

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8277 *Pleno. Sentencia 22/2026, de 11 de marzo de 2026. Recurso de amparo 5996-2021. Promovido por doña Hana Jalloul Muro y otros integrantes del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid respecto del acuerdo de la mesa de la Cámara que elevó al Pleno, para su tramitación por el procedimiento de lectura única, una proposición de reforma de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: propuesta fundada en una inadecuada interpretación de la legalidad parlamentaria que privó a los diputados de su derecho de enmienda (SSTC 27/2000 y 139/2017). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:22

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 5996-2021, promovido por D.^a Hana Jalloul Muro, D. Juan Lobato Gandarias, D.^a Irene Lozano Domingo, D. Jesús Celada Pérez, D.^a Manuela Villa Acosta, D.^a Pilar Sánchez Acera, D. José C. Cepeda García de León, D.^a Lorena Morales Porro, D. Diego Cruz Torrijos, D.^a M.^a Carmen Barahona Prol, D. José Luis García Sánchez, D.^a M.^a Carmen Mena Romero, D. Gonzalo Pastor Barahona, D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda, D.^a Cristina González Álvarez, D. Fernando Fernández Lara, D.^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague, D. Javier Guardiola Arévalo, D.^a B. Estefanía Suárez Menéndez, D.^a Sonia Conejero Palero, D. Santiago José Rivero Cruz, D.^a Marta Bernardo Llorente, D. Enrique Rico García-Hierro y D.^a M.^a Carmen López Ruiz, diputados del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid, contra el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 23 de junio de 2021, que acuerda elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley [PROPL 1(XII)/21 RGEF 7141], de modificación de la Ley de la Asamblea de Madrid 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el presidente, don Cándido Conde-Pumpido Tourón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 22 de septiembre de 2021, D.^a Hana Jalloul Muro, D. Juan Lobato Gandarias, D.^a Irene Lozano Domingo, D. Jesús Celada Pérez, D.^a Manuela Villa Acosta, D.^a Pilar Sánchez Acera, D. José C. Cepeda García de León, D.^a Lorena Morales Porro, D. Diego Cruz Torrijos, D.^a M.^a Carmen Barahona Prol, D. José Luis García Sánchez, D.^a M.^a Carmen Mena Romero, D. Gonzalo

Pastor Barahona, D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda, D.^a Cristina González Álvarez, D. Fernando Fernández Lara, D.^a Isabel Aymerich D'Olhaberriague, D. Javier Guardiola Arévalo, D.^a B. Estefanía Suárez Menéndez, D.^a Sonia Conejero Palero, D. Santiago José Rivero Cruz, D.^a Marta Bernardo Llorente, D. Enrique Rico García-Hierro y D.^a M.^a Carmen López Ruiz, diputados del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid, impugnan el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 23 de junio de 2021, que acuerda elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley [PROPL 1(XII)/21 RGEP 7141], de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

2. Los hechos de los que trae causa el recurso de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El 21 de junio de 2021 el portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid, al amparo de lo dispuesto en el artículo 150 y concordantes del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), presentó una proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid (ref. 1 XII, 9/21 RGEP 7141) y, al amparo de lo dispuesto en el art. 167.1 del Reglamento, solicitó su tramitación mediante el procedimiento de lectura única.

b) Por acuerdo de la mesa de 22 de junio, se admitió a trámite la proposición de ley con traslado al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que manifestara su criterio respecto de la toma de consideración. Asimismo, conforme a lo dispuesto en los artículos 167.1 y 168 RAM, se dio traslado a la junta de portavoces de la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde su tramitación en lectura única ante el Pleno.

c) El 23 de junio la mesa, conforme a lo dispuesto en los artículos 167.1 y 168 RAM, y de acuerdo con la junta de portavoces, acordó elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley presentada.

d) La decisión de la mesa de 23 de junio fue objeto de petición de reconsideración el 24 de junio, suscrita por la portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid. La petición no fue admitida a trámite, por acuerdo de la mesa de 28 de junio, por falta de legitimación «al no ser los autores de la iniciativa, conforme exige el art. 49.2 del Reglamento de la Asamblea, en cuya virtud la solicitud de reconsideración procede cuando el diputado o el grupo parlamentario autor de un escrito o documento de índole parlamentaria del que hubiera tenido conocimiento la mesa discrepara del acuerdo adoptado al respecto por el órgano rector».

e) El 8 de julio el Pleno de la Asamblea votó a favor de la propuesta de la mesa, de tramitación directa de la proposición de ley y en lectura única; advirtió la Presidencia de que, de acuerdo con el art. 168 del Reglamento de la Asamblea, el voto favorable implicaría la toma en consideración de la proposición de ley («Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid» núm. 3, de 8 de julio de 2021, pág. 230). La propuesta obtuvo sesenta y tres votos a favor, cincuenta y seis en contra (entre ellos los de los diputados del Grupo Parlamentario Socialista) y trece abstenciones (de los diputados del Grupo Parlamentario Vox), de los 132 diputados presentes y por tanto quedó aprobada la tramitación en lectura única de la proposición y asimismo de acuerdo con el art. 168 RAM su toma en consideración.

f) Acto seguido en la misma sesión se procedió a la tramitación directa y por lectura única de la proposición. Se inició el debate por la diputada del grupo proponente, el Grupo Parlamentario Popular (tiempo máximo de quince minutos), seguidamente intervinieron los portavoces (misma duración) por este orden: Grupo Parlamentario Unidas Podemos (UP), Grupo Parlamentario Vox, Grupo Parlamentario Socialista (PSOE) y Grupo Parlamentario Más Madrid (págs. 230 a 247 del «Diario de Sesiones»).

g) Finalmente fue sometido el texto de la proposición de ley a votación. Resultó aprobado con los votos favorables del Grupo Parlamentario Popular (sesenta y cuatro), la abstención del Grupo Parlamentario Vox (trece) y los votos en contra de los grupos PSOE, UP y Más Madrid (cincuenta y ocho). Durante toda la tramitación en ningún momento hubo posibilidad de enmienda (pág. 375 del «Diario de Sesiones»).

h) El «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid» núm. 162, del viernes 9 de julio publicó el texto como Ley de la Asamblea de Madrid 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de Radio Televisión Madrid (Ley 1/2021, de 9 de julio).

3. Los diputados del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid interponen recurso de amparo ante este tribunal por violación del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y del derecho al ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y diputadas previsto en el artículo 23.2 CE, por cuanto la decisión de la mesa de la Asamblea sobre la tramitación de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid por el procedimiento de lectura única habría privado a los recurrentes en amparo de su derecho de enmienda en el procedimiento legislativo.

a) Los recurrentes señalan que la vulneración del derecho fundamental que se deriva de la decisión de tramitar por el procedimiento de lectura única la proposición de ley y consistente en la privación a los recurrentes en amparo de su derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, es consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de Asamblea de Madrid al regular el procedimiento de lectura única, en su artículo 167.2 cuando dispone que «la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas».

Por ello, al referirse los recurrentes a la especial trascendencia constitucional señalan que concurriría el supuesto previsto en la letra c) de los previstos en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, pues la vulneración del derecho fundamental planteada provendría de una disposición de carácter general, en concreto de lo dispuesto en el artículo 167.2 RAM.

Igualmente sostienen que el objeto de este recurso de amparo plantea un problema o faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional al que se refiere el supuesto a) del FJ 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio. Tras reproducir la doctrina recogida en la STC 139/2017 y asumida en las posteriores SSTC 45/2019, de 27 de marzo; 96/2019, de 15 de julio, y 110/2019, de 2 de octubre, señalan que, en todas estas sentencias que se pronuncian sobre los procedimientos de lectura única y el derecho de enmienda como parte del *ius in officium* de los parlamentarios, sin embargo, se enfrentaban al enjuiciamiento de procedimientos de lectura única que no excluían reglamentariamente el derecho de enmienda. De hecho, ni en las Cortes Generales ni en la mayoría de los Parlamentos autonómicos el procedimiento de lectura única supone la negación del derecho de enmienda a los parlamentarios. Señala la demanda que el presente recurso de amparo se plantea en un supuesto en el que el precepto reglamentario sí excluye expresamente el trámite de enmienda en el procedimiento de lectura única, en abierta contradicción con la actual doctrina del Tribunal Constitucional.

Asimismo, consideran que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque tiene las consecuencias políticas generales propias de los amparos parlamentarios al que se refiere el supuesto f) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio.

b) A continuación, la demanda de amparo examina con detalle el contenido de la proposición de reforma de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

Para los recurrentes la reforma legal planteada afecta a la regulación del control parlamentario establecido en el art. 20.3 CE. Subraya la demanda que si bien es cierto que aparentemente el contenido de la proposición es tan solo de un artículo, una disposición transitoria y una disposición final, no es menos cierto que el contenido y el objeto de la reforma supone un cambio muy intenso en la dirección de la televisión pública y en el control parlamentario y social de la misma en la Comunidad de Madrid, afectando de lleno al mandato constitucional previsto en el art. 20.3 de la Constitución

Española, sobre el control parlamentario de los medios de comunicación públicos y el acceso a dichos medios de los grupos políticos significativos.

Analiza la demanda cómo la reforma propuesta deroga, en primer lugar, el artículo 14.2 de la Ley 8/2015, sobre la decisión de la Asamblea en relación con la participación de las organizaciones profesionales y sociales en la elección del consejo de administración.

Igualmente, examina la demanda cómo la reforma deroga el artículo 14.3 de la Ley 8/2015, que garantizaba la propuesta para la elección por los grupos parlamentarios de candidatos al consejo de administración (cuatro) y por las organizaciones profesionales y sociales (cinco), para conformar los nueve miembros de consejo de administración.

Por tanto, a través de la tramitación de la proposición de ley por vía de lectura única, sin posibilidad de enmienda por parte de los grupos minoritarios, se lleva a cabo, afirma la demanda de amparo, una reforma que, precisamente, trata de regular el control parlamentario en los medios públicos a través de su órgano de dirección con respeto al pluralismo de la sociedad, y ello se hace sin respetar ni el pluralismo a través del debate parlamentario y el derecho a la enmienda, como parte del derecho de los parlamentarios a su *ius in officium*.

Señala la demanda que la reforma deroga también el art. 18.1 c) de la Ley 8/2015, que atribuye al consejo de administración nombrar y formalizar el cese de los directivos elegidos por el director general. Esta modificación supone que el consejo de administración pierde competencias que quedan en manos del director general exclusivamente (y, en defecto de este, en el administrador provisional que se crea a través de esta reforma), como es el nombramiento del personal directivo.

Asimismo, analiza la demanda de amparo cómo la reforma modifica el art. 22 de la Ley 8/2015, sobre el mandato de director general. En este punto las novedades introducidas por este artículo son las siguientes: (1) Acorta el mandato del director general a cuatro años, por tanto, estableciendo una mayor vinculación con la composición parlamentaria, que un mandato de seis años que, al menos, comprende dos legislaturas. (2) Crea la figura de un administrador provisional no previsto inicialmente en la Ley 8/2015. Administrador que, si en un principio se exige su nombramiento por una mayoría cualificada de 2/3, como para el director general, finalmente puede ser elegido por una mayoría absoluta. (3) Se atribuye la facultad del nombramiento del administrador provisional al Gobierno de la Comunidad de Madrid, reservando únicamente a la Asamblea su ratificación. *De facto* supone que el administrador de Telemadrid provisional que se podrá ratificar por mayoría simple sea el sustituto del administrador general nombrado por mayoría cualificada, y pese, aunque inicialmente tengan carácter de provisional, ante la imposibilidad de lograr la mayoría de 2/3, se convierta en un administrador interino *sine die*, pues además no se prevé un plazo máximo del ejercicio de las competencias de este. (4) El administrador provisional, con las mismas competencias y atribuciones que el administrador general, podrá elegir a su equipo directivo de confianza, sin que exista el control por el consejo de administración que se ha derogado, por lo que la interinidad *sine die* del administrador se traslada también a todos los directivos de Telemadrid que nombrará este.

