SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4068 *Sala Segunda. Sentencia 15/2025, de 27 de enero de 2025. Recurso de amparo 2970-2022. Promovido por don Messod Maxo Benalal Bendrihem respecto de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears que le inadmitieron o rechazaron diversas peticiones. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo representativo: resoluciones parlamentarias relativas a los derechos o facultades de un diputado no adscrito (STC 159/2019). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2025:15

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2970-2022, promovido por don Messod Maxo Benalal Bendrihem, representado por la procuradora de los tribunales doña Begoña del Arco Herrero y defendido por él mismo, se solicita la anulación de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears con registro general de salida núm. 254-2022, de 26 de enero de 2022; 722-2022, de 16 de febrero de 2022; 1013-2022, de 7 de marzo de 2022; 1391-2022 y 1392-2022, ambos de 23 de marzo de 2022, que deniegan o inadmiten las peticiones o reconsideraciones formuladas por el recurrente, en relación con sus derechos o facultades como diputado no adscrito. Ha sido parte el Parlamento de las Illes Balears. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este tribunal el día 27 de abril de 2022, la procuradora de los tribunales doña Begoña del Arco Herrero, en nombre y representación de don Messod Maxo Benalal Bendrihem, diputado del Parlamento de las Illes Balears, que asume su propia defensa como colegiado del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, impugna varios acuerdos de la mesa de la Cámara fechados: (i) el 26 de enero de 2022 con registro general de salida núm. 254-2022 y el 16 de febrero de 2022 con registro general de salida núm. 722-2022, ambos relativos a la tramitación y votación de las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para 2022; (ii) el 7 de marzo de 2022 con registro general de salida núm.1013-2022 y el 23 de marzo de 2022 con registro general de salida núm. 1391-2022, ambos sobre resoluciones referidas a la posibilidad de presentación de enmiendas a proposiciones no de ley; y (iii) el 23 de marzo de 2022 con registro general de salida núm. 1392-2022, en relación con la decisión relativa a la modificación de la comisión a la que se adscribe el diputado.

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

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

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

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

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

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

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

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

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

(5) Asignar al señor Benalal Bendrihem el escaño núm. 34 en la Sala de Plenos.

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

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

D) Con posterioridad a la adopción del acuerdo de 13 de septiembre de 2021, el señor Benalal Bendrihem dirige a la mesa del Parlamento un escrito (registro general de entrada núm. 7610-2021) solicitando que se le aclare el detalle de sus atribuciones y derechos como diputado no adscrito, al no deducirse los mismos de la resolución de 13 de septiembre de 2021. Mediante los escritos con registro general de salida núm.5028-2021 y 5029-2021 y tras la reunión celebrada por la mesa el 14 de octubre de 2021, se responde a las solicitudes del señor Benalal Bendrihem, reconociendo que, a consecuencia de la carencia de regulación sistematizada del ejercicio del derecho previsto en el artículo 28.3 c) RPIB y en cumplimiento de la previsión que expresamente se contiene, es la Presidencia, en uso de las atribuciones conferidas en el artículo 33.2

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

RPIB la que, con el acuerdo de la mesa y la junta de portavoces, dicta resolución especificando las facultades de los diputados no adscritos en materia de participación en Pleno y comisiones (registro general de salida núm. 5028-2021), y en lo relativo a la presentación de enmiendas (registro general de salida núm. 5029-2021). Concretamente se acuerda que los diputados y diputadas no adscritos tienen derecho, respecto a la presentación de enmiendas, a defender enmiendas parciales en los textos legislativos del modo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La resolución núm. 5029-2021, de 14 de octubre, adoptada en respuesta a los escritos con registro general de entrada núm. 7610-2021, 7692-2021 y 9637-2021, forma parte esencial del objeto del recurso de amparo núm. 230/2022, admitido a trámite por este tribunal, pero resultan relevantes para la solución del presente procedimiento, razón por la que se detalla su contenido.

E) A partir de ese momento, el diputado don Messod Maxo Benalal Bendrihem formuló diversas solicitudes a la Cámara en relación con diferentes cuestiones relacionadas con el desempeño de su cargo parlamentario tras la adquisición de la condición de diputado no adscrito. De todas las solicitudes realizadas y respuestas recibidas, se identifican como objeto del presente recurso de amparo las siguientes:

a) Los acuerdos con registro general de salida núm. 254-2022, de 26 de enero de 2022 (en respuesta al escrito con registro general de entrada núm. 14574-2021) y con registro general de salida núm. 722-2022, de 16 de febrero 2022 (en respuesta al escrito con registro general de entrada núm. 555-2022), ambos relativos a la tramitación y votación de las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para 2022. Antes de someter a votación el proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2022, la mesa procedió a pedir a todos los grupos parlamentarios que indicasen el sentido de su voto para todas y cada una de las enmiendas de manera que se pudieran agrupar las votaciones y, en un solo voto, decidir sobre varias enmiendas a la vez. En el escrito con registro general de entrada núm. 14574-2021, el recurrente en amparo

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

protesta porque la administración del Parlamento no le solicitó el sentido de su voto, por lo que se procedió a agrupar la totalidad de las enmiendas únicamente en función de la voluntad expresada por los ocho grupos parlamentarios del Parlamento. Dicho en otros términos, la protesta a la que responde la mesa se refiere a que las enmiendas fueron agrupadas únicamente en función de la voluntad expresada por los ocho grupos parlamentarios existentes en el Parlamento de las Illes Balears, sin tener en cuenta la voluntad del diputado señor Benalal Bendrihem.

