SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24791 *Sala Primera. Sentencia 68/2026, de 19 de octubre de 2026. Recurso de amparo 29-2021. Promovido por el Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie en la Asamblea de Madrid y los siete diputados que lo integran, en relación con la decisión de aprobación por el presidente de la Cámara, en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020, del proyecto de Ley 1/2020 por el que se modificaba la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: STC 51/2026 [resolución fundada en una inadecuada interpretación de la legalidad parlamentaria que privó a los diputados de su derecho de enmienda (STC 22/2026)]. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2026:68

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don Juan Carlos Campo Moreno y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 29-2021, promovido por el Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie en la Asamblea de Madrid, y por los siete.diputados de dicho grupo, contra la decisión de aprobación por el presidente de la Cámara, en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020, del proyecto de Ley 1/2020 por el que se modificaba la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. Han intervenido la Asamblea de Madrid y el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 4 de enero de 2021, la procuradora de los tribunales doña Paloma Briones Torralba, actuando en nombre y representación del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie en la Asamblea de Madrid, el cual interviene representado por su portavoz en la Cámara, doña Isabel Serra Sánchez, y de los diputados de dicho grupo parlamentario, que actúan en defensa de su propio derecho, la mencionada doña Isabel Serra Sánchez, así como doña Soledad Sánchez Maroto, don Jacinto Morano González, don Francisco Javier Cañada Martín, doña Vanessa Lillo Gómez, doña Carolina Alonso Alonso y doña Paloma García Villa, todos ellos bajo la defensa del letrado don Jacinto Morano González, interpuso demanda de amparo contra la resolución arriba mencionada.

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

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

a) El día 11 de abril de 2020, la mesa de la Asamblea de Madrid, oída la junta de portavoces, celebró sesión telemática en la que adoptó el siguiente acuerdo:

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

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

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

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

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

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

Sexto.–Las comisiones de la Cámara reanudarán su actividad gradualmente, para tramitar comparecencias, de forma acumulada y preferentemente de forma telemática, una por sesión, conforme a los medios que ponga a la disposición de sus miembros la secretaría general.

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

Los grupos parlamentarios podrán presentar preguntas concretas al Gobierno referidas al objeto de la comparecencia.

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

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

En su aplicación, el 20 de abril de 2020 la mesa acordó la reanudación de la actividad parlamentaria sobre los asuntos vinculados al covid-19 (acuerdos publicados en el BOAM núm. 47, de 23 de abril de 2020); y en los meses siguientes adoptó asimismo diversos acuerdos prorrogando en los mismos términos aquel de 11 de abril de 2020, siempre tras oír a la junta de portavoces: así, los de 27 de abril de 2020 (BOAM núm. 48, de 30 de abril de 2020); de 9 de mayo de 2020 (BOAM núm. 50, de 9 de mayo de 2020); de 23 de mayo de 2020 (BOAM núm. 53, de 23 de mayo de 2020), y de 7 de junio de 2020, que lo prorrogaba hasta el día 21 de junio de 2020 (BOAM núm. 56, de 8 de junio de 2020).

b) Conforme se transcribe en el acta 38/20 de la mesa de la Asamblea de Madrid sobre la sesión celebrada el 9 de junio de 2020, el presidente de la Cámara intervino para expresar que «considerando la prórroga del estado de alarma acordada por este órgano rector en su reunión de 7 de junio, y oída la junta de portavoces, plantea a la mesa la oportunidad de adoptar distintas medidas en orden a incrementar la actividad

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

parlamentaria de la Asamblea, ponderando que la Comunidad de Madrid ha pasado a la fase 2 del proceso de desescalada desde el día 8 de junio, todo ello con las debidas cautelas.»

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

«Primero.–Respecto de las reuniones del Pleno de la Asamblea.

[…]

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

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

Los miembros de la mesa y los consejeros que ostenten la condición de diputados asistentes a la sesión computarán en la proporción correspondiente al grupo parlamentario al que pertenezcan.»

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

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

d) El 7 de septiembre de 2020, en el expediente: PL-1/20, referido al proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad el 29 de julio de 2020, la mesa de la Asamblea aprobó, según consta en el acta 49/20 levantada al efecto, «calificar y admitir a trámite dicho proyecto de ley y su traslado a la junta de portavoces a los efectos previstos en el artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea, ordenando su publicación en el “Boletín Oficial de la Asamblea”. Con el voto en contra de los Ilmos. Sres. vicepresidente segundo [del Grupo Parlamentario Socialista] y vicepresidente tercero [del Grupo Parlamentario Vox]». El acuerdo se publicó en el BOAM núm. 77, de 10 de septiembre de 2020.

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

«El Excmo. Sr. presidente, presupuestas las medidas acordadas por la autoridad competente en relación para disminuir los casos de covid-19, informa a la mesa de que se continuará con una dinámica presencial similar a la seguida hasta la fecha, de tal modo que, por el momento, los plenos se seguirán celebrando con un número limitado de setenta diputados […].»

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

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

g) El 25 de septiembre de 2020, el portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid presentó un escrito por el que «solicita la reconsideración del acuerdo adoptado por la mesa [el 7 de septiembre de 2020] por el que se declara la tramitación por lectura única del acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de julio de [2020], por el que se aprueba el proyecto de ley por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística», al haber sido aprobado por la junta de portavoces el día anterior a la presentación de este escrito (el 22 de septiembre de 2020).

Se alega en apoyo de dicha solicitud que la tramitación de un proyecto o proposición de ley por el método de lectura única, previsto en el art. 167 del Reglamento de la Asamblea (en adelante, RAM), supone una limitación del derecho de los diputados a realizar enmiendas sobre el texto presentado; derecho que conforme a la doctrina constitucional (se cita la STC 119/2011, de 5 de julio) forma parte del núcleo del *ius in officium* de los diputados. Por ello, el uso de esa vía solo se justifica en supuestos tasados que aquí sin embargo no concurren: bien supuestos que impliquen la simplicidad de la norma, bien que la propuesta suscite consenso entre los grupos parlamentarios. Se solicitó además la suspensión de la tramitación del proyecto de ley, hasta la resolución del recurso, *ex* art. 49.2 RAM.

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

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

i) Consta en el acta núm. 28/20 de la reunión de la junta de portavoces de la Asamblea celebrada el 29 de septiembre de 2020, que esta adoptó el acuerdo de incluir en la sesión plenaria del día 1 de octubre de 2020, prevista para las 10:00 horas, los siguientes puntos: «2.1 Propuesta de la mesa de la Asamblea, de acuerdo con la junta de portavoces, al Pleno de la Cámara, en virtud de lo dispuesto en el artículo 167.1 del Reglamento de la Asamblea, de tramitación en lectura única del proyecto de ley PL-1/20 RGEP. 17340 – RGEP. 17366/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. – 2.2 En su caso, tramitación directa y en lectura única del proyecto de ley PL-1/20 RGEP. 17340 – RGEP. 17366/20, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística».