Finalmente, se refiere la demanda de amparo a la disposición transitoria que dispone que las previsiones contenidas en el nuevo artículo 22 de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid serán aplicables al mandato de quien sea director general en el momento de la entrada en vigor de la reforma.

c) A continuación la demanda de amparo analiza cómo el Reglamento de la Asamblea de Madrid limita el procedimiento de lectura única a dos supuestos concretos.

Para la demanda de amparo, el primero de ellos se convino utilizarlo para aquellos proyectos que dada «su naturaleza lo aconsejen» implicando una tramitación más sucinta. La demanda de amparo subraya que la doctrina reconoce que esta redacción, compartida en muchos otros reglamentos de las cámaras legislativas autonómicas, hace

referencia a la tramitación de normas en las que existe un amplio consenso que en el actual supuesto no se da.

En cuanto al segundo supuesto que prevé el Reglamento de la Asamblea para la tramitación por lectura única se trata de que por «su simplicidad de formulación lo permita» y este segundo, a juicio de la demanda de amparo, tampoco se da, pues la reforma afecta directamente al desarrollo legislativo del control parlamentario de los medios de comunicación públicos previsto en el artículo 20.3 CE.

Para la demanda existe un motivo más para entender que la proposición de ley no debería haberse sometido al procedimiento de lectura única, porque, en contra de la doctrina del Tribunal Constitucional y el Reglamento de la Asamblea de Madrid, su contenido no puede considerarse «sencillo» cuando de facto supone la modificación o derogación de preceptos del propio Reglamento de la Asamblea que se refieren al nombramiento de cargos en la Radio Televisión Madrid.

d) Prosigue la demanda señalando cómo conforme a la doctrina de este tribunal recogida en la STC 139/2017, y después mantenida en sentencias posteriores, aún en el supuesto de que la naturaleza o la simplicidad de la norma hubiera permitido el procedimiento de lectura única de esta proposición de ley, el hecho de que en el mismo se haya impedido el derecho a la enmienda, siendo además que la iniciativa no venía pactada por consenso entre todos los grupos parlamentarios, convierte dicho procedimiento en contrario al *ius in officium* de los parlamentarios que representan las minorías.

Subraya la demanda que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional recogida en la STC 139/2017, la tramitación de los procedimientos de lectura única solo se pueden considerar que no lesionan los derechos de los parlamentarios a su *ius in officium*, si no les privan del derecho de enmienda en el procedimiento o solo pueden optar por excluir el derecho a la enmienda cuando la adopción de este procedimiento legislativo tenga el apoyo de la unanimidad de los diputados o grupos de la Cámara, lo que no es el caso del procedimiento de lectura única en la Asamblea de Madrid, ni respecto de una cosa ni de la otra, pues en el procedimiento de lectura única regulado en el Reglamento se priva del derecho de enmienda que decae y para seguir este procedimiento no es necesaria la unanimidad ni en los acuerdos de la mesa, ni en la junta de portavoces, ni en el Pleno ni de los diputados ni de los grupos.

Para la demanda de amparo, la mesa de la Asamblea de Madrid debía haber sido consciente de que el Tribunal Constitucional había dejado claro en su STC 139/2017, de 29 de noviembre que la exclusión del derecho de enmienda del procedimiento legislativo, también en el de lectura única, supone «un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo» (FJ 7) y que es evidente que también se transgrede el de derecho de participación política del artículo 23 CE cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda «en el procedimiento legislativo» (FJ 6). Para los recurrentes, la mesa debía haber sido consciente de que la elección de un procedimiento legislativo que excluye el derecho de enmienda de sus parlamentarios es contraria a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cuando no hay ni unanimidad ni consenso, como era el caso.

De acuerdo con la demanda de amparo, la mesa debió calificar el proyecto para ser tramitado mediante un procedimiento que permitiera a las minorías ejercer la función legislativa en las mejores condiciones posibles, que no es el caso del procedimiento de lectura única. Para la demanda de amparo, la mesa está legitimada para realizar un juicio de oportunidad si el fin perseguido es el de proteger a las minorías parlamentarias (SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3, y 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 8). Todo lo contrario de lo que hizo la mesa de la Asamblea de Madrid que desconoció absolutamente este criterio y aprobó tramitar mediante lectura única una proposición de ley que, sin embargo, demandaba, por las razones antedichas, un *iter* completo y con todas las garantías para los derechos de los parlamentarios.

Para la demanda de amparo desterrada la posibilidad de aprobación por lectura única de la proposición de ley por su inexistente simplicidad y consenso y por la

consecuencia que conlleva de privación del derecho de los parlamentarios de la posibilidad de enmienda, aun así, tampoco cabe plantear considerar válida la tramitación de la proposición de ley por lectura única por la posible existencia de un motivo de urgencia que no concurriría.

e) Examina la demanda a continuación la jurisprudencia constitucional y como el derecho a introducir enmiendas por los parlamentarios forma parte del *ius in officium* de los mismos, siendo esta una función inherente e intrínseca de su propio cargo de representante público electo.

f) Prosigue la demanda de amparo analizando el procedimiento de lectura única y el derecho de enmienda en lo que denomina el derecho comparado interno.

Así, en cuanto a la presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única, el Reglamento del Congreso no prevé expresamente esta posibilidad (art. 150 del Reglamento del Congreso de los diputados), mientras que el del Senado admite la presentación de propuestas de veto, de carácter equivalente a la enmienda a la totalidad (art. 106.1 del Reglamento del Senado). En ambos casos se ha optado por aplicar la regla general sobre el derecho de enmienda, de forma que previamente a la discusión en el Pleno se abre un trámite para su presentación.

La esfera autonómica presenta una gran heterogeneidad. Esta diversidad también se pone de manifiesto en la regulación del derecho de enmienda y sus limitaciones, aunque en este caso la prohibición expresa de presentarlas es excepcional y solo está prevista en los reglamentos del Parlamento de Andalucía, de las asambleas de Extremadura y Madrid y de las Cortes Valencianas, si bien en el primer y segundo caso se exige la unanimidad o la mayoría absoluta, respectivamente, de los órganos competentes para proponer la lectura única. Por el contrario, algunas regulaciones prevén la apertura de un plazo para presentar enmiendas a la totalidad y/o al articulado.

g) Como, última cuestión derivada de lo sostenido en apartados anteriores de la demanda de amparo, esta se plantea si conforme a la jurisprudencia constitucional el vicio que todo ello supone en la tramitación de la Ley 1/2021, de 9 de julio, puede dar lugar a su inconstitucionalidad, y, asimismo, y por derivar precisamente, de lo dispuesto en el art. 167.2 RAM, a la inconstitucionalidad de este último.

Para la demanda de amparo, el vicio producido en la tramitación de la Ley 1/2021, de 9 de julio, supondría «una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara» que habría afectado al principio del respeto al pluralismo político, del artículo 1 de la Constitución, uno de los valores superiores y fundamentales del ordenamiento jurídico en general, en virtud, de lo cual, considera que cabría que este tribunal realizara un autocuestionamiento sobre la posible inconstitucionalidad de la norma finalmente aprobada.

Y, en la misma lógica, como el vicio que ha supuesto «una alteración sustancial del proceso de formación de la voluntad de la Cámara» en la tramitación de la Ley 1/2021, de 9 de julio, deriva directamente de la aplicación del artículo 167.2 del Reglamento de la Asamblea al seguir el procedimiento de lectura única, privando de todo derecho de enmienda, la demanda considera que si el Tribunal entendiera que el recurso de amparo debiera ser estimado porque la aplicación del mismo haya supuesto la lesión de los derechos fundamentales de los parlamentarios alegados, deberá elevarse la cuestión interna de inconstitucionalidad a la que se refiere el art. 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

h) Finaliza la demanda solicitando en el suplico el otorgamiento de amparo y, en consecuencia (a) la declaración de nulidad, por violación de los derechos reconocidos en el apartado 1 y 2 del artículo 23 CE a los diputados recurrentes en amparo, del acuerdo de la mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 23 de junio de 2021, que acuerda continuar el procedimiento por lectura única de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid, implicando la imposibilidad del ejercicio del derecho a formular enmiendas; (b) el reconocimiento del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer en plenitud su derecho de participación política como representantes de los ciudadanos del

artículo 23.1 CE y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, en cuanto estos derechos garantizan el mantenimiento en dichos cargos y funciones sin perturbaciones ilegítimas, y, por tanto, incluyendo el derecho de enmienda, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; (c) el restablecimiento a los diputados recurrentes en la integridad de sus derechos en plenitud, mediante la declaración de que no procedía la tramitación de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid, mediante el procedimiento de lectura única, por cuanto este suponía la exclusión del derecho de enmienda; (d) que se entienda que la Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid, ha incurrido en infracción de constitucionalidad y así se lo plantee este Tribunal Constitucional; (e) que, conforme a lo dispuesto en el art. 55.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal Constitucional, si el Tribunal entendiera que el recurso de amparo debiera ser estimado porque la aplicación del artículo 167.2 RAM haya supuesto la lesión de los derechos fundamentales de los parlamentarios alegados, debiera elevarse la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en el art. 35 y ss.

4. La Sección Tercera de este tribunal por providencia de 21 de marzo de 2022 acordó admitir a trámite el presente recurso de amparo, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Por ello, y en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se acordó dirigir atenta comunicación a la mesa de la Asamblea de Madrid a fin de que remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al acuerdo de fecha 23 de junio de 2021 sobre la tramitación por lectura única de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015; debiendo previamente emplazarse, para que en el plazo de diez días puedan comparecer, si lo desean, en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo.

5. Los letrados de la Asamblea de Madrid presentaron escrito el 12 de abril de 2022, solicitando que se les tuviera por personados en la representación que ostentan.

6. Por medio de diligencia de ordenación de 4 de mayo de 2022 de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda, se acordó tener por personados y parte en el procedimiento a los letrados de los servicios jurídicos en nombre y representación de la Asamblea de Madrid, acordándose entender con ellos las sucesivas actuaciones y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podrán presentar las alegaciones que estimen pertinentes.

7. Mediante escrito registrado el 10 de junio de 2022, los letrados de la Asamblea de Madrid presentaron sus alegaciones en que se solicita la inadmisión del recurso de amparo por referirse a un objeto inexistente y/o por carecer de la especial trascendencia constitucional. Subsidiariamente solicitan la denegación del amparo solicitado al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE.

a) Tras recoger los antecedentes de hecho los letrados de la Asamblea de Madrid plantean dos óbices procesales para la admisión del recurso de amparo: la falta de idoneidad del cauce procesal seguido por la representación procesal de los actores y la no concurrencia de una especial trascendencia constitucional.

Respecto de la falta de idoneidad alegan, en primer lugar, los letrados de la Cámara autonómica que el propósito real del recurso de amparo interpuesto es la impugnación de la Ley 1/2021, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio

Televisión de Madrid. Ello se desprende del contenido del escrito de demanda donde directamente solicita la declaración de inconstitucionalidad de la ley por vicios *in procedendo*. Así, si lo que se pretendía era la impugnación de la ley se debería haber seguido la tramitación prevista en los arts. 161.1 a) CE y 31 y ss. LOTC. Es por ello por lo que los letrados de la Asamblea solicitan la inadmisión del recurso.