A esta queja, la mesa responde (registro general de salida núm. 254-2022) que, conforme a lo dispuesto en el art. 134 RPIB y en la resolución de la Presidencia reguladora del ejercicio por los diputados no adscritos sobre el derecho a presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos [art. 28.3 c) RPIB y como diputado no adscrito, el señor Benalal Bendrihem tiene la misma documentación que los portavoces de los grupos parlamentarios para el debate y votación de la ley, que la agrupación de las votaciones se puede modificar durante la tramitación en el Pleno, como sucede a instancia de algunos diputados, para lo cual se ha de solicitar a la Presidencia de la Cámara y dicha solicitud no se produjo en este caso. En el escrito con registro general de salida núm. 722-2022, la mesa desestima la reconsideración sosteniendo que ya se ha dado respuesta a la queja del diputado y que el documento que se impugna no está sujeto estrictamente a la reconsideración *ex* art. 32.2 RPIB sino a lo previsto en el art. 28.2 *in fine* RPIB, relativo al régimen jurídico del diputado no adscrito. Y se insiste en que durante el debate de la ley de presupuestos en el Pleno se hubiera podido solicitar la aplicación del art. 82 RPIB antes de las votaciones, pero esa aplicación solo se planteó *a posteriori*.

b) Los escritos con registro general de salida núm. 1013-2022, de 7 de marzo de 2022 (en respuesta al escrito con registro general de entrada núm. 2361-2022) y con registro general de salida núm. 1391-2022, de 23 de marzo. La primera de las resoluciones inadmite, con sustento en los arts. 181 y 182 RPIB, una enmienda del diputado señor Benalal Bendrihem a una proposición no de ley presentada por los grupos parlamentarios Unidas Podemos-Unides Podem, Partit Socialista de les Illes Balears y Més per Mallorca, relativa a la «participación activa del franquismo en el holocausto y exterminio nazi» solicitando que se añadiese a la proposición no de ley un nuevo punto noveno. Los preceptos del reglamento invocados en la decisión de la mesa limitan la posibilidad de presentar enmiendas a la proposición no de ley a los grupos parlamentarios. Por su parte, la resolución con registro general de salida núm. 1391-2022 desestima la petición de reconsideración sosteniendo que tanto el art. 181 como el 182 RPIB configuran las proposiciones no de ley como iniciativas de los grupos parlamentarios, y las enmiendas a las mismas solo se pueden presentar por los grupos hasta el día anterior a la sesión plenaria en la que deban ser debatidas, sin que el art. 28 RPIB, ni el acuerdo de la mesa relativo a la presentación de enmiendas de los diputados no adscritos, incluyan las iniciativas parlamentarias relativas a las proposiciones no de ley.

c) Por último, el escrito con registro general de salida núm 1392-2022, de 23 de marzo de 2022, resuelve en sentido desestimatorio la petición del recurrente en amparo de cambiar de adscripción de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial a la de Asuntos Institucionales y Generales (registro general de entrada núm. 2425-2022). Solicitada la incorporación a esta primera comisión por parte del diputado mediante escrito con registro general de entrada núm. 7609-2021, la mesa la había acordado favorablemente el 22 de septiembre de 2021 y el diputado nuevamente solicitó el cambio de comisión con fecha 8 de marzo de 2022. En el acuerdo con registro general de salida núm. 1392-2022, la mesa responde que, de acuerdo con el art. 28.2 RPIB, es ella la que determina de qué comisión forman parte los diputados no adscritos, negando en ejercicio de esa facultad la solicitud, ya que atenderla supondría cambios cualitativos y cuantitativos en la composición de dos comisiones —la de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y la de Asuntos Institucionales y Generales—; cambios de composición que se produjeron en su día para hacer efectivo el derecho de participación en una comisión

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

permanente y que, de repetirse, afectarían de forma directa a otros diputados de la comisión de la que se trata.

3. La demanda de amparo, tras exponer los argumentos tendentes a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, alega que las resoluciones de la mesa del Parlamento de las Illes Balears vulneraron el derecho reconocido en el art. 23 CE al recurrente, por cuanto afectaron al ejercicio de su función parlamentaria. Los argumentos que sustentan esta queja se articulan en torno a cuatro denuncias concretas:

a) Vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en lo referente a la participación en comisiones y en relación con el acuerdo de la mesa con registro general de salida núm. 1392-2022, calificado como firme. A juicio del recurrente, la decisión de la mesa y el art. 28.2 RPIB vulneraron los arts. 14 y 23.2 CE, al tratarse de decisiones potestativas, arbitrarias e ilegales que solo le permitieron formar parte de la comisión legislativa que previamente había sido determinada por la mesa. Sostiene la demanda que el art. 42.1 RPIB establece que todos los grupos parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada comisión, por lo que no es aceptable que la condición de no adscrito niegue al recurrente la posibilidad de formar parte de otro grupo parlamentario, ni siquiera del Grupo Mixto, y se vean limitados y vulnerados sus derechos respecto del resto de los diputados de los grupos parlamentarios y no puede alegarse en contra, los cambios cualitativos y cuantitativos en la composición de dos comisiones, puesto que los mismos son posibles tal y como demostró el acuerdo con registro general de salida núm. 4532-2021 que autorizó su incorporación a la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial.

