

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3479 *Pleno. Sentencia 5/2026, de 14 de enero de 2026. Recurso de amparo 5441-2024. Promovido por el Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid, doña Manuela Bergerot Uncal y otros respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite diversas iniciativas parlamentarias. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes: inadmisión de las iniciativas fundada en un juicio sobre su oportunidad que no le compete formular a la mesa de la Asamblea. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2026:5

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 avogado núm. 5441-2024, promovido por el Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid y sus diputadas y diputados doña Manuela Bergerot Uncal, doña María Acín Carrera, doña Loreto Arenillas Gómez, doña Beatriz Borrás Vergel, doña Marta Carmona Osorio, doña Carla Delgado Gómez, don Emilio Delgado Orgaz, doña María Luisa Escalante Miragaya, don Diego Figuera Álvarez, don Pablo Gómez Perpinyá, doña Jimena González Gómez, don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito, doña Marta Lozano Sabroso, don Hugo Martínez Abarca, don Jorge Moruno Danzi, don Alberto Oliver Gómez de la Vega, don Pablo José Padilla Estrada, doña Diana Carol Paredes Choquehuanca, doña María Pastor Valdés, doña Alodia Pérez Muñoz, doña Esther Rodríguez Moreno, don Antonio Sánchez Domínguez, doña Jazmín Beirak Ulanosky, don Alejandro Sánchez Pérez, doña Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer, doña Alicia Torija López y don Juan Ignacio Varela-Portas Orduña, contra los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de marzo y 5 de abril de 2024 y de 22 de marzo y 6 de mayo de 2024. Ha comparecido la Asamblea de Madrid. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 11 de julio de 2024, el Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid y sus diputadas y diputados doña Manuela Bergerot Uncal, doña María Acín Carrera, doña Loreto Arenillas Gómez, doña Beatriz Borrás Vergel, doña Marta Carmona Osorio, doña Carla Delgado Gómez, don Emilio Delgado Orgaz, doña María Luisa Escalante Miragaya, don Diego Figuera

Álvarez, don Pablo Gómez Perpinyá, doña Jimena González Gómez, don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito, doña Marta Lozano Sabroso, don Hugo Martínez Abarca, don Jorge Moruno Danzi, don Alberto Oliver Gómez de la Vega, don Pablo José Padilla Estrada, doña Diana Carol Paredes Choquehuanca, doña María Pastor Valdés, doña Alodia Pérez Muñoz, doña Esther Rodríguez Moreno, don Antonio Sánchez Domínguez, doña Jazmín Beirak Ulanosky, don Alejandro Sánchez Pérez, doña Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer, doña Alicia Torija López y don Juan Ignacio Varela-Portas Orduña, representados por la procuradora de los tribunales doña Susana Hernández del Muro, bajo la dirección de la letrada doña Isabel Santamaría Díaz, interpusieron recurso de amparo contra (i) el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 5 de abril de 2024, por el que se desestima la petición de reconsideración contra el acuerdo de 1 de marzo de 2024, por el que se no se admite a trámite la solicitud núm. RGEF 6519-2024 de creación de una comisión de investigación, y (ii) los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid de 6 de mayo de 2024, por los que se desestiman las peticiones de reconsideración de los acuerdos de 22 de marzo de 2024, por los que no se admiten a trámite las proposiciones no de ley núm. 141-2024, 142-2024, 146-2024 y 147-2024 y las solicitudes de comparecencias núm. 695 a 701-2024.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 27 de febrero de 2024 fue registrado con el núm. RGEF 6519-2024 por las diputadas y diputados integrantes del Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, al amparo del art. 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), la solicitud de creación de una comisión de investigación cuyo objeto sería «analizar los procesos de contratación celebrados mediante la tramitación de emergencia relacionados con la incidencia y expansión de la covid-19, con sus distintas variantes y cepas, así como la eficacia de este modo de contratación para abordar las consecuencias de la pandemia» en la Comunidad de Madrid. La solicitud iba acompañada de una exposición de motivos en la que se exponía, entre otros extremos, la necesidad de «examinar aquellos procesos de contratación para garantizar que la flexibilidad que se necesitaba para agilizar la contratación y salvar vidas no fuera aprovechada para sortear las exigencias inherentes a la contratación públicas»; que el análisis de las medidas adoptadas durante la pandemia «puede aportar puntos clave para realizar mejoras en la normativa que regula la tramitación urgente, localizando eventuales trabas si las hubo, o detectando puntos fuertes de nuestra normativa que puedan servir de ejemplo a otras instituciones»; y que «la investigación de lo ocurrido con la contratación de suministros durante la pandemia debería servir para aprender de la experiencia para mejorar futuras actuaciones si se diera una situación de emergencia análoga». Además, se hacía referencia a la importante actividad contractual desplegada por el gobierno autonómico, «con el consiguiente gasto extraordinario, que se tradujo en la formalización de más de 5000 contratos por el procedimiento de emergencia». También se acompañaban a la solicitud, las reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la comisión cuya creación se instaba.

La mesa de la Asamblea por acuerdo de 1 de marzo de 2024 no admitió a trámite dicha solicitud «por no haber hecho ni fundamento que justifique su creación, procediendo a su archivo sin ulterior actuación».

Los demandantes formularon la reconsideración del acuerdo con invocación del derecho de representación política (art. 23 CE), que fue desestimada por acuerdo de 5 de abril de 2024 –notificado el 12 de abril de 2024– con fundamento en que «el objeto de la Comisión viene referido a cuestiones que no justifican su creación, sino al uso de iniciativas ordinarias de control y vigilancia de las contrataciones, además de ser prospectivo e inconcreto»; a lo que se añade que «[a]demás, es práctica parlamentaria en la Asamblea de Madrid que no se cuestione al Gobierno por responsabilidades contraídas por gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas, que estarían fuera de los límites materiales del art. 75 del Reglamento de la Cámara. Finalmente, el Reglamento de la Asamblea acota la apertura de una comisión de

investigación a asuntos de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, no concurriendo en este supuesto al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal».

b) El 18 de marzo de 2024 fue registrado por un diputado y la portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, al amparo de los arts. 205 y siguientes RAM, las proposiciones no de ley registradas con los núm. 141 y 142-2024. La primera instaba al Gobierno de la Comunidad a: «1.–Destituir a Miguel Ángel Rodríguez Bajón de su cargo de jefe del Gabinete de la presidenta de la Comunidad de Madrid. 2.–Comunicar a eldiario.es su rechazo a los mensajes enviados por Miguel Ángel Rodríguez Bajón, jefe de Gabinete de la Presidencia de la Comunidad de Madrid en el momento de su envío, y su compromiso con la libertad de prensa. 3.–Comprometerse con la independencia de los medios de comunicación renunciando a todo tipo de presión a periodistas y medios, especialmente cuando estén investigando o publicando informaciones sobre la Comunidad de Madrid y sus instituciones». La segunda instaba al Gobierno de la Comunidad a: «Destituir a Miguel Ángel Rodríguez Bajón de su cargo de jefe del Gabinete de la presidenta de la Comunidad de Madrid».

El 19 de marzo de 2024 fue registrado por una diputada y la portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, al amparo de los arts. 205 y siguientes RAM, las proposiciones no de ley registradas con los núm. 146 y 147-2024 relativas al planteamiento de distintas medidas en relación con el modelo de colaboración pública-privada en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid. La primera instaba al Gobierno de la Comunidad a que: «1. [S]e realice una auditoría exhaustiva de todas las actividades económicas de la Comunidad de Madrid en las que hayan estado implicados los distintos grupos empresariales partícipes de la colaboración público-privada en la sanidad de la región, comenzando por el grupo Quirónsalud, al ser el que ostenta una mayor cantidad de conciertos y una mayor cantidad de población atendida. 2. [S]e realice un análisis minucioso del coste-oportunidad que ha generado el modelo de gestión mixta, desvelando todas las inversiones en salud que se han dejado de realizar para sostener los sobrecostes del modelo mixto de gestión, así como un estudio de los resultados en salud de los centros sanitarios regidos por gestión basada en colaboración público-privada. 3. [S]e avance de forma progresiva recuperación de la gestión pública directa en todos los centros sanitarios de la red pública madrileña, ya sea a través del denominado “modelo tradicional” (sin personalidad jurídica propia), ya sea en formato de los denominados “nuevos modelos de gestión” (empresas públicas, fundaciones públicas o consorcios públicos). 4. [S]e avance de forma progresiva en la recuperación de la titularidad y gestión pública directa de las concesiones de obra pública de los hospitales madrileños construidos bajo el modelo de inversión y gestión de iniciativa privada (conocido como modelo PFI). 5. [L]as eventuales indemnizaciones a las empresas concesionarias por finalización temprana del acuerdo estarán subrogadas a los resultados del estudio citado en el punto 2. En caso de constatarse que este modelo de gestión no solo se ha traducido en sobrecostes sino también en deterioro de la salud de la población, se judicializará la pertinencia de dichas indemnizaciones al no haberse cumplido el objetivo principal de las concesiones y conciertos otorgados. 6. [L]a Comunidad de Madrid se persone como acusación particular en todos los casos judicializados donde haya sospecha de corrupción sanitaria y/o enriquecimiento ilícito a costa de la salud de los madrileños».

Por su parte, la proposición no de ley núm. 147-2024 instaba al Gobierno de la Comunidad a que: «1. [S]e realice una auditoría exhaustiva de todas las actividades económicas de la Comunidad de Madrid en las que hayan estado implicados los distintos grupos empresariales partícipes de la colaboración público-privada en la sanidad de la región. 2. [S]e realice un análisis minucioso del coste-oportunidad que ha generado el modelo de gestión mixta, desvelando todas las inversiones en salud que se han dejado de realizar para sostener los sobrecostes del modelo mixto de gestión, así como un estudio de los resultados en salud de los centros sanitarios regidos por gestión basada en colaboración público-privada. 3. [S]e avance de forma progresiva recuperación de la

gestión pública directa en todos los centros sanitarios de la red pública madrileña, ya sea a través del denominado “modelo tradicional” (sin personalidad jurídica propia), ya sea en formato de los denominados “nuevos modelos de gestión” (empresas públicas, fundaciones públicas o consorcios públicos). 4. [S]e avance de forma progresiva en la recuperación de la titularidad y gestión pública directa de las concesiones de obra pública de los hospitales madrileños construidos bajo el modelo de inversión y gestión de iniciativa privada (conocido como modelo PFI). 5. [L]a Comunidad de Madrid se persone como acusación particular en todos los casos judicializados donde haya sospecha de corrupción sanitaria y/o enriquecimiento ilícito a costa de la salud de los madrileños».

c) La mesa de la Asamblea por acuerdo de 22 de marzo de 2024 no admitió a trámite dichas solicitudes. Las núm. 141-2024 y 142-2024 con fundamento en «no ser su objeto propio de una proposición no de ley, en los términos en los que está formulada la iniciativa, por los siguientes motivos: la iniciativa se está utilizando para una reprobación encubierta, se trata de un órgano de asistencia y con funciones de asesoramiento, no ejecutivas, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1/1983, de Gobierno y administración de la Comunidad de Madrid, así como por contener un juicio de valor». La núm. 146-2024 con fundamento en «ser su objeto prospectivo y no ser propio de una proposición no de ley, en los términos en los que está formulada la iniciativa, al referirse a una empresa privada, y, no tratándose de un mero error gramatical o de referencia, su devolución al grupo autor de la misma, por si estimara oportuno presentar una nueva iniciativa en los términos prescritos reglamentariamente». Y la núm. 147-2024, por «contener su objeto un juicio de valor y tener carácter prospectivo, en los términos en los que está formulada, así como por referirse a una empresa privada, y, no tratándose de un mero error gramatical o de referencia, su devolución al grupo autor por si estimara oportuno presentar una nueva iniciativa en los términos prescritos reglamentariamente».

La portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid formuló la reconsideración de estos acuerdos con invocación del derecho de representación política (art. 23 CE), que fueron desestimadas por acuerdo de 6 de mayo de 2024 –notificado el 9 de mayo de 2024– con fundamento, en relación con las proposiciones no de ley núm. 141-2024 y 142-2024, en que «la iniciativa se está utilizando para una reprobación encubierta, se trata de un órgano de asistencia y con funciones de asesoramiento, no ejecutivas, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1/1983, de Gobierno y administración de la Comunidad de Madrid, así como por contener un juicio de valor; y por ser su objeto prospectivo y no estar suficientemente justificado, así como por no ser propio de una Proposición No de Ley, en los términos en los que está formulada la iniciativa por los siguientes motivos: la iniciativa se está utilizando para una reprobación encubierta, se refiere a un órgano de asistencia y con funciones de asesoramiento, no ejecutivas, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1/1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, así como por contener un juicio de valor, respectivamente»; y, en relación con las proposiciones no de ley núm. 146-2024 y 147-2024, por «contener su objeto un juicio de valor y tener carácter prospectivo, en los términos en los que está formulada, así como por referirse a una empresa privada».

d) El 19 de marzo de 2024 fueron registradas por un diputado y la portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid en la Asamblea de Madrid, al amparo del art. 210 RAM, siete solicitudes de comparecencia del jefe de Gabinete de la presidenta de la Comunidad de Madrid ante la Comisión de Justicia, Presidencia y Administración Local de la Asamblea, registradas con los núm. C 695-2024 a 701-2024. La solicitud núm. 695-2024 tenía por objeto «informar sobre las gestiones realizadas por el gabinete de la presidenta de la Comunidad de Madrid en relación con la noticia publicada en eldiario.es titulada “La pareja de Ayuso cobró dos millones de euros en comisiones por contratos de mascarillas”». El objeto de las solicitudes núm. 696-2024 y 697-2024 era «informar acerca de si, en el desempeño de sus funciones, ha adoptado conductas que pueden perjudicar la imagen de la administración pública de la Comunidad de Madrid». La solicitud núm. 698-2024 tenía por objeto «informar acerca de las actuaciones que se han llevado a cabo desde la Jefatura de Gabinete de la Presidencia para impulsar la

participación efectiva de los ciudadanos en los asuntos públicos». El objeto de la solicitud núm. 699-2024 era «informar si la Jefatura de Gabinete de la Presidencia ha cumplido con criterios de actuación ejemplar recogidos en el código ético de los altos cargos de la administración de la Comunidad de Madrid». La solicitud núm. 700-2024 tenía por objeto «informar sobre su comportamiento con el medio eldiario.es y sus trabajadores». Y el objeto de la solicitud núm. 701-2024 era «informar respecto del cumplimiento, por parte de la Jefatura de Gabinete de Presidencia, de sus obligaciones de manera ejemplar evitando adoptar conductas o actitudes que puedan perjudicar la imagen de la administración pública tanto en actos públicos, como privados».

e) La mesa de la Asamblea por acuerdo de 22 de marzo de 2024 no admitió a trámite dichas solicitudes con el común argumento de «ser su objeto prospectivo y no estar suficientemente justificado, y, no tratándose de un mero error gramatical o de referencia, su devolución al grupo autor de la misma, por si estimara oportuno presentar una nueva iniciativa en los términos prescritos reglamentariamente».

La portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid formuló la reconsideración de estos acuerdos con invocación del derecho de representación política (art. 23 CE), que fueron desestimadas por acuerdo de 6 de mayo de 2024 –notificado el 9 de mayo de 2024–, incidiendo en que «se reiteran los argumentos que se dieron para su no admisión en el momento de su calificación, señalando que, aunque hace tiempo sí se aceptaron reprobaciones a partir de la XII legislatura la mesa cambió el criterio y dejaron de aceptarse».

3. Los demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso declarando que se ha vulnerado su derecho a ejercer el cargo público representativo que ostentan en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en asuntos públicos por medio de sus representantes (art. 23.1 CE), para cuyo restablecimiento consideran necesario anular los acuerdos impugnados.

Los demandantes de amparo alegan, con amplia referencia a la jurisprudencia constitucional relativa a los límites de la función de calificación de las iniciativas parlamentarias que se atribuye a las mesas de las Cámaras y su incidencia en el art. 23 CE (SSTC 88/2012, de 7 de mayo; 76/2017, de 19 de junio, y 4/2018, de 22 de enero), en relación con la decisión de no admitir la solicitud de creación de la comisión de investigación, que el art. 75 RAM no deja margen de discrecionalidad a la mesa para decidir sobre su admisión a trámite siempre que se cumplan los requisitos marcados por el precepto, esto es, que se refiera a un asunto de interés público, que su objeto se encuentre dentro de las competencias de la Comunidad de Madrid, que la petición provenga de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados y que se acompañe de las reglas básicas sobre composición, funcionamiento y organización de la comisión. Se afirma que la decisión impugnada no se fundó en el incumplimiento de ninguna de estas exigencias, de modo que se habría excedido en su interpretación de la norma aplicable, lesionando los derechos invocados.

Los demandantes de amparo afirman, en relación con la decisión de la mesa de la Asamblea de no admitir a trámite las proposiciones no de ley, que las iniciativas presentadas eran conformes a lo previsto en el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) y el art. 205 RAM, y que los motivos para su inadmisión no estaban recogidos en los preceptos indicados, por lo que se ejerció un control material de estas iniciativas que excede de sus facultades reglamentarias. Inciden, además, en que la motivación es insuficiente. Por su parte, en relación con la decisión de la mesa de la Asamblea de no admitir a trámite las solicitudes de comparecencias, argumenta que carecen de una motivación suficiente e individualizada y se fundamentó en motivos no contemplados en el art. 210 RAM.

Los demandantes de amparo justifican la especial trascendencia constitucional del recurso argumentando que plantea unas consecuencias políticas generales por su naturaleza parlamentaria, promoviéndose sin poder contar con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales de los representantes políticos. Inciden también en que se está produciendo por la Asamblea de Madrid un flagrante y

reiterado incumplimiento de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de representación política.

4. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 28 de abril de 2025, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional, ya que el asunto trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]; y dirigir atenta comunicación a la Asamblea de Madrid para la remisión de testimonio de las actuaciones y a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 21 de mayo de 2025, tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones, por personado y parte a la Asamblea de Madrid y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 30 de junio de 2025, presentó alegaciones interesando la estimación del amparo por vulneración del derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), para cuyo restablecimiento insta la nulidad de los acuerdos impugnados «para que, con retroacción al momento en el que fueron presentadas las distintas iniciativas parlamentarias se proceda a dictar nuevos acuerdos de calificación y admisión de las iniciativas presentadas, respetuosos con el derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario de los recurrentes».

El Ministerio Fiscal, tras exponer ampliamente la jurisprudencia constitucional sobre la facultad de calificación de las iniciativas parlamentarias por parte de las mesas de las cámaras y su incidencia en el *ius in officium* de los representantes políticos, analiza las diversas decisiones de la mesa de la Asamblea de no admitir las diferentes iniciativas planteadas. Concluye, respecto de la creación de la comisión de investigación, que, atendiendo a los motivos para su inadmisión, se ha vulnerado el art. 23 CE, pues, como ya se estableció en la STC 88/2012, de 7 de mayo, FJ 5, en los términos del art. 75 RAM, el único requisito material a comprobar por la mesa es que la solicitud de creación de la comisión de investigación tenga como objeto un asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, pero no otorga a la mesa la posibilidad de ejercer un control de la iniciativa, en base a criterios de oportunidad o de libre apreciación política, que es lo que ha sucedido en este caso.

El Ministerio Fiscal también considera que la decisión de la mesa de la Asamblea de no admitir las proposiciones no de ley presentadas por los demandantes ha vulnerado el art. 23 CE, incidiendo en que la jurisprudencia constitucional ha establecido que este tipo de iniciativas posibilita el ejercicio de la facultad esencial de impulso y control de la acción de Gobierno, al mismo tiempo que sirven también de vía para promover un debate político en las Cámaras en orden a la adopción de una determinada posición sobre determinado asunto, respecto de las que las mesas de las cámaras solo pueden ejercer una función de control sobre los requisitos formales exigidos reglamentariamente, que en el caso del art. 206 RAM se limita al de su presentación por escrito, sin que establezca ningún requisito o límite respecto al objeto material de las mismas. Concluye que el rechazo de las proposiciones núm. 141-2024 y 142-2024, con fundamento en que supone la reprobación encubierta de un órgano de asistencia y asesoramiento sin funciones ejecutivas, implica un control material para el que la mesa no está facultada; tratándose, además, de iniciativas que tenían por objeto instar al Gobierno a realizar una actuación propia de sus competencias. Por su parte, respecto del rechazo de las proposiciones núm. 146 y 147-2024, afirma que, coincidiendo con los precedentes de las

SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, FFJJ 6 y 7; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 1/2015, de 19 de enero, FJ 7; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 7, se fundamentan en causas que no están previstas reglamentariamente y sin dar respuesta a las alegaciones formuladas por los demandantes en la petición de reconsideración, que responden a un control material y de juicio político que no corresponde a la mesa.

El Ministerio Fiscal, por último, argumenta que la decisión de la mesa de la Asamblea de no admitir las diversas solicitudes de comparecencias presentadas por los demandantes ha vulnerado, igualmente, su derecho de representación política. Concluye que, atendiendo a la naturaleza de control de la acción de gobierno de estas iniciativas, que, reglamentariamente, permite la comparecencia de las autoridades y funcionarios públicos autonómicos competentes por la razón de la materia y lo condiciona a los únicos requisitos de legitimación de ser presentada por un grupo parlamentario o una quinta parte del número de diputados que integran la Comisión correspondiente y, en cuanto a su forma, ser presentada por escrito ante la mesa de la Asamblea; sin embargo, la decisión impugnada se fundamenta en un control material sobre el objeto de las comparecencias que, en los términos en los que ya se destacó en la STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 6, excede de la estricta facultad de control formal que le corresponde, realizando un juicio político sobre la oportunidad de las mismas para el que no está facultada, al ser una competencia de la comisión correspondiente de la Asamblea decidir sobre su celebración.

7. La Asamblea de Madrid, por escrito registrado el 18 de junio de 2025, presentó alegaciones solicitando la desestimación del recurso.

La Asamblea de Madrid, tras exponer la jurisprudencia constitucional sobre la facultad de calificación de las mesas de las cámaras sobre las iniciativas parlamentarias, considera que las decisiones impugnadas son respetuosas con el art. 23 CE. Afirma, en relación con la no admisión de la iniciativa de creación de una comisión de investigación, que el motivo referido a la necesidad de que no se cuestione al Gobierno por responsabilidades contraídas por Gobiernos anteriores o por los hechos relativos a otras legislaturas, trae causa de que, en el marco de la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento propia del parlamentarismo, el control de la acción del Gobierno y la responsabilidad política se debe circunscribir a las actuaciones realizadas y la gestión del Gobierno al que se ha otorgado la confianza; existiendo una práctica consolidada para su inadmisión. También incide en la legitimidad constitucional de la causa de inadmisión referida a la existencia de una comisión permanente no legislativa sobre vigilancia de las contrataciones por la necesidad de realizar una delimitación competencial. Por último, se insiste en la inconcreción de la propuesta, como causa de no admisión bajo el control formal que corresponde a la mesa, ya que la referencia a «los procesos de contratación celebrados mediante la tramitación de emergencia y relacionados con la covid-19 en la Comunidad de Madrid» no implica que lo sea por la Comunidad de Madrid que son las únicas que se incluirían en el ámbito de aplicación del art. 75.1 RAM de que la iniciativa se encuentre dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid.

En relación con la decisión de no admitir las proposiciones no de ley núm. 141-2024 y 142-2024, se alega que existe una práctica parlamentaria en la Asamblea de Madrid, de acuerdo con la cual desde 2022 no se permite la tramitación de reprobaciones que debe quedar limitado a los miembros del Gobierno, en coherencia con la naturaleza de estas iniciativas vinculadas a la función de impulso y control de gobierno. Por su parte, en relación con las proposiciones no de ley núm. 146-2024 y 147-2024, la decisión impugnada responde a un límite general de las funciones del Parlamento de respeto a los derechos individuales, que es el que se ha aplicado en este caso al referirse a una empresa privada; siendo también una práctica parlamentaria su inadmisión.

Por último, la Asamblea de Madrid, respecto de la decisión de no admitir las diversas peticiones de comparecencias, argumenta la legitimidad constitucional de la causa del carácter prospectivo de su objeto, ya que, de conformidad con el art. 210.1 RAM, es

preciso que verse sobre un asunto determinado de la competencia autonómica, de modo que «las comparecencias se han de referir a un asunto determinado de su competencia y, sin embargo, al ostentar carácter prospectivo, cabe ser considerada justificada la inadmisión sobre la base de las determinaciones del artículo 210.1 del RAM».

8. Los demandantes de amparo, por escrito registrado el 18 de junio de 2025, presentaron alegaciones reiterando en esencia lo expuesto en su demanda de amparo.

9. El Pleno del Tribunal, por providencia de 16 de diciembre de 2025, 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 9 de enero de 2026 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 13 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto y especial transcendencia constitucional del presente recurso de amparo.

a) El objeto de este recurso es determinar si vulnera el derecho de los demandantes de amparo de representación política (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), las decisiones de la mesa de la Asamblea de Madrid por las que se acuerda la no admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que a continuación se describen, por haberse excedido en la facultad de control del cumplimiento de los requisitos reglamentarios, incidiendo con ello en el núcleo de la función representativa de los demandantes de amparo.