En segundo lugar, alegan que el objeto de la impugnación es inexistente, toda vez que la mesa de la Cámara, de conformidad con la literalidad del artículo 167.1 RAM, única y exclusivamente, realiza una propuesta de acuerdo con la junta de portavoces. Para los letrados de la Asamblea a quien le corresponde acordar la tramitación en lectura única de las iniciativas legislativas es al Pleno de la Cámara. Es por ello por lo que la propuesta de la mesa del Parlamento autonómico en ningún caso es susceptible de producir lesión alguna en los derechos de los parlamentarios. La función que realiza el órgano rector del Parlamento autonómico es una simple función de propuesta, y reglada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 167.I RAM.

Para los letrados de la Asamblea de Madrid la doctrina de este tribunal acerca de las funciones de los órganos rectores de los parlamentos es clara: las mesas exceden de sus funciones cuando en el trámite de calificación y admisión a trámite de las iniciativas se sobrepasa la función de calificación de la viabilidad formal y lleva a cabo una verificación de la conformidad a Derecho (STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 9).

Es por ello por lo que, lejos de lesionar los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes en amparo, si la mesa llevara a cabo un «control» a través del cual se inadmitiera a trámite o bien no se realizara la propuesta en los términos del artículo 167.1 del Reglamento, previa verificación de la concurrencia de los presupuestos formales se extralimitaría en sus funciones y sí que resultaría lesiva de los derechos fundamentales de los parlamentarios autores de la iniciativa. La representación procesal de la Asamblea solicita la inadmisión respecto al recurso de amparo de referencia en la medida en que se dirige frente a una actuación que no es susceptible de lesionar los derechos fundamentales de los parlamentarios.

En cuanto a la necesaria trascendencia constitucional que justifique una decisión del Tribunal sobre el fondo del asunto considera la representación de la Asamblea que no concurre.

Y no concurre especial trascendencia constitucional pues considera el escrito de los letrados que la propuesta de la mesa, que es lo que formalmente se impugna, en ningún caso puede producir una lesión de los derechos fundamentales de los parlamentarios. Asimismo, se considera contradictorio afirmar que no existe doctrina del Alto Tribunal y, más adelante, invocar y reproducir sentencias del Tribunal Constitucional acerca de esta cuestión. En definitiva, no cabe argumentar la ausencia de doctrina del Alto Tribunal acerca de las funciones de las mesas cuando se encuentra perfectamente definida su actuación en lo que se refiere a sus funciones de calificación y admisión a trámite de iniciativas. Y finalmente considera la representación de la Cámara que no cabe fundar la concurrencia de la especial trascendencia constitucional, única y exclusivamente, sobre la base de que se trata de un amparo de origen parlamentario y el derecho cuestionado es el de representación política.

b) A continuación entra el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid a alegar en relación con el fondo y considera que bajo la cobertura de un recurso de amparo se encuentra una impugnación de la Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Si se quería impugnar la ley tenían que haberse seguido los cauces establecidos al efecto en los arts. 31 y ss. LOTC. Es cierto que los actores carecen de legitimación activa en el marco del recurso de inconstitucionalidad, ex art. 32 LOTC, pero no es menos cierto que la ausencia de legitimación activa en el recurso de inconstitucionalidad por los actores en ningún caso puede ser un pretexto para desvirtuar los cauces constitucionalmente previstos a efectos del control de constitucionalidad de las leyes y de la tutela de los derechos fundamentales y de las libertades públicas.

c) Señala a continuación el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid que los recurrentes vienen a considerar que no concurre el presupuesto necesario para que se pueda acordar la tramitación en lectura única, que es, de acuerdo con el art. 167.1 RAM, «cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita». Para los letrados de la Asamblea, el Tribunal Constitucional ha otorgado un amplio margen de discrecionalidad a los órganos parlamentarios. Así, ha señalado que «la naturaleza del proyecto» o «la simplicidad de su formulación» son «cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento, así como sobre la concurrencia de los elementos de simplicidad del texto normativo o de una naturaleza que justifique la tramitación parlamentaria de un proyecto o de una proposición de ley por el procedimiento en lectura única corresponde al Pleno [...], a propuesta de la mesa de la Cámara, oída la junta de portavoces (STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4)».

De acuerdo con el escrito de los letrados de la Asamblea en ningún caso se puede reputar que el «cambio muy intenso» que, a resultas de la regulación derivada de la aprobación de la Ley 1/2021, de 9 de julio, se produzca en Radio Televisión Madrid o en su control puede ser un óbice para la utilización de la tramitación de lectura única.

A continuación, entra el escrito de la representación jurídica de la cámara parlamentaria a alegar en torno a la vulneración de los derechos fundamentales recogidos en el art. 23 CE por el hecho de haberles privado del derecho de enmienda. Tras señalar que se trata de derechos de configuración legal, se señala por los letrados de la Asamblea de Madrid que todos los reglamentos parlamentarios –también el de la Asamblea de Madrid– regulan diversos procedimientos legislativos especiales que, como tales, implican peculiaridades respecto del procedimiento legislativo ordinario y algunas de esas especialidades suponen la simplificación del procedimiento ordinario mediante la eliminación de trámites, la reducción de plazos o la limitación del debate, de lo cual no puede inferirse, como pretenden los recurrentes, que, por ello, se altere la formación de la voluntad de la Cámara, ni se vea afectado el *ius in officium* de los parlamentarios.

Alegan los letrados que, con posterioridad a la aprobación del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 2019, que fue por unanimidad, se han aprobado diversas leyes por el procedimiento de lectura única sin que se haya invocado una supuesta vulneración del *ius in officium* de los parlamentarios por no haber podido presentar enmiendas. De la regulación reglamentaria se infiere, según los letrados, que no integra el *ius in officium* de los parlamentarios autonómicos madrileños la presentación de enmiendas en la tramitación por el procedimiento de lectura única. Lo decisivo es si en la tramitación parlamentaria de la Ley 1/2020 se respetaron las reglas establecidas en los arts. 167 a 170 RAM, que regulan el procedimiento legislativo en lectura única. Para los letrados de la Asamblea se respetaron.

A continuación, subrayan, con apoyo en la jurisprudencia constitucional, que «[e]l consenso político que pudiera suscitar el proyecto o la proposición de ley es algo totalmente ajeno a la concurrencia de los requisitos de simplicidad de formulación o naturaleza del texto normativo que permitan o aconsejen su tramitación por el procedimiento en lectura única» (SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 9, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5). La sola lectura del fundamento transcrito neutraliza la argumentación esgrimida por los recurrentes acerca de la ausencia de consenso como base legitimadora para excluir el procedimiento de lectura única. A la vista de las consideraciones del Tribunal Constitucional no cabe duda para los letrados de la Asamblea acerca de que es posible seguir el procedimiento de lectura única en la tramitación de un proyecto o de una proposición de ley a pesar de que no concurra consenso político sobre el contenido de la iniciativa legislativa o sobre su tramitación por lectura única. En consecuencia, debe descartarse que la falta de consenso imposibilite la utilización del procedimiento de lectura única.

Asimismo, recuerdan que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización del procedimiento parlamentario de lectura única (STC 139/2017, FJ 7, con cita de otras).

Concluyen los letrados de la Cámara señalando que ninguno de los argumentos de los recurrentes es válido para descartar que la proposición de ley pudiera tramitarse por el procedimiento de lectura única. La aplicación de la doctrina constitucional conduce por sí sola al rechazo de los argumentos esgrimidos por los recurrentes para excluir la tramitación por el procedimiento de lectura única de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, pues no son suficientes para considerar que la citada proposición de ley no podía tramitarse por el procedimiento legislativo especial por no concurrir los presupuestos habilitantes para ello.

d) Sobre el Derecho comparado interno en el ámbito de la lectura única resaltan los letrados de la Asamblea que no es en modo alguno el Reglamento de la Asamblea de Madrid el único que excluye la presentación de enmiendas en el procedimiento legislativo por lectura única. Y examina los casos de Andalucía, Comunidad Valenciana, Extremadura y la Región de Murcia.

A continuación analiza la STC 153/2016 en la que a pesar de que los recurrentes alegaron, entre otros motivos de inconstitucionalidad, que se habría limitado en el proceso de elaboración de la norma en sede parlamentaria el derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (artículo 23.2 de la Constitución), al haberse acudido a la tramitación en lectura única, el Tribunal descartó la inconstitucionalidad de la norma por vicios procedimentales, no apreciando vulneración del alegado derecho fundamental.

Con relación a la supuesta alteración sustancial de la voluntad de la Cámara y en cuya virtud alega la representación procesal de los actores la posible inconstitucionalidad de la Ley 1/2021, de 9 de julio, y del art. 167.2 RAM, los letrados de la Asamblea de Madrid alegan que resulta insostenible en la medida en que se respetó escrupulosamente la regulación existente en la Cámara y la doctrina del Alto Tribunal.

En cualquier caso, resulta imposible toda pretensión de declaración de inconstitucionalidad de una ley, en el marco de la denominada cuestión interna de inconstitucionalidad, cuando esta no es objeto de aplicación, que es lo que precisa la literalidad del artículo 55.2 LOTC.

e) Finalizan los letrados su escrito solicitando la inadmisión del recurso de amparo por referirse a un objeto inexistente, por inadecuación de procedimiento, y por carecer de la especial trascendencia constitucional en los términos exigidos por los arts. 49.1 y 50.1

b) LOTC. Subsidiariamente, solicitan la denegación del amparo solicitado al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 de la Constitución Española por el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 23 de junio de 2021.

8. El 13 de junio de 2022, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en el que interesa se dicte sentencia estimando parcialmente el recurso de amparo interpuesto por los diputados demandantes y que en su virtud declare que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes a la participación política (art. 23 CE) y restablezca en su derecho a los demandantes, y a tal fin, declare la nulidad del acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid, de 23 de junio de 2021, que convino elevar al Pleno de 1a Cámara la propuesta de que se acordara la tramitación en lectura única de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

Tras relatar los antecedentes fácticos y resumir las alegaciones formuladas por los recurrentes, argumenta la fiscal ante este tribunal lo que se sintetiza a continuación.

Lo primero que ha de resaltarse es que aun cuando los demandantes no extienden explícitamente el recurso a la votación del Pleno celebrado el día 8 de julio, lo cierto es

que, atendiendo a lo solicitado en el suplico de la demanda, podemos entender que lo hacen implícitamente, por cuanto solicitan el restablecimiento de sus derechos mediante la declaración de que no procedía la tramitación de la proposición de ley a través del procedimiento de lectura única, al suponer este la exclusión del derecho de enmienda.

Tras recordar la doctrina recogida en la STC 139/2017 considera que el tenor literal del art. 167.2 RAM, es taxativo en el sentido de prescribir que la propuesta de tramitación de una proposición de ley por el trámite de lectura única se somete directamente a votación en el Pleno, con ausencia de un debate previo, y, además, comporta el decaimiento del derecho a presentar enmiendas. Para la fiscal asiste la razón a los demandantes cuando argumentan que la decisión de la mesa de la Asamblea de elevar al Pleno de la Cámara la tramitación en lectura única la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, no fue correcta, pues el órgano rector decidió indebidamente aplicar esta vía a un supuesto en el que no procedía hacerlo.

