individualmente considerado. Esta parte contrasta la exigencia de proporcionalidad con el siguiente ejemplo: si al

Grupo Parlamentario Popular, integrado por dieciséis diputados, se le asigna una cuota de seis interpelaciones por cada período de sesiones, es decir doce al año, parece razonable permitir a un diputado no adscrito una interpelación al año. Con ello considera el Parlamento que las exigencias de motivación y de proporcionalidad establecidas por la doctrina del Tribunal Constitucional deben tenerse por acreditadas (STC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7).

e) Discrepa asimismo esta parte de la afirmación del recurrente acerca de que se le haya denegado el derecho a la iniciativa legislativa. Conforme al artículo 139.1 RPIB las proposiciones de ley pueden adoptarse a iniciativa de un diputado con la firma de otros cuatro o por un grupo parlamentario, es decir, no cabe en ningún caso la legitimación de un diputado individualmente considerado a la hora de iniciar la tramitación de una proposición de ley. Y lo mismo cabe afirmar en relación con las proposiciones no de ley, cuya iniciativa corresponde a los grupos parlamentarios (art. 181 RPIB), o en relación con los debates de totalidad (art. 84.2 RPIB), o con la convalidación de decretos-leyes (art. 157 RPIB).

f) En referencia a los límites de la reconsideración que se aplican a una parte de las respuestas que da la mesa al recurrente en amparo, y que también son objeto del recurso, la letrada del Parlamento recuerda que únicamente son objeto de reconsideración los acuerdos de la mesa previstos en los puntos 4 y 5 del artículo 32.1 RPIB, que hacen referencia a la calificación y a la tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria. El recurrente pretende reconvertir el instrumento parlamentario de la reconsideración en una especie de reclamación previa a la interposición de un recurso de amparo, pero la mesa le informa que no cabe reconsideración, que cabe recurso de amparo y que tales actos son firmes en vía parlamentaria, quedando expedita la vía del amparo constitucional.

g) Respecto de los medios económicos a su disposición, sostiene esta parte: (i) que el recurrente percibe las retribuciones que corresponden a cualquier diputado en régimen de dedicación exclusiva; (ii) que se le aplica la resolución de retribuciones, indemnizaciones y asignaciones institucionales como al resto de diputados, incluyendo para diputados de Eivissa, como es el caso del señor Benalal, dieta de manutención y pernocta, indemnización por kilometraje con vehículo propio, gastos de transporte (barco, avión) o gastos por estacionamientos de vehículo, y como el recurrente no acredita sus afirmaciones sobre esta cuestión, han de considerarse mera alegación de parte; (iii) el recurrente confunde los derechos económicos de los grupos y las asignaciones por parlamentarios con los derechos económicos y asignaciones a los diputados individualmente considerados; (iv) en relación al viaje a Bruselas del 29 al 30 de noviembre de 2021, que el recurrente cita en alguno de sus escritos, se trataba de un acto del parlamentario *uti singuli* y no de un acto del Parlamento, que no estaba autorizado y no era indemnizable; (v) con independencia de lo anterior, el Tribunal Constitucional ha rechazado que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos formen parte del núcleo esencial del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos (art. 23.2 CE), y así se establece en la STC 36/2014, de 27 de febrero, con cita de otras.

h) En relación con la solicitud de un despacho propio, el escrito de alegaciones afirma que carece de apoyo reglamentario alguno la pretensión del diputado no adscrito de tener derecho a despacho, y la falta de un despacho propio no le impide recibir las convocatorias y la documentación.

i) No concreta ni acredita el recurrente qué acuerdo o actuación parlamentaria haya afectado a su derecho al honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen contenido en el artículo 18 CE, mención que añade en el suplico pero que no desarrolla ni vincula su lesión a ningún acto concreto.

j) Por último, y en relación con la petición del segundo otrosí del recurrente, que solicita el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 28 y 29 RPIB, el Parlamento sostiene que la previsión reglamentaria de la condición de diputado no adscrito ha sido considerada plenamente constitucional en la STC 159/2019;

que no se aprecia contradicción alguna entre el reglamento del Parlamento y el Estatuto de Autonomía; y que las aludidas SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 141/2007, de 18 de junio, no guardan conexión con el recurso de amparo que nos ocupa.

9. Por escrito registrado el 13 de junio de 2022, la fiscal ante el Tribunal Constitucional formula sus alegaciones solicitando la inadmisión del recurso de amparo contra el acuerdo de 13 de septiembre de 2021 respecto de la atribución al recurrente de la condición de diputado no adscrito, al incurrir en extemporaneidad y falta de agotamiento de la vía judicial previa, y la desestimación del recurso en todo lo demás.

a) Por lo que hace al acuerdo de 13 de septiembre de 2021, si bien el Ministerio Fiscal reconoce que no se impugna directamente en la demanda de amparo ni se solicita su nulidad, en el primer motivo de impugnación se considera lesiva de los arts. 14 y 23.2 CE la atribución al recurrente de la condición de diputado no adscrito, que deviene de la aplicación del acuerdo citado (registro general de salida 4273-2021). El recurrente en amparo no impugnó en sede parlamentaria el acuerdo de 13 de septiembre, por lo que la pretensión que se ejerce de forma indirecta respecto del mismo estaría incurso, por un lado, en el óbice procesal de falta de agotamiento de los medios de impugnación, al haberse aquietado el demandante con el referido acuerdo y los pronunciamientos del mismo sin haber impugnado o solicitado su reconsideración ante la mesa, y, por otro lado, en el óbice de extemporaneidad, puesto que el recurso de amparo se interpuso el 12 de enero de 2022, cuando ya habían transcurrido más de tres meses desde que se adoptó el referido acuerdo de 13 de septiembre de 2021 (art. 42 LOTC).

En cualquier caso, si no se aprecia el óbice de extemporaneidad, cabría rechazar el argumento porque la atribución de la condición de diputado no adscrito no produce vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE. En relación con este motivo, la fiscal argumenta que el recurrente viene a cuestionar la regulación que establece el art. 27.1.b) RPIB, de modo que el primer motivo del recurso es una pretensión de inconstitucionalidad del reglamento que no puede constituir objeto de un recurso de amparo parlamentario, salvo que el Tribunal considerase que existe una posible vulneración del art. 23.2 CE atribuible directamente a la norma de rango legal y se planteara una cuestión interna de constitucionalidad. La Fiscalía entiende que el recurrente no ha justificado que lo dispuesto en el art. 27.1 b) RPIB constituya, en sí mismo, una vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario del art. 23.2 CE. Además, sostiene que la jurisprudencia constitucional, al examinar las restricciones legales del *ius in officium* que responden a la necesidad de dar respuesta al fenómeno del transfuguismo, ha partido de considerar que dichas restricciones responden a un fin constitucionalmente legítimo, debiendo ser en todo caso compatibles con el contenido esencial del derecho fundamental al cargo representativo reconocido por el art. 23.2 CE (con cita de las SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, y 159/2019, de 12 diciembre). Teniendo en cuenta estos antecedentes, el art. 27.1.b) RPIB y la previsión del art. 28.1 RPIB, que establece que los diputados no adscritos tendrán los derechos que el reglamento reconoce a los diputados individualmente considerados, no pueden considerarse inconstitucionales por ser contrarios al contenido del art. 23.2 CE.

b) No se identifica vulneración alguna del derecho al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en relación con la pertenencia a comisiones, la presentación de iniciativas parlamentarias y las retribuciones económicas.

(i) Respecto de la pertenencia a comisiones, el Ministerio Fiscal sostiene que los acuerdos de 22 de septiembre de 2021, con registro general de salida núm. 4527-2021 y 4528-2021, no fueron impugnados en sede parlamentaria y su impugnación en sede constitucional sería extemporánea, al haber transcurrido más de tres meses desde su aprobación cuando se interpone la presente demanda. Por lo que hace al acuerdo con registro general de salida núm. 5327-2021, de su lectura deduce la Fiscalía que la mesa del Parlamento rechaza la petición del recurrente de permanecer en la comisión no

permanente de estudio en materia de planificación y gestión de recursos hídricos en base a lo siguiente: que esta comisión no es una comisión de carácter permanente asimilada a una subcomisión de medio ambiente y ordenación territorial, sino que es una comisión no permanente de estudio para un tema concreto (arts. 60 y 61 RPIB), siendo en este caso aplicable al recurrente, tras su paso a la condición de diputado no adscrito, lo dispuesto en los arts. 14.4 y 28.2 y 4 RPIB. La denegación de la participación del recurrente en una comisión no permanente de estudio no puede verse como una aplicación arbitraria de lo dispuesto en el reglamento y no supone una restricción del núcleo esencial de la función parlamentaria, cuestión esta última que tampoco ha justificado el recurrente en sus alegaciones. No nos encontramos ante un caso igual al que examinó el Tribunal Constitucional en la STC 246/2012, de 20 de diciembre, sobre la denegación por la Ley de la administración local de la Comunidad Madrid de la participación de los concejales no adscritos en las comisiones informativas de la corporación local porque, en aquel caso, la falta de intervención en comisiones informativas sí suponía una afectación al núcleo esencial del cargo representativo.