En la misma sesión, según se refleja en el acta correspondiente, el portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid manifestó su oposición a la tramitación en lectura única del indicado proyecto de ley, dejando constancia «de que su Grupo presentó un escrito el pasado viernes, respecto del cual se le ha trasladado que no ha sido admitido como

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

solicitud de reconsideración por parte de la mesa de la Cámara, y funda su solicitud de posposición de la sustanciación de dicho proyecto de ley en el hecho de que entiende que se debe garantizar la participación de todos los diputados, para que puedan votar en el Pleno en el que se debata dicha iniciativa legislativa, por su trascendencia».

El presidente de la Asamblea intervino entonces para recordar que dicho proyecto de ley está incluido en el orden del día de la «próxima sesión plenaria», que «parece difícil» articular a tiempo un sistema de voto telemático y que en cualquier caso «solo cabría la posposición si el Gobierno accediera a lo solicitado». Consta que el viceconsejero de Presidencia y Transformación Digital manifestó que el Consejo de Gobierno «quiere que siga adelante la tramitación de la iniciativa, sustanciándose en el próximo Pleno», y que a continuación el segundo portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y la portavoz del Grupo Parlamentario Vox, solicitaron también posponer ese punto del orden del día a una ulterior sesión, para que todos los diputados pudieran ejercer su derecho de voto. El portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos señaló por su parte que, si bien lo deseable sería la votación de todos los diputados, habían de ponderarse «las actuales circunstancias en orden a evitar riesgos para la salud», y que existía un «acuerdo político al respecto, que debe respetarse, como se ha respetado hasta la fecha». El portavoz del Grupo Parlamentario Popular precisó que todas las iniciativas «gozan de legitimidad y garantías políticas, fruto de un acuerdo político entre los grupos, en el seno de esta junta de portavoces, en orden a reducir la asistencia a las sesiones, para evitar riesgos, de acuerdo con las indicaciones de las autoridades sanitarias».

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

j) El propio día 29 de septiembre de 2020, tras la notificación del acuerdo adoptado por la junta de portavoces, el portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid y otros diecinueve diputados de dicho grupo, presentaron un escrito a la presidencia de la Asamblea de Madrid por el que «solicitamos el amparo en nuestros derechos como diputados ante la Presidencia de la Cámara»; dado que para el Pleno convocado para el día 1 de octubre de 2020 se ha comunicado a dicho grupo parlamentario que «solo podrán acudir a la sesión plenaria diez de los veinte diputados de los que se compone nuestro grupo», sin que se accediera a la suspensión de la sesión, por lo que se solicita que se garantice la presencia de todos en la misma, en salvaguarda de sus derechos del art. 23 CE.

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

(i) La opción propuesta consistía en lo siguiente:

«[S]ería viable organizar un acto parcial de votación en directo y no presencial, circunscrito a los supuestos en los que se sustancien iniciativas legislativas o, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara, se requieran mayorías cualificadas para la adopción de acuerdos. Dicho acto se celebraría en una sala de la Asamblea, acondicionada el efecto, con presencia de los miembros de la mesa de la Cámara, la secretaria general y, en su caso, un operador, siendo convocados los sesenta y dos diputados que no asistan presencialmente al Pleno a una hora concreta,

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

accediendo a la reunión con la cámara de su tablet activada. Constatada la corrección de la imagen y del sonido, cada diputado, de forma sucesiva y según sea llamado por uno de los secretarios de la mesa, enunciaría el sentido de su voto respecto de la iniciativa en cuestión. La proclamación de los votos no se llevaría a cabo hasta que no se hubiera producido la votación presencial en el hemiciclo. Y de las votaciones quedaría la debida constancia, subiéndose a la web, además de figurar el vídeo en la mediateca de la Cámara, vinculado a la sesión plenaria, al término de esta.

Presupuesto lo anterior, el Excmo. Sr. presidente propone celebrar un acto de votación no presencial a las 19:00 horas en el día de la fecha, para permitir que todos los diputados puedan ejercer su derecho de voto respecto de la tramitación del Proyecto de Ley 1/2020.»

(ii) Abierto a continuación un debate, «en el que intervienen sucesivamente todos los portavoces de los grupos parlamentarios, de menor a mayor», el resultado se recoge en la misma acta, en los términos siguientes:

«En dicho debate, agradeciendo la celeridad en las gestiones realizadas, manifiestan su criterio contrario al sistema propuesto, en primer lugar, el Ilmo. Sr. don Jacinto Morano González, portavoz adjunto del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, que entiende que la propuesta no se adecúa al artículo 16.3 del Reglamento, por lo que podrían recurrirse los acuerdos que se adoptaran. Segundo, don Pablo Gómez Perpinyà, portavoz del Grupo Parlamentario Más Madrid, que se manifiesta en idéntico sentido y propone que se posponga la tramitación del Proyecto de Ley 1/2020 a una ulterior sesión plenaria. En la misma línea, don Ángel Gabilondo Pujol, portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, quien no considera adecuado someter el Proyecto de Ley 1/2020 a dicho procedimiento, dado que deben celebrarse dos votaciones, dependiendo la segunda del resultado de la primera, en la que deben computarse tanto los votos telemáticos como los presenciales, que se emitirán durante el desarrollo de la sesión, por lo que debería intentarse una votación simultánea.

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

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

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

(iv) Finalmente, el acta registra:

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

l) El 1 de octubre de 2020 se celebró la sesión plenaria de la Asamblea en la que se debatió y aprobó el proyecto de ley PL-1/20 RGEP. 17340 – RGEP. 17366-2020, de

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. De la lectura del «Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid» de esa fecha, núm. 237 (XI Legislatura), se extraen los siguientes datos relevantes con relación al presente recurso de amparo:

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

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

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

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

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

Se procedió entonces a la votación con el siguiente resultado, en palabras del presidente de la Cámara: «cincuenta y cinco diputados presentes; treinta y seis votos a favor y diecinueve votos en contra. Por lo tanto, queda aprobado este proyecto de ley. (Aplausos)».

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

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

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

El diario de sesiones transcribe a continuación la respuesta del presidente:

«Usted es consciente de –lo vamos a decir de manera suave– la artimaña, ¡todos lo vemos! Porque hay setenta diputados presentes, pero ha habido unos cuantos que no han querido votar y que están en su derecho de no votar. (Aplausos) Por lo tanto, queda aprobada esta ley, señor Morano.

Y pasamos al siguiente punto del orden del día. (Protestas.) Señor Morano, ¡pasamos al siguiente punto del orden del día! Señor Morano, no es ningún escándalo, ¡no es ningún escándalo! Lo que está intentando hacer ver es… (Protestas).