(i) La no admisión de la solicitud de creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación celebrados mediante la tramitación de emergencia y relacionados con la covid-19 en la Comunidad de Madrid (RGEF 6519-2024), que se basó en (a) no haber hecho ni fundamento que justifique su creación; (b) tratarse de una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones; (c) ser su objeto prospectivo e inconcreto; (d) ser una práctica parlamentaria no cuestionar al Gobierno por responsabilidades contraídas por gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas al quedar fuera de los límites materiales del art. 75 RAM; y (e) no ser el objeto de la comisión de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, «al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal».

(ii) La no admisión de las proposiciones no de ley núm. 141-2024 y 142-2024, por las que se instaba al Gobierno a la adopción de ciertas medidas en relación con los mensajes amenazantes dirigidos a una periodista por el jefe de gabinete de la presidenta del Gobierno, incluyendo su destitución, que se fundamentó en (a) no ser un objeto propio de este tipo de iniciativas por tratarse de la reprobación encubierta y referirse a un órgano de asistencia y asesoramiento sin funciones ejecutivas; y (b) contener un juicio de valor.

(iii) La no admisión de las proposiciones no de ley núm. 146-2024 y 147-2024, por las que se instaba al Gobierno a la adopción de ciertas medidas en relación con el modelo de colaboración pública-privada en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid, que se motivó en (a) ser su objeto prospectivo y contener un juicio de valor; y (b) no ser el objeto propio de este tipo de iniciativas al referirse a una empresa privada.

(iv) La no admisión de las solicitudes de comparecencias del jefe de gabinete de la presidenta de la Comunidad de Madrid ante la Comisión de Justicia, Presidencia y Administración Local de la Asamblea (C 695-2024 a 701-2024), para que informara sobre determinados aspectos de las conductas desarrolladas en el desempeño de sus funciones, que se argumentó en (a) ser su objeto prospectivo y no estar suficientemente justificado y (b) «aunque hace tiempo sí se aceptaron reprobaciones a partir de la XII legislatura la mesa cambió el criterio y dejaron de aceptarse».

El Tribunal pone de manifiesto que el objeto de pronunciamiento queda limitado a la constitucionalidad, desde la perspectiva del derecho fundamental invocado, de las

decisiones de inadmisión que se acaban de exponer y la motivación que en ellas se recoge sin que, como ha sido reiterado en la jurisprudencia constitucional, puedan ser tomados en consideración como motivos adicionales los expuestos por la Asamblea de Madrid en su escrito de alegaciones que, en ningún caso, permitiría subsanar la falta de suficiencia y adecuación de la motivación de los acuerdos parlamentarios controvertidos, por ser un deber de los órganos parlamentarios motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (así, por ejemplo, SSTC 29/2011, de 14 de marzo, FJ 5; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 9; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 5, o 23/2015, de 16 de febrero, FJ 7).

b) El Tribunal ha identificado como único motivo de especial trascendencia constitucional del presente recurso que 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» [así, SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; o 143/2025, de 8 de septiembre, FJ 1 c)].

2. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho de representación política (art. 23.2 CE) y su proyección al ejercicio de las facultades de las mesas de las cámaras de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias.

a) La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera reiterada una serie de pronunciamientos generales sobre el derecho de representación política que, habiendo sido resumidos recientemente, por ejemplo, en las SSTC 65/2023, de 6 de junio, FJ 3; 93/2023, de 12 de septiembre, 3 a); 116/2023, de 25 de septiembre, FJ 3 a); 165/2023, de 21 de noviembre, FJ 3; 167/2023, de 22 de noviembre, FJ 4; 10/2024, de 18 de enero, FJ 2; 14/2025, de 27 de enero, FJ 4 a), o 120/2025, de 26 de mayo, FJ 2, pueden concretarse en los siguientes extremos:

(i) El art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no solo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también a que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. De ese modo, existe una conexión directa entre el derecho de los representantes políticos (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ya que, con carácter general, en una democracia representativa son aquellos quienes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por lo que ambos preceptos, de manera directa el art. 23.2 CE y de manera indirecta el art. 23.1 CE, quedarían vacíos de contenido, o serían ineficaces, si el representante político se viese privado de su cargo o perturbado en su ejercicio.

(ii) El derecho a la representación política del art. 23.2 CE es de configuración legal, en el sentido de que compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los representantes políticos corresponden, que una vez creados quedan integrados en el estatus propio del cargo. No obstante, el art. 23.2 CE no consagra un derecho al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse vulnerado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan a la igualdad entre representantes o contrarían la naturaleza de la representación por afectar al núcleo de sus derechos y facultades o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno.

(iii) Su carácter de derecho de configuración legal debe ser puesto en relación con el principio de autonomía parlamentaria reconocido por el art. 72.1 CE y, en lo que se refiere a la Asamblea de Madrid, por el art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta, no solo una esfera de decisión propia de las asambleas legislativas en relación con la elaboración de su reglamentación interna, sino también el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de dicha reglamentación. Esa autonomía interpretativa cuenta con ciertos límites como son: (a) La subordinación del órgano interpretador a la labor de creación normativa del Pleno de la Asamblea, lo que impide innovaciones que contradigan los contenidos de las disposiciones legales o reglamentarias en la materia. (b) La eventual afectación que pueda tener en el ámbito del derecho de representación política determina que debe hacerse una exegesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y motivar las razones de su aplicación. Y (c) la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, que permita determinar si la decisión adoptada entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar y que no se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

b) El Tribunal, en relación con lo anterior, ha establecido sobre los usos parlamentarios una reiterada jurisprudencia constitucional resumida, por ejemplo, en las SSTC 38/2022, de 11 de marzo, FJ 5, o 116/2023, de 25 de septiembre, FJ 3 c), en la que se destacan los siguientes aspectos:

Los usos parlamentarios, entendidos como la reiteración de actos sustancialmente iguales adoptados por el mismo órgano parlamentario y referidos a la misma cuestión, tienen una «trascendencia nomotética» (STC 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5) y «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios “siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho” (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3)» (STC 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4).

Ahora bien, también ha señalado este tribunal que «ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara» (STC 190/2009, citada, FJ 4). A lo dicho se añade que «son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria (SSTC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; 57/2011, de 25 de mayo, FJ 7,

y 76/2017, de 19 de junio, FJ 5)' (STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8)» [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2 B)].

Las prácticas o usos parlamentarios desempeñan, pues, un papel interpretativo y complementario en la aplicación del derecho escrito mediante la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas, pero en ningún caso podrán entrar en contradicción con aquel derecho escrito. A este respecto, el Tribunal ha precisado que «"los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7, y 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria" (SSTC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y 224/2016, FJ 4)» (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 5).

En definitiva, los usos parlamentarios, en cuanto pauta reiterada de comportamiento, fijada mediante la repetición de actos realizados por un mismo órgano parlamentario respecto de una misma cuestión, tienen la capacidad de contribuir a la configuración del contenido del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero siempre que aquellas prácticas no contravengan lo dispuesto en el reglamento de la Cámara correspondiente.

c) La jurisprudencia constitucional, de manera específica, también ha tenido la oportunidad de pronunciarse en relación con la eventual afectación que sobre el núcleo de la función representativa y la igualdad entre representantes tiene la toma de decisiones de las mesas de las cámaras en el ejercicio de sus facultades de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias [al respecto, SSTC 90/2005, de 18 de abril, FJ 2 c) y d); 57/2011, de 3 de mayo, FJ 3; 88/2012, de 7 de mayo, FJ 2 d); 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 3; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 4 b); 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3 b), 115/2019, de 16 de octubre, FFJJ 5 y 6]. A esos efectos, se han reiterado las siguientes consideraciones:

(i) Las cámaras son el instrumento que sirve para el ejercicio del derecho de participación del ciudadano en los asuntos públicos por medio de representantes, no sus mesas. No obstante, es acorde con la Constitución la atribución a las mesas de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean estos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos ejecutivos o sean los de carácter legislativo, en el sentido de que se trate de una función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las cámaras para su mayor eficiencia como foro de debate y participación, siempre que ese examen, realizado en contraste con la regulación parlamentaria, no encubra un juicio sobre la oportunidad de la iniciativa en los casos en que este juicio esté atribuido a la cámara parlamentaria. En cualquier caso, la normativa parlamentaria puede habilitar a la mesa para extender su facultad de examen de las iniciativas parlamentarias que se le someten más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre que se refieran a iniciativas que vengán limitadas materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario pertinente. De modo que, si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente la mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad, sin perjuicio de que se admita la posibilidad de rechazar escritos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara.

(ii) La mesa de la cámara debe motivar su decisión sobre la inadmisión de las iniciativas, pues al ser estas iniciativas una manifestación del *ius in officium* del parlamentario que las formula, su rechazo no motivado, arbitrario o contrario al principio de interpretación más favorable al ejercicio del derecho de representación política

vulnerará el derecho que le garantiza el art. 23.2 CE a ejercer sus funciones sin impedimentos ilegítimos.

Así, se ha establecido, por lo que afecta al presente recurso de amparo, en relación con las solicitudes de creación de comisiones de investigación, por ejemplo, en la STC 88/2012, de 7 de mayo, en la que se incide en que el rechazo liminar de la mesa a su creación afecta a una facultad que forma parte del núcleo de la función representativa parlamentaria cuando a través del objeto de la comisión se pretende ejercer la función de control de gobierno, que pertenece indudablemente al núcleo de la función representativa parlamentaria (FJ 3); incidiendo en que, al no ser acorde con la naturaleza de la mesa adoptar decisiones de carácter discrecional, no resultaría conforme con las funciones que corresponde a este órgano entender que es competencia de la mesa decidir si existen o no motivos que justifiquen la creación de una comisión de investigación, al ser esta una decisión que conlleva un margen de discrecionalidad política (FJ 5). Estas conclusiones, por otra parte, se han hecho extensivas a decisiones de la mesa de paralización de actividades de una comisión de investigación (STC 12/2019, de 28 de enero, FJ 6); así como a las relativas a las solicitudes de comparecencias ante las mismas (ATC 181/2003, de 2 de junio, y STC 12/2019, FJ 7).

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha establecido la incidencia en el *ius in officium* de las decisiones de las mesas parlamentarias de no admitir iniciativas relativas a proposiciones no de ley, por ejemplo, en la STC 11/2017, de 30 de enero. Esta sentencia –con cita de las SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 7; 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3, y 158/2014, de 6 de octubre, FJ 4– recuerda la relevancia que tienen estas iniciativas para el *ius in officium* de los representantes, insistiendo en que se trata de una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, que se configura como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado. En atención a ello, las mesas de las cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no solo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que solo al Pleno o a las comisiones de las cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere [FJ 3 c)]. En el mismo sentido se pronuncian las SSTC 44/2010, de 26 de julio, FJ 5; 29/2011, de 14 de marzo, FJ 4; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 213/2014, de 18 de diciembre, FJ 4; 1/2015, de 19 de enero, FJ 7; 23/2015, de 16 de febrero, FJ 7, o 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 3 c).

Por último, el Tribunal ha reiterado también, por ejemplo, en la STC 23/2015, de 16 de febrero, que la facultad de los representantes políticos de instar la comparecencia de determinadas personas ante el Pleno de la Cámara o sus comisiones, cuando aparecen previstas en la normativa de referencia, se integran en el *ius in officium* del representante, habida cuenta de que si su finalidad es el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE (FJ 5); incidiendo en que no le corresponde a la mesa rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite de este tipo de iniciativas mediante argumentos de índole material (FJ 6). En el mismo sentido, también, las SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003 de 1 de diciembre, FJ 5; 74/2009, de 23 de marzo, FJ 4; 33/2010, de 19 de julio, FJ 5; 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 3; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 4, o 1/2015, de 19 de enero, FJ 5.

d) El Tribunal, por lo que se refiere al alcance de su control sobre las decisiones de la Cámara o de sus órganos internos, ha insistido en que ha de circunscribirse a

determinar si impiden o coartan ilegítimamente el ejercicio de los derechos y facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria o contrarían la igualdad entre representantes o la naturaleza de la representación y que «solo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios» (así, por ejemplo, STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3).

También se ha incidido en que «le corresponde controlar, cuando el asunto sea sometido a su jurisdicción por la vía del art. 42 LOTC, que en los supuestos en que los acuerdos de las mesas de las Cámaras, adoptados en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios, incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, puesto que en «ausencia de motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al gobierno entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio» (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 3, y 44/2010, FJ 4)» (STC 68/2020, de 29 de junio, FJ 2).