(ii) En relación con la participación en el Pleno y las comisiones y la impugnación del acuerdo con registro general de salida núm. 5029-2021, la Fiscalía sostiene, previa transcripción del fundamento jurídico 12 de la STC 159/2019, que la falta de argumentación del recurrente para sustentar la vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario invocada, teniendo en cuenta que la mesa había dado razones específicas de por qué fijaba esa determinada cuota de preguntas e interpelaciones en cada periodo de sesiones, ha de conducir a la desestimación de la queja. Respecto del mecanismo de control que son las preguntas, el acuerdo de la mesa del Parlamento de las Illes Balears respeta el contenido mínimo que contempla el art. 28.3 RPIB, que dispone que los diputados no adscritos podrán formular una pregunta oral por periodo de sesiones. Si bien cabe pensar que una pregunta oral por periodo de sesiones del Pleno (dos al año), es insuficiente para un efectivo ejercicio de la función de control que corresponde al representante político, debemos tener en cuenta que el límite se refiere a las preguntas de contestación oral y puede verse compensado con las preguntas de contestación escrita que pueden formularse, cuya cantidad no limita el acuerdo de la mesa impugnado. En este sentido, de la regulación sobre estas iniciativas de control se desprende que la regla general lleva a que las preguntas se consideren de contestación escrita, salvo petición expresa (arts. 172.1, 173 y 174.1 y 2 RPIB).

Por lo que se refiere al mecanismo de la interpelación (arts. 162 a 170 RPIB), como derecho de los diputados individuales y de los grupos parlamentarios, la fijación por la mesa de una interpelación por cada dos periodos de sesiones podría parecer exigua, pero esa limitación no puede considerarse de un modo aislado, sino teniendo en cuenta que la interpelación no es el único mecanismo de control al Gobierno que puede ser utilizado por el diputado no adscrito y que el límite establecido no resulta discriminatorio o desproporcionado en cuanto que el número de iniciativas de interpelaciones asignadas a los grupos parlamentarios con menor número de diputados (tres) es de una por periodo de sesiones, lo que supone dos por cada año, mientras que al diputado no adscrito individualmente considerado se le atribuye una al año.

(iii) En lo que hace a las iniciativas parlamentarias, el recurrente impugna los acuerdos con registro general de salida núm. 6166-2021 y 6167-2021. De la lectura de este último se desprende que la inadmisión de la iniciativa se funda en el estatus parlamentario del diputado no adscrito, que resulta de manera específica de lo previsto en el art. 28 RPIB y, por lo que se refiere a las iniciativas de proposiciones no de ley, de lo establecido en el art. 181 RPIB, que determina que podrán ser presentadas por los grupos parlamentarios proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara. Por tanto, la legitimación de estas iniciativas es reconocida a los grupos y no a los diputados individualmente considerados. Si bien en la STC 159/2019 el Tribunal apreció una vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario al denegar la mesa del Parlamento de Extremadura que los diputados no adscritos pudieran presentar proposiciones no de ley, en cuanto que dicha iniciativa solo

correspondía a los grupos parlamentarios, lo cierto es que el art. 217 del Reglamento del Parlamento de Extremadura reconoce en abstracto a los diputados individuales el derecho a presentar proposiciones no de ley, supuesto que no concurre en el caso que nos ocupa. Por tanto, el acuerdo de la mesa está correctamente fundado en la previsión del reglamento, que no es restrictiva del derecho invocado. En relación con el acuerdo con registro general de salida núm. 6166-2021, denegatorio de la presentación de una proposición de ley, su fundamentación se basa en la previsión del reglamento que atribuye a los diputados, individualmente considerados, el derecho a presentar proposiciones de ley siempre que la iniciativa se presente al menos con la firma de cinco diputados. La mesa se ha limitado, en el marco de sus competencias de calificación y admisión, a ejercer el control formal de la iniciativa y comprobar que no reúne los requisitos que exige el reglamento, por lo que debe considerarse que el acuerdo de inadmisión de la proposición de ley está correctamente fundado y motivado.

(iv) En materia de derechos de contenido económico o material, se impugna el acuerdo con registro general de salida num. 6237-2021 manifestándose una queja relativa a la improcedencia de reconsideración, que la Fiscalía descarta porque no se ha justificado en la demanda que la aplicación de los arts. 32.1.1 y 32.2 RPIB por la mesa sea errónea o arbitraria y porque el propio recurrente no mantiene una conducta uniforme a la hora de solicitar la reconsideración de los acuerdos que impugna en amparo.

En segundo término, la Fiscalía sostiene que no puede considerarse discriminatorio no aplicar al recurrente la norma reglamentaria relativa a los medios económicos y financieros que corresponden a los grupos parlamentarios en cuanto tales. Además, el recurrente no acredita haber solicitado en sus escritos a la mesa las dietas o indemnizaciones que contempla el presupuesto de la Cámara, de modo que no acredita que le hubieran sido denegadas de manera arbitraria. Y, en cualquier caso, la Fiscalía rechaza que las limitaciones contempladas en la norma reglamentaria sobre los derechos económicos del cargo representativo pudieran causar una vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario (con cita de las SSTC 246/2012, FJ 7, y 159/2019, FJ 6). Por último, en relación con la no adjudicación de despacho, el Ministerio Fiscal sostiene que la concreta asignación de medios materiales no integra el núcleo esencial de la función representativa por lo que una posible limitación o restricción de los medios materiales no puede ser considerada lesiva del derecho fundamental del art. 23.2 CE. Así, en relación con la no asignación de un despacho individual, no se ha acreditado que ello haya impedido al recurrente el desempeño de las facultades que integran el núcleo esencial de la función representativa conectada con las funciones legislativas o control de Gobierno, de acuerdo con la matización que hace el Tribunal Constitucional en las SSTC 69/2021, de 18 de marzo, y 137/2021, de 29 de junio, sobre la denegación de medios materiales a los diputados.

10. Por diligencia de ordenación del secretario de justicia de la Sección Cuarta (Sala Segunda) de 18 de enero de 2023, en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno del Tribunal Constitucional el día 17 de enero de 2023, publicado en el BOE de 19 de enero, se pone en conocimiento de las partes y del Ministerio Fiscal que el presente recurso de amparo ha sido turnado a la Sala Segunda de este tribunal.

11. Por providencia de 23 de enero de 2025, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 27 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

De los antecedentes expuestos resulta que el recurrente identifica en el encabezado y en el *petitum* de su demanda, como objeto del presente recurso de amparo

parlamentario, varios acuerdos adoptados por la mesa del Parlamento de las Illes Balears, en relación con las siguientes cuestiones:

a) La participación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones, cuestión a la que se refieren las resoluciones con número de registro general de salida 5028-2021, de 14 de octubre, y 5327-2021, de 27 de octubre.

b) El planteamiento de enmiendas por parte del diputado no adscrito, cuestión tratada en la resolución con número de registro general de salida 5029-2021, de 14 de octubre.

c) Las facultades del diputado no adscrito respecto de la presentación de proposiciones de ley, cuestión a la que se refiere la resolución con número de registro general de salida 6166-2021, de 9 de diciembre, o de proposiciones no de ley, cuestión a la que aluden las resoluciones con número de registro general de salida 6026-2021, de 24 de noviembre, y 6167-2021, de 9 de diciembre.

d) La puesta a disposición del diputado no adscrito de medios materiales y económicos para el desempeño de su función, cuestión a la que aluden las resoluciones con número de registro general de salida 5325-2021 y 5333-2021, de 27 de octubre; 5923-2021, de 24 de noviembre; y 6237-2021, de 15 de diciembre.

e) Y la definición del contenido de las sesiones plenarias, a la que alude la resolución con número de registro general de salida 5333-2021, de 27 de octubre, así como el acceso a las carpetas de seguimiento de sesiones plenarias, tratada en la resolución con número de registro general de salida 5326-2021, también de 27 de octubre.