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

(iii) La sesión plenaria prosiguió con el turno de comparecencias programado y luego con la discusión y votación de una proposición no de ley en cuya votación se registraron setenta diputados presentes. Tras anunciar el resultado de la votación de esa proposición no de ley, el presidente de la Cámara decidió reabrir el acto de votación del proyecto de ley PL-1/20 RGEP. 17340 – RGEP. 17366-2020 que se había votado horas antes, diciendo lo siguiente:

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

A continuación intervino el representante del Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, negando que hubiera suficiente cuórum para aprobar el proyecto en la votación de la mañana y rechazando que se reabriese la votación porque habían entrado y salido diputados del hemiciclo rompiéndose así la «estanqueidad», existiendo otras alternativas como suspender la sesión o trasladar ese punto a la siguiente sesión; sin perjuicio de inferir que la propuesta del presidente suponía por su parte reconocer que no había sido válida la votación anterior. El presidente tomó la palabra reprochando al citado representante que hubiera pedido el cuórum por la mañana «cuando supuestamente no estaba, porque no ha votado» y pudo salir porque las puertas del hemiciclo estaban abiertas:

«[U]sted ha podido entrar, salir y pedir que se mirase el cuórum y que se recuente. Entonces, como hay dudas, porque usted mismo ha planteado esas dudas de que no hay cuórum, y el 127 establece que, en caso de que haya dudas… (Rumores) Yo en el primer momento he pensado, porque estaban los setenta diputados, que luego han ido abandonando la sala –vamos a hablar así por cortesía parlamentaria–, que había una urgente necesidad de que se fuesen unos cuantos diputados justo a la hora de la votación… (Risas) Entonces, vamos a poner también en duda que ha habido una necesidad para ello. Yo he dado por válida la votación. […] Pero, como usted mismo ha generado esas dudas, y haciendo caso a sus dudas… Señor Morano, usted ha pedido la palabra para decir que no se había respetado el cuórum; pues bueno, ahora vamos a hacer caso a su petición, y como el artículo 127.2 permite que en caso de duda se pueda repetir la votación… (Protestas) Sí, señor; sí, señor. Se puede repetir la votación y es lo

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

que vamos a hacer, pero si lo que ustedes quieren es que se sigan generando dudas sobre la votación que se ha producido esta mañana, digan abiertamente que no quieren que se disipen esas dudas en cuanto a la legitimidad de esa votación.»

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

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

El diputado del Grupo Socialista (señor Nolla Estrada) tomó la palabra para opinar que un nuevo recuento o incluso que se repitiera la votación solo sería posible en el mismo «acto» de votación, pero no después, lo que fue contradicho por el presidente en estos términos:

«¡Lo dices tú! Yo entiendo en el acto como en la misma sesión plenaria. (Protestas) Y por el artículo 55 de este Reglamento yo interpreto que se puede votar para resolver unas dudas, porque legítimamente no podemos permitir que haya una duda sobre un proyecto de ley que se ha aprobado supuestamente, como ha dicho el señor Morano, con falta de cuórum. […] Parece mentira que no queramos aprobar una ley; o sea, disipar las dudas que ha habido en una votación de una ley precisamente cuando el propio señor Morano es el que ha dicho que tenía la duda y ahora no quiere votar, pero bueno.»

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

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

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

Vuelve a no haber cuórum, pero entiendo y vuelvo a repetir, como he dicho esta mañana, que más que por un despiste ha sido porque se ha hecho un uso torticero y fraudulento del Reglamento y, por tanto, hay un fraude de ley. ¡Queda aprobada esta ley! (Aplausos) (Protestas) ¿No hay cuórum? Señor Morano, lo voy a decir otra vez: no hay cuórum porque ha habido un uso torticero y fraudulento del Reglamento para que no haya cuórum, y habiendo cuórum en la sala y habiendo explicado lo que ha sucedido, ustedes no quieren votar ni quieren... (Protestas) Señor Morano, no tiene la palabra. Ustedes no quieren, ¡no quieren!, hacer uso de su deber de diputado y han abandonado

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

la sala para no votar y para que, de manera fraudulenta, no salga una ley. (Aplausos) (Protestas) ¡No!; no lo haga, ¡no! ¡No lo hagan ustedes! ¡No hagan ustedes esta performance, porque, sinceramente, no ayuda al prestigio de las instituciones! ¡No ayuda en nada este show que se está dando de no querer votar algo porque a uno no le guste! Porque, señor Morano, si todos y cada uno de nosotros, cada vez que haya una ley que no nos gusta, abandonamos el hemiciclo para que no haya cuórum, pues, evidentemente, ¡se bloquea la actividad parlamentaria!, lo cual va en contra de todo principio democrático, señor Morano. (Protestas) (Aplausos).

Seguimos con el siguiente punto del orden del día.»

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

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

n) La mesa de la Asamblea de Madrid se reunió el día 6 de octubre de 2020 y, con la conformidad de la junta de portavoces, según obra en el acta 56/20 levantada esa misma fecha, adoptó como acuerdo una «resolución interpretativa del procedimiento de votación en directo y no presencial durante la situación de emergencia sanitaria», para regular la presencia de los diputados en los siguientes plenos. El acuerdo mantiene la prohibición de que accedan todos los diputados simultáneamente, implementándose un sistema por el cual un número de diputados designados por su grupo parlamentario «antes del martes inmediato a las 20:00 horas» de cada sesión podrán intervenir en el debate y votación de las iniciativas, mientras que otros diputados, igualmente designados por sus grupos, podrán acudir únicamente a realizar la votación. Este acto de votación, que ya no tendrá lugar –como normalmente– al final del debate de cada punto del orden del día, sino que se celebrará «de forma acumulada, a la finalización del debate de todos los puntos que conformen el orden del día», se pasa a realizar en dos turnos, según el punto cuarto del acuerdo: primero votarán los diputados que solo acudan para consignar su voto y, cuando estos ya hayan votado y salido del hemiciclo, entrarán a votar aquellos diputados que hayan participado en el debate. Así: «Celebrada la votación en los dos turnos, el presidente computará la totalidad de los votos emitidos y procederá a proclamar los resultados». Ello sin perjuicio de permitirse el voto telemático, considerando la situación de pandemia como enfermedad grave a efectos del art. 16.3 RAM (apartado quinto del acuerdo).

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

ñ) El 21 de octubre de 2020, los portavoces de los grupos parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie presentaron un escrito conjunto a la mesa de la Cámara por el que solicitaron «la revisión de los acuerdos tomados durante la aprobación por parte del presidente de la Asamblea de Madrid» del proyecto de ley varias veces referido, por vulneración de sus derechos como parlamentarios y, con su estimación, que «retrotraiga las actuaciones del expediente al momento de la calificación por parte de la mesa en caso de estimar la consideración primera no siendo tramitado por el artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, o bien retrotraiga las actuaciones del expediente a su activación ante el Pleno de la Asamblea de Madrid en caso de estimar la consideración segunda o bien declarando que no existe *quorum* en las dos votaciones referidas en la consideración tercera proceda a declarar nula la aprobación de la misma debiendo retrotraer las actuaciones al momento previo en aplicación del artículo 118 del Reglamento de la Asamblea de Madrid».

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

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

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

«La mesa de la Asamblea de Madrid toma conocimiento del escrito presentado por los portavoces de los grupos parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, entendiendo que, al margen de su naturaleza atípica, en cuanto se utiliza un cauce y se insta al órgano rector a una actuación que no están previstos en el Reglamento de la Asamblea y dada la terminación del procedimiento legislativo, no procede acceder a lo solicitado.»