Si se examina el texto de la proposición de ley se observa que, pese a contener un único artículo, la reforma prevista respecto de la Ley 8/2015 introduce importantes modificaciones. No estamos, pues, ante la «simplicidad de formulación» alegada por el autor de la iniciativa legislativa, que justificaba por el escueto contenido normativo, pues su alcance ha afectado a cuestiones de calado significativo. Prueba de ello es que la reforma de la Ley 8/2015 entra en contradicción, en lo relativo al sistema de designación de los miembros del consejo de administración, con la regulación de esta materia contenida en el propio Reglamento de la Asamblea. Así en efecto, la modificación llevada a cabo en la Ley 8/2015 afecta a una materia que regula el propio Reglamento de la Asamblea lo que evidencia su significado e importancia (con la paradoja de la coexistencia formal de dos normativas contradictorias sobre el procedimiento de elección de los miembros del consejo de administración de Radio Televisión Madrid).

Para la fiscal, la decisión de la mesa de la Asamblea de Madrid de dar curso a la proposición de ley del Grupo Popular por la vía de lectura única, de acuerdo con la junta de portavoces, y la tramitación posterior del procedimiento en el Pleno vulneró el *ius in officium* de los recurrentes, al forzar la aplicación de un proceso legislativo no aplicable al caso que, entre otras consecuencias limitativas del ejercicio de sus derechos vinculados al núcleo esencial de la función parlamentaria, incluía la privación absoluta de la posibilidad de presentar enmiendas, sin que desde luego concurriera en el caso ninguna circunstancia susceptible de encuadrarse en el margen de excepción que contempla la doctrina del Tribunal.

El escrito de la fiscal señala que los demandantes consideran que para el restablecimiento de los derechos vulnerados se debe declarar que la Ley 1/2021, de 9 de julio, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, incurrió en inconstitucionalidad. Sin embargo, considera la fiscal que la Ley 1/2021, de 9 de julio, no es «la ley aplicada» que ha vulnerado tal derecho, sino precisamente el resultado de su lesión.

En lo que se refiere a la solicitud de los recurrentes del planteamiento de una cuestión interna frente al art. 167.2 RAM, considera la fiscal que esta solo procede en el caso «de que el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala o, en su caso, la Sección, la ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas» y en el presente caso, no opera la lógica causal que emana del art. 35 LOTC, al que remite el art. 55.2, habida cuenta de que los demandantes de amparo impugnan, precisamente, la indebida aplicación de la norma reglamentaria. En efecto, en su escrito de demanda lo que cuestionan es la «elección», «actuación» y «decisión» de la mesa de la Asamblea, plasmada en el acuerdo objeto del recurso, reprochando a dicho órgano rector la aplicación de un procedimiento inadecuado para tramitar la proposición de ley propuesta por el Grupo Popular, por cuanto la vía de la lectura única excluye el derecho de enmienda. Entienden, por consiguiente, que la mesa debió calificar la tramitación de aquella «mediante un procedimiento que permitiera a las minorías ejercer la función legislativa en las mejores condiciones posibles, que no es el caso del procedimiento de lectura única». Y es esta decisión de la mesa y posterior tramitación en el Pleno, no la

ley aplicada, la que, a juicio de la fiscal, ha causado la efectiva lesión del derecho fundamental del art. 23 CE, pues se optó y se aprobó indebidamente por aplicar la tramitación parlamentaria prevista en el art. 167 del Reglamento a un caso, en que no procedía hacerlo.

No obstante lo expuesto, para la fiscal resulta obvio que si, en contra de tal parecer, la Sala llegara a la conclusión de que se ha producido una lesión del derecho fundamental a la participación política de los actores precisamente porque el art. 167.2 RAM excluye la presentación y tramitación de enmiendas en el procedimiento legislativo de lectura única, sobre la base, consiguientemente, de que esa norma fue correctamente aplicada a la tramitación de la proposición de ley objeto de controversia, no se podría declarar vulnerado tal derecho para estimar la demanda sin cuestionar previamente la constitucionalidad in abstracto de dicha disposición reglamentaria, como reclaman los recurrentes.

9. El Pleno del Tribunal, por providencia de 13 de enero de 2026, conforme establece el art. 10.1 n) LOTC, a propuesta de tres magistrados, acordó recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo.

10. Por providencia de 3 de marzo de 2026, se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo, posiciones de las partes y especial trascendencia constitucional.

a) El recurso de amparo tiene por objeto el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 23 de junio de 2021, que acuerda elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley [PROPL 1(XII)/21 RGEF 7141], de modificación de la ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

b) Los demandantes, diputados del Grupo Socialista en la Asamblea de Madrid, alegan, en síntesis y como se ha expuesto pormenorizadamente en los antecedentes, que dicho acuerdo vulneró el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y el derecho al ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y diputadas previsto en el artículo 23.2 CE, por cuanto la decisión de la mesa de la Asamblea sobre la tramitación de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid, por el procedimiento de lectura única les privó de su derecho de enmienda en el procedimiento legislativo.

La representación de la Asamblea de Madrid por su parte solicita la inadmisión del recurso de amparo y subsidiariamente su desestimación. Solicita, en primer lugar, la inadmisión del recurso de amparo por referirse a un objeto inexistente, por inadecuación del procedimiento, y por carecer de la especial trascendencia constitucional en los términos exigidos por los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC. Subsidiariamente, solicitan la denegación del amparo al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, pues considera que, de la regulación reglamentaria, escrupulosamente seguida por la mesa, se infiere que no integra el *ius in officium* de los parlamentarios autonómicos la presentación de enmiendas en la tramitación por el procedimiento de lectura única.

La fiscal ante este tribunal interesa la estimación parcial del recurso de amparo al entender que el acto impugnado vulnera el *ius in officium* de los demandantes. Para el Ministerio Fiscal, la mesa, al aceptar la aplicación de un proceso legislativo que incluía la privación absoluta de la posibilidad de presentar enmiendas, vulneró los derechos fundamentales de los recurrentes.

c) En relación con la especial trascendencia constitucional como requisito material del recurso de amparo, el Pleno de este tribunal ha recordado que «[t]ras la reforma

operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, el último inciso del art. 49.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) impone al recurrente el gravamen relativo a que “en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso”; mientras que el art. 50.1 b) LOTC condiciona la admisión del recurso de amparo, a que “el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”. Este tribunal ha [distinguido, por tanto,] entre la justificación de la especial trascendencia constitucional, como requisito procesal que debe cumplir toda demanda (art. 49.1 LOTC), y la existencia misma de la especial trascendencia constitucional, cuya apreciación corresponde al Tribunal». (STC 37/2019, de 26 de marzo, FJ 3, o ATC 146/2022, de 14 de noviembre, FJ 2).

En relación con la existencia de la especial trascendencia constitucional hemos declarado reiteradamente que es de su exclusiva competencia apreciar la concurrencia de este requisito en las demandas de amparo. Así, en las SSTC 63/2022, de 10 de mayo, FJ 2, y 68/2022, de 2 de junio, FJ 2, declaramos que corresponde «únicamente a este tribunal apreciar en cada caso la existencia o inexistencia de esa especial trascendencia constitucional, esto es, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, atendiendo, conforme al art. 50.1 b) LOTC, “a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”».

En el presente proceso de amparo este tribunal ha admitido a trámite el recurso planteado y ha identificado como motivo de especial trascendencia constitucional [art. 50.1 c) LOTC] que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Los recursos de amparo de origen parlamentario (art. 42 LOTC), conforme a una reiterada doctrina constitucional, «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 y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos parlamentarios de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias permanecen infiscalizables para los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al 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» (entre otras, STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2).

2. Sobre la concurrencia de óbices procesales.

(i) En la línea de lo alegado por el Ministerio Fiscal, este tribunal no comparte los reparos que formulan los letrados de la Asamblea de Madrid a la admisión del presente recurso de amparo.

Respecto de la falta de idoneidad alegan, en primer lugar, los letrados de la Cámara autonómica que el propósito real del recurso de amparo interpuesto sería la impugnación de la Ley 1/2021, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid. Ello lo deducen del contenido del escrito de demanda donde se solicita que se entienda que la Ley 1/2021, de 9 de julio, ha incurrido en infracción de constitucionalidad por vicios *in procedendo* y así se lo plantee este Tribunal Constitucional.

Sin embargo, el recurso de amparo planteado se dirige contra el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de 2021 por considerar que es este el que vulnera el derecho fundamental de participación política reconocido en el art. 23.2 CE. La solicitud que realizan los recurrentes en relación con la Ley 1/2021, de 9 de julio, se realiza a los solos efectos de que una vez se estime, en su caso, el recurso por considerarse vulnerados sus derechos por el acuerdo de la mesa impugnado, se produzca el restablecimiento a los diputados recurrentes en la integridad de sus derechos a través de la apreciación de la inconstitucionalidad de la norma finalmente aprobada.

Ciertamente, cuando el art. 55.2 LOTC establece como exigencia para el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad por este tribunal que «el recurso de amparo debiera ser estimado porque, a juicio de la Sala la ley aplicada lesione derechos fundamentales», «la ley aplicada» a la que se refiere aquel precepto no podría ser en ningún caso la Ley 1/2021, de 9 de julio, pues dicha ley no es la «aplicada» sino que es el resultado del procedimiento legislativo en el que se alega que se ha producido la vulneración del derecho fundamental, pero tal vulneración no proviene de la aplicación de la ley aprobada. La eventual afección que pueda tener un vicio en el procedimiento en relación con la constitucionalidad de la ley finalmente aprobada, por el hecho de haberse alterado de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, podrá ser objeto, en su caso, de un proceso de constitucionalidad distinto y específico frente a dicha ley.

En consecuencia, y aunque no quepa acceder a la inadmisión planteada por los letrados de la Asamblea, pues frente a lo por ellos alegado, el acto recurrido es el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de 2021, por el que se adopta la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid; lo cierto es que no procederá realizar en el presente recurso de amparo ningún pronunciamiento, ni deducir efecto alguno de un eventual fallo estimatorio del recurso de amparo, sobre la constitucionalidad de la Ley 1/2021, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid (en parecidos términos nos pronunciamos en la STC 4/2018, de 22 de enero, FJ 8).

Respecto de la alegación de que el objeto de la impugnación es inexistente, toda vez que se alega por los letrados de la Asamblea que la mesa de la Cámara, de conformidad con la literalidad del artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea, única y exclusivamente, realiza una propuesta al Pleno, debe igualmente ser rechazado como óbice procesal de admisibilidad.

En efecto, del escrito de la representación de la Asamblea de Madrid se deduce que considera que la eventual lesión del derecho fundamental se materializaría, en su caso, por el Pleno que sería el que a propuesta de la mesa acuerda la tramitación en lectura única. Sin embargo, cuando en el Reglamento parlamentario se atribuye a la mesa la facultad de propuesta surge el deber por parte de esta de evitar la vulneración del derecho de representación política, que en este caso debió concretarse, como se va a desarrollar en los siguientes fundamentos jurídicos, en no proponer al Pleno la tramitación por un procedimiento de lectura única en el que el derecho de enmienda desaparece –al haberlo así previsto el Reglamento de la Cámara–, cuando no concurra uno de los supuestos excepcionales en los que, en la práctica, el trámite de presentación de enmiendas es superfluo o innecesario.

Considerar que la propia propuesta de la mesa al Pleno es susceptible de vulnerar los derechos de los parlamentarios es coherente con nuestra jurisprudencia, pues cuando se ha impugnado ante esta jurisdicción el recurso a procedimientos legislativos en lectura única, este tribunal ha declarado que no le correspondía sino un «control negativo» sobre la concurrencia o no de las condiciones reglamentarias para ello, no siéndole dado «reemplazar la voluntad» del órgano autor de la propuesta o la del plenario que la aprobó [SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de

septiembre, FJ 3 c); 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 c); 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 c), y 96/2019, de 15 de julio, FJ 3 *in fine*].