3. Aplicación de la jurisprudencia constitucional a los acuerdos relativos a la no admisión de la solicitud de creación de la comisión de investigación.

a) El Tribunal constata, como ha sido más ampliamente desarrollado en los antecedentes, la concurrencia de los siguientes presupuestos fácticos relevantes en relación con la decisión parlamentaria impugnada de no admitir la solicitud de creación de la comisión de investigación controvertida:

(i) Los demandantes de amparo registraron, al amparo del art. 75 RAM, la creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación celebrados mediante la tramitación de emergencia, relacionados con la covid-19, en la Comunidad de Madrid. Su creación se justificaba en la exposición de motivos, poniendo de manifiesto que el gobierno autonómico había formalizado durante la situación pandémica más de 5000 contratos por el procedimiento de emergencia, en la necesidad de examinar que esos procesos no hubieran sido aprovechados para sortear las exigencias inherentes a la contratación pública, que su análisis pudiera aportar claves para realizar mejoras en la normativa que regula esta tramitación, localizar eventuales trabas y detectar puntos que puedan servir de ejemplo a otras instituciones; y que la investigación de lo ocurrido pudiera servir para mejorar futuras actuaciones. La solicitud contenía las reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la comisión.

(ii) La mesa de la Asamblea de Madrid, en su acuerdo inicial de no admisión y en el posterior de desestimación de su reconsideración, motivó su decisión de no admitir la petición argumentado que (a) no hay hecho ni fundamento que justifique su creación; (b) es una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones; (c) su objeto es prospectivo e inconcreto; (d) hay una práctica parlamentaria en no cuestionar al Gobierno por responsabilidades contraídas por gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas, al quedar fuera de los límites materiales del art. 75 RAM; y (e) el objeto de la comisión carece de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, «al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal».

b) La jurisprudencia constitucional expuesta determina que el Tribunal debe declarar que los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid relativos a la no admisión de la solicitud de creación de la comisión de investigación controvertida que se

acaba de detallar, en atención a la motivación que desarrollan, han vulnerado el derecho a la representación política de los demandantes de amparo por las razones siguientes:

(i) El Tribunal aprecia que no es discutido por ninguna de las partes que esta decisión parlamentaria incide en el núcleo esencial de la función representativa de los demandantes de amparo, ni que los acuerdos impugnados contienen una motivación expresa. La controversia queda limitada, por tanto, a determinar si la motivación desarrollada es suficiente y adecuada en atención a la función de calificación y admisión otorgada a la mesa respecto de la iniciativa de creación de una comisión de investigación en la normativa parlamentaria de la Comunidad Autónoma de Madrid.

(ii) El art. 75.1 RAM establece, en su párrafo primero, que «[l]a creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid podrá ser propuesta por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Cámara. La propuesta deberá contener las reglas básicas sobre la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Investigación que se propone crear, así como el plazo de finalización de sus trabajos»; y, en su párrafo segundo, que «la mesa de la Asamblea calificará el escrito y admitirá a trámite la propuesta, ordenando su publicación en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid”».

La STC 88/2012, de 7 de mayo, ya se ha pronunciado sobre la interpretación de este precepto en una redacción previa que, en cualquier caso, en esencialmente semejante en lo que a los requisitos que se exigen para proponer la creación de una comisión de investigación a la aplicada por la decisión impugnada. En esa sentencia, se hacía especial incidencia, por un parte, a que el art. 75 RAM establece los requisitos necesarios para solicitar la creación de este tipo de comisiones, que son, además de los de carácter formal –legitimados para instarla y contenido de la propuesta–, que no son controvertidos en este caso, la doble exigencia material de que su objeto sea un asunto de interés público y de que esté vinculado al ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid (FJ 4). A esos efectos, la STC 88/2012 ponía de manifiesto, en conexión con la posibilidad establecida por la jurisprudencia constitucional de que los reglamentos de las Cámaras puedan establecer límites materiales a la admisión de las iniciativas parlamentarias y otorgar a la mesa la función de verificar si la iniciativa presentada los respeta, que «la exigencia establecida en el art. 75.1 RAM cuando establece como requisito para poder crear una comisión de investigación que tenga como objeto un asunto de interés público no puede considerarse contraria a la Constitución ni al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, pues, al ser estas comisiones órganos del Parlamento, es acorde con su naturaleza limitar su ámbito de actuación a asuntos que sean de interés para la comunidad que se encuentra representada en la Cámara. Esta exigencia, además, concuerda con la prevista en el art. 76 CE cuando establece que el Congreso, el Senado o ambas Cámaras conjuntamente pueden nombrar comisiones de investigación “sobre cualquier asunto de interés público”, por lo que ninguna vulneración constitucional puede conllevar que la normativa parlamentaria de la Asamblea de Madrid establezca un requisito similar cuando regula la creación de sus comisiones de investigación» (FJ 4).

La STC 88/2012, por otra parte, también incide, en relación con la facultad de calificación y admisión de la mesa de la Asamblea sobre este tipo de iniciativas, que la mesa, en virtud del carácter imperativo de la redacción del art. 75.1 RAM –en este caso, por el uso del verbo «admitirá»–, carece de margen alguno de discrecionalidad para, en atención a consideraciones de oportunidad y de su libre apreciación política, denegar la admisión de la solicitud de la constitución de una comisión de investigación, siempre que se cumplan los requisitos formales y materiales establecidos en dicho precepto; tratándose de «una potestad rigurosamente reglada» (FJ 5). La STC 88/2012 argumenta que el carácter reglado de esta facultad se deriva, además, del sentido y la finalidad de las comisiones de investigación y de la propia función que desempeña la mesa como órgano rector de la Cámara. Destaca que solo esa conclusión garantiza a la oposición

parlamentaria que pueda valerse de este tipo de iniciativas cuando la petición la hayan suscrito las dos quintas partes de la Cámara para ejercer su función de control político.

La STC 88/2012 concluye que «cuando el art. 75.1 RAM establece que la comisión de investigación propuesta debe recaer sobre un “asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid” no está atribuyendo a la mesa la facultad de realizar un examen liminar sobre si existen o no motivos que fundamenten la investigación solicitada, sino, simplemente, está estableciendo qué tipo de asuntos pueden ser objeto de estas comisiones y para ello solo requiere que se trate de asuntos que incidan en cuestiones de interés general y que sobre los mismos tenga competencias la Comunidad de Madrid, con independencia de la valoración que puedan merecer los hechos que pretenden ser investigados. Interpretar de otro modo el referido concepto supondría, como se ha expuesto, no solo ir en contra del tenor literal del precepto, sino también del sentido y finalidad de las comisiones de investigación, y conllevaría, además, atribuir a la mesa una decisión de carácter político que este órgano, dada su naturaleza, no puede adoptar» (FJ 5).

Por último, la STC 88/2012, al interpretar el requisito material de que el objeto sea un asunto de interés público, establece que «esta exigencia solo determina que este tipo de comisiones tienen que versar sobre asuntos que afecten a los intereses de la comunidad, lo que conlleva excluir de su ámbito los asuntos de estricto interés particular, por más que puedan ser de interés del público, sin trascendencia en cuestiones que puedan ser de interés para la ciudadanía en cuanto tal» (FJ 5).

(iii) En relación con lo anterior, el Tribunal aprecia que todos los argumentos utilizados en los acuerdos impugnados para rechazar la admisión de la solicitud de creación de la comisión de investigación están vinculados con el eventual incumplimiento de los requisitos materiales establecidos por el art. 75.1 RAM. Ahora bien, partiendo del carácter absolutamente reglado de la facultad de la mesa sobre esta iniciativa y de la interpretación de los requisitos materiales incluidos en el art. 75.1 RAM establecidos en la STC 88/2012, el Tribunal concluye que dichos argumentos no están amparados en la normativa parlamentaria.

No parece razonable controvertir que los procesos de contratación celebrados mediante la tramitación de emergencia y relacionados con la covid-19 son un asunto de interés público, en tanto que se trata del control de la aplicación dada a recursos públicos mediante la contratación administrativa de emergencia. Además, en la medida en que se referían a los desarrollados en la Comunidad de Madrid, haciéndose mención expresa en la exposición de motivos a los 5000 contratos de esas características formalizados por el gobierno autonómico de esa comunidad, tampoco resulta posible afirmar que el objeto no cuente con la suficiente concreción ni que no se desenvuelva dentro del ámbito de las competencias de esta comunidad autónoma, al establecer el art. 27.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que corresponde a dicha comunidad «el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las siguientes materias: [...] Contratos y concesiones administrativas, en el ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid». A esos efectos, el Tribunal no puede otorgar relevancia alguna a la referencia que en el acuerdo denegatorio de la reconsideración se hace a que el objeto de la comisión no afectaría al ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid «al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal», toda vez que, una vez analizado el contenido completo de la solicitud y de la petición de reconsideración, dicho caso no parece tener conexión alguna con esta iniciativa y tampoco en las alegaciones de la Asamblea de Madrid se aclara el sentido de esa referencia en el acuerdo impugnado.

(iv) El motivo referido a que se trata de una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones parece vincularse con la circunstancia de que en la Asamblea de Madrid hay constituida una comisión permanente no legislativa de vigilancia de las contrataciones, que ejerce «la competencia de control de la labor del Gobierno en relación con el análisis y verificación jurídica de los expedientes contractuales en cuanto a la selección del contratista y la adjudicación del contrato, de

conformidad con la legislación vigente en materia de contratación del sector público. Será competente, asimismo, para analizar, en su caso, la memoria anual de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa» (acuerdo de 11 de octubre de 2021, de la mesa de la Asamblea, por el que se efectúa delimitación competencial de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones con las comisiones sectoriales competentes por razón de la materia).

Sin embargo, el Tribunal considera que la existencia de esta comisión no es un argumento que legitime constitucionalmente la posibilidad de limitación material de la constitución de una comisión de investigación por parte de la mesa de la Cámara, en atención a la muy distinta naturaleza, en todo orden de consideraciones, que tiene la labor a desarrollar por cada una de estas comisiones y, específicamente, la singularidad que, de acuerdo con lo establecido en el art. 75 RAM, tiene el régimen de constitución y funcionamiento de las comisiones de investigación y, de acuerdo con el art. 502 del Código penal, el régimen penal de su incomparecencia o de faltar a la verdad en el testimonio que se preste ante ellas.

(v) Por último, el argumento utilizado en la decisión impugnada de considerar que el cuestionamiento al Gobierno por responsabilidades contraídas por gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas, queda fuera de los límites materiales del art. 75 RAM y de que existe una práctica parlamentaria en ese sentido tampoco resulta adecuado a la recta interpretación expuesta del art. 75.1 RAM realizada por la jurisprudencia constitucional.

La Asamblea de Madrid sustenta en su escrito de alegaciones que este argumento trae causa de que, en el marco de la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento propia del parlamentarismo, el control de la acción del Gobierno y la responsabilidad política se debe circunscribir a las actuaciones realizadas y la gestión del Gobierno al que se ha otorgado la confianza. El Tribunal debe rechazar también esta argumentación. La jurisprudencia constitucional, si bien ha reconocido la existencia de un debate doctrinal que no es pacífico sobre la naturaleza de las funciones de las comisiones de investigación como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente o, en fin, como una función autónoma [SSTC 133/2018, de 13 de diciembre, FJ 8 a), y 111/2019, de 2 de octubre, FJ 3 A)]; también ha incidido en que no todas las iniciativas cuya función es el control del gobierno tienen como finalidad la ruptura de la relación de confianza propia de una relación fiduciaria, ya que cabe inferir distintos grados de intensidad en el ejercicio de dicha función de control, que comprenderá información, fiscalización y, en última instancia, ruptura de la relación de confianza; por lo que resulta necesario diferenciar entre aquellos instrumentos unidos a la relación fiduciaria que pueden determinar su ruptura y los instrumentos de control que no determinan dicha ruptura [así, STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 7 c), respecto de la relación entre el Gobierno del Estado y el Congreso de los Diputados, a los efectos del ejercicio de iniciativas de control sobre un gobierno en funciones]. Pues bien, el Tribunal constata que la justificación expresa en la que se fundamentaba la solicitud de creación de la comisión de investigación controvertida era la de examinar los procesos de contratación por el procedimiento de emergencia formalizados por el gobierno autonómico en la situación pandémica para evaluar si se habían sorteado las exigencias legales y plantear eventuales mejoras, tanto de carácter normativo como de ejecución, a desarrollar en la presente legislatura. Ello determina que el argumento de la existencia de esta supuesta limitación material derivada de la relación fiduciaria Gobierno-Parlamento, en atención a que esta comisión de investigación, por la propia naturaleza de este instrumento parlamentario y la expresa finalidad pretendida con su impulso, no puede incluirse entre aquellos instrumentos parlamentarios unidos a la relación fiduciaria que pueden determinar su ruptura, se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse mediante la iniciativa de creación de esta comisión de investigación y los motivos aducidos por la mesa de la Asamblea para impedir su ejercicio. Todo ello sin perjuicio de que, como ha destacado el Ministerio

Fiscal en sus alegaciones, no cabe excluir que los contratos objeto de la iniciativa, a pesar de haber sido adjudicados por el Gobierno de una legislatura anterior, puedan estar en vigor o en trámite de ejecución con un Gobierno posterior.