(i) Fundamenta la mesa esta decisión pasando revista a los distintos acuerdos adoptados por este órgano a partir del día 11 de abril de 2020 para levantar la suspensión de la actividad parlamentaria –previamente acordada el 13 de marzo de 2020–, hasta llegar al acuerdo de 9 de junio de 2020, el cual fue aplicado «además de en la sesión de 18 de junio, en las sucesivas sesiones plenarias de la Asamblea de Madrid, celebradas los días 25 de junio, 2, 9 y 16 de julio, y 14 y 15 de septiembre»; destacando que en la última de ellas se «celebraron las votaciones del debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, participando en la aprobación de las correspondientes resoluciones setenta diputados».

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

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

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

«Considerando que en dicha sesión la Presidencia, dadas las posiciones mantenidas, y aunque respecto de la propuesta formalizada por la misma se había constatado el parecer mayoritario de la junta, consideró que el desarrollo de la sesión

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

plenaria del día 1 de octubre debía ajustarse a los acuerdos adoptados por la mesa de la Cámara y esa junta de portavoces, en los términos en los que se habían celebrado hasta la fecha las votaciones en sesión plenaria y se habían adoptado acuerdos.

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

Durante la sesión plenaria, existía el *quorum*, que había sido certificado por los servicios de la Cámara, como es habitual, en el primer punto del orden del día con votación, que en el caso lo fue el apartado 1 (votación de tramitación en lectura única) inmediatamente anterior al apartado 2, del propio punto del orden del día, en el que se sustanció el debate y aprobación del PL-1/20. Tal y como quedó acreditado, un número indeterminado de diputados, prevaliéndose de que las puertas del hemiciclo estaban abiertas durante el acto de votación del apartado 2 del segundo punto del orden del día siguiendo las recomendaciones sanitarias en materia de lucha contra el covid 19, abandonaron el hemiciclo mientras que otros, presentes en la sala, de manera deliberada no ejercieron su derecho al voto (que sí habían ejercido en la primera votación) con la única finalidad de preconstituir una situación para impedir la aprobación de una norma que, como acreditó el resultado de la votación realizada, tenía el respaldo amplio de la mayoría de los votos presentes, tal y como establece el artículo 119 del RAM. Por lo demás, así quedó nuevamente evidenciado en el desarrollo posterior de la propia sesión.

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

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

3. La demanda de amparo alega que el acto impugnado (la decisión de aprobación por parte del presidente de la Asamblea de Madrid del proyecto de Ley 1/2020, en la sesión plenaria del día 1 de octubre de 2020, aunque en la primera página del escrito se indica, por error, «la sentencia que se recurre») ha vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes a la participación política, *ex* art. 23.2 CE, por los siguientes motivos:

a) «Primero.–Vulneración del derecho de participación política por la tramitación del meritado proyecto de ley por lectura única sin permitir la presentación de enmiendas.»

Tras hacer cita del art. 167.2 RAM entonces vigente, se recuerda que la tramitación por esta vía del proyecto de Ley 1/2020 implicó la prohibición para los diputados de la Asamblea de presentar enmiendas al texto. La demanda cita a continuación la STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 7, sobre los casos excepcionales en cuya virtud la supresión de enmiendas en los procedimientos de lectura única no comportaría la vulneración del art. 23.2 CE, fuera de los cuales sí se produciría dicha lesión. A juicio de los recurrentes así ha sucedido en este caso porque no se daban los supuestos para poder suprimir el derecho de enmienda, al ser un proyecto de ley «de contenido muy técnico en materia de urbanismo, que afecta a una quincena de artículos de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid, de suelo, que desde cualquier perspectiva medianamente objetiva, requiere un análisis detallado en cuanto a sus circunstancias y condiciones». Añade que en la X Legislatura un proyecto de ley semejante estuvo meses en tramitación y recibió «decenas de enmiendas de todos los grupos parlamentarios».

b) «Segundo.–Vulneración del derecho de participación política por la exclusión de los diputados y diputadas del debate y votación de la Ley.»

Como segundo motivo del recurso, luego de indicar que las votaciones al proyecto de Ley 1/2020 se hicieron en ausencia de sesenta y dos diputados que no pudieron acceder al hemiciclo, se cita la STC 76/2017, de 19 de junio, sobre el contenido esencial del derecho fundamental del art. 23.2 CE en el ámbito parlamentario. La demanda alega que

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

«no existiendo habilitación reglamentaria de tipo alguno para restringir el acceso» de los diputados al Pleno, la tramitación del proyecto de Ley 1/2020 vulneró el derecho fundamental citado.

c) «Tercero.–Vulneración del derecho a la participación política contemplado en el artículo 23 de la Constitución Española ante los graves incumplimientos de los derechos de los diputados contemplados en el Reglamento de la Asamblea de Madrid.»

Expone la demanda en este punto que «los sucesivos actos» de la mesa y la Presidencia de la Cámara prescindieron del procedimiento reglamentario, incurriendo en la vulneración de aquel derecho fundamental, con cita de la STC 227/2004, de 29 de noviembre, y especifica las decisiones que vulneran el art. 23.2 por tratarse de actos de las cámaras que innovan o contradicen el reglamento vigente. Esos actos infractores serían:

(i) «No comprobación del *quorum* ante la solicitud de un diputado»: con base en lo previsto en el art. 118 RAM, explica que el *quorum* requerido para aprobar el proyecto de Ley 1/2020 era de sesenta y siete diputados, que un diputado pidió antes de la votación que se verificara si había cuórum, a lo que se negó el presidente de la Cámara limitándose a una consulta verbal a la Secretaría General, constatándose solo cincuenta y cinco diputados presentes, doce menos que el cuórum necesario. Para los aquí recurrentes, la mera solicitud de verificación del cuórum es «un derecho individual de los diputados y diputadas, incorporado al *ius in officium* por mor de la doctrina constitucional anteriormente expuesta», y una «garantía individual y colectiva para garantizar la validez de las decisiones de la Cámara». La estimación de esta vulneración debe llevar a la «invalidación de todo lo posteriormente procedido.»

(ii) «Modificación unilateral del orden del día con repetición antirreglamentaria de una votación»: se cita el art. 106 RAM y se afirma que la fijación del orden del día de cada sesión parlamentaria es «un derecho de los diputados y diputadas a conocer con carácter previo los asuntos a tratar, derecho reglamentario que se incorpora al *ius in officium* parlamentario, como ya hemos expuesto», lo que en este caso cobra más importancia ante las restricciones de acceso a todos los diputados de su grupo.

Expone la demanda que la conculcación de esta garantía supone la vulneración de los «derechos fundamentales de los diputados y diputadas [e] implica la nulidad de la votación y de todos los trámites subsiguientes», lo que es aquí más «flagrante» porque el orden del día de la sesión (de 1 de octubre de 2020) se modificó para la repetición de una votación, sin cumplir con los requisitos del art. 227.2 RAM para ello.

(iii) «Dar por aprobada la iniciativa con una votación sin *quorum*»: se afirma por los recurrentes que el proyecto de Ley 1/2020 se aprobó sin el cuórum exigido, citando a continuación la STC 129/2006, de 24 de abril, sobre el carácter fundamental del cuórum, y la STC 45/2019, de 27 de marzo, que viene a equiparar cuórum y presencialidad, y que la inasistencia de los diputados no puede servir para confirmar el cuórum necesario, con cita además de la STC 10/2018, de 5 de febrero.