Por tanto, de la jurisprudencia constitucional se desprende que aun tratándose de un «control negativo», este tribunal se ha considerado competente para realizar tal tipo de control tanto sobre el órgano autor de la propuesta, la mesa, como sobre el órgano que la aprobó, el Pleno.

En este sentido, precisamente en la STC 96/2019 analizamos si la mesa del Parlamento de Cataluña, al acordar proponer al Pleno que acordase la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única, vulneró el derecho de los recurrentes reconocido en el art. 23.2 CE. En aquella ocasión concluimos que no cabía entender que los acuerdos de la mesa de la Cámara objeto de aquel recurso de amparo hubiesen vulnerado aquel precepto constitucional. En efecto, este tribunal consideró entonces que los acuerdos de la mesa allí impugnados no vulneraron el art. 23.2 CE con fundamento en la doctrina sentada poco antes en la STC 45/2019, FJ 5 A), que resolvió un recurso de inconstitucionalidad frente a la ley finalmente adoptada, y en la que se afirmó que por el hecho de que la ley impugnada se hubiese aprobado mediante el procedimiento legislativo de lectura única, no vulneró ni el art. 23.2 CE, ni tampoco el art. 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, texto refundido aprobado por acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 20 de febrero de 2018 (RPC), «pues (i) en lo que se refiere a su contenido, el precepto se limita a incorporar cuatro nuevos apartados al art. 35 de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2008 para equiparar las reuniones a distancia con las reuniones presenciales del Gobierno de la Generalitat; (ii) se ha cumplido con el trámite de enmiendas, tanto a la totalidad como al articulado; (iii) se han respetado las demás garantías de procedimiento previstas en el art. 138 RPC, en particular las relativas a la iniciativa para optar por este tipo de procedimiento, y (iv) la ley ha sido aprobada por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de la misma, tal y como se prevé para las “leyes de desarrollo básico del Estatuto” en el art. 130.1 RPC» (STC 96/2019, FJ 5).

Y, por ello, en la STC 96/2019, al resolver el recurso de amparo frente a los acuerdos de la mesa que habían propuesto al Pleno la tramitación de una proposición de ley a través del procedimiento de lectura única declaramos que «en aplicación de la doctrina sentada en la citada STC 45/2019, FJ 5 A), debemos también descartar, ahora, la vulneración del art. 23.2 CE *por los acuerdos de la mesa de la cámara [...]*, en los que acordó la tramitación de la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno» (*cursiva añadida*).

La razón de la desestimación del recurso de amparo fue que, en aquel supuesto, no se podía afirmar que no se cumplieran los requisitos para poder tramitar una proposición de ley por aquel procedimiento de lectura única, entre las que se encontraban, que tanto la naturaleza de la proposición de ley lo aconsejase o la simplicidad de su formulación lo permitiese, como que se hubiese cumplido con el trámite de enmiendas.

De la doctrina referida se infiere que cabe someter al acuerdo de la mesa que propone al Pleno que acuerde la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única –mismo supuesto que se nos plantea en el presente recurso de amparo–, a un control en relación con la concurrencia de los requisitos reglamentarios y jurisprudenciales para poder adoptar tal propuesta, considerándose así potencialmente posible que la mesa, a través de su capacidad de propuesta, pueda vulnerar el referido art. 23.2 CE.

Igualmente controlamos a la mesa de la Cámara en la STC 56/2022, de 5 de abril, al considerar que el procedimiento elegido por aquella condicionó el resultado que hubiera podido ser otro de haberse optado por el procedimiento de votación por papeletas en lugar de por el procedimiento de votación electrónica y secreta. En aquella ocasión el procedimiento elegido por la mesa del Parlamento de Cataluña propició que el Pleno no respetase la «adecuada representación proporcional» que impone el artículo 69.5 CE y que reitera el artículo 165.4 de la Ley Orgánica 5/1985, del régimen electoral general, pero lo declarado inconstitucional fue el acuerdo de la mesa mediante el que se

determinó el sistema de votación por el que se habría de resolver, en el Pleno del Parlamento, la designación de un senador que representara a la Generalitat de Cataluña en el Senado.

En definitiva, entre las funciones de las mesas de las cámaras se encuentran las de calificar, de conformidad con el reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisión o inadmisión a trámite, así como decidir su tramitación (STC 96/2019, FJ 3). La función de calificar y decidir sobre la admisibilidad y tramitación de los escritos o iniciativas parlamentarias tiene por objeto constatar por el órgano para ello competente el cumplimiento de los requisitos formales y materiales que debe satisfacer en cada caso la iniciativa de la que se trate para poder acordar su consiguiente tramitación.

La facultad de propuesta al pleno de la tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, que el reglamento de la Cámara atribuye a la mesa, tiene, entre otras finalidades que sea esta la que compruebe la concurrencia de los requisitos reglamentarios y jurisprudenciales que permiten proceder a la tramitación de una iniciativa parlamentaria por un determinado procedimiento, sin perjuicio de que sea una propuesta sometida posteriormente al pleno. Así, las decisiones de tramitación por lectura única se conforman como un acto complejo en el que se produce la concurrencia de dos voluntades. Sin la propuesta de la mesa, el pleno no puede adoptar decisión alguna por lo que aquella es condición necesaria para que se pueda adoptar esta.

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

El Pleno, órgano político por excelencia, completa una decisión que sería del todo imposible sin la propuesta de la mesa. Ha de desestimarse, en consecuencia, el óbice planteado por la representación de la Asamblea de Madrid.

(ii) Debemos, asimismo, rechazar la posible concurrencia de un segundo óbice no alegado por ninguna de las partes en el proceso y que se refiere a una eventual falta de agotamiento de la vía parlamentaria por no haber solicitado los recurrentes petición de reconsideración a la mesa.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que el requisito de firmeza previsto en el art. 42 LOTC exige, como señala la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 2, «agotar las instancias internas parlamentarias previamente a la interposición del recurso de amparo (por todas, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2); y el incumplimiento de este requisito lo hemos considerado causa de inadmisibilidad por "falta de agotamiento de la vía previa" (SSTC 20/2008, de 31 de enero, FJ 4, y 119/2011, de 5 de julio, FJ 2)».

Ahora bien, como se recoge en la citada STC 159/2019, y más explícitamente, en la STC 114/2024, de 11 de septiembre, FJ 2, «[e]n relación con esta cuestión el Tribunal observa que el art. 42 LOTC refiere el requisito de la firmeza de los actos impugnados en amparo a lo que establezcan las normas internas de las Cámaras».

Como ya se ha recogido en los antecedentes de esta sentencia, la decisión de la mesa de 23 de junio aquí impugnada fue objeto de una petición de reconsideración por la portavoz de otro grupo parlamentario de la Asamblea, el Grupo Más Madrid. La petición no fue admitida a trámite por la mesa por falta de legitimación «al no ser [los diputados de Mas Madrid] los autores de la iniciativa, conforme exige el art. 49.2 del Reglamento de la Asamblea, en cuya virtud la solicitud de reconsideración procede cuando el diputado o el grupo parlamentario autor de un escrito o documento de índole parlamentaria del que hubiera tenido conocimiento la mesa discrepara del acuerdo adoptado al respecto por el órgano rector».

En este caso, el art. 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid solo reconoce legitimación para interponer petición de reconsideración a los autores de un escrito o documento de índole parlamentaria del que hubiera tenido conocimiento la mesa. Por lo tanto, para los recurrentes en amparo el acuerdo de la mesa era firme, pues las normas internas de la Asamblea de Madrid no prevén petición de reconsideración ni tampoco otro recurso interno en relación con decisiones de la mesa de la Cámara a los diputados que no sean autores de la iniciativa a la que afectan dichas decisiones.

No estando prevista en el Reglamento de la Asamblea la posibilidad de petición de reconsideración por parte de aquellos diputados o grupos que no han sido los autores de una iniciativa, y habiendo inadmitido la mesa por tal razón la petición de reconsideración planteada por otro grupo parlamentario frente al acuerdo de la mesa impugnado en el presente proceso, no les era exigible a los diputados recurrentes la presentación de una petición de reconsideración para que el acuerdo de la mesa adquiriese firmeza. Ha de desestimarse, en consecuencia, el referido óbice.

3. La regulación del procedimiento de lectura única en el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El procedimiento legislativo de lectura única no aparece contemplado en la Constitución ni en ninguno de los estatutos de autonomía de las respectivas comunidades autónomas. Esta especialidad procedimental ha sido creada por las distintas asambleas legislativas en el ejercicio de la autonomía parlamentaria constitucional o estatutariamente reconocida en cada caso, en el que encuentra cobertura la regulación o articulación de los procedimientos que se desarrollen en su seno. De modo que el reglamento parlamentario de cada Cámara constituye, por regla general, la exclusiva sede normativa de esta específica modalidad del procedimiento legislativo, cuya regulación, no exenta de elementos comunes, presenta también contenidos dispares en unas y otras asambleas.

La finalidad de esta especialidad del procedimiento legislativo es la de agilizar los trámites necesarios, suprimiendo algunos de ellos, para la aprobación de las leyes por el procedimiento legislativo común, pues la iniciativa legislativa se somete a una única lectura, bien ante el Pleno de la Cámara, bien, en su caso, ante la comisión a la que corresponda conocer de la misma. La tramitación de una iniciativa legislativa por el procedimiento en lectura única implica, así, la supresión, si la iniciativa se tramita ante el Pleno, de la fase de comisión, prescindiendo entonces de las distintas lecturas a las que se somete el texto en el *iter* legislativo común. Pero más allá de ello, en el caso del procedimiento de lectura única regulado en el Reglamento de la Asamblea de Madrid en su redacción de 2019 se prescinde, asimismo, del trámite de enmiendas.

En efecto, la Asamblea de Madrid, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria (art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) ha regulado el procedimiento de lectura única en los artículos 167 y siguientes de su Reglamento, preceptos que integran la sección quinta, intitulada «De la tramitación de proyectos y proposiciones de ley en lectura única», del capítulo III, que lleva por rúbrica «De las especialidades en el procedimiento legislativo», de su título VII, denominado «Del procedimiento Legislativo». El procedimiento en lectura única se configura en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, por lo tanto, como una especialidad, entre otras, del procedimiento legislativo común.

El artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid –en la redacción que se encontraba vigente en el momento de adopción del acuerdo de la mesa aquí impugnado y que era la recogida en el acuerdo de 7 de febrero de 2019, del Pleno de la Asamblea, por el que se aprueba el Reglamento de la Asamblea de Madrid–, constaba de cuatro apartados.

El primer apartado disponía que «[c]uando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta de la mesa de la Asamblea, de acuerdo con la junta de portavoces, podrá acordar que se tramite en lectura única. La propuesta de la mesa podrá realizarse a

iniciativa propia o a petición del autor de la iniciativa legislativa, con ocasión del acto de calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación del proyecto o proposición de ley».

Por su parte el apartado segundo del artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, reiteramos que en la regulación vigente en el momento en que se adoptó el acuerdo de la mesa impugnado en el presente recurso de amparo, disponía que «[l]a propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas».