La demanda, con cita de las SSTC 38/1999, de 22 de marzo; 27/2000, de 31 de enero, y 64/2002, de 11 de marzo, se refiere al contenido del art. 23 CE y sostiene que el menoscabo del derecho individual del diputado también produce efectos en la participación por medio de representantes que ostentan todos los ciudadanos, para referirse inmediatamente después al contenido del art. 28.2 y 3 b) RPIB que permite discriminar entre dos categorías de diputados, privando al no adscrito de la libertad de elegir la comisión a la que desea pertenecer, facultad de la que disponen el resto de los diputados por el hecho de pertenecer a un grupo parlamentario. El recurrente cuestiona también el art. 28 RPIB afirmando que no posee una habilitación estatutaria expresa, y contradice lo previsto en los arts. 40.1 y 44.1 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Así, la atribución al recurrente de la condición de diputado no adscrito, sin darle ocasión de integrarse en un grupo parlamentario, ni siquiera en el Grupo Mixto, ha derivado en un trato discriminatorio respecto del resto de los diputados, viendo limitados y vulnerados sus derechos en el ejercicio de la función parlamentaria, en detrimento de la situación en la que se encontraba cuando formaba parte del Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía.

b) Vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en lo referente a la libertad de voto, producida por las resoluciones con registro general de salida núm. 254-2022 y 722-2022. La demanda sostiene, contraargumentando las respuestas de la mesa, que las peticiones de votación separada a las que se refiere el art. 82 RPIB solo se realizaron por los portavoces de los grupos parlamentarios y no se comunicó que los diputados pudieran pedir votación separada. A la vulneración imputada a la resolución inicial, la demanda añade que el acuerdo de la mesa con registro general de salida núm. 722-2022, que se niega a estudiar la petición de reconsideración, incide en la lesión cuando alega haber dado respuesta a la reclamación en la deliberación y haber actuado de acuerdo con el reglamento y la resolución que regula la participación.

c) Vulneración de los derechos a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al ejercicio de cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en lo referente a la participación parlamentaria, respecto de los acuerdos de la mesa, con registro general

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

de salida núm. 1013-2022 y 1391-2022, al entender el recurrente que la decisión adoptada es arbitraria y su único objetivo es recortar sus derechos constitucionales y estatutarios.

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

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

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

g) Por segundo otrosí se pide el planteamiento, conforme al art. 55.2 LOTC, de una cuestión interna de inconstitucionalidad de varios preceptos del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, visto que los acuerdos de la mesa se dicen amparados por los arts. 14.4, 27, 28, 32, 42.1, 181 y 182 RPIB. Sostiene el recurrente que, como la mesa no hace sino aplicar los preceptos reglamentarios con rango de ley (art. 27 LOTC), es necesario declararlos inconstitucionales con carácter previo a la estimación del recurso de amparo. La inconstitucionalidad de los preceptos deriva, a juicio del recurrente, de la injustificada desigualdad de los diputados no adscritos frente al resto de diputados autonómicos, y ello en contra de lo previsto en el art. 23.2 CE y con quiebra asimismo del derecho reconocido en el art. 29.1 RPIB, lo que atenta a la vez contra los arts. 40 y siguientes del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. Ampara la petición, tal y como se establece en la demanda, un amplio cuerpo jurisprudencial del que son paradigmáticas la STC 141/2007, de 18 de junio, que anuló la aplicación inmediata de una reforma reglamentaria que elevaba el umbral para constituir grupo parlamentario y que había llevado a disolver un grupo ya constituido, y la STC 223/2006, de 6 de julio, que reconoció la superioridad jerárquica del estatuto de autonomía sobre el reglamento parlamentario, anulando dos preceptos reglamentarios por ser contrarios al art. 60 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

4. En virtud de providencia de 6 de junio de 2022, la Sección Primera de la Sala Primera de este tribunal acordó la admisión a trámite del recurso, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), por cuanto el asunto trasciende del caso concreto, toda vez que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. En la misma resolución, se acordó dirigir atenta comunicación al Excmo. señor presidente del Parlamento de las Illes Balears, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada del expediente correspondiente a los acuerdos de la mesa a los que hace referencia la demanda de amparo, acompañando a la mencionada comunicación copia

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

de la referida demanda para conocimiento de la Cámara y a efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. En la misma diligencia de ordenación de 6 de junio de 2022, en relación con la solicitud de suspensión formulada en la demanda de amparo, se ordenó formar la correspondiente pieza separada de suspensión. Así se hizo y mediante providencia del mismo día se concedió un plazo común de tres días al Ministerio Fiscal y a la parte recurrente para que alegaran lo que estimaran pertinente sobre la petición de suspensión. Tras la presentación de alegaciones del recurrente (registradas el 7 de junio de 2022), del Ministerio Fiscal (registradas el 27 de junio de 2022), y del Parlamento de las Illes Balears (registradas el 4 de julio de 2022), mediante ATC 122/2022, de 26 de septiembre, la Sala Primera acordó denegar la suspensión cautelar de la ejecución de los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears impugnados en amparo.

6. El 29 de junio de 2022, mediante diligencia de ordenación, se tienen por recibidas las actuaciones remitidas por el Parlamento de las Illes Balears, a quien se tiene, además, por personado y parte. En esa misma diligencia, en aplicación del art. 52 LOTC, se da vista de todas las actuaciones del presente recurso por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término puedan presentar las alegaciones que a su derecho convenga.

7. Por escrito registrado el 22 de julio de 2022, el Parlamento de las Illes Balears presenta sus alegaciones solicitando la inadmisión del recurso de amparo, por carecer de especial trascendencia constitucional o, en defecto de la apreciación de este óbice, su desestimación completa. Con carácter de observación previa, la representación procesal de la Cámara sostiene que el art. 32.2 RPIB circunscribe las solicitudes de reconsideración a los acuerdos de la mesa relativos a la calificación con arreglo al reglamento, de los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como a la declaración sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art. 32.1 apartado cuarto RPIB) y a la decisión sobre la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria (art. 32.1 apartado 5 RPIB). Por tanto, las quejas en relación con la tramitación y votación de las enmiendas presentadas al proyecto de ley de presupuestos generales no dan lugar a ningún acuerdo de la mesa objeto de posible reconsideración.