En todos los casos el señor Benalal Bendrihem, que ostenta la condición de diputado no adscrito desde el momento en que fue expulsado de su grupo parlamentario, tal y como dispone el art. 27.1.b) del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, denuncia la vulneración del derecho al ejercicio de la función representativa ex art. 23.2 CE en igualdad de condiciones con los diputados adscritos a un grupo parlamentario, planteando adicionalmente la incompatibilidad entre la figura misma de diputado no adscrito y los arts. 23.2 y 14 CE. El argumento relativo a dicha incompatibilidad se traslada a la solicitud de que el Tribunal plantee una cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con los arts. 27.1.b) y 28.1 RPIB, considerados ambos contrarios al art. 23.2 CE. Por su parte, tanto la representación procesal del Parlamento de las Illes Balears como la Fiscalía interesan la desestimación total de las pretensiones de la demanda de amparo, formulando adicionalmente algunas consideraciones sobre la especial trascendencia constitucional y sobre la delimitación del objeto del recurso, a las que haremos inmediata referencia.

## 2. Delimitación del objeto del recurso de amparo.

En numerosas ocasiones el Tribunal ha tenido oportunidad de declarar que los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de forma que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción puede siempre abordarse en la sentencia, de oficio o a instancia de parte (entre muchas, SSTC 208/2001, de 22 de octubre, FJ 2, o 69/2003, de 9 de abril, FJ 2). En este caso, el análisis de la existencia de óbices procesales no pretende resolver sobre la inadmisión a trámite de la totalidad del recurso de amparo, pero sí busca centrar mejor su objeto, excluyendo del pronunciamiento de fondo del Tribunal aquellas denuncias o aquellas resoluciones parlamentarias impugnadas respecto de las que concurra alguna barrera de procedibilidad.

Además, la delimitación del objeto de pronunciamiento en este recurso de amparo es fundamental para dar respuesta a las pretensiones del recurrente. Tal delimitación exige definir adecuadamente lo siguiente:

a) Los acuerdos y resoluciones cuya impugnación procede, al estar en plazo el recurso de amparo.

Aunque el Ministerio Fiscal reconoce que no se impugna por el recurrente en amparo el acuerdo de la mesa de 13 de septiembre de 2021, considera que incurre en el óbice de extemporaneidad.

Ciertamente en cuanto tal acuerdo, notificado el mismo día, devino firme, el óbice no puede ser tenido en consideración.

b) Los acuerdos y resoluciones respecto de los que no se ha levantado la carga alegatoria, a pesar de estar contenidos en el encabezamiento y el petitem de la demanda de amparo.

La jurisprudencia de este tribunal es constante cuando exige a quien recurre en amparo colaborar con la jurisdicción constitucional, tanto en el desarrollo argumental de las causas de especial trascendencia constitucional, como en la exposición de las razones que sustentan las quejas relativas a la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo. La STC 66/2009, de 9 de marzo, por citar una de las muchas que se refieren a la cuestión, recuerda que es posible dejar fuera del enjuiciamiento de amparo, «las alegaciones que se formulan en la demanda de amparo carentes del adecuado desarrollo argumental para que puedan ser examinadas por este tribunal (la simple cita de los derechos...), en cuanto no corresponde a este tribunal la reconstrucción de oficio de las demandas de amparo» (STC 66/2009, FJ 2, y jurisprudencia allí citada). Esta exigencia se vincula al reconocimiento de que es «una carga de quien impetra el amparo constitucional, no solamente la de abrir la vía para que este tribunal pueda pronunciarse, sino también la de proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional» (STC 5/2006, de 16 de enero, FJ 4, y jurisprudencia allí citada).

Pues bien, teniendo presente la exigencia de levantar la carga alegatoria que se requiere del recurrente en amparo, este tribunal entiende que la misma no ha sido atendida en relación con los siguientes acuerdos:

(i) Registro general de salida núm. 5029-2021, de 14 de octubre, sobre la facultad para defender enmiendas parciales en los textos legislativos. Si bien en el escrito de demanda aparecen varios párrafos de alegaciones en relación, nominalmente, con este acuerdo, lo cierto es que los argumentos desarrollados en este apartado de la demanda se refieren a la participación de los diputados no adscritos en el Pleno y las comisiones, cuestión esta a la que se refiere el acuerdo con registro general de salida núm. 5028-2021, también de 14 de octubre. Entiende el Tribunal que el recurrente ha cometido un error de identificación del acuerdo y que levanta la carga alegatoria respecto del acuerdo con registro general de salida núm. 5028-2021 y no respecto del acuerdo con registro general de salida núm. 5029-2021.

(ii) Registro general de salida núm. 5325-2021, de 27 de octubre, sobre medios materiales y económicos reconocidos al recurrente en amparo, acuerdo en el que se decide que «las percepciones económicas que percibirá, de acuerdo con el art. 28.4 RPIB, son las de los diputados y diputadas individualmente considerados, con efectos desde el día 13 de septiembre» y, adicionalmente, en el que la mesa acuerda habilitar un espacio de trabajo para el solicitante en la sala de descanso del tercer piso del edificio Ramon Llull. Sobre la cuestión relativa al despacho se dictarán resoluciones sucesivas, pero respecto de la mera atribución de medios económicos o percepciones económicas, a que se refieren los acuerdos con registro general de salida núm. 5923-2021, de 24 de noviembre, y 6237-2021, de 15 de diciembre, no se levanta la carga alegatoria.

(iii) Registro general de salida núm. 5326-2021, de 27 de octubre, relativo a la entrega de las copias de las carpetas de seguimiento de las sesiones plenarias.

(iv) Registro general de salida núm. 5333/2021, de 27 de octubre, en parte referido a los medios materiales y económicos reconocidos al recurrente y en parte al contenido de las sesiones plenarias, cuestión respecto de la que no se formula ninguna alegación autónoma.

(v) Registro general de salida núm. 6026-2021, de 24 de noviembre, sobre la solicitud de reconsideración de la inadmisión de la proposición no de ley acerca de la convergencia entre el sector digital y el medio ambiente.

Adicionalmente se constata que, a pesar de denunciarse nominalmente la lesión del art. 18 CE en un pasaje del escrito de demanda, no se alega absolutamente nada en relación con la eventual lesión de este derecho constitucional. En síntesis, y por las razones expuestas relativas al inadecuado levantamiento de la carga alegatoria, quedarían excluidas del objeto del pronunciamiento de fondo la invocación del art. 18 CE y las impugnaciones de los acuerdos con registro general de salida núm. 5029-2021, 5325-2021, 5326-2021, 5333-2021 y 6026-2021.

c) Las resoluciones a las que queda limitado el presente pronunciamiento.

Teniendo presentes las consideraciones previas, el objeto del pronunciamiento de amparo queda limitado a los acuerdos y cuestiones sustantivas siguientes: (i) en relación con la participación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones, se atenderá a la impugnación de los acuerdos con registro general de salida núm. 5028-2021, de 14 de octubre, y 5327-2021, de 27 de octubre; (ii) respecto de las facultades del diputado no adscrito en relación con la presentación de proposiciones de ley, se responderá a la impugnación del acuerdo con registro general de salida núm. 6166-2021, de 9 de diciembre, y en relación con las proposiciones no de ley, se atenderá a las alegaciones referidas al acuerdo con registro general de salida núm. 6167-2021, de la misma fecha que el anterior; (iii) por último, y por lo que hace a la puesta a disposición del diputado no adscrito de medios materiales y económicos para el desempeño de su función, se responderá a las quejas relativas a las resoluciones con registro general de salida núm. 5923-2021, de 24 de noviembre, y 6237-2021, de 15 de diciembre.