El apartado tercero del artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid se refiere al procedimiento una vez acordada la tramitación en lectura única. Dispone al respecto que «[a]doptado el acuerdo de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, se procederá a un debate en el Pleno durante el que intervendrán los grupos parlamentarios para fijar su posición sobre el contenido del proyecto o proposición de ley por tiempo máximo de quince minutos cada uno. Según se trate de un proyecto de ley o de una proposición de ley, el debate comenzará con la presentación de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno o por uno de los diputados proponentes o un diputado del grupo parlamentario autor de la misma. Finalmente, el conjunto del proyecto o proposición de ley se someterá a una sola votación».

El precepto reglamentario se cerraba con un apartado cuarto que se refería al supuesto en el que el Pleno no aceptase la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley, pues en tal caso disponía que «la mesa de la Asamblea ordenará la apertura de los plazos para la presentación de enmiendas y su envío a la Comisión competente, continuando su tramitación por el procedimiento legislativo común».

Así, una de las características del procedimiento de lectura único recogido en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, en la redacción que le daba el acuerdo de 7 de febrero de 2019, del Pleno de la Asamblea, por el que se aprueba el Reglamento de la Asamblea de Madrid, radicaba en que el apartado segundo del artículo 167 excluía la posibilidad de presentar enmiendas, pues la aprobación por el Pleno de la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley comportaba «el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas».

Cabe señalar, antes de proseguir con la exposición de la doctrina de este tribunal en relación con el alcance del derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE, que el art. 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid ha sido objeto de una modificación sustancial por el reciente acuerdo de 19 de junio de 2025, del Pleno de la Asamblea de Madrid, de reforma del Reglamento de la Asamblea de Madrid con la finalidad precisamente, según se afirma en su preámbulo, de adecuarse «a la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de procedimiento legislativo en la lectura única, en relación con el derecho de enmienda de los diputados».

Así, el apartado segundo del art. 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su redacción actualmente en vigor, ha suprimido la referencia a que la aprobación de la propuesta de tramitación en lectura única «comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas» y, además, en su apartado primero se ha añadido que «[l]a mesa, al acordar su propuesta dirigida al Pleno [para que se tramite en lectura única], ordenará, asimismo, la apertura del plazo de cuatro días para la presentación de enmiendas al articulado ante la mesa de la Cámara». Finalmente, el apartado cuarto ha quedado igualmente suprimido.

Dicha reforma del precepto reglamentario, que supone la inclusión de un plazo para la presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única, no afecta, sin embargo, a la resolución del presente recurso de amparo, pues la redacción del Reglamento aplicable en el momento en el que la mesa adoptó el acuerdo aquí impugnado era la vigente después de la reforma reglamentaria de 2019 y en la que se excluía la posibilidad de presentar enmiendas.

Examinada la regulación del procedimiento de lectura única que se realiza en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, debemos recordar a continuación la doctrina de este tribunal en relación con el contenido del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE.

4. Doctrina constitucional sobre el derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE).

El artículo 23.2 CE reconoce el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes. Derecho sobre cuyo alcance material este tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas resoluciones.

a) Desde las SSTC 10/1983, de 21 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo (FFJJ 2 y 3, respectivamente), hemos afirmado, con unas u otras palabras, que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas.

b) Se trata, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, de un derecho de configuración legal, correspondiendo a la ley – concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios– ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos, pasando aquellos, en virtud de su creación legal, a quedar 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 legítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran.

c) Ciertamente, la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario que se desarrollan en los reglamentos de las Cámaras, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tiene relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno [SSTC 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 5, y 109/2016, de 7 de junio, FJ 3 b)].

d) Por otro lado, y siendo una de las características del precepto constitucional en que se recoge el derecho fundamental el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, hemos igualmente destacado que su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos representativos, la necesidad de salvaguardar su naturaleza (STC 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4 a), con cita de las SSTC 10/1983, FJ 2, y 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2).

Así, su calificación como derecho de configuración legal, uno más entre otros, «significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial» (STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1). De modo que tanto las normas que establezcan los requisitos y condiciones para el ejercicio del derecho como sus actos de aplicación pueden ser traídos ante este tribunal no solo por quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación al contenido esencial del derecho.

En otras palabras, «su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales», debiendo por tanto este tribunal revisar si ha quedado afectada mediante la acción del legislador la integridad de esos derechos, pues de lo contrario, «los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria» (STC 24/1990, FJ 2; doctrina que reitera la STC 71/1994, de 3 de marzo, FJ 6).

e) En fin, el Tribunal tiene dicho que cuando se trata de cargos representativos el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en relación con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos. Se trata de «dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 CE», que se presuponen mutuamente y aparecen «como modalidades o variantes del mismo principio de representación política» [STC 185/1999, FJ 4 c), con cita de las SSTC 119/1985, de 11 de octubre, FJ 2, y 71/1989, de 20 de abril, FJ 3]. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio [SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3; 109/2016, FJ 3 a), y 11/2017, de 30 de enero, FJ 3 a)].

5. Doctrina constitucional sobre el derecho de enmienda como parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios.

A partir del recordatorio sucinto de nuestra doctrina sobre el alcance y contenido del derecho del artículo 23.2 CE, para abordar el reproche que los recurrentes dirigen al acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de 2021 es necesario, asimismo, recordar la doctrina de este tribunal en torno al derecho de enmienda en el procedimiento legislativo tal y como ha sido desarrollada en la STC 139/2017, de 29 de noviembre.

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

El derecho de enmienda de los diputados y de los grupos en los que se integran está ligado a la potestad legislativa de la Cámara, de forma que mediante el ejercicio de aquel derecho se quiere actuar esta potestad. El derecho de enmienda es, por tanto, uno de los principales instrumentos a través del cual los diputados y grupos parlamentarios participan e intervienen en el ejercicio de la potestad legislativa con la pretensión de incidir mediante la formulación de propuestas de rechazo o modificación sobre la iniciativa legislativa en cada caso concernida. El derecho de enmienda cumple, por consiguiente, la relevante función de garantizar la participación e intervención de los diputados y de los grupos parlamentarios en el proceso de elaboración de la ley y, en último término, en la configuración del texto legislativo, contribuyendo de este modo a la formación de la voluntad de la Cámara. Pero el derecho de enmienda de forma no muy distinta a la facultad de iniciativa legislativa no es solo un mecanismo de participación e intervención en la potestad legislativa de la Cámara, sino que constituye además un cauce al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento. En efecto, aquel derecho opera como un instrumento eficaz en manos de los parlamentarios y de los grupos para manifestar sus posiciones sobre una determinada iniciativa legislativa y las razones o criterios, políticos o de otra índole, por los que han decidido

apoyarla o rechazarla, así como para ofrecer alternativas a la misma, forzando a los demás parlamentarios y al resto de grupos de la Cámara a pronunciarse también sobre las propuestas que formulen a través de sus enmiendas. La presentación, el debate y la votación de las enmiendas cumplen igualmente la muy importante función de permitir a los ciudadanos conocer la postura de sus representantes respecto de una determinada iniciativa legislativa, así como las alternativas o modificaciones que puedan proponer en relación con la misma, y extraer sus propias conclusiones acerca de cómo aquellos se posicionan sobre la materia de la que se ocupa la iniciativa legislativa.

Esta funcionalidad del derecho de enmienda, como instrumento esencial de participación e intervención de los diputados y grupos parlamentarios en la potestad legislativa y como cauce de la función representativa que permite, mediante el debate político contraponer las propias concepciones a las del autor de la iniciativa legislativa o a las del resto de los grupos de la Cámara, pone de manifiesto que aquel derecho sirve a la naturaleza democrática del procedimiento legislativo y al valor del pluralismo político que debe presidir su desarrollo y del que las Cámaras parlamentarias son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3). En efecto, el principio democrático exige que en el procedimiento legislativo la minoría pueda hacer propuestas y pronunciarse sobre las de la mayoría [SSTC 136/2011, FJ 5, o 111/2016, de 9 de junio, FJ 8 c)], de modo que, si bien es cierto que la decisión final del procedimiento corresponde en nuestro ordenamiento por regla general, como es propio del principio democrático, a la mayoría, no es menos cierto, sin embargo, que aquella decisión, por exigirlo así la naturaleza democrática del procedimiento legislativo, no puede adoptarse sin la participación y sin haber oído antes a la minoría. En este sentido, este tribunal tiene declarado que se puede alterar de forma sustancial el proceso de formación de la voluntad de las Cámaras en el procedimiento legislativo si «se pone en tela de juicio la participación de las minorías en dicho procedimiento, lo que, a su vez, podría provocar un déficit democrático en el proceso de elaboración de la norma que eventualmente pudiera contradecir el valor del pluralismo político sobre el que se fundamenta el ordenamiento constitucional del Estado democrático y que debe presidir necesariamente la tramitación de toda iniciativa legislativa (art. 1.1 CE)» (STC 136/2011, FJ 8).

En otras palabras, el ejercicio del derecho de enmienda y la consiguiente discusión parlamentaria sobre una iniciativa legislativa legitima democráticamente la norma que va a nacer como manifestación de la voluntad general así configurada (en este sentido, STC 119/2011, de 5 de julio, FJ 6).

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

En palabras no muy distintas así lo había puesto ya de manifiesto este tribunal al declarar que «el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios [...] no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE» (STC 119/2011, FJ 9). Dijimos en esa misma sentencia que el derecho de participación, el *ius in officium* afecta a toda una serie de situaciones de los parlamentarios en las que los órganos rectores de las Cámaras «deben respetar la función representativa no por tratarse de facultades meramente subjetivas de quienes desarrollan esa función, sino como facultades que lo que permiten es ejercer correctamente a los representantes populares dicha representación participando en la función legislativa». E identificamos como facultades que hacen posible esa función representativa en el procedimiento legislativo la presentación de propuestas legislativas,

el debate parlamentario público de los temas sobre los que versan, la introducción de enmiendas y el derecho de voto.

b) Por lo tanto, si bien el carácter de derecho de configuración legal del artículo 23.2 CE confiere a las Cámaras, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, una amplia libertad para regular el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo; sin embargo, esa libertad en modo alguno es absoluta, pues las Cámaras, en la ordenación del derecho de enmienda, se encuentran constreñidas por los preceptos constitucionales o estatutarios que, en su caso, lo regulen y, en lo que ahora interesa, por aquellas facultades que, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, forman parte del contenido esencial del derecho de participación política del artículo 23.2 CE (en este sentido, STC 119/2011, FJ 9).

De modo que los reglamentos de las Cámaras, al establecer las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, no pueden desconocer esta cualidad de elemento integrante del contenido central del derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), lo que ciertamente ocurriría, invadiendo este contenido indisponible para las Cámaras, si lo vacían de contenido, lo someten a limitaciones que lo hacen impracticable o dificultan su ejercicio más allá de lo razonable, lo desnaturalizan o resulta irreconocible como tal derecho (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 8; 37/1987, de 26 de marzo, FJ 2; 161/1987, de 27 de octubre, FJ 5; 196/1987, de 11 de diciembre, FJ 5, y 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5).

Así, para este tribunal se transgrede el derecho de participación política del artículo 23.2 CE cuando de manera absoluta se impida, se prohíba o se excluya el ejercicio del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo (STC 139/2017, FJ 6).