Concluye la fundamentación jurídica de la demanda diciendo que: «Vistas todas estas circunstancia concomitantes se pone de manifiesto que se ha prescindido de cualquier tipo de garantías y derechos de los diputados y diputadas en la tramitación de esta iniciativa, vulnerándose el derecho a la participación política de los diputados y diputadas, al vulnerarse los derechos de configuración reglamentaria que integran el derecho del artículo 23.2 de la Constitución».

El suplico de la demanda pide que este tribunal dicte sentencia por la que:

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

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

2. [S]e declare la nulidad de la decisión del señor presidente de la Asamblea de Madrid de dar por aprobado el Proyecto de Ley 1/2020, por el que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, con la consecuente nulidad de los actos posteriores a la misma.

En el supuesto de que, a la vista de las alegaciones del presente recurso, considere el Tribunal que se desprende causa de inconstitucionalidad de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo, de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (tal y como entiende esta parte) se suplica que, con fundamento en el artículo 55.2 de la LOTC, se eleve la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes de la misma norma.»

4. La Secretaría de Justicia de la Sección Primera, Sala Primera, de este Tribunal Constitucional, dictó diligencia de ordenación el 11 de enero de 2021 por la que acordó requerir a la procuradora de la parte recurrente para que en el plazo de diez días acreditase su representación legal en forma mediante otorgamiento a su favor de apoderamiento *apud acta*, lo que fue cumplimentado por escrito de dicha representante procesal presentado en el registro de este tribunal el día 5 de febrero de 2021, aportando certificado de apoderamiento electrónico y, además, copia del «Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid» que acreditaba la condición de portavoz del grupo parlamentario recurrente, de la diputada doña Isabel Serra Sánchez.

5. El presidente de la Sala Primera de este Tribunal Constitucional dictó acuerdo de conexión de procesos el 15 de marzo de 2021, en cuya virtud: «Visto que los recursos de amparo 27-2021 y 29-2021, turnados a la Sala Primera de este tribunal, provienen del mismo proceso, dispongo, en atención a esta conexión objetiva, en ejercicio de las facultades que a esta Presidencia atribuye el acuerdo del Pleno de 23 de octubre de 2013, sobre normas para la designación de magistrados ponentes, que la ponencia del segundo de dichos recursos corresponda al magistrado ponente del recurso 27-2021».

6. La Sección Primera, Sala Primera de este tribunal, dictó providencia el 13 de septiembre de 2021 por la que acordó admitir a trámite el recurso, «apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]».

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

7. El día 1 de octubre de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal un escrito presentado por don Roberto González de Zárate Lorente y doña Ana María del Pino Carazo, letrados de la Asamblea de Madrid, suplicando se les tenga por personados y parte en el presente recurso de amparo en nombre de dicha institución, entendiéndose con ellos las sucesivas diligencias.

8. El día 5 de octubre de 2021, la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este tribunal dictó diligencia de ordenación por la que, de un lado, decidió tener por personados y parte a los dos letrados de la Asamblea de Madrid mencionados, en nombre y representación de dicha institución, con quienes se entenderán las sucesivas diligencias; y, de otro lado, acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que pudieran presentar las

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

alegaciones que estimasen pertinentes conforme con lo previsto en el art. 52 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

9. El día 8 de noviembre de 2021, los letrados de la Asamblea de Madrid personados en este proceso presentaron en el registro de este tribunal su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC, por el que interesaron se dictase sentencia «en la que decida:

– Inadmitir el recurso de amparo por no ser la decisión recurrida susceptible de recurso de amparo, *ex* artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y/o por carecer de la especial trascendencia constitucional en los términos exigidos por los artículos 49.1 y 50.1 b) de la misma ley,
– Subsidiariamente, denegar el amparo solicitado al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 de la Constitución Española con la decisión del presidente de la Asamblea de dar por aprobada la Ley 1/2020, y, en consecuencia, declarar la validez de la decisión recurrida».

Fundamenta el escrito dichas pretensiones en los siguientes motivos:

a) Óbices procesales. Tras pasar revista a los antecedentes del recurso, los letrados de la Asamblea de Madrid sostienen que el recurso adolece de los siguientes óbices procesales:

(i) Carencia de objeto e inadecuación del proceso de amparo para su conocimiento. En primer lugar se dice que, pese a que la demanda se dirige formalmente contra «la decisión del señor presidente de la Asamblea de Madrid de dar por aprobado el proyecto de Ley 1/2020», en realidad materialmente se dirige contra la aprobación por el Pleno de la Asamblea de dicho proyecto de ley, «por cuanto el presidente se limita a constatar el resultado de la votación y proclamar el mismo, sin que ello tenga una sustantividad propia y distinta a la del acto de aprobación de la Ley». Además, el solicitar la nulidad de la declaración del presidente de la Cámara y la de los actos posteriores a la misma «evidencia que el objeto de impugnación es la Ley y que el recurso que nos ocupa se emplea como una herramienta –aunque inadecuada– para combatir aquella», denunciando para ello «supuestos vicios en el procedimiento de tramitación del Proyecto de Ley en lectura única, pretendidamente vulneradores del *ius in officium* de los parlamentarios». Vicios que no serían imputables a la decisión del presidente de la Asamblea de dar por aprobada la ley, pues la competencia para someter aquel proyecto de ley al trámite de lectura única no es una decisión del presidente sino del Pleno de la Asamblea.

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

Para los letrados de la Asamblea de Madrid, los vicios de procedimiento en la elaboración de las leyes pueden ser determinantes en su caso de inconstitucionalidad si alteran de modo sustancial la formación de la voluntad de la Cámara, «pero no se pueden residenciar a través del cauce del recurso de amparo», con cita de las

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a), y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4. Señalan que la referencia a la «autocuestión de inconstitucionalidad» de la ley que realiza el suplico de la demanda, «no es sino una simple formalidad carente de sentido», cuyo propósito es ocultar la verdadera finalidad del recurso, «cual es la impugnación de la ley». Y concluyen que «todo lo anterior conduce sin solución de continuidad a que el objeto recurrido no es susceptible de recurso de amparo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC, por lo que se solicita su inadmisión».