A partir de ahí, la argumentación de esta parte se centra en negar la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo porque ya existe doctrina constitucional resolutoria del problema planteado y contenida en la STC 159/2019, de 12 de diciembre. Sostiene esta parte que los acuerdos y las normas reglamentarias aplicadas en el caso resuelto mediante la citada sentencia son coincidentes con los del presente recurso de amparo. Acto seguido, el escrito de alegaciones formula oposición a las tres quejas elevadas en su demanda por el recurrente en amparo.

a) Respecto de la tramitación y votación de las enmiendas presentadas al proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2022, la representación procesal del Parlamento niega que, en este caso, exista un acuerdo impugnable, sino que lo que hay es una mera comunicación al diputado de la posibilidad de presentar propuestas de agrupación de voto, habiéndose producido el debate y votación de la ley de presupuestos conforme al reglamento. Esta parte sostiene que las afirmaciones del recurrente no se ajustan a la realidad, ya que se garantizó su derecho de participación en el procedimiento legislativo en los términos de la resolución de la Presidencia reguladora del ejercicio del derecho de los diputados y las diputadas no adscritos a presentar y defender enmiendas parciales a los textos legislativos. Su queja se presentó a la mesa el día siguiente a la finalización del debate, pero el recurrente en amparo no utilizó los mecanismos previstos en los arts. 33.2, 80.1, 80.2 y 82 RPIB para solicitar la votación separada o plantear su queja en el momento del debate y emitió su voto aceptando tácitamente las previas agrupaciones de voto. La Cámara niega que se prohibiese al diputado recurrente en amparo pedir la votación

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

separada y sostiene que su conducta, con la presente alegación, no se ajusta a las exigencias de la buena fe.

b) Por lo que hace a la inadmisión de la enmienda de adición a la proposición no de ley relativa a la participación activa del franquismo en el Holocausto y el exterminio nazi, la Cámara se remite a las previsiones contenidas en los arts. 181 y 182.2 RPIB. Estos preceptos establecen que los grupos parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara y, publicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por parte de los grupos parlamentarios hasta el día anterior del comienzo de la sesión en que hayan de debatirse. Por tanto, la presentación de enmiendas a las proposiciones no de ley corresponde a los grupos parlamentarios y no a los diputados adscritos o no adscritos. La privación de los diputados de la posibilidad de presentar proposiciones no de ley o enmiendas a una proposición no de ley no supone, por sí misma, una vulneración del art. 23.2 CE. El diputado no adscrito no puede pretender alcanzar un derecho que no tienen el resto de los diputados individualmente considerados.

c) Por último, y en lo relativo a la solicitud de dejar de formar parte de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y formar parte de la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales, la Cámara invoca el art. 42.1 RPIB relativo a la composición de las comisiones y el art. 28.2 RPIB que prevé la participación en comisiones de los diputados no adscritos, estableciendo que es la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, la que decide el procedimiento para la intervención en las comisiones y para su pertenencia a estas. Considera la Cámara que es razonable que el diputado no adscrito no posea un derecho a elegir o cambiar libremente de comisión a su voluntad, y ello resulta razonado y justificado en el acuerdo de la mesa por el que se desestimó su petición. Esta parte considera, además, que no aceptar ese cambio de comisión, no supone para el demandante ninguna restricción del núcleo esencial de las funciones parlamentarias y que el señor Benalal Bedrihem ni explica ni justifica en qué habría consistido esa restricción. Recuerda el escrito de alegaciones que un supuesto idéntico ha sido resuelto en la STC 159/2019, FJ 13.

d) El escrito de alegaciones concluye con dos cuestiones. Una relativa al suplico de la demanda, negando argumentación suficiente respecto de la mención del art. 18 CE y reconduciendo la queja respecto de los arts. 14 a 23 CE. Y otra, en relación con la solicitud de planteamiento de una cuestión interna de constitucionalidad relativa a los arts. 28, 32, 181, 182, 14.4, 42.1 y 27 RPIB. A este respecto, esta parte invoca lo ya resuelto en la STC 159/2019, FJ 8, en relación con la previsión reglamentaria de la condición de diputado no adscrito, la inexistencia de contradicción entre el reglamento del Parlamento y el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (con remisión a lo alegado en relación con el recurso de amparo núm. 230-2022) y la falta de alegación suficiente respecto de la inconstitucionalidad de los arts. 32, 181 y 182, 14.4 y 42.1 RPIB.

8. La procuradora de los tribunales, doña Begoña del Arco Herrero, en nombre y representación del recurrente en amparo, presentó escrito de alegaciones, que se registró el 28 de julio de 2022, en ejercicio de la previsión del art. 52 LOTC. El escrito reitera en su totalidad el escrito de demanda.

9. Por escrito registrado el 2 de septiembre de 2022, la fiscal ante el Tribunal Constitucional formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso.

Tras resaltar la conexión existente entre el presente recurso de amparo y el recurso de amparo núm. 230-2022, la Fiscalía recuerda que el demandante se aquietó, en su momento, con el acuerdo de la mesa del Parlamento de las Illes Balears de 13 de septiembre de 2021 por el que se produjo la adquisición de la condición de diputado no adscrito, y a pesar de lo cual utiliza la impugnación en amparo de los posteriores acuerdos de la mesa, que aplicaron el régimen del diputado no adscrito, para cuestionar la adquisición de tal estatus y su contenido mismo. Inmediatamente después, y con carácter previo y general, el Ministerio Fiscal sostiene que, pese a invocarse en los tres

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

motivos del recurso la vulneración tanto del derecho de igualdad del art. 14 CE, como del derecho al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad del art. 23.2 CE, en cuanto que este último comprende el que el mismo se ejercite en condiciones de igualdad y en la demanda de amparo no se alega una lesión autónoma del art. 14 CE, la invocación de ambos derechos ha de entenderse reconducida a la vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario del art. 23.2 CE. Como consideración general también, el Ministerio Fiscal reproduce el fundamento jurídico 5 de la STC 159/2019, que recoge la jurisprudencia constitucional sobre la limitación o restricción de los derechos parlamentarios a los diputados no adscritos, reconociendo, en palabras de la Fiscalía, que si estas limitaciones o restricciones vienen impuestas por el propio reglamento de la Cámara con la finalidad legítima de prevenir el transfuguismo político, habrá que examinar si dicha restricción resulta respetuosa con el contenido constitucional del derecho al cargo representativo y la garantía de igualdad, realizando, en su caso, el adecuado juicio de proporcionalidad.