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

Así, este tribunal en la STC 27/2000 consideró que la no admisión de enmiendas en el procedimiento de lectura única previsto en la Ley de la Comunidad Autónoma del País Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la comunidad autónoma y los órganos forales de los territorios históricos para tramitar los proyectos de ley que establecen las aportaciones económicas de las diputaciones forales a la hacienda general no vulnera el artículo 23.2 CE, pues, la no admisión de enmiendas encuentra justificación en este caso, desde una perspectiva constitucional, en la necesidad de preservar un elemento nuclear y que forma parte del contenido mínimo de la garantía de la foralidad, como es la naturaleza negociada y paccionada de los proyectos de ley que establecen las aportaciones económicas de las diputaciones forales a la Hacienda General del País Vasco, foralidad constitucionalmente reconocida en la disposición adicional primera de la Constitución. Pero además de este fundamento constitucional, el Tribunal resaltó que el trámite de enmiendas había sido suplido por un diferente mecanismo de participación en el procedimiento legislativo, como era la presentación de escritos de alegaciones en los que los grupos pudiesen manifestar los motivos de discrepancia por los que se oponen a la aprobación del proyecto de ley.

De otra parte, igualmente hemos sostenido que tampoco cabría excluir, en principio, que la naturaleza o características de un determinado procedimiento legislativo puedan justificar también excepcionalmente una supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda, al devenir este superfluo. Así, por ejemplo, este tribunal ha señalado en la ya referida STC 139/2017, FJ 6, que ello se produce cuando sea precisa la unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios para activar una determinada iniciativa o procedimiento legislativo.

6. La calificación y decisión sobre las propuestas de tramitación por el procedimiento de lectura única.

Una vez hemos recordado la jurisprudencia constitucional en relación al alcance del derecho constitucional recogido en el art. 23.2 CE y una vez hemos recordado la jurisprudencia constitucional en relación con cómo el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo entronca directamente con el derecho de participación política reconocido en el artículo 23.2 CE, formando parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios, debemos abordar ahora la cuestión de fondo suscitada en este recurso consistente en determinar si la mesa de la Cámara, al adoptar la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, vulneró el *ius in officium* de los diputados recurrentes (art. 23.2 CE) e indirectamente el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Las solicitudes de tramitación de las proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única han de ser objeto de calificación y de una decisión de propuesta al Pleno por parte de la mesa de la Asamblea.

En efecto, es el Reglamento de la Asamblea de Madrid el que en su art. 167.1 ha atribuido a la mesa de la cámara, solo a ella, la facultad de proponer al Pleno, «de acuerdo con la junta de portavoces», la tramitación directa y en lectura única de un proyecto o proposición, cuando por el órgano de gobierno de la Cámara se aprecie, en primer lugar, que concurren en el texto de la iniciativa legislativa las condiciones de que su «naturaleza» así lo aconseje o su «simplicidad de formulación» lo permita (art. 167.1).

Esta facultad de propuesta, conferida por el propio Reglamento de la Asamblea de Madrid, puede ejercerse por la mesa ya de oficio, ya cuando resuelva, según propio criterio y valoración, acoger la petición que se le pueda formular al efecto por los promotores de la iniciativa, petición, que fue, en el caso aquí controvertido, efectivamente formulada. Es obligado añadir para esta última hipótesis –como ya hicimos en la STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3 en relación con un precepto reglamentario análogo del Reglamento del Congreso de los Diputados–, que la petición lo es para el posible ejercicio de una facultad ajena y que ni una ni otra seguirían mereciendo tal nombre –petición y facultad– si la primera fuera vinculante para la activación de la segunda.

Por todo ello, en definitiva, no cabe admitir que la petición por parte del grupo que presenta la proposición de ley a la mesa para que considere la posibilidad de ejercer su facultad de propuesta al Pleno se convierta, frente a la letra y el sentido del artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid y, desde luego, contra el recto uso de las palabras, en una petición/solicitud vinculante. La propuesta en cuestión pasaría a ser, en tal caso, no de la mesa, sino del peticionario y se perdería con ello, adicionalmente, la garantía de las minorías por la que debe velar, por así haberlo establecido el reglamento, el órgano de gobierno de la Cámara (en el mismo sentido, STC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 3).

En definitiva, el artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid ha conferido expresa y exclusivamente a la mesa, no a cualesquiera otros sujetos u órganos, esta facultad de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única.

Pues bien, a la hora de realizar una propuesta de tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única, la mesa de la Asamblea de Madrid debe constatar no solo el cumplimiento de los requisitos establecidos para su presentación en el art. 167.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid –esto es que concurren en el texto de la iniciativa legislativa las condiciones de que su «naturaleza» así lo aconseje o su «simplicidad de formulación» lo permita– sino que debe verificar también que no se incumpla el requisito que se deriva directamente del art. 23.2 CE del necesario respeto del derecho de enmienda que ha sido reconocido por la jurisprudencia de este tribunal como parte integrante del contenido del *ius in officium* de los parlamentarios.

Así, y de manera análoga este tribunal consideró en la STC 119/2011, de 5 de julio, que se vulneraba el derecho fundamental recogido en el art. 23.2 CE cuando la mesa del Senado, inaplicando la doctrina de este tribunal en relación con la exigencia de homogeneidad entre las enmiendas y la iniciativa legislativa, rechazó inadmitir unas enmiendas presentadas, aun reconociendo su absoluta desconexión material con el proyecto de ley a enmendar, con el argumento de que el art. 90.2 CE y los arts. 106 y 107 del Reglamento del Senado no contenían ninguna limitación material en ese sentido.

De acuerdo con la STC 119/2011, la decisión de la mesa del Senado, negándose a realizar el juicio de homogeneidad de las enmiendas con el texto a enmendar solicitado por los Senadores recurrentes y admitiendo las enmiendas presentadas, supuso una infracción de la legalidad parlamentaria, tal y como se interpretaba por la doctrina de este tribunal, que no podía considerarse inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE, pues suponía una afeción al núcleo de la función representativa y al principio democrático del art. 1.1 CE.

La jurisprudencia constitucional en torno al derecho de enmienda ha venido a establecer una nueva exigencia derivada directamente del art. 23.2 CE que le corresponde a las mesas garantizar en el momento de calificar y decidir acerca de las solicitudes de tramitación de proyectos o proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única.

Así, en efecto, además de las exigencias reglamentarias en torno tanto a la naturaleza como a la simplicidad de formulación de los proyectos o proposiciones de ley, los órganos competentes de la Cámara vienen obligados a no realizar una propuesta de tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única, cuando es el Reglamento de la Cámara el que establece que ese procedimiento «comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas» y no nos encontremos ante uno de los supuestos excepcionales que ampararían según nuestra doctrina la posibilidad de tal «decaimiento».

Como hemos tenido ocasión de señalar, se trata de supuestos excepcionales en los que, en la práctica, el trámite de presentación de enmiendas es superfluo o innecesario. Así, por ejemplo, este tribunal ha señalado en la ya referida STC 139/2017, FJ 6, que tal supuesto excepcional se produce cuando la activación de una determinada iniciativa o procedimiento legislativo se ha realizado por unanimidad de los diputados o grupos parlamentarios, cosa que no habría ocurrido en el presente supuesto, en el que la proposición de ley es de un único grupo parlamentario.

En aquellos supuestos en los que la mesa proponga al Pleno la tramitación de una proposición de ley por lectura única cuando tal tramitación –por no encontrarse en uno de los supuestos excepcionales que ampararían la supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda–, sea lesiva del *ius in officium* de los parlamentarios por impedirles el ejercicio de su cargo público y conllevar una restricción del mismo, este tribunal debe declarar tal lesión. El debido respeto a la Constitución impide así a la mesa proponer al Pleno la tramitación de un procedimiento parlamentario que imposibilita a los parlamentarios el ejercicio de su cargo público y conlleva su restricción.

La decisión de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de proponer al Pleno la tramitación de una proposición de ley por el procedimiento de lectura única –procedimiento que tal y como estaba regulado por el Reglamento de la Asamblea de Madrid comportaba el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas y sin que se justificase en el caso concreto en uno de los supuestos excepcionales que de acuerdo con nuestra doctrina lo podrían amparar–, supuso una interpretación de la legalidad parlamentaria que, conforme a lo que exigía la doctrina de este tribunal, afectó vulnerándolo al núcleo de la función representativa reconocido en el art. 23.2 CE y al principio democrático recogido en el art. 1.1 CE.

Por ello, el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de 2021, por el que se adopta la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015,

de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, proposición de ley que fue presentada por el Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea de Madrid, es inconstitucional y nulo por vulnerar el derecho de participación política del artículo 23.2 CE.

El anterior pronunciamiento supone, en línea con lo solicitado por el Ministerio Fiscal, que debemos extender igualmente la declaración de inconstitucionalidad y nulidad al acuerdo del Pleno de la Asamblea de Madrid de 8 de julio de 2021 por el que se acordó la tramitación directa de la proposición de ley y en lectura única; pues es una decisión confirmatoria de la propuesta realizada por la mesa mediante el acuerdo de 23 de junio de 2021.

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

La vulneración del derecho fundamental no proviene así de la previsión reglamentaria sino de la decisión de la mesa de proponer al Pleno que acuerde la tramitación en lectura única en un supuesto en el que no concurría una justificación para la supresión o privación circunstancial u ocasional del derecho de enmienda.

Como este tribunal tiene reiteradamente declarado, la validez de la ley, lo que sirve también para el reglamento parlamentario, ha de preservarse cuando su texto no impide una interpretación conforme a la Constitución, de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto controvertido, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 76/1996, de 30 de abril, FJ 5; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8, por todas).

El artículo 167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en su redacción de 2019 ya derogada, no merece tacha de inconstitucionalidad pues «el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas» –que ciertamente ha desaparecido en la redacción actualmente vigente del Reglamento–, sería posible cuando se dé uno de los supuestos excepcionales a los que se refiere nuestra doctrina y que permitirían que la mesa propusiese elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación de una proposición de ley por un procedimiento en lectura única que, en su redacción entonces vigente, excluía la presentación de enmiendas. La existencia de una interpretación conforme con los derechos fundamentales del precepto del Reglamento de la Asamblea supone que la vulneración de aquellos no pueda ser imputada a tal precepto, sino a la concreta aplicación que del mismo han hecho, y en contra de tal interpretación conforme, los órganos de la Cámara. Es decir que el Reglamento no era necesariamente inconstitucional, por el hecho de no admitir el derecho de enmienda en los supuestos de tramitación del proyecto de ley por lectura única, dado que esta tramitación, sin enmiendas, era factible en supuesto de unanimidad. Supuesto que es notorio que no concurría en el caso enjuiciado, y por ello la resolución de la mesa fue manifiestamente inconstitucional.

7. Alcance del otorgamiento del amparo.

En cuanto al alcance del otorgamiento del presente amparo bastará con el reconocimiento del derecho vulnerado y con la anulación de los acuerdos de la mesa y el Pleno, sin que proceda realizar en este recurso de amparo, como ya señalamos en el fundamento jurídico 2 de la presente sentencia, ningún pronunciamiento, ni deducir efecto alguno de su fallo, sobre la constitucionalidad de la Ley 1/2021, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido otorgar el amparo solicitado por D.^a Hana Jalloul Muro, D. Juan Lobato Gandarias, D.^a Irene Lozano Domingo, D. Jesús Celada Pérez, D.^a Manuela Villa Acosta, D.^a Pilar Sánchez Acera, D. José C. Cepeda García de León, D.^a Lorena Morales Porro, D. Diego Cruz Torrijos, D.^a M.^a Carmen Barahona Prol, D. José Luis García Sánchez, D.^a M.^a Carmen Mena Romero, D. Gonzalo Pastor Barahona, D.^a Matilde Isabel Díaz Ojeda, D.^a Cristina González Álvarez, D. Fernando Fernández Lara, D.^a Isabel Aymerich D'Olhaberrague, D. Javier Guardiola Arévalo, D.^a B. Estefanía Suárez Menéndez, D.^a Sonia Conejero Palero, D. Santiago José Rivero Cruz, D.^a Marta Bernardo Llorente, D. Enrique Rico García-Hierro y D.^a M.^a Carmen López Ruiz y, en consecuencia:

1.º Reconocer su derecho a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

2.º Declarar la nulidad tanto del acuerdo de 23 de junio de 2021 de la mesa de la Asamblea de Madrid, por el que se adopta la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid; como del acuerdo de 8 de julio de 2021 del Pleno de la Asamblea de Madrid por el que se acuerda la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid.