3. Sobre la especial trascendencia constitucional.

Por providencia de 4 de abril de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite del recurso, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) por cuanto el asunto trasciende del caso concreto, toda vez que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. La providencia de admisión no alude a la concurrencia de otras causas de especial trascendencia, como que el recurso «plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional» [STC 155/2009, FJ 2 a)], por lo tanto, la alegación de la letrada del Parlamento de las Illes Balears centrada en negar especial trascendencia al asunto sobre la base de la existencia de base jurisprudencial suficiente para su solución, invocando la STC 159/2019, no tiene razón de ser en relación con la causa de especial trascendencia efectivamente apreciada por el Tribunal.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal (entre otras muchas las SSTC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 2; 46/2018, de 26 de abril, FJ 3; 65/2022, de 31 de mayo, FJ 2; 94/2022, de 12 de julio, FJ 2, y 97/2022, de 12 de julio, FJ 2) «los recursos de amparo regulados en el artículo 42 LOTC “tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados [...] lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras)”. En el mismo sentido, SSTC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2; 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 B) a), entre otras resoluciones».

4. Jurisprudencia constitucional sobre el alcance de las atribuciones del diputado autonómico no adscrito.

a) Sobre la configuración del derecho de permanencia y desempeño del cargo representativo.

En la STC 159/2019, de 12 de diciembre, el Tribunal Constitucional se pronuncia, por primera vez, sobre la condición de diputado o diputada no adscrito de las personas integrantes de una asamblea autonómica, y sobre las atribuciones de derechos que les corresponden en su condición de no adscritos a ningún grupo parlamentario.

Como afirma la letrada del Parlamento en sus alegaciones, y se deriva también de las efectuadas por el Ministerio Fiscal, la proyección de la jurisprudencia contenida en aquel pronunciamiento al supuesto de hecho que ahora nos ocupa, nos permitirá dilucidar si se ha producido o no la vulneración de derechos fundamentales que el recurrente en amparo denuncia en su demanda. Y, a este respecto, la primera consideración pertinente se refiere a la adecuada identificación del derecho fundamental en presencia, que es el contenido en el art. 23.2 CE, y no el genérico derecho a la igualdad del art. 14 CE. En el fundamento jurídico 4 a) de la STC 159/2019 se recuerda, acudiendo a jurisprudencia previa consolidada que «el artículo 23.2 CE especifica el derecho a la igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos, siendo este, por tanto, el precepto que debe ser considerado de modo directo para apreciar si el acto, resolución o norma objeto del proceso constitucional ha quebrantado ese derecho, a no ser que el tratamiento diferenciado controvertido se deba a alguno de los criterios expresamente mencionados en el artículo 14 CE» (SSTC 191/2007, de 10 de septiembre, FJ 3, y 39/2008, de 10 de marzo, FJ 4)», de modo que la «invocación del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación (art. 14 CE) debe entenderse subsumida en el derecho garantizado por el art. 23.2 CE».

Identificado el art. 23.2 CE como precepto constitucional de referencia, la vertiente prevalente del mismo cuando se analiza la limitación de facultades, funciones o derechos de un cargo electo es, dentro de la referida al derecho de todos a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes, la que alude a la permanencia en el ejercicio del cargo público y a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas. Esta garantía, según recuerda el fundamento jurídico 5 de la STC 159/2019, «adquiere especial relevancia cuando se trata, como sucede aquí, de representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que ello comporta defender también el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de la institución de la representación en los asuntos públicos reconocido en el art. 23.1 CE».

Junto a la conexión entre los dos apartados del art. 23 CE, el Tribunal recuerda que el «derecho al desempeño de cargos públicos representativos sin perturbaciones ilegítimas ha sido clasificado entre aquellos cuya configuración se defiende constitucionalmente a la Ley, a cuyos "requisitos" ha de acomodarse su ejercicio» (STC 159/2019, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). Siendo un derecho de configuración legal «compete a la Ley, comprensiva [...] de los reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos» (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 7). Esos derechos y facultades legalmente previstos quedan entonces «integrados en el estatus propio de cada cargo, con la consecuencia de que sus titulares podrán defender, al amparo del artículo 23.2 CE, el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos» (STC 159/2019, FJ 5, y jurisprudencia allí citada). Añade también nuestra doctrina que corresponde «a los órganos parlamentarios la formulación de una exégesis restrictiva de las normas que supongan una limitación de algunos derechos y la motivación de las razones de su aplicación (por todas, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4)» (STC 159/2019, FJ 5).

Ahora bien, en el art. 23.2 CE se contiene el derecho fundamental al respeto de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario que, legalmente configurados,

pertenezcan al núcleo de la función representativa, como son «principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno», siendo vulnerado «el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes» (STC 159/2019, FJ 5, y jurisprudencia citada a este respecto). En último término, los acuerdos parlamentarios que lleven a cabo estas limitaciones o restricciones del *ius in officium*, no solo «deben formular una exégesis restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público» (STC 159/2019, FJ 5), sino que también deben motivar las razones de su aplicación, bajo pena, «no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE» (STC 159/2019, FJ 5). Y ello porque la motivación «permitirá dirimir si la restricción de que se trate, en relación con las atribuciones del resto de diputados, resulta proporcionada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (STC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7)» (STC 159/2019, FJ 5).

Por último, el legislador puede introducir limitaciones o restricciones que afecten al núcleo esencial del *ius in officium*, respetando los imperativos del principio de igualdad y asegurando que las restricciones se «ordenen a un fin legítimo, en términos proporcionados a dicha válida finalidad» (STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6). Así, «se quebranta dicho mandato con la imposición de condiciones o requisitos de ejercicio del derecho “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”» (STC 159/2019, FJ 5, y jurisprudencia allí citada).

b) Sobre las limitaciones vinculadas al estatuto de diputado o diputada no adscrito.

A partir del marco general previamente descrito, la jurisprudencia constitucional ha ido definiendo qué facultades y derechos se pueden limitar o restringir en virtud del abandono o expulsión del grupo parlamentario por parte de quien ocupa un escaño en un parlamento autonómico, es decir debido a la asunción del estatuto de diputado o diputada no adscrito.

Partiendo de la idea de que desincentivar el transfuguismo puede justificar las restricciones o limitaciones del *ius in officium* impuestas legalmente al ampararse en un fin legítimo (STC 151/2017, de 21 de diciembre, FFJJ 6 y 7), el Tribunal sostiene que tales limitaciones «no pueden operar, en contra de la garantía de igualdad, sobre los derechos integrantes del *ius in officium*, núcleo de la función representativa» (STC 159/2019, FJ 7, con cita de la STC 151/2017). El examen de las restricciones a la luz del juicio de igualdad exige examinar «la proporcionalidad de la diferencia de trato, considerando: (i) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella, antes enunciado (juicio de idoneidad); (ii) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, (iii) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto, el denominado juicio de proporcionalidad en sentido estricto» (STC 159/2019, FJ 7).

Lo dicho significa que la mera previsión legal de la figura o estatuto del diputado o diputada no adscrito no es, en sí misma considerada, lesiva del art. 23.2 CE. Solo será contrario a la Constitución que alguna de las medidas legales limitativas de las facultades de quien ocupa el escaño entre «en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo y la igualdad en el

ejercicio del núcleo de la función representativa» (STC 159/2019, FJ 8), lo que puede suceder si el régimen jurídico que se apareja a la condición de no adscripción conllevase diferencias de trato que no se justifiquen de un modo proporcionado en algún fin constitucionalmente legítimo o que se relacionen con aspectos nucleares de la función representativa del diputado (STC 159/2019, FJ 8). Por tanto, las quejas formuladas en la demanda de amparo y referidas, con carácter genérico, a la mera existencia de la figura del diputado o diputada no adscrito y a la configuración de su estatuto jurídico en términos específicos y diversos de los que se atribuyen a los diputados y diputadas integrados en un grupo parlamentario, pueden ser descartadas inmediatamente con este mismo razonamiento.

Sobre la base de este marco general, la STC 159/2019 se pronuncia, en su fundamento jurídico 9, sobre las medidas limitativas concretas a que se referían los acuerdos impugnados e identificados como objeto del recurso de amparo parlamentario que venía a resolver aquel pronunciamiento. Esas medidas, adoptadas por la mesa en ejecución de una función atribuida por el propio reglamento de la asamblea (la de Extremadura en aquel supuesto) aludían, de un lado, a las facultades del diputado no adscrito en relación con las iniciativas parlamentarias que se puede promover y, de otro, al uso de la palabra en los debates plenarios. Ambas son reconocidas por el Tribunal como parte integrante del núcleo de la función representativa, «como instrumento de deliberación, expresión de las propias posturas y control del Gobierno» (STC 159/2019, FJ 9, con cita de la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4).