El Tribunal tampoco aprecia la relevancia dada en la decisión impugnada a una supuesta práctica parlamentaria de incluir entre los límites materiales del art. 75 RAM que el objeto de una comisión de investigación implique el cuestionamiento de responsabilidades contraídas por gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas. En los acuerdos impugnados, más allá de su alegación, no se identifican acuerdos previos de los que derivar dicho uso parlamentario. No obstante, la Asamblea de Madrid sí insiste en su escrito de alegaciones en la existencia de esa práctica parlamentaria. A esos efectos, anexa un documento núm. 1 con una extensa relación de supuestos en los que la mesa ha inadmitido diversas iniciativas parlamentarias. Ahora bien, en ese documento núm. 1, único al que se remite el escrito de alegaciones de la Asamblea de Madrid para considerar acreditado el citado uso parlamentario, solo aparecen mencionadas tres iniciativas referidas a solicitudes de creación de comisiones de investigación. Ninguna de ellas se refiere a supuestos de inadmisión por la causa de tener un objeto relativo a hechos acontecidos en legislaturas previas sino que se fundamentan en otras causas. En ese contexto, el Tribunal no puede considerar acreditada, a partir de la relación de acuerdos incluidos en el documento núm. 1 del escrito de alegaciones de la Asamblea de Madrid, la existencia del concreto uso parlamentario alegado de que la mesa de la Cámara ha venido considerando como un límite material incluido en el art. 75.1 RAM para la creación de comisiones de investigación que su objeto esté conectado con hechos acaecidos en legislaturas anteriores. Sin perjuicio de ello, en cualquier caso, debe reiterarse que los usos parlamentarios solo son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero no pueden invocarse para restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria, que es lo que sucede en este caso.

c) En definitiva, los acuerdos impugnados, aunque cuentan con una motivación expresa para fundamentar la decisión de la mesa de rechazar la admisión de la iniciativa de los demandantes de amparo de crear una comisión de investigación, su motivación no resulta adecuada desde las exigencias del derecho de representación política. Esta motivación, puesta en relación con las previsiones del art. 75.1 RAM, excede de la estricta facultad de control reglado que corresponde a la mesa de la Cámara, por realizar, bajo la apariencia del control del cumplimiento de un requisito material para el que sí está habilitada, un juicio discrecional sobre la oportunidad de la aprobación de la iniciativa para el que no está facultada. Además, en la medida en que la decisión ha afectado al núcleo esencial del derecho de representación política de los demandantes, por restringir el cumplimiento de funciones inherentes a su *ius in officium*, el Tribunal concluye que el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de marzo de 2024, por el que no se admite a trámite la solicitud núm. RGE 6519-2024 de creación de una comisión de investigación, y el acuerdo de 5 de abril de 2024, por el que se desestima la reconsideración del anterior, han vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE); para cuyo restablecimiento es preciso declarar su nulidad y retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al dictado del primero de los acuerdos para que la mesa de la Asamblea de Madrid adopte otro respetuoso con los derechos fundamentales vulnerados.

4. Aplicación de la jurisprudencia constitucional a los acuerdos relativos a la no admisión de las proposiciones no de ley.

a) El Tribunal constata, como ha sido más ampliamente desarrollado en los antecedentes, la concurrencia de los siguientes presupuestos fácticos relevantes en

relación con la decisión parlamentaria impugnada de no admitir las proposiciones no de ley núm. 141-2024, 142-2024, 146-2024 y 147-2024:

(i) Uno de los diputados del grupo parlamentario demandante de amparo, junto con su portavoz, registraron las proposiciones no de ley núm. 141-2024 y 142-2024, instando, en la primera, la adopción de ciertas medidas en relación con los mensajes amenazantes dirigidos a una periodista por el jefe de gabinete de la presidenta del Gobierno, incluyendo su destitución; siendo esta destitución la única medida objeto de la segunda proposición no de ley.

La mesa de la Asamblea de Madrid, en su acuerdo inicial de no admisión y en el posterior de desestimación de su reconsideración, motivó la decisión de no admitir ambas iniciativas argumentado que (a) su objeto no era propio de este tipo de iniciativas por tratarse de la reprobación encubierta y referirse a un órgano de asistencia y asesoramiento sin funciones ejecutivas; y (b) contener un juicio de valor.

(ii) Una de las diputadas del grupo parlamentario demandante de amparo, junto con su portavoz, registraron las proposiciones no de ley núm. 146-2024 y 147-2024, por las que se instaba al Gobierno a la adopción de ciertas medidas en relación con el modelo de colaboración pública-privada en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid. Entre ellas, realizar una auditoría de las actividades económicas de la Comunidad de Madrid en las que hayan estado implicados los distintos grupos empresariales partícipes de la colaboración público-privada en la sanidad de la región, comenzando por el grupo Quirónsalud por ser el que ostenta una mayor cantidad de conciertos y una mayor cantidad de población atendida, analizando el coste-oportunidad que ha generado el modelo de gestión mixta y los resultados en salud de los centros sanitarios regidos por este tipo de gestión; avanzar en la recuperación de la gestión pública de los centros sanitarios de la red pública madrileña; determinar las eventuales indemnizaciones a las empresas concesionarias por la finalización temprana del acuerdo y judicializar, en su caso, su pertinencia en el caso de incumplimiento de los objetivos de las concesiones otorgadas; y la personación de la Comunidad de Madrid como acusación particular en los casos judicializados donde haya sospecha de corrupción sanitaria.

La mesa de la Asamblea de Madrid, en su acuerdo inicial de no admisión y en el posterior de desestimación de su reconsideración, motivó la decisión de no admitir ambas iniciativas argumentado que (a) su objeto es prospectivo y contiene un juicio de valor; y (b) no ser un objeto propio de este tipo de iniciativas al referirse a una empresa privada.

b) La jurisprudencia constitucional expuesta determina que el Tribunal debe declarar que los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid relativos a la no admisión de las solicitudes de proposiciones no de ley controvertidas que se acaban de detallar, en atención a la motivación que desarrollan, han vulnerado el derecho a la representación política de los demandantes de amparo por las razones siguientes:

(i) El Tribunal aprecia que, tampoco respecto de la no admisión de estas proposiciones no de ley, es discutido por ninguna de las partes que esta decisión parlamentaria incide en el núcleo esencial de la función representativa de los demandantes en tanto que se trata de iniciativas previstas reglamentariamente que se configuran como un instrumento, tanto para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos miembros de la Cámara tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado. Igualmente, el Tribunal comprueba que tampoco es discutido en este procedimiento constitucional que estos acuerdos impugnados contienen una motivación expresa. La controversia queda limitada, por tanto, a determinar si la motivación desarrollada es suficiente y adecuada, en atención a la función de calificación y admisión otorgada a la mesa respecto de admisión de las proposiciones no de ley citadas.

(ii) El art. 205 RAM establece que «[l]os Grupos Parlamentarios podrán presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea de Madrid» y que el art. 206.1 RAM, en cuanto a su formulación, que «[l]as proposiciones no de ley deberán presentarse por escrito ante la mesa de la Asamblea, que procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación en Pleno o en Comisión, en función de la voluntad del grupo parlamentario proponente y de la importancia del tema objeto de la proposición no de ley. Podrán acumularse a efectos de tramitación las proposiciones no de ley relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí».

Las SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 5; 1/2015, de 19 de enero, FJ 7, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 7, ya se han pronunciado sobre la interpretación de este precepto estableciendo que «de dicha regulación se colige que el papel que corresponde desempeñar a la mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa»; incidiendo la STC 200/2014, que esa conclusión también se deriva «de acuerdo con el art. 49.1 c) RAM que dispone que corresponde a la mesa de la Asamblea “calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento”» (FJ 5).

(iii) En relación con lo anterior, el Tribunal aprecia que ninguno de los argumentos utilizados en los acuerdos impugnados para no admitir las proposiciones no de ley controvertidas está vinculado con el eventual incumplimiento de los requisitos formales establecidos en el art. 206.1 RAM. Esa mera circunstancia es más que suficiente para que, atendiendo al carácter estricta y rigurosamente técnico de las facultades de calificación y admisión de iniciativas por parte de la mesa de una cámara y la limitación con la que cuenta para ejercer esa facultad a verificar la concurrencia de los requisitos establecidos en la normativa parlamentaria de referencia, el Tribunal deba concluir que dichos argumentos carecen del necesario amparo normativo.

A mayor abundamiento, el Tribunal advierte que las decisiones impugnadas utilizan como motivo común para sustentar el acuerdo de no admisión de todas estas proposiciones no de ley que contienen «un juicio de valor». El Tribunal ya afirmó en la citada STC 202/2014 que «ninguna restricción material se deriva del art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ni del art. 205 del Reglamento de la Asamblea de Madrid para la presentación de este tipo de iniciativas y, por consiguiente, no existe disposición alguna que proscriba, *a limine*, la admisión a trámite de proposiciones no de ley en función de los posibles juicios de valor que contengan» (FJ 5). El Tribunal se reafirma en aquella apreciación para insistir en que el argumento del uso de juicios de valor en la formulación de estas iniciativas como causa para rechazar su admisión por parte de la mesa es inadecuado constitucionalmente, desde la perspectiva del ejercicio del derecho de representación política de las diputadas y los diputados de la Asamblea de Madrid y, en relación con ello, del derecho de los ciudadanos de esta comunidad autónoma a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

(iv) Por otra parte, el Tribunal también pone de manifiesto que el rechazo por parte de la mesa de la Cámara de la admisión de las proposiciones no de ley núm. 141-2024 y 142-2024, con fundamento en que se trata de una reprobación encubierta y de que se refería a un órgano de asistencia y asesoramiento sin funciones ejecutivas, carece también de cualquier fundamento reglamentario para el ejercicio de su estricta y rigurosa función técnica de calificación y admisión de apreciación de los requisitos formales de estas iniciativas establecidos en la normativa parlamentaria autonómica. Ambas consideraciones –que las iniciativas pudieran encubrir una reprobación y que la misma se dirija a un órgano sin funciones ejecutivas– versan sobre aspectos materiales de estas proposiciones no de ley que no están vinculadas con ningún requisito de

admisibilidad previsto en la normativa parlamentaria, que no determina ni limita las materias que pueden ser objeto de este tipo de iniciativas. Por tanto, se trata de aspectos de fondo de estas iniciativas para cuya apreciación no está habilitada la mesa, en tanto que es una decisión política que solo al Pleno o a las comisiones de la Asamblea corresponde, obstaculizando con ello la posibilidad, inherente a toda democracia deliberativa, de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

(v) El Tribunal, en relación con el motivo de rechazo a la admisión de las proposiciones no de ley núm. 146-2024 y 147-2024, en las que se instaba al Gobierno a la adopción de ciertas medidas en relación con el modelo de colaboración pública-privada en materia de sanidad en la Comunidad de Madrid, de que no es un objeto propio de este tipo de iniciativas al referirse a una empresa privada, debe concluir su inadecuación constitucional desde la perspectiva del art. 23 CE. Además de insistir en que se trata de una consideración que no es estrictamente formal sino que está vinculada con el contenido material de estas iniciativas, el Tribunal aprecia que, contrastado con el contenido de estas proposiciones no de ley, se trata de un argumento irrazonable. La mera lectura de las medidas que se pretendían someter a la aprobación de la Cámara evidencia que su núcleo esencial versa sobre la eficiencia del modelo de gestión de la sanidad pública de colaboración público-privada y, por tanto, que su objeto no es una empresa privada o su actividad sino el debatir sobre un concreto modelo de gestión del servicio público sanitario.

c) En definitiva, los acuerdos impugnados, aunque cuentan con una motivación expresa para fundamentar la decisión de la mesa de rechazar la admisión de la iniciativa de los demandantes de amparo respecto de las proposiciones no de ley controvertidas, su motivación no resulta adecuada desde las exigencias del derecho de representación política. Esta motivación, puesta en relación con las previsiones del art. 206.1 RAM, excede de la estricta facultad de control reglado que corresponde a la mesa de la Cámara, por realizar, más allá de la estricta verificación del cumplimiento de los requisitos formales condicionantes para su admisibilidad, un juicio discrecional de fondo sobre la oportunidad de la iniciativa para el que no está facultada, al ser una competencia del Pleno o de las comisiones correspondientes de la Asamblea decidir sobre ella. Además, en la medida en que la decisión ha afectado al núcleo esencial del derecho de representación política de los demandantes, por restringir el cumplimiento de funciones inherentes a su *ius in officium*, el Tribunal concluye que los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid de 22 de marzo de 2024, por los que no se admiten a trámite las proposiciones no de ley núm. 141-2024, 142-2024, 146-2024 y 147-2024, y los acuerdos de 6 de mayo de 2024, por los que se desestiman las reconsideraciones de los anteriores, han vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE); para cuyo restablecimiento es preciso declarar su nulidad y retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al dictado de los acuerdos de 22 de marzo de 2024 para que la mesa de la Asamblea de Madrid adopte otros respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

5. Aplicación de la jurisprudencia constitucional a los acuerdos relativos a la no admisión de las solicitudes de comparecencias.

a) El Tribunal constata, como ha sido más ampliamente desarrollado en los antecedentes, la concurrencia de los siguientes presupuestos fácticos relevantes en

relación con la decisión parlamentaria impugnada de no admitir las solicitudes de comparecencias núm. 695-2024 a 701-2024:

(i) Uno de los diputados del grupo parlamentario demandante de amparo, junto con su portavoz, registraron siete solicitudes de comparecencia del jefe de gabinete de la presidenta de la Comunidad de Madrid ante la Comisión de Justicia, Presidencia y Administración Local de la Asamblea, para que informara sobre determinados aspectos de las conductas desarrolladas en el desempeño de sus funciones.