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

Dada en Madrid, a once de marzo de dos mil veintiséis.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.

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

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

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

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

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

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

El 23 de junio, la junta de portavoces manifiesta su acuerdo «en el sentido de que por parte de la mesa se adopte la propuesta de elevar al Pleno de la Cámara que acuerde su tramitación en lectura única ante el Pleno». El mismo día, la mesa, conforme a lo dispuesto en los artículos 167.1 y 168 de su Reglamento, y de acuerdo con la junta de portavoces, acordó elevar al Pleno de la Cámara que acordase la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. Dicha decisión de la mesa fue objeto de petición de reconsideración el 24 de junio, suscrita por la portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid, petición que fue inadmitida. Los recurrentes en amparo no plantearon petición de reconsideración.

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

b) Diputados del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid dirigen la demanda de amparo contra el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 23 de junio de 2021. Se aduce la violación del derecho de participación política reconocido en el artículo 23.1 CE y del derecho al ejercicio de la función parlamentaria de los diputados y diputadas previsto en el artículo 23.2 CE, por cuanto la decisión de la mesa de la Asamblea sobre la tramitación de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión de Madrid por el procedimiento de lectura única habría privado a los recurrentes en amparo de su derecho de enmienda en el procedimiento legislativo. Se alega que dicha vulneración, según consta en los antecedentes de la sentencia, es consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el Reglamento de Asamblea de Madrid al regular el procedimiento de lectura única, en su artículo 167.2 cuando dispone que «la propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas». Por ello, dicen los antecedentes, al referirse los recurrentes a la especial trascendencia constitucional señalan que concurriría el supuesto previsto en la letra c) de los previstos en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, pues la vulneración del derecho fundamental planteada provendría de una disposición de carácter general, en concreto de lo dispuesto en el artículo 167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El suplico de la demanda solicita la declaración de nulidad del «acuerdo de la mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid de 23 de junio de 2021 de tramitación por lectura única de la proposición de ley 1/2021 sobre la modificación de la Ley 8/2015».

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

En este caso, y como se ha relatado con anterioridad, el objeto del recurso de amparo es el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 23 de junio de 2021, que acuerda elevar al Pleno de la Cámara que acuerde la tramitación en lectura única ante el Pleno de la proposición de ley de modificación de la Ley 8/2015, de Radio Televisión

Madrid (FJ 1), y la vulneración que se aduce y se aprecia, es la del art. 23.2 CE por la tramitación en lectura única y la consiguiente supresión del trámite de enmiendas.

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

Resulta evidente, atendiendo a lo anteriormente expuesto, que el acuerdo de la mesa es tan solo una propuesta de tramitación y que esta tramitación se acuerda por el pleno de la Cámara. Y dicho acuerdo del pleno de tramitación en lectura única es el que produce que decaiga el derecho a la presentación de enmiendas. Sin embargo, la demanda de amparo, como se ha expuesto, no se dirige contra el acuerdo del órgano que adopta la decisión que vulnera los derechos de los recurrentes, sino contra la propuesta que realiza la mesa.

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

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

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

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

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

En primer lugar, la sentencia entiende que «considerar que la propia propuesta de la mesa al Pleno es susceptible de vulnerar los derechos de los parlamentarios es coherente con nuestra jurisprudencia». Cita a este respecto una serie de sentencias en las que considera que «aun tratándose de un “control negativo”, este tribunal se ha

considerado competente para realizar tal tipo de control tanto sobre el órgano autor de la propuesta, la mesa, como sobre el órgano que la aprobó, el Pleno».

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

De una parte, no pueden serlo las sentencias dictadas en recursos de inconstitucionalidad. En el enjuiciamiento que realiza el tribunal de los vicios de procedimiento legislativo, tiene en cuenta todos los actos de ese procedimiento, siendo uno de ellos, si nos referimos a la tramitación en lectura única, la propuesta que realiza la mesa de la Cámara, ya que la perspectiva de dicho análisis es si se ha producido un vicio en el conjunto del procedimiento legislativo. Pero su consecuencia no puede ser que una propuesta pueda ser objeto de un recurso de amparo.

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

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

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

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

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

En consecuencia, dado que no se puede imputar la lesión denunciada a la mesa de la Cámara, sino, en su caso, al acuerdo del pleno de la Cámara contra el que no se ha dirigido la demanda de amparo, el tribunal debería haber inadmitido el presente recurso

de amparo, no siendo el trámite en el que se encuentra el recurso obstáculo para ello, conforme a reiterada doctrina constitucional (entre otras muchas, STC 24/2020, de 13 de febrero, FJ 2). A este respecto debe recordarse que, según se afirmó en el citado ATC 141/2017, FJ 3, que «pesa sobre la parte recurrente el deber de identificar suficientemente los actos contra los que dirige su demanda de amparo. Este tribunal ha reiterado que conforme exige el artículo 49 LOTC, es carga del recurrente proporcionar la fundamentación fáctica y jurídica que razonablemente es de esperar y que no le corresponde reconstruir de oficio las demandas ni suplir las razones de la parte cuando estas no se aportan en el recurso (por todas, entre las más recientes, STC 96/2015, de 25 de mayo, FJ 2)».

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

3. Planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Y en este sentido emitimos el presente voto particular.

Madrid, a once de marzo de dos mil veintiséis.—Ricardo Enríquez Sancho.—
Concepción Espejel Jorquera.—César Tolosa Tribiño.—José María Macías Castaño.—
Firmado y rubricado.

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

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

La sentencia estima el recurso de amparo interpuesto por los diputados del Grupo Socialista en la Asamblea de Madrid contra el acuerdo de la mesa de la Cámara de 23 de junio de 2021, que, de acuerdo con la junta de portavoces, eleva al Pleno la propuesta de tramitación por lectura única de la proposición de ley del Grupo Popular sobre la modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid. A mi juicio, el recurso de amparo debió ser inadmitido, por inidoneidad de objeto, o subsidiariamente desestimado, por inexistencia de vulneración del derecho de participación política en condiciones de igualdad de los diputados recurrentes.

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

La sentencia sostiene que el acuerdo de la mesa en cuestión es susceptible de amparo parlamentario, que la vía parlamentaria ha de considerarse correctamente agotada y que ese acuerdo vulnera el derecho de participación política de los recurrentes (art. 23.2). La tesis de la sentencia es que, cuando el art. 167.1 del Reglamento de la Asamblea (RAM) atribuye a la mesa de la Cámara la facultad de proponer al Pleno que un proyecto o proposición de ley se tramite en lectura única, de esa facultad de

propuesta surge el deber por parte de la mesa de evitar la vulneración del derecho de representación política, que en este caso debió concretarse, según la ponencia, en no proponer al Pleno la tramitación de proposición de ley por el procedimiento de lectura única, en el que el derecho de enmienda desaparece absolutamente (por haberlo dispuesto así el art. 167.2 RAM, en la redacción de 2019, vigente en ese momento: «La propuesta de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley se someterá a votación en el Pleno, sin debate previo, y su aprobación comportará el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas»), vulnerando con ello el derecho de los diputados disidentes.

No puede compartirse esa tesis. Como bien señalaron los letrados de la Asamblea de Madrid en sus alegaciones, el acuerdo de la mesa es solo una propuesta, conforme expresamente resulta del art. 167.1 RAM [que coincide con el art. 150 del Reglamento del Congreso (RCD), con la única salvedad de que en este no se exige el acuerdo de la junta de portavoces, bastando con que esta sea oída]: «Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta de la mesa de la Asamblea, de acuerdo con la junta de portavoces, podrá acordar que se tramite en lectura única. La propuesta de la mesa podrá realizarse a iniciativa propia o a petición del autor de la iniciativa legislativa, con ocasión del acto de calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación del proyecto o proposición de ley».

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

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

En suma, la propuesta de la mesa no puede ser objeto de impugnación, pues se limita a trasladar al Pleno, conforme a lo previsto en el Reglamento de la Cámara, la iniciativa legislativa, siendo el Pleno quien decide, si lo considera oportuno, que se tramite en lectura única (art. 167.1 RAM). Al igual que se razona en el ATC 9/2012, de 13 de enero, FJ 3, para un supuesto de lectura única en el Congreso de los Diputados (dicho auto inadmite el recurso de amparo interpuesto contra la tramitación parlamentaria de la reforma del art. 135 CE), «la adopción de dicho procedimiento no se ha debido a la voluntad de la mesa del Congreso de los Diputados (que únicamente ha formulado propuesta en tal sentido según previene el art. 150 RCD), como parece deducirse del escrito de reconsideración planteado por los recurrentes, sino al Pleno de la Cámara mediante la oportuna votación».

No puede compartirse, pues, la extravagante aseveración de la sentencia según la cual «las decisiones de tramitación por lectura única se conforman como un acto

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

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

Si, como en este caso sucedía, el grupo parlamentario que presenta la proposición de ley interesa su tramitación mediante el procedimiento de lectura única, la calificación de la iniciativa comportaba además, ex art. 167.1 RAM, que la mesa, de acuerdo con la junta de portavoces, trasladase al Pleno de la Cámara la propuesta de tramitación por el cauce de lectura única, siendo el Pleno el único competente para acordar o rechazar que la iniciativa legislativa se tramite mediante ese procedimiento simplificado (que en la redacción del art. 167.2 RAM de 2019 excluía la presentación de enmiendas).

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

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

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

Sostener, como hace la sentencia para intentar eludir esta conclusión, que la mesa no debe elevar al Pleno la propuesta de tramitación en lectura única (salvo en casos en que la presentación de enmiendas resulte superflua o innecesaria), para salvaguardar así el derecho de representación política de los diputados, no es una interpretación de conformidad del art. 167.2 RAM, como se pretende, sino una tosca manipulación de lo que esta norma establecía en la redacción de 2019 aplicable en ese momento (una redacción, por otra parte, que fue aprobada por unanimidad por todos los grupos parlamentarios de la Cámara). El hecho de que en la redacción actual del citado precepto haya desaparecido la exclusión del derecho a la presentación de enmiendas en el caso de tramitación en lectura única de un proyecto o proposición de ley no solo no avala la interpretación de conformidad que se defiende en la sentencia, sino que, antes al contrario, refuerza la conclusión contraria a la que sostiene: no es cierto que la vulneración del derecho de participación política alegada por los recurrentes, de existir, fuera imputable no a la redacción del art. 167.2 RAM entonces vigente sino a la concreta aplicación que de dicho precepto hizo la mesa, como se afirma. Tal conclusión es insostenible: la mesa se limitó a cumplir lo que el art. 167.2 RAM disponía en la redacción de 2019, que era la aplicable al caso, actualmente ya derogada. Más aún, tampoco el Pleno de la Asamblea, de aprobar –como efectivamente aprobó– la tramitación en lectura única de la proposición de ley, podía admitir la presentación de enmiendas sin vulnerar lo entonces dispuesto en el citado precepto. No era posible preservar su validez sin distorsionar el tenor de su enunciado, que era el terminante e imperativo de excluir el trámite de enmiendas en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley en lectura única.

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

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

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

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

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

Madrid, a once de marzo de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.