(ii) Falta de especial trascendencia constitucional del recurso. El escrito de alegaciones comienza hablando en este punto de una «[a]usencia de justificación de la especial trascendencia constitucional» (óbice formal), para a continuación decir que «no concurre la necesaria trascendencia constitucional» del recurso (ausencia material del requisito). Después de transcribir el art. 50.1 b) LOTC y exponer la doctrina constitucional conforme a la cual corresponde a este tribunal apreciar su cumplimiento en cada caso, con cita de las SSTC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2, y 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 (en ese orden), esta última conteniendo el listado de causas de especial trascendencia constitucional, discrepan los letrados de la Asamblea de la tesis de la demanda de que los amparos parlamentarios, por su naturaleza, gocen siempre y *per se* de ese requisito, pues: (i) «no todo amparo parlamentario tiene consecuencias políticas generales determinantes de una especial relevancia constitucional» (con cita del ATC 47/2018, de 25 de abril, FJ 3); (ii) semejante tesis vaciaría de sentido la finalidad por la que el legislador introdujo este requisito, como fue aliviar la enorme carga de trabajo que pesaba sobre el Tribunal en cuanto a la resolución de los recursos de amparo, según se colige de la lectura de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo; y (iii) «el hecho de que una determinada facultad parlamentaria tenga relevancia constitucional y, por tanto, forme parte del núcleo de la función representativa, no confiere al recurso planteado con invocación de dicha facultad de la especial relevancia constitucional como requisito de admisión del recurso».

b) Examen del fondo de la demanda. Avanza el escrito de alegaciones examinando las quejas constitucionales que se deducen por los recurrentes.

(i) «Acerca de la vulneración del derecho de participación política por la tramitación del proyecto de ley por lectura única.»

Recuerda en primer lugar el escrito de alegaciones la doctrina de este tribunal acerca del carácter de configuración legal del derecho fundamental del art. 23.2 CE, por lo que corresponde a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar las facultades y atribuciones de los parlamentarios, quedando integradas así en el estatuto de su cargo y resultando merecedoras de protección; si bien solo poseen relevancia constitucional aquellos derechos y facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, en cuyo caso se vulnera el art. 23.2 CE si los órganos de las cámaras impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contrarían la naturaleza de su representación o la igualdad de los representantes, con cita en su apoyo de la STC 199/2016, de 28 de noviembre.

Con este punto de partida, el escrito de los letrados de la Asamblea afirma que del procedimiento de lectura única previsto en los arts. 167 a 170 RAM –cuyo texto reproduce–, «se infiere que no integra el *ius in officium* de los parlamentarios autonómicos madrileños la presentación de enmiendas en la tramitación por el procedimiento de lectura única» pues, conforme a la STC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10, compete a los reglamentos regular y ordenar los derechos y atribuciones de sus miembros.

Por tanto, solo quedaría por verificar si en el caso planteado se respetaron las reglas establecidas en los arts. 167 a 170 RAM. Se concluye que sí, dado que la solicitud de tramitación por este procedimiento se hizo por el Gobierno de la Comunidad Autónoma autora de la iniciativa; la mesa de la Cámara lo propuso al Pleno el 7 de septiembre de 2020; gozó después del acuerdo favorable de la junta de portavoces en su sesión del

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

día 22 de septiembre de 2020, siguiéndose con ello lo estipulado en el art. 167.1 RAM; y el Pleno, en su sesión del día 1 de octubre de 2020, aprobó por mayoría la propuesta de tramitación de aquel proyecto de ley en lectura única.

Se respetó también –sigue diciendo el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid– la prohibición de usar esta vía para el debate de las iniciativas descritas en el art. 169 RAM, y se cumplió con el presupuesto para su tramitación según el art. 167.1 RAM, a saber, que «la naturaleza [del] proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita», teniendo en cuenta el amplio margen de discrecionalidad que la doctrina constitucional atribuye a los órganos parlamentarios para interpretar si concurren tales supuestos, con cita de las SSTC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5; 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5, y 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 7.

En cuanto al segundo supuesto legal, la simplicidad del proyecto de ley, niega el escrito de alegaciones que el proyecto objeto de controversia no tuviese tal carácter por el hecho de versar sobre materia urbanística, pues tal y como señaló la STC 139/2017 ya citada en su fundamento jurídico 7: «ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional». Tampoco «la ausencia de consenso es criterio para propiciar la invalidez de acudir a este tipo de procedimiento», con cita de las SSTC 129/2013, de 4 de junio, FFJJ 9 y 10, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5. Por todo ello «no cabe entender vulnerado el derecho de participación política de los recurrentes por haberse decidido en el Pleno –no por el presidente […]– la tramitación en lectura única del proyecto de ley al que nos referimos».

Añade el escrito que el Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado en 2019, lo fue por unanimidad y en el grupo de trabajo que lo elaboró participaron algunos de los diputados ahora recurrentes. Además, el 12 de noviembre de 2020 el Pleno de la Asamblea «aprobó por lectura única y, por tanto, sin posibilidad de presentar enmiendas, el proyecto de ley de reconocimiento de la universidad privada “Universidad Internacional de la Empresa” sin que conste por los recurrentes reproche alguno». No es, por otro lado, el Reglamento de la Asamblea el único que en estos casos excluye la presentación de enmiendas, citando al efecto el art. 136 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, el art. 139 del Reglamento de las Cortes Valencianas, el art. 177 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y, de fecha tan reciente como el de la Asamblea de Madrid, el art. 142 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia y el art. 153 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares. De todo ello se deduce que los diputados que aprobaron el proyecto de Ley 1/2020 respetaron la legalidad parlamentaria.

(ii) «Sobre la supuesta vulneración del derecho de participación política por la exclusión de algunos diputados del debate y la votación de la ley, como consecuencia de las medidas adoptadas en el marco de la crisis sanitaria.»

Continúa el escrito de alegaciones su crítica a las alegaciones de la demanda; en concreto, a la de haberse privado a algunos diputados del derecho de participación política al no permitirles su acceso a la sesión plenaria del día 1 de octubre de 2020. Advierten los letrados de la Asamblea de Madrid que la crítica no sería extensiva a los diputados recurrentes que sí asistieron y votaron en aquella sesión y que. en todo caso, esa limitación supuso la aplicación de un acuerdo de la mesa adoptado el 9 de junio de 2020, «acuerdo que no fue en su momento recurrido», y cuyo texto transcribe para afirmar que en él se «respeta la proporcionalidad de la Cámara y la correlación de fuerzas existentes en el arco parlamentario. […] De esta limitación de aforo de las sesiones plenarias circunscrita a setenta diputados se dio cuenta en la junta de portavoces en sus sesiones de 9 y 16 de junio de 2020 sin que conste que se formulara oposición por ninguno de sus miembros […]. Era entonces comúnmente aceptada la necesidad de limitar el aforo con el fin de respetar las medidas impuestas por las autoridades sanitarias en orden a preservar la vida y la salud de los parlamentarios y del

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

resto de personas que asisten a las sesiones plenarias». La decisión se adoptó ante una «situación tan extraordinaria como imprevisible que fue la pandemia provocada por la sars covid 19, caracterizada por la extrema facilidad de contagio y por su elevada capacidad letal, ocasionando miles de muertos. En esta situación era preciso conciliar el derecho de participación política de los parlamentarios (artículo 23.2 de la CE) con el derecho a la vida y a la integridad física (artículo 15 de la CE) de los mismos y del personal de la Cámara».