Por lo que hace a la presentación de iniciativas parlamentarias, en aquel supuesto de hecho las limitaciones se referían a la presentación de interpelaciones y preguntas en Pleno y en comisión, así como a la presentación de propuestas de impulso y de pronunciamiento en Pleno. En materia de uso de la palabra, se excluía enteramente en los debates de totalidad, en los de convalidación de decretos-leyes y en aquellos a que dan lugar las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno.

En ambos casos, las limitaciones a las facultades de actuación e intervención fueron acordadas por la mesa teniendo presente que el art. 39.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura preveía que «[l]os diputados no adscritos gozarán solo de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual». Esta restricción de facultades, que limita las de los diputados no adscritos respecto de las que se reconocen a los diputados individualmente considerados, excluyendo las reservadas a los grupos parlamentarios, es considerada por el Tribunal ajustada al art. 23.2 CE, en la medida en que se trata de una «cláusula reglamentaria [que] asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son “reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual” pero al mismo tiempo le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político, por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte, pase a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa» (STC 159/2019, FJ 10). Dicho en otros términos, una previsión reglamentaria que reserva a los diputados no adscritos las facultades previstas para los diputados y diputadas individualmente considerados, es plenamente constitucional porque neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito.

5. Aplicación de la jurisprudencia constitucional de la STC 159/2019 a las quejas planteadas en el presente recurso de amparo.

El art. 28.1 del Reglamento de las Illes Balears formula una previsión muy cercana a la del art. 39.6 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura al que se refería la STC 159/2019. En ambos preceptos se prevé que los diputados y las diputadas no adscritos tengan «los derechos que el reglamento reconozca a los diputados

individualmente», previsión que, en términos generales, no resulta lesiva del art. 23.2 CE, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 10 de la STC 159/2019.

Sin perjuicio de esta previsión general, el art. 28.2 RPIB establece también que será la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, quien decida el procedimiento para la intervención de los diputados no adscritos en el Pleno y en las comisiones, así como sobre su pertenencia a las mismas. Esa decisión se integra en la resolución de la mesa con registro general de salida núm. 5028-2021, que acuerda que la intervención en Pleno y en comisiones del diputado no adscrito será la misma que corresponde a un diputado individualmente considerado, detallando esa participación en un listado al que se hará posterior referencia. Por último, el art. 28.3 RPIB prevé que los diputados y las diputadas no adscritos podrán: a) formular una pregunta por periodo de sesiones y defender las enmiendas parciales que hubieran formulado durante la tramitación de los textos legislativos en el Pleno; b) pertenecer a una comisión legislativa en la cual podrán formular preguntas orales y participar en comparecencias y fijar posición en relación con las proposiciones no de ley que se debatan; y c) presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos conforme a lo establecido en una resolución de Presidencia.

Una vez admitida la limitación de facultades reglamentariamente prevista, y establecida la regla general de la asimilación de funciones de los diputados y diputadas no adscritos a las que se reconocen individualmente a quienes ocupan un escaño, que fue considerada ajustada a la Constitución por la STC 159/2019 porque neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito, procede enjuiciar cómo ha ejercido la mesa la facultad que le atribuye el reglamento parlamentario, en los aspectos de los acuerdos impugnados de los que se queja el recurrente en su demanda, y ello con el propósito de que este tribunal pueda verificar si lo ha hecho de un modo conforme con la naturaleza del concepto de cargo público representativo que incorpora el art. 23.2 CE y, en su virtud, resolver si cabe otorgar el amparo solicitado por el demandante.

a) En relación con la participación del diputado no adscrito en el Pleno y las comisiones.

(i) El recurrente en amparo impugna el acuerdo de la mesa del Parlamento de las Illes Balears con registro general de salida núm. 5028-2021, de 14 de octubre, relativo a la participación de los diputados no adscritos en el Pleno y las comisiones. El acuerdo delimita la participación en el Pleno permitiendo a los diputados no adscritos: formular una pregunta oral por periodo de sesiones, tal y como se prevé expresamente en el art. 28.3.a) RPIB; substituir la pregunta oral que formulen ante el Pleno; asumir una pregunta de iniciativa ciudadana que computará como la pregunta oral que les corresponda en el Pleno por periodo; formular una interpelación cada dos periodos de sesiones; presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos de conformidad con la resolución de la Presidencia reguladora del ejercicio de los diputados y las diputadas no adscritos a presentar y defender enmiendas parciales a textos legislativos, prevista en el artículo 28.3.c) del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears. Por lo que hace a la actividad en las comisiones, esta se centrará en: formular preguntas orales, lo que se prevé, para la comisión legislativa de pertenencia, en el art. 28.3.b) RPIB; participar en las comparecencias que se substancien ante la comisión a la cual pertenezcan (siguiendo lo previsto en el art. 28.3.b) RPIB) con igual tiempo de intervención que el resto de los diputados que pertenecen a los grupos parlamentarios; fijar posiciones respecto a las proposiciones no de ley que se substancien ante la comisión a la que pertenezcan; votar en la toma de decisiones de la comisión a la cual pertenezcan, como pueda ser el acuerdo de comparecencias.

El recurrente se limita a referir en su demanda la restricción de la función parlamentaria de control al Gobierno aludiendo a la restricción en las preguntas orales e interpelaciones por período de sesiones, sin referirse específicamente al resto de facultades conferidas en Pleno o en comisión a los diputados no adscritos. Una

impugnación casi idéntica se resuelve en el fundamento jurídico 12 a) de la STC 159/2019 y, como en aquel supuesto, aquí la mesa del Parlamento arguye en su acuerdo las razones de la reducción de facultades de control, mientras que el recurrente en amparo no elabora ningún argumento de refutación de estas razones.

Así, la mesa del Parlamento sostiene que el acuerdo se formula «en sintonía con la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de la configuración de los derechos y las facultades del diputado no adscrito, de forma que no haya una sobrerepresentación de los diputados y las diputadas no adscritos en la vida parlamentaria y se respeten sus derechos como diputados individualmente considerados, conforme con el Reglamento del Parlamento» (acuerdo con registro general de salida núm. 5028-2021). En coherencia con esta previsión se afirma que, sobre la base de la previsión reglamentaria de que «[e]n las semanas en que haya sesión ordinaria del Pleno, se dedicarán, por norma general, dos horas, como tiempo mínimo, a preguntas e interpelaciones» (art. 179 RPIB), a principio de legislatura se acordó en la sesión de la mesa de 4 de julio de 2019, oída la junta de portavoces, que el número de preguntas a incluir en las sesiones ordinarias sería de dieciocho. Teniendo en cuenta las cuotas correspondientes a cada grupo parlamentario en cuanto a las iniciativas presentadas como proposiciones no de ley a debatir ante el Pleno y como interpelaciones, por cada periodo de sesiones [siete al Grupo Parlamentario Socialista (diecinueve diputados); seis al Grupo Parlamentario Popular (dieciséis diputados); dos al Grupo Parlamentario Unidas Podemos (seis diputados); dos al Grupo Parlamentario Ciudadanos (cuatro diputados); dos al Grupo Parlamentario Más per Mallorca (cuatro diputados); una al Grupo Parlamentario Vox-Actúa Baleares (tres diputados); una al Grupo Parlamentario El Pi-Proposta per les Illes (tres diputados); y una al Grupo Parlamentario Mixto (tres diputados)], se considera proporcional y justificado otorgar a cada diputado y diputada no adscrito la posibilidad de sustanciar una interpelación cada dos periodos de sesiones.

Teniendo en cuenta lo expuesto en el párrafo antecedente y el criterio utilizado en el fundamento jurídico 12 a) de la STC 159/2019, y sabiendo que el recurrente en amparo no aduce ningún motivo por el que el cupo de preguntas o interpelaciones que se le ha atribuido sea desproporcionado o sea de alguna manera inferior al que corresponde a los diputados individualmente considerados, el Tribunal considera aplicable la doctrina referida contenida en el ya citado fundamento jurídico 12 a) de la STC 159/2019, según la cual «no corresponde al Tribunal “reconstruir de oficio las demandas, supliendo las razones que las partes no hayan expuesto, por ser carga procesal de quien pide amparo constitucional no solamente abrir la vía para que podamos pronunciarnos, sino también proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que se integra en el deber de colaborar con la justicia del Tribunal Constitucional”». Este criterio conduce en este estadio del proceso a la desestimación de esta primera queja porque no se pone de manifiesto ni la desproporción ni la discriminación de la medida impugnada, que debiera haber sido alegada expresamente por el recurrente.