Por lo que hace a las quejas contenidas en la demanda de amparo, la Fiscalía argumenta lo siguiente:

a) En relación con la tramitación y votación de las enmiendas presentadas al proyecto de ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2022: (i) la agrupación de las enmiendas según el sentido del voto responde a la tramitación establecida en el art. 134 RPIB; (ii) el recurrente no acredita que la Presidencia le haya privado en los debates de la ley de presupuestos y en la votación de enmiendas de la posibilidad de pedir votación separada de algunos de los grupos de enmiendas, haciendo uso de lo dispuesto en el art. 82 RPIB y ello con independencia de que la Presidencia tan solo mencionara a los grupos parlamentarios para indicar si se solicitaba la votación por separado de algunos de los grupos de enmiendas. Tampoco acredita haber presentado queja o petición alguna a la Presidencia de la Cámara cuando, al recibir la documentación para los debates en el Pleno, observó que solo se pedía el sentido del voto de las enmiendas para su agrupación a los grupos parlamentarios o que solo se contemplaba la posibilidad de que estos solicitaran la votación por separado; (iii) el demandante formula su reclamación a la mesa tras el debate sin haber hecho ninguna reclamación durante las sesiones del Pleno. Además, el recurrente en amparo no indica cuáles fueron las concretas enmiendas agrupadas cuya votación en el Pleno le fueron impuestas impidiéndole ejercer libremente su derecho al voto; (iv) el recurrente señala que en la siguiente votación del Pleno se cambió la fórmula hasta entonces usada por la nueva «[s]i ningún grupo parlamentario o diputado pide votación separada». Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio Fiscal considera que no cabe estimar la queja del recurrente en amparo.

b) Respecto de la inadmisión de la enmienda de adición a la proposición no de ley relativa a la participación activa del franquismo en el Holocausto y el exterminio nazi, la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional señala que el acuerdo de la mesa es un acuerdo motivado que sustenta esta decisión en el propio reglamento de la Cámara (arts. 181 y 182 RPIB), en la medida en que, según lo establecido en el art. 28.1 RPIB los diputados no adscritos tendrán los derechos que les correspondan a los diputados individuales, la iniciativa parlamentaria de las proposiciones no de ley se atribuye en exclusiva a los grupos parlamentarios, y que el diputado no adscrito carece, como todos los demás individualmente considerados, de dicha legitimación, sin que pueda considerarse que existe trato desigual respecto del resto de los diputados individualmente considerados.

Reiterando lo expuesto en el escrito de alegaciones al recurso de amparo núm. 230-2022, el Ministerio Fiscal sostiene que el acuerdo de la mesa se funda en el estatus parlamentario del diputado no adscrito, que resulta de manera específica de lo previsto en el art 28 RPIB y, en particular, por lo que se refiere a las iniciativas de proposiciones no de ley, de lo establecido por los arts. 181y 182 RPIB. La legitimación de estas iniciativas es de los grupos parlamentarios y no de los diputados individualmente considerados. Si bien en la STC 159/2019, el Tribunal apreció una vulneración del

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

derecho al ejercicio del cargo parlamentario, al denegar la mesa del Parlamento de Extremadura que los diputados no adscritos pudieran presentar proposiciones no de ley, en cuanto que solo correspondía a los grupos parlamentarios, lo cierto es que el art. 217 del Reglamento del Parlamento de Extremadura reconoce en abstracto a los diputados individuales el derecho a presentar las proposiciones no de ley, supuesto que no concurre en el caso que nos ocupa. Por tanto, el acuerdo de la mesa está correctamente fundado en la previsión del reglamento, que no es restrictiva del derecho invocado. Pretender reconocer a los diputados no adscritos la legitimación para estas iniciativas, supondría otorgarles un derecho o facultad que no se atribuye individualmente a los diputados, aunque estén integrados en un grupo parlamentario, y por tanto, un derecho de sobrerrepresentación no justificado.

c) En lo relativo a la solicitud de dejar de formar parte de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y formar parte de le Comisión de Asuntos Institucionales y Generales, y para valorar si los motivos expuestos en el acuerdo de la mesa pueden ser considerados como suficientes y razonables, el Ministerio Fiscal resalta lo siguiente: (i) las comisiones parlamentarias no se integran con los diputados individualmente considerados que deciden libremente formar parte de las mismas, sino que se componen de los miembros designados por los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica en la Cámara (art. 42 RPIB); (ii) lo que garantiza el art. 14.4 RPIB es que cada uno de los diputados individualmente considerados pueda integrar al menos una comisión, pero dado que son los grupos parlamentarios los que designan entre sus miembros a los diputados de cada comisión, no cabe estimar que cada diputado ostente el derecho de decidir libremente en qué comisión quiere integrarse; (iii) en el presente caso se ha respetado el derecho del diputado recurrente y la mesa acordó que quedara integrado en la comisión a la que había venido perteneciendo, haciéndose eco de su comunicación de querer integrarse en la misma; (iv) el recurrente no ha expuesto ni en el escrito parlamentario en que solicitó el cambio, ni en el recurso de amparo, cuáles son los motivos por los que interesó el cambio de comisión parlamentaria, en orden a determinar si había razones por las que el cambio podía estar justificado para garantizar al recurrente el ejercicio de derechos inherentes al núcleo de su función parlamentaria.