Se invoca doctrina constitucional sobre la aplicación del principio de proporcionalidad en casos de limitación de derechos fundamentales (con cita de las SSTC 48/2005, de 3 de marzo; 11/2006, de 16 de enero, y 89/2017, de 4 de julio) y se postula que en este caso la medida adoptada (restricción del aforo) superaba el test de constitucionalidad. A saber:

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

– La necesidad de la medida, porque no fue posible adoptar medidas alternativas menos gravosas para el derecho fundamental, al no haber en la sede de la Asamblea «ninguna sala o espacio que se pudiera habilitar alternativamente al salón de plenos para posibilitar la presencia de todos los parlamentarios simultáneamente (132 en esos momentos) manteniendo la distancia interpersonal». Pero además porque en la sesión plenaria del día 23 de abril de 2020 ya se intentó celebrar por vía telemática, teniendo que suspenderse por problemas técnicos «dada la constante caída de las comunicaciones», por lo que fue descartada esta vía, siendo que además no garantizaba la presencialidad.

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

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

Insisten los letrados en que «la medida limitativa del aforo fue adoptada pacíficamente y con la aquiescencia de todos y cada uno de los integrantes de la Cámara –de los recurrentes también– que no la impugnaron por los cauces y en el momento adecuado» y en que no se adoptó solo para la tramitación del proyecto de Ley 1/2020 sino para todo tipo de iniciativas. Así resulta de las sesiones plenarias de los días 18 y 25 de junio y 2, 9 y 16 de julio, algunas de las cuales se sometieron a votación;

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

así como de las sesiones de los días 14 y 15 de septiembre de 2020, anteriores por tanto a la de 1 de octubre; e incluso dentro de esta se siguió dicha limitación de aforo para el debate y votación de otro tipo de iniciativas, sin que ninguna haya suscitado el rechazo de los recurrentes sino solo lo sucedido con aquel proyecto de ley. Lo que el escrito explica porque «el objetivo del recurso […] no es la defensa del derecho de participación política de los recurrentes, como pretenden hacer ver, sino la impugnación de una ley».

(iii) «Sobre la supuesta vulneración del derecho de participación política por la vulneración del Reglamento». Esta queja se desglosa en varios hechos:

– «La no comprobación del *quorum.*»

Continúa el escrito de alegaciones su crítica a la actuación de varios grupos parlamentarios de la oposición a propósito de la discusión del proyecto de Ley 1/2020 en la sesión plenaria del día 1 de octubre de 2020, tras recordar que en la sesión de la junta de portavoces del día 29 de septiembre de 2020 algunos grupos parlamentarios pidieron que se pospusiera su tramitación por la restricción del número de diputados que podían asistir al debate y votación, formulando la Presidencia en ese momento una solución alternativa que no fue aceptada por los grupos de la oposición. Ya el día 1 de octubre, el empleo de la «llamada al Reglamento» por parte de un diputado sirvió para retrasar la votación y «permitir la salida del hemiciclo de varios parlamentarios por las puertas traseras, en el marco de la situación de puertas abiertas existente por la situación de pandemia». Una posterior solicitud de *quorum* provocó «el abandono masivo de la sesión por parte de los parlamentarios con el fin de impedir la validez de la votación, como aconteció en la sesión de la tarde en un claro incumplimiento del Reglamento que impide el abandono del hemiciclo por ningún diputado en el momento [en] que se inicia la votación».

Señala el escrito que algunos grupos parlamentarios habrían pretendido impedir que se votara el proyecto de ley, como revelan algunas intervenciones de diputados en ese momento. Sobre si hubo o no cuórum, el escrito cita los arts. 14.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 118 RAM, que exigen la asistencia de la mayoría de los miembros de la Asamblea para deliberar y votar acuerdos. Con arreglo a ellos se recuerda que, al ser 132 los miembros de la Cámara, el cuórum requerido se situaba en sesenta y siete diputados, «por lo que la presencia de setenta en la votación sobre la tramitación en lectura única (apartado 1 del segundo punto del orden del día) cumple con las exigencias estatutarias y reglamentarias sobre *quorum*».

Pese a ello –prosigue diciendo el escrito de alegaciones– la conducta de aquellos grupos habría sido «obstruccionista» pretendiendo que no se votara el proyecto de ley. Así se deriva, por ejemplo, (i) de la lectura de normas al amparo del art. 115 RAM justo cuando el presidente llamaba a votación, normas que concernían a cuestiones no controvertidas y ajenas al contenido del proyecto de ley (como la prohibición de mandato imperativo del art. 10.3 del Estatuto de Autonomía o el carácter personal e indelegable del voto del art. 119.3 RAM); y (ii) de la petición de comprobación del cuórum por otro diputado «que se escudó en el resultado ofrecido por el panel electrónico de votación para invocar la ausencia de *quorum* […].

Es cierto que el resultado del panel de votación del segundo apartado del segundo punto del orden del día fue el siguiente: presentes, cincuenta y cinco diputados; votos a favor, treinta y seis; votos en contra, diecinueve; abstenciones, cero. Ahora bien, para un correcto entendimiento de este resultado es preciso tener en cuenta el funcionamiento del sistema de votación electrónica de la Asamblea de Madrid, que solo contabiliza como presentes a aquellos diputados que pulsan el botón “P” (de “presencia”) para ejercer el derecho del voto (ya sea en sentido favorable, desfavorable o votar abstención), pero no computa a quienes, pese a estar presentes en la sala no quieren ejercer su derecho a voto, opción, claro está, perfectamente legítima. Es decir, no hay una correlación exacta entre los diputados que figuran como presentes en el panel electrónico de votación y los que realmente lo están, porque a aquellos que estando presentes no pulsan ningún botón no se les contabiliza como presentes, tal y como se acredita en la documentación

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

obrante en el expediente»; y se pone como ejemplo al propio diputado que había pedido la verificación del cuórum.

Afirman los letrados que «[e]n consecuencia, no cabe aceptar la alegación de los recurrentes de que no había *quorum* por la mera circunstancia de que el panel electrónico de votación registró cincuenta y cinco diputados presentes, situándose en sesenta y siete la mayoría de los miembros del Pleno, y por tanto, [de que se incumplieron] las exigencias estatutarias y reglamentarias de *quorum*».

También rechazan los intentos de diputados de la oposición para que la votación se trasladara a la siguiente sesión plenaria. Si bien es cierto –razona el escrito de alegaciones– que el art. 118.3 RAM permite suspender la sesión por un plazo máximo de dos horas y, si no existe cuórum todavía, someterlo a debate en la sesión siguiente, la finalidad de esa norma es «posibilitar el restablecimiento del *quorum* para que se puedan someter a votación los asuntos, pero la conducta de los diputados miembros de los grupos discrepantes iba orientada precisamente a lo contrario». Ello se evidenciaría –continúa explicando el escrito de alegaciones– porque, «ante la situación generada en la sesión matutina del Pleno», el presidente aprovechó por la tarde que en una votación se constataba la presencia de setenta diputados para repetir la votación del mentado proyecto de ley, produciéndose entonces, «como consta en la grabación de la sesión de tarde (minuto 4:30:25-30), en el momento mismo de la votación el abandono masivo del hemiciclo por parte de un gran número de parlamentarios con la inequívoca intención de impedir la existencia de *quorum*», contraviniendo con ello el art. 120 RAM que prohíbe entrar o abandonar el salón de sesiones salvo en caso de fuerza mayor y con la venia de la Presidencia.