(ii) El acuerdo recurrido con registro general de salida núm. 5327-2021, niega al señor Benalal la permanencia en la comisión no permanente de estudio sobre planificación y gestión de recursos hídricos, alegando la mesa que las comisiones no permanentes están integradas por los diputados y diputadas propuestos por los diferentes grupos parlamentarios por lo que no puede formar parte de ellas el solicitante al no haber sido propuesto por un grupo, interpretación que cuestiona el recurrente en amparo considerándola lesiva del art. 23.2 CE. Pero esta queja no puede ser acogida.

En primer término, nada impide al diputado no adscrito asistir a las sesiones de la comisión no permanente con voz, pero sin voto, tal y como prevé el art. 14.3 RPIB, que establece que «[l]os diputados y las diputadas tendrán derecho a asistir con voto a las sesiones del Pleno del Parlamento y a las de las comisiones de que formen parte. Podrán asistir, sin voto, a las sesiones de las comisiones de que no formen parte», estableciendo asimismo que «[l]os diputados y las diputadas tendrán derecho a formar parte, al menos, de una comisión» (art. 14.4 RPIB), derecho que efectivamente le ha sido reconocido al recurrente en amparo en aplicación de lo previsto en el art. 28.3.b) RPIB. La pertenencia a

comisiones no permanentes depende, en este caso, de las previsiones del reglamento respecto de la composición de las mismas, que ha de asegurar el principio de representación proporcional. Así, del art. 42.1 RPIB se deriva que todos los grupos parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada comisión y que el número concreto de integrantes de la comisión será el que indique la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, y en proporción a la importancia numérica de cada grupo en la Cámara, previsión esta que no se proyecta al diputado no adscrito. La mesa decide, sin incurrir en arbitrariedad, falta de motivación, desproporción o discriminación, que ha de asegurar que las comisiones respeten la proporcionalidad de los grupos de la Cámara atendiendo al número de miembros; por eso acuerda modificar la atribución del número de miembros a cada grupo en la comisión de medio ambiente y ordenación territorial y aumentar su número de trece a quince diputados para permitir la participación del diputado recurrente en amparo, de modo que se respete su derecho de participación en una comisión permanente.

La exigencia de representación proporcional en las estructuras de organización del trabajo parlamentario, lo que incluye las comisiones; la garantía de participación del diputado no adscrito en al menos una comisión permanente, de modo que se asegure su participación en la función legislativa que integra, sin lugar a dudas, el *ius in officium*; y la reserva a los grupos parlamentarios de las facultades de creación y participación en las comisiones no permanentes, suponen una participación limitada del diputado no adscrito en los trabajos en comisión que no puede considerarse una limitación de sus facultades contraria al art. 23.2 CE.

b) Facultades del diputado no adscrito en relación con la presentación de proposiciones de ley y no de ley.

(i) El acuerdo con registro general de salida núm. 6166-2021, de 9 de diciembre, desestimó la solicitud de reconsideración respecto de la inadmisión de la proposición de ley relativa al Síndic de Greuges presentada por el diputado señor Benalal. La junta de portavoces, que se pronuncia en el procedimiento de reconsideración, sostiene que la decisión de inadmisión de la mesa, (adoptada el 17 de noviembre en el acuerdo con registro general de salida núm. 5736-2021) se basó en los arts. 28 y 139.1 RPIB, que exigen la firma de cinco diputados, independientemente de su adscripción, para presentar una proposición de ley, condición que no se cumplía en este caso, y no en la condición de diputado no adscrito de quien ahora es recurrente en amparo.

El ejercicio de la iniciativa legislativa, tal y como ha venido sosteniendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, forma parte del *ius in officium*, en tanto se configura como elemento esencial de la función legislativa. Así, el Tribunal ha declarado «que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye “la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático” y que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente se encuentra el derecho a la iniciativa legislativa, “constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”, protegido por el artículo 23.2 CE (SSTC 224/2016, FJ 2, y 225/2016, FJ 2)» (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 4, posteriormente reiterada en la STC 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3).

Por tanto, el análisis relativo a la queja planteada por el recurrente exige determinar si se ha producido una limitación de la iniciativa legislativa incompatible con el art. 23.2 CE o si la restricción en el ejercicio de la iniciativa resulta del reglamento y viene justificada por la regulación general de la iniciativa legislativa. En este sentido, el art. 123 RPIB establece que «[l]a iniciativa para el ejercicio de la potestad legislativa corresponde a los diputados y las diputadas, a los grupos parlamentarios y al Gobierno de las Illes Balears», tratándose por tanto, de una facultad reconocida a los diputados y diputadas individualmente considerados y de la que, por esa misma razón, no pueden ser privados los diputados y diputadas no adscritos, tal y como prevé el art. 28.1 RPIB. Ahora bien, esa iniciativa debe ejercerse del modo concreto que prevé el art. 139.1 RPIB, que

determina que las proposiciones de ley del Parlamento podrán ser adoptadas a iniciativa de un grupo parlamentario, con la sola firma de su portavoz, o a iniciativa de «[u]n diputado o una diputada con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara». Por tanto, la sola firma del diputado proponente a título individual no es suficiente para activar la legitimación tendente a presentar una proposición de ley, prevista en los términos descritos para asegurar la eficacia de los trabajos parlamentarios.

En suma, la negativa de la mesa, confirmada en reconsideración, de la tramitación de una proposición de ley se sustenta en una escrupulosa aplicación del art. 139 del Reglamento de la Cámara, que prevé el requisito de las cinco firmas para considerar adecuadamente ejercida la iniciativa legislativa individual por parte de cualquier diputado o diputada, independientemente de su condición de adscrito o no a un grupo parlamentario. Atribuir al recurrente la facultad individual de iniciativa legislativa sin exigirle el acuerdo de otros cuatro integrantes de la Cámara sería atribuirle una posición de ventaja respecto de los demás diputados o diputadas, individualmente considerados, que no encuentra justificación alguna. En este caso, la mesa no hace al recurrente de peor condición que al resto de quienes ocupan un escaño en la asamblea autonómica, sino que se limita a aplicarle el mismo régimen que se aplicaría a cualquier otra iniciativa legislativa que no procediera de un grupo parlamentario; y ello en el marco de sus competencias de calificación y admisión, ejerciendo el control formal de la iniciativa y comprobando que no reúne los requisitos que exige el reglamento. Por todo lo expuesto, debe considerarse que el acuerdo de inadmisión de la proposición de ley está correctamente fundado y motivado, y no puede calificarse como lesivo del art. 23.2 CE.

(ii) Por su parte, el acuerdo de la mesa con registro general de salida núm. 6167-2021, de 13 de diciembre, desestima la solicitud de reconsideración relativa a la inadmisión de la proposición no de ley sobre la convergencia del sector digital y el medio ambiente. Tal inadmisión se basa en el estatuto de diputado no adscrito del proponente, que le permite ostentar las facultades propias de los diputados individualmente considerados pero no las reservadas a los grupos parlamentarios. Y este es, precisamente, el caso de las proposiciones no de ley, cuya iniciativa reserva el art. 181 RPIB a los grupos parlamentarios. Esta limitación, como ha sido expuesto en fundamentos anteriores, ha sido considerada ajustada al art. 23.2 CE por el Tribunal en la STC 159/2019, al tratarse de una cláusula reglamentaria, en este caso contenida en el art. 28 RPIB, que asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual, evitando que el diputado no adscrito se beneficie de esa condición para gozar de facultades que los diputados y diputadas, individualmente considerados no poseen. Así pues, el acuerdo de la mesa tiene una cobertura reglamentaria que no tenía el acuerdo homólogo de la mesa de la Asamblea de Extremadura al que se refería la STC 159/2019, y que supuso la anulación del mismo por considerarse lesivo del art. 23.2 CE. En lo que se refiere al acuerdo con registro general de salida núm. 6167-2021, objeto del presente pronunciamiento, la mesa del Parlamento balear no ha hecho otra cosa que aplicar una previsión reglamentaria que no puede considerarse restrictiva del derecho invocado.

c) Sobre la atribución de medios materiales y económicos para el desempeño de su función.