(ii) La mesa de la Asamblea de Madrid, en sus acuerdos iniciales de no admisión y en los posteriores de desestimación de su reconsideración, motivó la decisión de no admitir estas comparecencias argumentado que (a) su objeto es prospectivo y no estar suficientemente justificado y (b) «aunque hace tiempo sí se aceptaron reprobaciones a partir de la XII legislatura la mesa cambió el criterio y dejaron de aceptarse».

b) La jurisprudencia constitucional expuesta determina que el Tribunal debe declarar que los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid relativos a la no admisión de las solicitudes de comparecencias controvertidas que se acaban de detallar, en atención a la motivación que desarrollan, han vulnerado el derecho a la representación política de los demandantes de amparo por las razones siguientes:

(i) El Tribunal aprecia que, tampoco respecto de la inadmisión de estas comparecencias, es discutido por ninguna de las partes que esta decisión parlamentaria incide en el núcleo esencial de la función representativa de los demandantes, en tanto que se trata de iniciativas previstas reglamentariamente que se configuran como un instrumento de control de la acción de gobierno. Igualmente, el Tribunal comprueba que tampoco es discutido en este procedimiento constitucional que estos acuerdos impugnados contienen una motivación expresa. La controversia queda limitada, por tanto, a determinar si la motivación desarrollada es suficiente y adecuada en atención a la función de calificación y admisión otorgada a la mesa respecto de admisión de las comparecencias citadas.

(ii) El art. 210.1 RAM establece que «las autoridades y funcionarios públicos de la Comunidad de Madrid competentes por razón de la materia comparecerán ante las Comisiones para informar sobre un asunto determinado de su competencia por acuerdo de la Comisión correspondiente, en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 d) de este Reglamento, a iniciativa de un grupo parlamentario o de la quinta parte de los diputados miembros de la Comisión correspondiente, debidamente formalizada por escrito ante la mesa de la Asamblea».

Las SSTC 1/2015, de 19 de enero, y 23/2015, de 16 de febrero, se han pronunciado sobre la interpretación del art. 211.1 RAM, que, al regular la comparecencia de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, establece una regulación semejante a la del art. 210.1 RAM, incidiendo la primera de ellas en que, conforme a su tenor literal, lo procedente por parte de la mesa de la Asamblea, «era dar curso a las solicitudes de comparecencia, remitiéndolas a la mesa de las correspondientes comisiones para que fueran los órganos parlamentarios destinatarios de las mismas los que decidieran, tras el oportuno debate y votación, su formalización o no» (FJ 5); y la STC 23/2015 en que, a la vista de la normativa parlamentaria, «a la mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario le corresponde analizar los requisitos de legitimación, sin que pueda rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite mediante argumentos de índole material, facultad esta que reside en la comisión competente o, de acuerdo con la delegación prevista en el art. 70.2 RAM, en la mesa de la comisión competente».

(iii) En relación con lo anterior, el Tribunal aprecia que ninguno de los argumentos utilizados en los acuerdos impugnados para no admitir las comparecencias está vinculado con el eventual incumplimiento de los requisitos formales establecidos en el art. 211.1 RAM, referidos a la legitimación de la solicitud o que el objeto esté vinculado con un asunto competencia de la autoridad o funcionario público cuya comparecencia se insta. Esa mera circunstancia es más que suficiente para que, atendiendo al carácter

estricta y rigurosamente técnico de las facultades de calificación y admisión de iniciativas por parte de la mesa de una cámara y la limitación con la que cuenta para ejercer esa facultad a verificar la concurrencia de los requisitos establecidos en la normativa parlamentaria de referencia, el Tribunal deba concluir que dichos argumentos carecen del necesario amparo normativo.

A mayor abundamiento, el Tribunal advierte que las decisiones impugnadas utilizan como motivo común para sustentar el acuerdo de no admisión de todas estas peticiones de comparecencias, por un lado, que su objeto es prospectivo y no está suficientemente justificado y, por otro, su carácter reprobatorio. En lo que se refiere a la supuesta insuficiencia justificativa de la petición de comparecencias y su carácter prospectivo, el Tribunal no puede aceptar que se trate de una motivación adecuada en términos constitucionales, contrastado con la formulación y contenido de las diversas solicitudes, una vez verificado que, por un lado, en todas ellas se incluye una referencia expresa a las cuestiones sobre las que se pedía que informara el compareciente –lo que determina la concreción de su objeto– y, por otro, todas ellas se refieren a actuaciones desarrolladas por este en el ejercicio de las funciones del cargo público que ostenta –lo que determina la vinculación de ese objeto con la competencias del compareciente–.

Por otra parte, la mención que se hace al supuesto carácter reprobatorio de las solicitudes de comparecencias pone de manifiesto que versa sobre aspectos materiales de estas peticiones que no están vinculadas con ningún requisito de admisibilidad previsto en la normativa parlamentaria, que no determina ni limita el sentido o las materias que pueden ser objeto de este tipo de iniciativas distintas de que se trata de un «asunto determinado de su competencia». La circunstancia expresada en el acuerdo denegatorio de la reconsideración de que el supuesto límite material del carácter reprobatorio de las peticiones de comparecencias responde a un cambio de criterio de la mesa a partir de la XII legislatura es una afirmación que, en apariencia vinculada con un supuesto uso parlamentario, carece de cualquier tipo de acreditación en los acuerdos impugnados, que no identifica ningún precedente en ese sentido, ni tampoco consta referencia alguna por parte de la Asamblea de Madrid en su escrito de alegaciones al respecto. Al margen de ello, el Tribunal debe incidir de nuevo en que los usos parlamentarios solo son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero no pueden invocarse para restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria, que es lo que se habría pretendido en este caso. De ese modo, los motivos utilizados en los acuerdos impugnados están vinculados con aspectos de fondo de estas iniciativas para cuya apreciación no está habilitada la mesa, en tanto que es una decisión política que solo al Pleno o a las comisiones de la Asamblea corresponde, hurtando con ello la posibilidad, inherente a toda democracia deliberativa, de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria.

c) En definitiva, los acuerdos impugnados, aunque cuentan con una motivación expresa para fundamentar la decisión de la mesa de rechazar la iniciativa de los demandantes de amparo respecto de las solicitudes de comparecencias controvertidas, su motivación no resulta adecuada desde las exigencias del derecho de representación política. Esta motivación, puesta en relación con las previsiones del art. 210.1 RAM, excede de la estricta facultad de control reglado que corresponde a la mesa de la Cámara, por realizar, más allá de la estricta verificación del cumplimiento de los requisitos formales condicionantes para su admisibilidad, un juicio discrecional de fondo sobre la oportunidad de la iniciativa para el que no está facultada, al ser una competencia del Pleno o de las comisiones correspondientes de la Asamblea decidir sobre ella. Además, en la medida en que la decisión ha afectado al núcleo esencial de derecho de representación política de los demandantes, por restringir el cumplimiento de funciones inherentes a su *ius in officium*, el Tribunal concluye que los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid de 22 de marzo de 2024, por los que no se admiten a trámite las peticiones de comparecencias núm. 695 a 701-2024, y los acuerdos de 6 de

mayo de 2024, por los que se desestiman las reconsideraciones de los anteriores, han vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE); para cuyo restablecimiento es preciso declarar su nulidad y retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al dictado de los acuerdos de 22 de marzo de 2024 para que la mesa de la Asamblea de Madrid adopte otros respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid y sus diputadas y diputados doña Manuela Bergerot Uncal, doña María Acín Carrera, doña Loreto Arenillas Gómez, doña Beatriz Borrás Vergel, doña Marta Carmona Osorio, doña Carla Delgado Gómez, don Emilio Delgado Orgaz, doña María Luisa Escalante Miragaya, don Diego Figuera Álvarez, don Pablo Gómez Perpinyá, doña Jimena González Gómez, don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito, doña Marta Lozano Sabroso, don Hugo Martínez Abarca, don Jorge Moruno Danzi, don Alberto Oliver Gómez de la Vega, don Pablo José Padilla Estrada, doña Diana Carol Paredes Choquehuanca, doña María Pastor Valdés, doña Alodia Pérez Muñoz, doña Esther Rodríguez Moreno, don Antonio Sánchez Domínguez, doña Jazmín Beirak Ulanosky, don Alejandro Sánchez Pérez, doña Emilia Sánchez-Pantoja Belenguer, doña Alicia Torija López y don Juan Ignacio Varela-Portas Orduña y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los siguientes acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid: (i) Los acuerdos de 1 de marzo de 2024, por el que no se admite a trámite la solicitud núm. RGEF 6519-2024 de creación de una comisión de investigación, y de 5 de abril de 2024, por el que se desestima la reconsideración del anterior; y (ii) Los acuerdos de 22 de marzo de 2024, por los que se inadmiten a trámite las proposiciones no de ley núm. 141-2024, 142-2024, 146-2024 y 147-2024, y las solicitudes de comparecencias núm. 695-2024 a 701-2024; y de 6 de mayo de 2024, por los que se desestiman las peticiones de reconsideración de los anteriores.

3.º Retrotraer las actuaciones hasta el momento inmediatamente anterior al del dictado de los acuerdos de 1 y 22 de marzo de 2024 anulados para que la mesa de la Asamblea de Madrid dicte nuevos acuerdos que sean respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

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

Dada en Madrid, a catorce de enero 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 formula el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho a la sentencia dictada en el recurso de amparo avocado por el Pleno núm. 5441-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulo el presente voto particular por discrepar del fundamento jurídico 3 y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de amparo avocado por el Pleno núm. 5441-2024, que ha conducido en concreto a la estimación de la demanda frente a los acuerdos de la mesa de la Asamblea de Madrid por los que se denegaba la admisión de la solicitud formulada por los diputados recurrentes para la creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación celebrados a raíz de la incidencia y expansión de la covid-19 en la Comunidad de Madrid, ordenando la sentencia el dictado por la mesa de nuevos acuerdos que sean respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

1. La razón de mi discrepancia no radica en la invocación por el fundamento jurídico 3 de la sentencia, como doctrina aplicable para resolver la queja planteada, de la enunciada en la STC 88/2012, de 7 de mayo, donde declaramos entonces que la solicitud de creación de comisiones de investigación por los grupos parlamentarios, respecto de «asuntos de interés público» (art. 76.1 CE, art. 75 RAM), forma parte del *ius in officium* de los diputados recurrentes (contenido esencial del derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio del cargo público del art. 23.2 CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, art. 23.1 CE). Tampoco nada tengo que objetar al resumen de doctrina constitucional general que se hace en el fundamento jurídico 2 de la sentencia, acerca del canon de control constitucional respecto de la función de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias por los órganos competentes de las Cámaras, y la exigencia a estos de ofrecer siempre una motivación expresa, suficiente y adecuada, cuando se trate de una decisión restrictiva de aquel *ius in officium*.