d) Por último, el Ministerio Fiscal resalta que el recurrente en amparo viene a sustentar el trato desigual en el ejercicio del cargo parlamentario sobre la base de un término de comparación no idéntico, que son los grupos parlamentarios, de modo que lo que subyace en las quejas es el cuestionamiento de la atribución de la condición de diputado no adscrito y el estatuto del mismo en el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, en concreto, pretendiendo por la vía de la impugnación que de las decisiones o acuerdos del órgano rector de la Cámara se pueda realizar una revisión o anulación de lo previsto en las disposiciones legales del reglamento, utilizando la vía del amparo parlamentario que solo puede tener como objeto actos o disposiciones sin valor de ley. Esta es la razón por la que el recurrente solicita el planteamiento de una cuestión interna de constitucionalidad. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional considera que esta petición debe ser rechazada por carecer de todo sustento, por las mismas razones que conducen a entender que no existe una vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario en condiciones de igualdad, causada por los acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears que se impugnan en la demanda de amparo.

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

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

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

De los antecedentes expuestos resulta que el recurrente identifica en el encabezado y en el *petitum* de su demanda, como objeto del presente recurso de amparo parlamentario, varios acuerdos adoptados por la mesa del Parlamento de las Illes Balears, en relación con tres bloques de cuestiones:

a) El sistema de voto de las enmiendas en el proceso de aprobación de los presupuestos generales de la comunidad autónoma, cuestión tratada en las resoluciones con registro general de salida núm. 254-2022, de 26 de enero de 2022 y 722-2022, de 16 de febrero de 2022.

b) La posibilidad de presentación de enmiendas a proposiciones no de ley, tema al que hace referencia las resoluciones con registro general de salida núm. 1013-2022, de 7 de marzo de 2022, y 1391-2022, de 23 de marzo de 2022.

c) La facultad de escoger la comisión de pertenencia y cambiarse en el curso de la legislatura a petición propia, aspecto al que alude la resolución con registro general de salida núm. 1392-2022, de 23 de marzo de 2022.

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

2. Sobre la especial trascendencia constitucional.

Por providencia de 6 de junio de 2022, la Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó la admisión a trámite del recurso, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), por cuanto que el asunto trasciende del caso concreto, toda vez que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. La providencia de admisión no alude a la concurrencia de otras causas de especial trascendencia, como que el recurso «plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional» [STC 155/2009, FJ 2 a)], por lo tanto, la alegación de la letrada del Parlamento de las Illes Balears, centrada en negar especial trascendencia al asunto sobre la base de la existencia de doctrina jurisprudencial suficiente para su solución, invocando la STC 159/2019, no tiene razón de ser en relación con la causa de especial trascendencia efectivamente apreciada por el Tribunal.

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal (entre otras muchas las SSTC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 2; 46/2018, de 26 de abril, FJ 3; 65/2022, de 31 de mayo, FJ 2; 94/2022, de 12 de julio, FJ 2, y 97/2022, de 12 de julio, FJ 2) «los recursos de amparo regulados en el artículo 42 LOTC “tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados […] lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras)". En el mismo sentido, SSTC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2; 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2 B) a), entre otras resoluciones».

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

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

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

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

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

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

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

corresponde a «los órganos parlamentarios la formulación de una exégesis restrictiva de las normas que supongan una limitación de algunos derechos y la motivación de las razones de su aplicación» (por todas, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4).

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

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

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

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

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

Lo dicho significa que la mera previsión legal de la figura o estatuto del diputado o diputada sin adscripción no es, en sí misma considerada, lesiva del art. 23.2 CE. Solo

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

será contraria a la Constitución que alguna de las medidas legales limitativas de las facultades de quien ocupa el escaño entre «en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo y la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa» (STC 159/2019, FJ 8), lo que puede suceder «si el régimen jurídico que se apareja [a la condición de no adscripción] conllevase diferencias de trato que no se justifiquen de un modo proporcionado en algún fin constitucionalmente legítimo o que se relacionen con aspectos nucleares de la función representativa del diputado» (STC 159/2019, FJ 8). Por tanto, las quejas formuladas en la demanda de amparo y referidas, con carácter genérico, a la mera existencia de la figura del diputado o diputada no adscritos, y a la configuración de su estatuto jurídico en términos específicos y diversos de los que se atribuyen a los diputados y diputadas integrados en un grupo parlamentario, pueden ser descartadas inmediatamente con este mismo razonamiento.

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

Por lo que hace a la presentación de iniciativas parlamentarias, en aquel supuesto de hecho, las limitaciones se referían a la presentación de interpelaciones y preguntas en Pleno y en comisión, así como a la presentación de propuestas de impulso y de pronunciamiento en Pleno. En materia de uso de la palabra, esta se excluía enteramente en los debates de totalidad, en los de convalidación de decretos-leyes y en aquellos que dan lugar a las propuestas de impulso y las de pronunciamiento en Pleno. En ambos casos las limitaciones a las facultades de actuación e intervención fueron acordadas por la mesa teniendo presente que el art. 39.5 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura preveía que «[l]os diputados no adscritos gozarán solo de los derechos reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual». Esta restricción de facultades, que limita las de los diputados no adscritos a las que se reconocen a los diputados individualmente considerados, excluyendo las reservadas a los grupos parlamentarios, es considerada por el Tribunal ajustada al art. 23.2 CE, en la medida en que se trata de una «cláusula reglamentaria [que] asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son “reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual”, pero al mismo tiempo le impide que, beneficiándose de su situación de diputado individual y no inserto en ningún grupo político, por haber abandonado el grupo parlamentario del que formaba parte, pase a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio del resto de diputados que, por integrarse en grupos políticos, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa» (STC 159/2019, FJ 10). Dicho en otros términos, una previsión reglamentaria que reserva a los diputados no adscritos las facultades previstas para los diputados y diputadas individualmente considerados, es plenamente constitucional porque neutraliza la desigualdad en el ejercicio de la función representativa que llevaría aparejada la sobrerrepresentación del diputado no adscrito.