(i) En relación con las quejas relativas a los medios materiales puestos a disposición del recurrente en amparo, que se materializan en la impugnación de las resoluciones con registro general de salida núm. 5923-2021, de 24 de noviembre, y 6237-2021, de 15 de diciembre, cumple recordar que la jurisprudencia constitucional sostiene desde hace una década que las retribuciones de los parlamentarios autonómicos no forman parte del núcleo esencial del derecho de acceso, permanencia y ejercicio de cargos públicos representativos del art. 23.2 CE (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 6). Ahora bien, el punto de discrepancia sobre el que se puede detener el pronunciamiento de fondo del presente recurso de amparo tiene poco que ver con las

retribuciones y más con los espacios físicos y el mobiliario facilitados al recurrente en amparo en el edificio de la Cámara. Sobre las retribuciones se verifica que el recurrente no formula alegaciones concretas o quejas específicas, constando en las actuaciones que se le aplica, sin diferencia alguna con el resto de diputadas y diputados individualmente considerados, lo previsto en la resolución de retribuciones, indemnizaciones y asignaciones institucionales, incluyendo la aplicación del régimen previsto para los diputados de Eivissa, como es el caso del señor Benalal. Esa aplicación, por lo demás, no hace sino materializar la previsión del art. 28.4 RPIB que establece que «[l]os diputados o las diputadas no adscritos tendrán derecho exclusivamente a las percepciones económicas que el presente reglamento prevé para los diputados y las diputadas individualmente. La mesa del Parlamento asignará a cada diputado o diputada no adscrito los medios materiales que estime adecuados para el cumplimiento de sus funciones». Sobre los medios económicos previstos para los grupos parlamentarios, resulta claro que no son acreedores de los mismos los diputados individualmente considerados y, por tanto, no lo es el diputado no adscrito recurrente en amparo.

Sobre los espacios, en cambio, estos son considerados inadecuados para el desempeño de su función por no ser privativos y no garantizar la intimidad y privacidad idóneas para el desempeño del cargo. Respecto de esta cuestión, la mesa de la Cámara, así como su representación procesal en el escrito de alegaciones, sostiene que no todos los diputados, individualmente considerados, tienen despachos propios, sino que comparten despacho al no disponerse de espacio suficiente. Ciertamente, no existe soporte alguno en el Reglamento de la Cámara o en la resolución de retribuciones, indemnizaciones y asignaciones institucionales que articule un derecho al despacho propio o prevea el reparto de los espacios. Todo lo que prevé el art. 29 RPIB sobre los locales o los espacios se refiere a los grupos parlamentarios, previéndose que el Parlamento ponga «a disposición de los grupos parlamentarios locales y medios materiales». Siendo así, en este punto hay que valorar si la mesa, con sus decisiones, limita las facultades inherentes al *ius in officium* y, en su caso, si lo hace de modo desproporcionado o discriminatorio.

Si partimos de la consideración de que la concreta asignación de medios materiales no integra el núcleo esencial de la función representativa, debemos afirmar que la asignación de espacios se incluye dentro de esta noción general de la asignación de medios materiales y, por tanto, no puede tenerse por conformadora del núcleo de la función representativa; y la asignación de espacios atribuidos al recurrente en amparo tampoco parece que le impida ejercer esas funciones legislativa y de control que conforman lo esencial del desempeño de su función representativa. De hecho, ha podido desempeñar sus funciones hasta el punto de haber tenido la ocasión de impugnar las resoluciones de la Cámara que habrían podido afectar a ese ejercicio tanto en este proceso de amparo como en uno sucesivo (el recurso de amparo núm. 2970-2022). Además, no se le somete a un trato discriminatorio si se tiene en cuenta que ningún diputado o diputada tiene derecho a poseer un espacio privativo y reservado. Cosa distinta es que se pueda llegar a valorar como idóneo o no el lugar en que se ha ubicado al recurrente en amparo; pero, no existiendo alegación ni prueba alguna aportada por él de que la atribución del espacio de trabajo en una zona común le impida el ejercicio de sus funciones [en este sentido, STC 69/2021, de 18 de marzo, FJ 5 C)], no es posible considerar menoscabado, por esta razón, el art. 23.2 CE.

(ii) Por lo que hace a las quejas relativas a los límites de la reconsideración, que se aplican a una parte de las respuestas que da la mesa de la Cámara al recurrente en amparo, es preciso recordar que la facultad de solicitar una reconsideración viene limitada por el reglamento de la Cámara. Se prevé expresamente en el art. 32.2 RPIB que si un diputado o una diputada o un grupo parlamentario discrepara de la decisión adoptada por la mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4 y 5 del art. 32.1 RPIB, podrá solicitar su reconsideración en el plazo de diez días a contar desde la recepción de la notificación. Los apartados citados se refieren a la función de

«[c]alificar, con arreglo al Reglamento los escritos y los documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos» (punto 4) y de «[d]ecidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este reglamento» (punto 5). Ninguna de las resoluciones respecto de las que no se prevé la reconsideración, adoptadas por la mesa, se asocian a ninguna de estas dos funciones, de modo que no se ha limitado ninguna facultad del recurrente por el hecho de advertirle de que no cabe reconsideración frente a las resoluciones controvertidas, quedando en cambio expedita la vía directa del recurso de amparo constitucional previsto en el art. 42 LOTC. Ni el recurrente justifica que la decisión de la mesa sea errónea o arbitraria en punto a la aplicación del art. 32.2 RPIB, ni se puede afirmar que así sea.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por don Messod Maxo Benalal Bendrihem.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintisiete de enero de dos mil veinticinco.—Inmaculada Montalbán Huertas.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—César Tolosa Tribiño.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada por la Sala Segunda en el recurso de amparo núm. 230-2022*

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular, por las razones defendidas durante la deliberación y que expongo a continuación.

1. La *ratio decidendi* de la sentencia: aplicación de la doctrina sentada en la STC 159/2019 sobre los derechos y facultades del diputado «no adscrito».

La sentencia que nos ocupa se presenta como de mera aplicación de doctrina. En concreto, de la sentada en la STC 159/2019, de 12 de diciembre, en la que el Pleno del Tribunal se pronuncia, por primera vez (aunque con apoyo a su vez en la doctrina sentada en la STC 151/2017, de 21 de diciembre, sobre la figura del concejal no adscrito, y las sentencias que allí se citan), sobre la atribución de la condición de diputado no adscrito a un parlamentario de una asamblea autonómica y sobre las facultades y derechos que les corresponden a los diputados no adscritos a ningún grupo parlamentario.

En aplicación de esa doctrina constitucional al concreto caso ahora enjuiciado, la sentencia desestima el recurso de amparo interpuesto por el diputado recurrente contra determinadas resoluciones de la mesa del Parlamento de las Illes Balears que deniegan o inadmiten las peticiones o reconsideraciones formuladas por aquel en relación con los derechos o facultades que la mesa le reconoce en su condición de diputado no adscrito. El recurrente, diputado en dicho Parlamento desde 2019, fue expulsado el 25 de mayo de 2021 de su partido (Ciudadanos-Partido por la Ciudadanía), en cuya lista de candidatos concurrió, y el 10 de septiembre siguiente fue expulsado del Grupo Parlamentario Ciudadanos, lo que ese mismo día fue comunicado por el portavoz de ese grupo a la mesa de la Cámara, que acordó tres días más tarde otorgarle la condición de diputado «no adscrito».

Huelga decir que la aplicación de la citada doctrina constitucional al presente caso conduce a desestimar el recurso de amparo porque, conforme a dicha doctrina, los acuerdos parlamentarios impugnados, que limitan las facultades de los diputados no adscritos a las que se reconocen a los diputados individualmente considerados,

excluyendo las reservadas a los grupos parlamentarios, no vulnerarían el derecho del recurrente que garantiza el art. 23.2 CE, según razona la sentencia.