La aplicación de una y otra doctrina no conducía en este caso, sin embargo, a la estimación de la demanda de amparo tal y como ha apreciado erróneamente la sentencia de la que se discrepa, sino antes bien a su desestimación, al haber dado los actos impugnados razones suficientes para rechazar la solicitud de creación de la mencionada comisión de investigación, sin lesionar con ello ningún derecho fundamental de los recurrentes.

2. Como se relata en el antecedente 2 a) de la sentencia, la solicitud de creación de la mencionada comisión de investigación tenía por objeto «analizar los procesos de contratación» celebrados por la Comunidad de Madrid durante la «incidencia y expansión de la covid-19», y como justificación (exposición de motivos) para ello, el examinar esos procesos de contratación para garantizar que la flexibilidad en la agilización de los contratos «para salvar vidas no fuera aprovechada para sortear las exigencias inherentes a la contratación pública», así como para «realizar mejoras en la normativa que regula la tramitación urgente, localizando trabas si las hubo, o detectando puntos fuertes» de esa normativa, de cara a mejorar «futuras actuaciones» en «situaciones de emergencia análoga». Añadiendo que esa actividad contractual «se tradujo en la formalización de más de 5000 contratos por el procedimiento de emergencia», sin ninguna otra concreción.

El acuerdo inicial de la mesa que denegó la solicitud (1 de marzo de 2024), adujo como motivo el «no haber hecho ni fundamento que justifique su creación»; mientras que el posterior acuerdo de 5 de abril de 2024 que desestimó el recurso de reconsideración promovido contra el anterior acuerdo, confirmó la negativa a la creación de la comisión por tres motivos: (i) porque «el objeto de la Comisión viene referido a cuestiones que no justifican su creación, sino al uso de iniciativas ordinarias de control y vigilancia de las contrataciones, además de ser prospectivo e inconcreto»; (ii) porque «es práctica parlamentaria en la Asamblea de Madrid que no se cuestione al Gobierno por responsabilidades contraídas por gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras

legislaturas»; (iii) porque no existiría un asunto público dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid «al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal».

De los tres motivos que defiende la mesa, el tercero es ciertamente insostenible: las implicaciones que puedan suscitarse en procesos de contratación por órganos del Estado y su control (en sede parlamentaria o judicial) resultan ajenas a la comisión aquí solicitada. Sí son consistente y suficientes, en cambio, los otros motivos afirmados para denegar esta concreta comisión de investigación.

3. Hay que partir de que la norma aplicada, art. 75 RAM, contempla como presupuestos para la creación de las comisiones de investigación en la Asamblea de Madrid, que (i) se trate de un «asunto», (ii) que tenga «interés público» y (iii) se refiera a «competencias de la Comunidad de Madrid». Los enuncia en ese orden y de manera excluyente, de modo que si faltase el primero los otros dos ya serían irrelevantes, y lo mismo con el segundo y el tercero.

Respecto del primer requisito, esto es, que exista un «asunto» concerniente a un hecho o varios hechos ya acontecidos, ha de entenderse en lógica que se trata de hechos determinados, porque solo así puede saberse qué hay que investigar y para qué. Cuando la doctrina constitucional señala que las comisiones de investigación tienen por fin el establecimiento de la responsabilidad política –que no administrativa ni penal– «de los hechos objeto de la investigación» [por todas, STC 77/2023, de 20 de junio, FJ 3 A), y las anteriores que allí se citan], presupone que esos hechos han de ser identificados *ab initio*.

Lo contrario conduciría a la apertura de una investigación con fines prospectivos, que, so pretexto de revisar una multitud de procedimientos, busca mantener abierta la comisión *sine die* en la eventualidad de que se encuentre «algo» que reprochar al gobierno de turno, si es que aparece. Bajo esa perspectiva, se podrían crear a diario incontables comisiones de investigación en todos los parlamentos para verificar uno a uno los distintos procedimientos de cada administración gobernante, sin ninguna justificación previa cierta para ello.

Que en este caso la investigación era sin duda prospectiva se evidencia por dos datos, uno negativo y otro positivo, que ofrece la justificación dada por el grupo parlamentario proponente de la comisión en cuestión: no se alega ninguna irregularidad detectada en uno o más concretos procedimientos de contratación para equipos y suministros durante la aparición y expansión de la covid-19, suscritos por la Comunidad de Madrid, de los que pudiera inferirse una eventual responsabilidad del Gobierno de la Comunidad que, en esa misma medida, conviniera establecer –o disipar– con la actividad de esa comisión de investigación. Pero además se anticipa que la comisión tendría que revisar 5000 contratos que se habrían suscrito en este ámbito, sin ningún criterio de selección.

La STC 88/2012, FJ 5, ya advirtió sobre la posibilidad de que se pueda hacer un uso abusivo de las comisiones de investigación, si bien, para el supuesto entonces enjuiciado que se refería a posibles irregularidades en un concreto contrato de concesión de obra pública, entendía suficiente garantía para conjurar la posibilidad de un uso abusivo, la exigencia de una minoría cualificada para poder pedir la creación de la comisión de investigación en la Asamblea de Madrid, ex art. 75 RAM.

No resulta suficiente ese valladar, sin embargo, cuando lo que se pide es la creación de una investigación claramente prospectiva, como es ahora el caso. En definitiva, no se cumplía con el presupuesto establecido reglamentariamente de que a través de la creación de la comisión de investigación se investigaran hechos determinados, de los que predicar su interés público, no bastando con que se refieren a actuaciones administrativas de la Comunidad de Madrid.

4. Ateniéndonos a los vagos términos en los que se justifica por los recurrentes de amparo la creación de la mentada comisión de investigación, además, su objeto ya estaría suficientemente cubierto con la actividad de la «Comisión de Vigilancia de las Contrataciones», que es una comisión permanente no legislativa prevista en el art. 72.2

b) RAM, la cual despliega su control sobre la actividad contractual de la administración pública de la Comunidad de Madrid, sin limitación por razón de la materia.

A la fecha de presentación de la iniciativa de los recurrentes, y todavía hoy, el objeto de la comisión del art. 72.2 b) RAM abarca «la competencia de control de la labor del Gobierno en relación con el análisis y verificación jurídica de los expedientes contractuales en cuanto a la selección del contratista y la adjudicación del contrato, de conformidad con la legislación vigente en materia de contratación del sector público. Será competente, asimismo, para analizar, en su caso, la memoria anual de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Las Comisiones sectoriales serán competentes, por razón de la materia, para conocer de las restantes cuestiones relativas a los expedientes contractuales» (acuerdo de la mesa de la Asamblea de 5 de abril de 2024, publicado en el «Boletín de la Asamblea de Madrid» núm. 46 de 11 de abril de 2024, que ratificó para la XIII legislatura los acuerdos adoptados en legislaturas anteriores con relación al objeto de dicha comisión).

La sentencia del Pleno rechaza que la comisión del art. 72.2 b) RAM pudiera ocuparse del objeto prospectivo de los recurrentes, «en atención a la muy distinta naturaleza, en todo orden de consideraciones, que tiene la labor a desarrollar» por esta, respecto de la «singularidad» de la establecida en el art. 75 RAM, lo que sin embargo no es una respuesta idónea porque el problema no es que se trate de comisiones distintas – algo obvio –, sino que aquello que se pide controlar a través de la comisión de investigación, ya puede hacerse a través de la comisión permanente especializada en el ámbito de la contratación administrativa. Por eso mismo resulta irrelevante que ambas tengan su propio «régimen de constitución y funcionamiento» o la diferencia resulte del «régimen legal de su incomparecencia o de faltar a la verdad en el testimonio que se preste ante ellas», como afirma la sentencia de la que discrepo.

No existe, como parte integrante del *ius in officium* del art. 23.2 CE, el derecho de un parlamentario a que se dupliquen recursos humanos y materiales de la Cámara para una tarea, aquí además prospectiva, que ya puede cumplir un órgano establecido.

5. Finalmente, no puedo estar de acuerdo con el otorgamiento del amparo en el concreto pronunciamiento del que se habla, aduciendo la sentencia que la Asamblea de la Comunidad de Madrid no ha acreditado la existencia de precedentes en los que se hubiere denegado la creación de comisiones de investigación por referirse a hechos de una pasada legislatura y gobierno, sin ningún contexto. Se omite en este punto por la sentencia una información relevante, y es que de los tres precedentes que aparecen en la documentación aportada en el proceso de amparo por el letrado de la Asamblea de Madrid, dos de ellos fueron solicitudes presentadas en el año 2022 por los grupos parlamentarios de Más Madrid (los aquí recurrentes), Socialista, y Unidas Podemos, para que se creara la misma comisión de investigación.

En el primero de esos intentos, dichos grupos definieron como objeto de la comisión referida el investigar «posibles irregularidades en los contratos» celebrados mediante la tramitación del procedimiento de urgencia por el covid-19 de la Comunidad de Madrid. La iniciativa fue inadmitida por la mesa de la Asamblea en la sesión de 21 de febrero de 2022 (RGEF 4895-2022), al utilizar un juicio de valor con la expresión «posibles irregularidades» y tener finalidad prospectiva.

En el segundo intento, los mismos grupos presentaron de nuevo la solicitud a la semana siguiente, solo que suprimiendo la frase censurada por la mesa, teniendo ahora por objeto la comisión «analizar los procesos de contratación celebrados mediante la tramitación de emergencia y relacionados con la covid-19 en la Comunidad de Madrid».

La iniciativa fue inadmitida por la mesa en la sesión de 28 de febrero de 2022 (RGEF 6300-2022), «por venir su objeto referido a cuestiones que no justifican la creación de una comisión de investigación sino al uso de iniciativas ordinarias de control y vigilancia de las contrataciones, además de que no se pueden investigar los procedimientos contractuales y la eficacia de la normativa de los contratos al no ser competencia de la Comunidad de Madrid». Salíó ya a colación como causa para la

creación de dicha comisión, como puede verse, la duplicidad con la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones del art. 72.2 b) RAM, aunque sin nombrarla.

No consta que los aquí recurrentes impugnaran entonces ante este Tribunal Constitucional la denegación de dicha solicitud de creación de la comisión de investigación por las contrataciones de la covid 19.

Sin embargo, han aprovechado el cambio de legislatura para volver a presentar lo mismo, por tercera vez, incurriendo así en un uso abusivo de su derecho del art. 23.2 CE, pues ninguna noticia nueva se revela por los proponentes de la comisión de investigación para justificar ahora su creación.

Este contexto de circunstancias debió ser ponderado por la sentencia, y no dar el amparo, en definitiva, frente a una iniciativa meramente prospectiva, funcionalmente innecesaria, y que rehabilita indebidamente la oportunidad para impugnar ante esta jurisdicción constitucional de amparo una decisión de la mesa de la Asamblea que quedó firme para los recurrentes, en una anterior legislatura.

Y en tal sentido emito mi voto particular.

Madrid, a catorce de enero de dos mil veintiséis.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla a la sentencia dictada por el Pleno en el recurso de amparo núm. 5441-2024

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto al parecer mayoritario del Pleno, formulo el presente voto particular para expresar mi discrepancia con la fundamentación y fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de amparo, el cual a mi juicio no debió ser estimado en su integridad.

La sentencia de la que discrepo estima en su integridad el recurso de amparo interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid contra determinados acuerdos de la mesa de dicha Cámara; unos inadmiten a trámite una solicitud de dicho grupo de creación de una comisión de investigación, y otros inadmiten a trámite proposiciones no de ley y solicitudes de comparecencias, presentadas por el mismo grupo parlamentario. Declara la sentencia que la mesa de la Asamblea de Madrid ha vulnerado el derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes y, en consecuencia, anula los acuerdos impugnados y ordena retrotraer las actuaciones para que la mesa dicte nuevos acuerdos que sean respetuosos con los derechos fundamentales vulnerados.

A mi juicio, por las razones expuestas durante la deliberación y que seguidamente paso a relatar, este tribunal debió apreciar, en primer lugar, que los recurrentes han acumulado indebidamente en la misma demanda recursos de amparo contra actos distintos y, en consecuencia, debió ordenar su desacumulación y proceder seguidamente a resolverlos por separado. Esa resolución separada debería conducir a la desestimación, cuanto menos, del recurso de amparo interpuesto contra el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid de 1 de marzo de 2024 por el que se no se admite a trámite la solicitud núm. RGEP 6519-2024 de creación de una comisión de investigación (así como del acuerdo de la mesa de 5 de abril de 2024, por el que se desestima la petición de reconsideración del anterior).

1. La indebida acumulación de amparos parlamentarios. Necesidad de matizar la doctrina al respecto de este tribunal.

No desconoce quien este voto suscribe, como es natural, la generosa doctrina sentada por este tribunal, en respuesta a las objeciones procesales planteadas al efecto por los letrados representantes de las cámaras legislativas en amparos parlamentarios,

sobre la posibilidad de impugnar en un mismo recurso de amparo distintos acuerdos de inadmisión de iniciativas, incluso si estas son de diferente naturaleza.