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

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

El art. 28.1 RPIB formula una previsión muy cercana a la del art. 39.6 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura al que se refería la STC 159/2019. En ambos preceptos se prevé que los diputados y las diputadas no adscritos tengan «los derechos que el reglamento reconozca a los diputados individualmente», previsión que, en términos generales, no resulta lesiva del art. 23.2 CE, en los términos contenidos en el fundamento jurídico 10 de la STC 159/2019.

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

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

a) En relación con la votación de los presupuestos generales de la comunidad autónoma (documentos con registros generales de salida núm. 254-2022, de 26 de enero, y 722-2022, de 16 de febrero).

La jurisprudencia constitucional es constante en la afirmación de que «el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye “la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático” y que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente se encuentra el derecho a la iniciativa legislativa, “constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”, protegido por el artículo 23.2 CE (SSTC 224/2016, FJ 2, y 225/2016, FJ 2, [de 19 de diciembre])» (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 4, posteriormente reiterada en la STC 128/2023, de 2 de octubre, FJ 3). La facultad de enmienda es inherente al ejercicio de la función legislativa, como lo es el derecho a la iniciativa legislativa, de modo que, cualquier limitación de la facultad de enmienda, podría considerarse restrictiva del *ius in officium,* en caso de que no respetase los imperativos del principio de igualdad, o no se ordenase a un fin legítimo, en términos proporcionados a dicha válida finalidad (STC 71/1994, FJ 6, previamente citado).

En relación con la queja que eleva el recurrente en amparo no se trata exactamente de la facultad de enmienda en sentido propio, porque esta facultad ha sido efectivamente ejercida por el diputado señor Benalal Bendrihem, sino de las modalidades concretas de voto en relación con las enmiendas previamente presentadas. Es decir, que la queja

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

tiene que ver con el sistema de votación que se aplicó a la deliberación en el Pleno de las enmiendas al proyecto de ley de presupuestos.

En este caso, la norma aplicable era el art. 134 RPIB, que establece que, la Presidencia de la Cámara, oídas la mesa y la junta de portavoces, podrá «[o]rdenar los debates y las votaciones por artículos, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o la interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones». En ejercicio de esa potestad, la mesa agrupó las enmiendas y el recurrente en amparo procedió a la votación de las enmiendas con la modalidad propuesta por la mesa, que se ajusta a lo previsto en el art. 134 RPIB. Durante la sesión del Pleno no se manifestó queja alguna, a pesar de que el art. 82 RPIB prevé que, en «cualquier estado del debate, un diputado o una diputada podrá pedir la observancia del reglamento», de manera que, de percibir que se estaba produciendo una lesión de sus derechos, podría haberlo puesto de manifiesto. La ausencia de queja y el normal desarrollo de la votación indican con toda claridad que, a pesar de que el recurrente en amparo no participase en la consulta informal previa tendente a que la Presidencia de la Cámara, que es la que tiene la facultad, organizara la deliberación de las enmiendas en el Pleno, ello no impidió el ejercicio de la facultad de enmienda, ni la intervención en el procedimiento legislativo, ni la participación adecuada en la votación de las enmiendas al proyecto de ley, de modo que no parece que pueda identificarse en esta decisión de la Presidencia, de agrupar la votación de las enmiendas de un modo determinado sin previa consulta al recurrente, menoscabo alguno del *ius in officium* del diputado señor Benalal Bendrihem.

b) Presentación de enmiendas a proposiciones no de ley (escritos con registros generales de salida núm. 1013-2022, de 7 de marzo, y 1391-2022, de 23 de marzo).

En este caso, la facultad de enmienda a la que acaba de hacerse referencia, no se refiere a las iniciativas legislativas, sino a las proposiciones no de ley pero ello no excluye su consideración como herramienta propia del ejercicio de la función representativa. Y las limitaciones a esta facultad, se derivan de las previsiones reglamentarias contenidas en los arts. 181 y 182.2 RPIB. El art. 181 RPIB establece que los «grupos parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Cámara», de modo que este tipo de iniciativas queda reservada a los grupos y no le es reconocida a los parlamentarios individualmente considerados; y el art. 182.2 RPIB establece que, «[p]ublicada la proposición no de ley, podrán presentarse enmiendas por parte de los grupos parlamentarios, hasta el día anterior del comienzo de la sesión en que hayan de debatirse. Dichas enmiendas se remitirán inmediatamente a los grupos parlamentarios». En suma, tanto la facultad de iniciativa de las proposiciones no de ley, como la facultad de enmienda respecto a las proposiciones no de ley queda reservada a los grupos parlamentarios. Y, esta limitación de determinadas facultades a los grupos parlamentarios, excluyendo a los diputados y diputadas no adscritos como ha sido expuesto en fundamentos anteriores, ha sido considerada ajustada al art. 23.2 CE por el Tribunal en la STC 159/2019, al contenerse en una cláusula reglamentaria, en este caso el art. 28 RPIB, que asegura al diputado no adscrito los derechos inherentes a la condición de cargo público que son reconocidos reglamentariamente a los diputados considerados de forma individual, evitando que el diputado no adscrito se beneficie de esa condición para gozar de facultades que los diputados y diputadas, individualmente considerados no poseen.