Como expuse en la deliberación, mi discrepancia no reside tanto en la aplicación al caso que la sentencia hace de la doctrina sentada en la STC 159/2019 en relación con la figura del llamado diputado «no adscrito» que prevén algunos reglamentos de parlamentos autonómicos, como en la pertinencia o procedencia de seguir aplicando acríticamente y mecánicamente esa doctrina a supuestos como el presente. Pues considero que esa doctrina incurre en algunos excesos e incorrecciones, lo que justificaría su revisión o matización; algo que, obviamente, solo puede llevar a cabo el Pleno del Tribunal (art. 13 LOTC). Por ello, estimo que el Tribunal, o más precisamente su Sala Segunda en este caso, al no someter la cuestión al Pleno, ha desaprovechado una excelente ocasión para reconsiderar o matizar la doctrina constitucional sobre las facultades del diputado no adscrito, en el marco del derecho fundamental de participación política garantizado por el art. 23.2 CE.

## 2. El transfuguismo político y la creación de la figura del diputado «no adscrito».

No es infrecuente considerar la creación de la figura del diputado no adscrito, en algunos reglamentos de asambleas legislativas autonómicas, como una medida de reacción frente al fenómeno del transfuguismo político, que ha dado ya lugar a pronunciamientos de este tribunal en los que se viene a sentar una doctrina sobre la adecuación al art. 23.2 CE de las restricciones o limitaciones a los derechos y facultades del diputado no adscrito, impuestas con el fin de desincentivar la práctica del transfuguismo.

De acuerdo con esa doctrina constitucional (por todas, las citadas SSTC 151/2017, FFJJ 5 a 7, y 159/2019, FJ 7), poseyendo relevancia jurídica la adscripción política de los representantes, puede entenderse que las restricciones o limitaciones impuestas a los diputados no adscritos con el fin de intervenir frente al transfuguismo responden, en principio, a un fin constitucionalmente legítimo, si bien no pueden ser de tal calado e intensidad que den lugar a desnaturalizar, en contra de la garantía de igualdad contenida en el art. 23 CE, los derechos integrantes del *ius in officium* del diputado, núcleo de la función representativa. Para determinar si las restricciones o limitaciones impuestas son conformes con la garantía de igualdad este tribunal aplica el juicio de proporcionalidad. La garantía de igualdad ha de armonizarse además, de manera insoslayable, con la libertad de mandato, opción política de nuestra Constitución en el marco del derecho de participación política que permite construir la representación política a través de una vinculación inmediata entre los representantes y los representados (como se viene diciendo desde la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2), ya que las funciones del núcleo de derechos y facultades de los representantes políticos se atribuyen a su titular y no al partido político o grupo en el que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones. Dicho de otro modo, nuestra doctrina concede preferencia a la representatividad democrática de los parlamentarios frente a su condición de candidatos de un partido.

Sea como fuere, conviene advertir que en el supuesto que nos ocupa ni siquiera consta que nos hallemos ante un supuesto de transfuguismo. Lo único que consta es que el diputado recurrente en amparo fue expulsado del partido político al que estaba afiliado y en cuya lista concurrió a las elecciones autonómicas y seguidamente fue expulsado del grupo parlamentario, lo que determinó que la mesa de la Cámara le atribuyera la condición de diputado no adscrito. En todo caso, lo cierto es que el art. 27.1.b) del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears no efectúa distinción alguna y equipara, a efectos de la declaración como diputado no adscrito, a todos los diputados que hayan dejado de pertenecer al grupo parlamentario al que se adscribieron al inicio de su mandato cuando «abandonen su grupo o sean expulsados». Así pues, al no establecer diferencia alguna en función de las circunstancias que pudieran haber desencadenado el cese de su vinculación con el grupo, la norma reglamentaria viene a presumir que cualquier disolución de ese nexo orgánico (único factor relevante y

presupuesto único de la norma) es contraria en sí misma considerada a la estabilidad de la vida parlamentaria y por ello merecedora de la decisión de desplazar al diputado en cuestión a la condición de no adscrito, con la correspondiente e intensa limitación o restricción de sus derechos y facultades.

Esa regulación del reglamento de la Cámara autonómica me suscita serias dudas acerca de su conformidad con la garantía de igualdad del art. 23 CE, en cuanto al cumplimiento del juicio de proporcionalidad; dudas que, obviamente, solo podrían haberse despejado mediante el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) respecto de la previsión contenida en el art. 27.1.b) del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears [art. 27.2.f) LOTC], en relación con el art. 28.1 de dicho reglamento («Los diputados y las diputadas no adscritos tienen los derechos que el reglamento reconozca a los diputados individualmente sin perjuicio de las especificidades determinadas por este reglamento»), como por cierto solicitaba expresamente el demandante de amparo.

3. El diputado no adscrito no puede verse despojado de las facultades que integran el núcleo de la función representativa.

La doctrina sentada en la STC 159/2019 permite que la imposición por la mesa de la asamblea legislativa de limitaciones o restricciones muy severas a las facultades que integran el núcleo esencial del *ius in officium* del diputado no adscrito sean consideradas conformes a la garantía del art. 23 CE, en virtud de una aplicación muy laxa, a mi parecer, del juicio de proporcionalidad, que se transforma en realidad en un mero juicio de razonabilidad, mucho menos incisivo, como es obvio. Por ello entiendo que esa doctrina es merecedora de un proceso de reflexión interno, que permita su matización y corrección.

Ciertamente, nada cabe objetar, en principio, a una previsión normativa, o a una interpretación del reglamento parlamentario de que se trate por la Presidencia o la mesa de la Cámara que tienda a evitar una eventual sobrerrepresentación del diputado no adscrito. Pero tampoco creo admisible que el diputado no inserto en ningún grupo político, por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte o por haber sido expulsado de este, sea colocado en una posición de infrarrepresentación, que no sería conforme con la garantía de igualdad del art. 23 CE, que además debe armonizarse inexcusablemente con la libertad de mandato, como ya hemos señalado. La realidad es que en los términos en que el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears está redactado, y en los que ha sido interpretado por el órgano rector del mismo, la situación o, si se prefiere, el estatuto funcional del diputado no adscrito queda reducido tan a la mínima expresión que se produce la desnaturalización de la función representativa.

A este respecto no se puede olvidar que, como ha señalado la doctrina constitucional, los grupos parlamentarios en las actuales asambleas legislativas son entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de las cámaras, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias, y tienen un carácter vertebrador en el moderno parlamentarismo, tanto en la organización y funcionamiento de la Cámara, como en el desempeño de las funciones parlamentarias. Ello supone que el pase a la situación de diputado no adscrito comporta una rebaja en las posibilidades de actuación, tanto en lo relativo a las iniciativas legislativas y de control de Gobierno, como a la integración en los órganos de la asamblea legislativa (en este sentido, STC 93/2023, de 12 de septiembre, FFJJ 3 y 4). La conclusión para este tribunal ha sido, hasta el momento, que ello no incide en el núcleo de la función representativa, pero tal aserto es puramente nominalista y no se compadece con su real desdibujamiento. Por ello, entiendo que esta doctrina constitucional merece ser revisada, por cuanto no puede privarse en términos absolutos a los diputados no adscritos, en virtud de las decisiones que, en cada caso, alcance la mesa de la Cámara, del desempeño de alguna de las facultades que forman parte del núcleo del *ius in officium*.

Por lo demás, nuestra doctrina sobre las limitaciones y restricciones vinculadas al estatuto del diputado no adscrito debería reforzar la exigencia de aplicar el juicio de proporcionalidad en el control constitucional de las concretas medidas limitativas impuestas en cada caso. Así, en el supuesto que nos ocupa, no creo que puedan considerarse proporcionadas medidas tales como la drástica limitación de las preguntas orales que puede formular el diputado no adscrito (una por periodo de sesiones, esto es, dos por año) o de las interpelaciones (una cada dos periodos de sesiones), así como, por ejemplo, la exclusión absoluta de la facultad de elegir la comisión no permanente en la que puede participar.

En definitiva, considero que la doctrina sentada en la STC 159/2019 sobre la adecuación a la garantía del art. 23 CE de las restricciones o limitaciones impuestas a los derechos y facultades del diputado no adscrito en los reglamentos de las asambleas legislativas proporciona un punto de partida desde el cual matizar y desarrollar esa doctrina, a fin de establecer un escrutinio más minucioso por parte de este tribunal de la legitimidad constitucional de tales medidas limitativas o restrictivas, cuando nuestro pronunciamiento al respecto nos sea demandado en un amparo parlamentario.

Madrid, a veintisiete de enero de dos mil veinticinco.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—  
Firmado y rubricado.