En efecto, este tribunal, rechazando tales objeciones procesales, ha venido entendiendo que ningún problema constitucional se deriva de la acumulación en una misma demanda de amparo de varias denuncias relativas a la vulneración de los derechos recogidos en el art. 23 CE en la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias (aunque no tengan la misma naturaleza, como es el caso), siempre que, con respecto a cada uno de los actos impugnados, se observen los requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental de todo el recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 2, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 2, entre otras).

Que esa doctrina constitucional se haya reiterado en términos tan rotundos es lo que seguramente explica que los representantes de las cámaras legislativas hayan dejado de objetar en los amparos parlamentarios la acumulación en una misma demanda de impugnaciones de distintos acuerdos sobre inadmisión de iniciativas, incluso de diferente naturaleza, como sucede precisamente en el presente caso, en el que se recurren actos de inadmisión a trámite de determinadas iniciativas de naturaleza distinta presentadas por el grupo parlamentario recurrente en amparo (solicitud de creación de una comisión de investigación, proposiciones no de ley y solicitudes de comparecencias), como se ha visto. Son iniciativas de naturaleza disímil y no es procesalmente canónico, por utilizar un adjetivo hoy tan repetido, que el recurrente decida, su integración en un único recurso de amparo, por más que la respuesta de órgano de gobierno a cada tipo de iniciativa sea de inadmisión, aun cuando por razones y con base normativa distinta y en momentos también distintos.

Ahora bien, que el letrado de la Asamblea de Madrid no haya opuesto en sus alegaciones objeción alguna a la impugnación en la misma demanda de amparo de los distintos acuerdos de referencia (sin duda por la razón indicada) no era óbice para que este tribunal, de oficio, hubiera acordado la desacumulación de recursos y proceder seguidamente a su resolución por separado.

Entiendo que lo ortodoxo procesalmente es que, si se pretende recurrir en amparo contra actos diversos de un órgano parlamentario, y máxime si estos se refieren a iniciativas de distinta naturaleza, es impugnar separadamente tales actos, en distintas demandas de amparo, sin perjuicio de que este tribunal pueda decretar, en su caso, de oficio o a instancia de parte, la acumulación de los recursos que sean admitidos a trámite (art. 83 LOTC). Ciertamente, ex art. 83 LOTC el Tribunal puede proceder a la acumulación de procesos con objetos conexos cuando se justifique la unidad de tramitación y decisión, pero es el Tribunal el que adopta tal decisión y no el recurrente por su sola voluntad. En consecuencia, considero que la referida doctrina constitucional debería ser corregida en el sentido apuntado, y que el Tribunal ha desaprovechado esta ocasión para acometer esa rectificación.

2. La inadmisión de la solicitud de creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación realizados por la Comunidad de Madrid relacionados con la covid-19 no lesiona el derecho garantizado por el art. 23 CE.

La sentencia aprecia, en su fundamento jurídico 3, que el acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid que inadmite la solicitud de creación de una comisión de investigación para analizar los procesos de contratación realizados por la Comunidad de Madrid mediante tramitación de emergencia para hacer frente a la covid-19, así como el acuerdo que desestima la reconsideración, vulneran el derecho de participación política de los recurrentes, porque contravienen el art. 75.1 RAM, ya que exceden de la función de control que la mesa tiene asignada y se basan un juicio de oportunidad para el que no está facultada, afectando el núcleo esencial de la función representativa. Para llegar a esta

conclusión, la sentencia invoca el precedente de la STC 88/2012, de 7 de mayo, que declaró la existencia de lesión del derecho al ejercicio del cargo parlamentario en un supuesto de inadmisión de solicitud de creación de una comisión de investigación en la Asamblea de Madrid, por contravención de las previsiones del Reglamento de la Cámara.

Discrepo de esta apreciación de la sentencia. Para empezar, es de advertir que la doctrina sentada en la STC 88/2012 no resulta trasladable sin más al presente caso, por la sencilla razón de que la normativa aplicable en aquel momento respecto de la creación de comisiones de investigación en la Asamblea de Madrid difiere de la vigente y aplicada en el caso que ahora nos ocupa. En efecto, en el supuesto enjuiciado por este tribunal en la STC 88/2012, «[l]a mesa, a propuesta de dos quintas partes de los miembros de la Asamblea, acordará la creación de la comisión de investigación sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid» (art. 75.1 RAM en la versión entonces aplicable), esto es, la mesa venía obligada a acordar la creación de la comisión de investigación si concurrían en la solicitud tales requisitos. O dicho en términos de la STC 88/2012, FJ 5, la mesa solo podía rechazar la creación de una comisión de investigación si la iniciativa no cumplía manifiestamente los requisitos exigidos por el art. 75.1 RAM de orden formal (que no hubiera sido solicitada al menos por dos quintas partes de los diputados) o sustantivos, es decir, que no recayera sobre asuntos de interés público dentro del ámbito de la Comunidad de Madrid, entendidos estos como «asuntos que incidan en cuestiones de interés general y que sobre los mismos tenga competencias la Comunidad de Madrid, con independencia de la valoración que puedan merecer los hechos que pretenden ser investigados».

Ahora bien, según la vigente redacción del art. 75.1 RAM, aplicable en el momento en que se adoptaron los acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo, la mesa de la Asamblea acordará la creación de la comisión de investigación (a propuesta de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara), sobre cualquier asunto de interés público dentro del ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid, siempre y cuando no haya oposición de algún grupo parlamentario, pues en este caso compete al Pleno decidir (en la primera sesión que celebre, tras un debate de totalidad, rechazándose la creación de la comisión si se opone la mayoría de los miembros de la Cámara).

Por otra parte, resulta improcedente apelar a la STC 88/2012, como hace la sentencia de la que discrepo, para rechazar el motivo de inadmisión esgrimido por la mesa referido a la práctica parlamentaria de rechazo a la creación de comisiones de investigación relativas a gobiernos anteriores, dado que la STC 88/2012 no entró a examinar ese argumento, utilizado también entonces por el acuerdo impugnado.

Sin perjuicio de lo expuesto, considero que las razones en las que la mesa de la Asamblea de Madrid fundamentó su inadmisión de la solicitud de creación de una comisión de investigación en el caso que nos ocupa se ajustan a las previsiones del Reglamento de la Cámara y, en consecuencia, no vulneran el derecho de participación política de los recurrentes (art. 23.2 CE), por lo que su recurso de amparo en este punto debió ser desestimado.

Conviene recordar que el principio de autonomía parlamentaria (reconocido por el art. 72.1 CE y, en lo que se refiere a la Asamblea de Madrid, por el art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) «se extiende, entre otras esferas de actuación, a la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, el reglamento parlamentario, así como sus normas interpretativas y acuerdos de los órganos de las cámaras» y comporta «el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna» (por todas, STC 120/2025, de 26 de mayo, FJ 2). Y en tal sentido no se debe olvidar «el papel interpretativo y complementario en la aplicación del Derecho escrito que desempeñan las prácticas o usos parlamentarios en la precisión del sentido y alcance de alguna de sus normas, incluidas las que regulan el ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, aun con el límite inmediato de la propia normativa parlamentaria, cuyo contenido no pueden contravenir» (STC 120/2025, FJ 2, entre otras).

A su vez, conviene tener presente que, por exigencia elemental del principio de autonomía parlamentaria, el alcance del control que el Tribunal Constitucional puede ejercer sobre los actos parlamentarios, conforme al art. 42 LOTC, es un control de carácter negativo, «pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios» (por todas, STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3), como la sentencia que nos ocupa no deja de reconocer (FJ 2).

Pues bien, en el presente caso la mesa de la Asamblea de Madrid fundamentó su decisión de inadmitir la controvertida solicitud de creación de una comisión de investigación en un abanico de motivos que encuentran soporte normativo en lo dispuesto en el vigente art. 75.1 RAM y se acomodan perfectamente al margen de interpretación suficiente de esa reglamentación interna de la Cámara que a dicho órgano le corresponde conforme al principio de autonomía parlamentaria, que este tribunal debe respetar.

En efecto, la mesa inadmitió la solicitud de los diputados recurrentes por: (i) no haber hecho ni fundamento que justifique su creación; (ii) tratarse de una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones; (iii) ser su objeto prospectivo e inconcreto; (iv) ser una práctica parlamentaria en la Asamblea de Madrid la de no cuestionar al Gobierno por responsabilidades contraídas por Gobiernos anteriores, por los hechos relativos a otras legislaturas, al quedar fuera de los límites materiales del art. 75 RAM; y (v) no ser el objeto de la comisión pretendida de interés público dentro del ámbito de competencias de la Comunidad de Madrid, «al estar el llamado caso Ábalos referido a la contratación estatal».

A mi entender, ese conjunto de razones que se contienen en los acuerdos impugnados en amparo no solo demuestra que esos acuerdos cuentan con una motivación expresa para fundamentar la decisión de la mesa de rechazar la admisión de la iniciativa de los demandantes de amparo de crear la comisión de investigación en cuestión (como se reconoce en la sentencia), sino también que esa motivación resulta adecuada a las exigencias del derecho de representación política, pues no excede de las facultades que corresponden a la mesa de la Asamblea de Madrid conforme a las previsiones del art. 75.1 RAM. Se trata, en suma, de una motivación suficiente y adecuada en atención a la función de calificación y admisión otorgada a la mesa respecto de la iniciativa de creación de una comisión de investigación en la normativa de la Cámara, por lo que no vulnera el derecho de representación política de los diputados recurrentes en amparo.

En particular, me parece inobjetable desde las exigencias del derecho garantizado por el art. 23 CE el motivo de inadmisión de la solicitud de creación de la comisión de investigación controvertida referido a que se trata de una iniciativa ordinaria de control y vigilancia de las contrataciones. Con ello, la mesa está poniendo de manifiesto la circunstancia de que en la Asamblea de Madrid ya hay constituida, conforme a lo previsto en el art. 72.2 b) RAM, una comisión permanente no legislativa de vigilancia de las contrataciones, que ejerce «la competencia de control de la labor del Gobierno en relación con el análisis y verificación jurídica de los expedientes contractuales en cuanto a la selección del contratista y la adjudicación del contrato, de conformidad con la legislación vigente en materia de contratación del sector público. Será competente, asimismo, para analizar, en su caso, la memoria anual de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa» (acuerdo de 11 de octubre de 2021, de la mesa de la Asamblea, por el que se efectúa delimitación competencial de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones con las comisiones sectoriales competentes por razón de la materia).

De suerte que la legitimidad constitucional de esta causa de inadmisión, referida a la existencia de una comisión permanente no legislativa sobre vigilancia de las contrataciones, descansa, en suma, en la necesidad de realizar una delimitación competencial y evitar así la reduplicación de órganos en la Cámara, que va en detrimento del adecuado control parlamentario de la acción de gobierno, debiendo tenerse en cuenta que desde el referido acuerdo de 11 de octubre de 2021, en la

Asamblea de Madrid siempre se han remitido las cuestiones sobre la contratación relacionada con la covid-19 a la referida Comisión de Vigilancia de las Contrataciones. La reduplicación organizativa no facilita un más eficaz control de la acción gubernamental sino que, muy al contrario, lo dificulta de entrada, por la misma dificultad de atribuir el conocimiento de las iniciativas a una u otra Comisión. El elemento diferenciador que menciona la sentencia (la singularidad penal de las comisiones de investigación, por la posibilidad de incurrir en el delito del art. 502 del Código penal quienes no comparezcan o quienes falten a la verdad en el testimonio que presten ante ellas) no me parece razón suficiente ni convincente para duplicar comisiones para el control de actuaciones gubernativas que tienen un objeto coincidente.

Entiendo por ello, en definitiva, que el rechazo de la mesa a la creación de la comisión no permanente de investigación que solicitaban los recurrentes por existir ya una comisión permanente no legislativa en la Asamblea cuyo objeto es vigilar la contratación pública en la Comunidad de Madrid (un objeto que engloba el alcance del control pretendido con la comisión que los recurrentes pretendían que se creara), encaja plenamente en las facultades de calificación y admisión que a dicho órgano parlamentario le confiere el art. 75.1 RAM, conforme al margen de interpretación de esa normativa, en aras al principio de autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE y art. 12 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), que este tribunal debe respetar en su control jurisdiccional ex art. 42 LOTC, como he dicho y, por cierto, como tan repetidamente este tribunal ha recordado en una constante doctrina de la que en este caso concreto se ha desatendido.

Madrid, a quince de enero de dos mil veintiséis.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Firmado y rubricado.