Por tanto, la privación genérica de la facultad de enmienda respecto de las proposiciones no de ley, que se proyecta a la totalidad de los diputados y diputadas individualmente tomados, al haberse reservado a la actuación de los grupos parlamentarios, no puede considerase restrictiva del *ius in officium*, ni lesiva del art. 23.2 CE.

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

c) Facultad de escoger la comisión de pertenencia y cambiarse en el curso de la legislatura a petición propia (escrito con registro general de salida núm. 1392-2022, de 23 de marzo).

La mesa de la Cámara, aplica en este caso la previsión reglamentaria del art. 14.4 RPIB que establece que «[l]os diputados y las diputadas tendrán derecho a formar parte, al menos, de una comisión», derecho que, efectivamente, le fue reconocido al recurrente en amparo en aplicación de lo previsto en el art. 28.3 b) RPIB, que reconoce el derecho de los diputados no adscritos de «[p]ertenecer a una comisión legislativa en la cual podrán formular preguntas orales y participar en comparecencias y fijar posición en relación con las proposiciones no de ley que se debatan». La mesa entiende que el derecho individualmente atribuido a los diputados y diputadas integrantes de la Cámara, y por tanto del que pueden ser titulares los diputados no adscritos es el derecho a pertenecer a una, y una sola, comisión legislativa (y no de otro tipo), habida cuenta de que es a través de este tipo de comisiones que se ejerce la función legislativa, elemento inherente y conformador, sin duda alguna, del núcleo básico de la función representativa y, por tanto, del *ius in officium.*

La pertenencia a la comisión legislativa se materializa, en el caso del recurrente en amparo, a través del acuerdo de 22 de septiembre de 2021 (registro general de salida núm. 4527-2021), nunca impugnado en vía interna, que le comunicó que formaría parte de la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial, atendiendo a su preferencia y ello a pesar de que el Reglamento de la Cámara no prevé un derecho de los diputados y diputadas individualmente considerados, y por tanto tampoco de las personas no adscritas a un grupo parlamentario, a elegir la comisión de pertenencia. Bien al contrario, el art. 42 RPIB prevé que «[l]as comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los grupos parlamentarios, en el número que, respecto de cada uno, indique la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara. Todos los grupos parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un o una representante en cada comisión». Por tanto, es facultad del grupo parlamentario designar a la persona que le representa en cada comisión, y no se reconoce como derecho de quien ocupa el escaño optar por una comisión de su preferencia.

En este caso, ante la ausencia de grupo parlamentario que atribuya la pertenencia a una comisión, el propio Reglamento, en el art. 28.2, establece que será la mesa del Parlamento, oída la junta de portavoces, la que decida la pertenencia del diputado no adscrito a una u otra comisión, respetando el mandato contenido en el art. 14.4 RPIB (derecho a formar parte de, al menos, una comisión).

En suma, la mesa decide, sin incurrir en arbitrariedad, falta de motivación, desproporción o discriminación, que ha de asegurar que las comisiones respeten la proporcionalidad de los grupos de la Cámara atendiendo al número de miembros, por eso acuerda modificar la atribución del número de miembros a cada grupo en la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial y aumentar su número de trece a quince diputados para permitir la participación del diputado recurrente en amparo, de modo que se respete su derecho de participación en una comisión permanente. Pero, del mismo modo, siempre respetando escrupulosamente el reglamento, también decide no proceder a modificar la composición de otra comisión para permitir el traslado del recurrente en amparo de una comisión a otra por su mera voluntad, sin que haya constancia —ni se haya manifestado así ante la mesa, ni ante este tribunal— que la participación del recurrente en amparo en la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación Territorial hace imposible un desempeño de sus funciones representativas que sí sería viable en la Comisión de Asuntos Institucionales y Generales.

Por tanto, ante la exigencia de representación proporcional en las estructuras de organización del trabajo parlamentario, y la necesidad de mantener una cierta constancia y estabilidad en esas estructuras de cara a garantizar la eficacia del trabajo parlamentario, y la constatación de la inexistencia de un derecho a elegir la comisión de pertenencia por parte del diputado no adscrito, estando el recurrente asociado a una comisión legislativa

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es

que le permite desarrollar su función parlamentaria en este ámbito, debe rechazarse la alegación de la demanda de que la decisión de la mesa de la Cámara sea arbitraria, discriminatoria, falta de proporcionalidad o busque, sencillamente, limitar el derecho a ejercer en condiciones de igualdad su cargo representativo (art. 23.2 CE).

FALLO

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

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

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

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada por la Sala Segunda en el recurso de amparo núm. 2970-2022

En el ejercicio de la facultad conferida por el art. 90.2 LOTC y con respeto a la opinión de mis compañeros, formulo el presente voto particular, por las razones defendidas durante la deliberación y que son las mismas que han quedado expresadas en el voto particular que he formulado a la sentencia dictada por la Sala Segunda en el recurso de amparo núm. 230-2022, interpuesto por el demandante de amparo contra determinados acuerdos de la mesa del Parlamento de las Illes Balears que deniegan o inadmiten las peticiones o reconsideraciones formuladas por aquel, en relación con sus derechos o facultades como diputado no adscrito. Para evitar reiteraciones innecesarias, me remito íntegramente a lo expuesto en dicho voto particular.

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

cve: BOE-A-2025-4068
Verificable en https://www.boe.es