La actuación de los diputados de la oposición supuso, en resumen, una «teatralización» de la Cámara, «con el resultado del desprestigio y descrédito de la institución parlamentaria y prevaliéndose de una situación absolutamente extraordinaria motivada por una pandemia».

– «[L]a alteración del orden del día por la Presidencia.»

Justifica el escrito de los letrados de la Asamblea de Madrid la actuación del presidente de la Cámara en cuanto a ordenar repetir la votación del proyecto de Ley 1/2020 por la tarde de aquel día 1 de octubre de 2020, dadas las «sospechas de ilegitimidad de los acuerdos válidamente adoptados por la mañana» y con base en el art. 55.2 RAM, aprovechando los diputados discrepantes con el proyecto de ley para reiterar una «actitud obstruccionista». En todo caso, «el *quorum* en la segunda votación existía» al haber setenta diputados presentes, por lo que aquellos que estaban en contra «optaron o bien por el abandono del hemiciclo […] o bien por no votar [lo que] evidencia la voluntad de querer deslegitimar a toda costa la tramitación y aprobación de la Ley», insistiendo en que el art. 120 RAM impide a los diputados entrar o abandonar el salón de sesiones salvo caso de fuerza mayor.

– «[L]a aprobación de una iniciativa sin *quorum.*»

Se reitera en este punto que resulta erróneo, como hacen los recurrentes, equiparar el dato de presencialidad con los datos del resultado de la votación, pues el panel de votación solo registra el voto si se pulsa en el botón destinado a ello y, si no se hace, aunque la persona esté físicamente en el salón de plenos, no queda registrada su presencia. Se vuelven a poner como ejemplo las imágenes de la sesión, que habrían grabado al diputado señor Morano dentro del hemiciclo, pero no se registró su presencia porque no votó.

10. El día 26 de noviembre de 2021 el fiscal jefe ante este Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC, interesando en el mismo que se

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

dicte sentencia «por la que se estime el recurso de amparo interpuesto» por los recurrentes y, en su virtud:

«1. Declare que ha sido vulnerado su derecho fundamental de participación política (art. 23 CE).

2. Acuerde restablecerlos en su derecho, y a tal fin, declare la nulidad de la decisión del presidente de la Asamblea de Madrid por la que declaró aprobado el Proyecto de Ley 1/2020, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, y el acuerdo de la mesa de la Asamblea de 26 de octubre de 2020 por el que se rechazó la solicitud de reconsideración formulada por los representantes de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Más Madrid, y de Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie, en cuanto confirmó el anterior, en los términos indicados en el fundamento de Derecho quinto del presente escrito.»

Tras el resumen de la vía parlamentaria previa y de la tramitación de este recurso de amparo, la pretensión del fiscal jefe se fundamenta en los siguientes motivos:

a) Objeto de este recurso y conexión con otros amparos interpuestos. El escrito de alegaciones del fiscal precisa en primer lugar que la demanda de amparo se dirige formalmente contra la decisión del presidente de la Asamblea de Madrid de dar por aprobado el proyecto de Ley 1/2020, lo que haría albergar la duda de su admisibilidad, toda vez que la demanda no concretaría «la relación causal entre esa específica decisión del presidente –que por otra parte reviste un carácter básicamente formal, de proclamación del resultado de la tramitación legislativa– y la lesión del derecho fundamental que invocan». Pero en realidad se trataría de que la decisión del presidente «ha quedado viciada como consecuencia de la previa violación del derecho fundamental causada por otros actos anteriores», por lo que, argumentado de ese modo, «el recurso carecería de un objeto apto para su tramitación y, en su caso, estimación».

Pese a lo dicho, el fiscal entiende que cabe otro enfoque de la pretensión deducida, en la perspectiva del principio *pro actione*, en el sentido de que cabe deducir, «sin excesiva dificultad –y, desde luego, sin reconstruir la demanda– una impugnación implícita de aquellas decisiones previas que directamente condicionaron esa última y decisiva resolución». Esto permitiría sostener, si se estimase el recurso, que «la decisión parlamentaria recurrida ha vulnerado el derecho fundamental como solicitan los recurrentes». Aceptando este planteamiento sí cabría el examen del fondo de los motivos.

Sentado esto, advierte que tanto por los hechos como por su fundamentación jurídica, el presente recurso de amparo núm. 29-2021 revela su similitud con los recursos de amparo núm. 27-2021 y 31-2021, habiendo sido conexionados todos ellos por sendos acuerdos de conexión del presidente de la Sala Primera y asignados al mismo magistrado ponente, lo que explica que las alegaciones formuladas por la Fiscalía en los tres procedimientos «coincidan de forma sustancial, sin perjuicio de aquellos aspectos o matices pertinentes» en función de lo pretendido por los recurrentes en cada uno.

b) Legitimación. Tras la cita de los arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) y 42 LOTC sobre el título de legitimación para interponer un amparo parlamentario, y de la doctrina favorable a reconocer esta tanto a los parlamentarios considerados individualmente como a los grupos parlamentarios (con cita de las SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FFJJ 2 y 3, y 33/2010, de 19 de julio), destaca el escrito de alegaciones que en este caso es posible reconocer un interés legítimo individual en cada uno de los diputados recurrentes, dada la incidencia material de los acuerdos impugnados en los derechos fundamentales invocados, aunque pueda no predicarse «por los mismos motivos y en el mismo grado» respecto de cada uno de ellos.

c) Óbice procesal por falta de agotamiento. Se refiere a continuación el escrito del fiscal jefe ante este tribunal al requisito del agotamiento de la vía judicial previa para la correcta interposición del recurso de amparo parlamentario, *ex* art. 42 LOTC, con arreglo

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

al cual existe también aquí un principio de subsidiariedad que exige agotar las vías internas parlamentarias que estén previstas, so pena de inadmisión del recurso si no se utilizan, con cita al efecto de la STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 2.

En concreto, por lo que atañe a la aprobación del proyecto de Ley 1/2020 en la sesión plenaria de la Cámara el 1 de octubre de 2020, la demanda no sería extemporánea, pues se interpuso el 4 de enero de 2021, último día del plazo de tres meses del art. 42.2 LOTC. Resulta por ello irrelevante considerar, aclara el fiscal jefe, si fue un recurso manifiestamente improcedente o no –a efectos de prolongar la vía interna– el escrito conjunto promovido el 21 de octubre de 2020 por varios grupos parlamentarios –entre ellos el aquí recurrente– invocando el *ius in officium* y cuestionando la tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única, expresando en todo caso sus dudas sobre si era un medio hábil («no parece descartable con tanta contundencia como pretendía el órgano que la dictó»). Asimismo, que algunos diputados no pudieran denunciar la vulneración de sus derechos en el Pleno del día 1 de octubre de 2020 (al no haber podido acceder al recinto) no es determinante, al actuar el grupo parlamentario en representación de todos.

d) Examen del fondo. Sentado lo anterior, el fiscal jefe formula alegaciones sobre las quejas de los recurrentes siguiendo el orden de estas.

(i) «Tramitación del proyecto de ley por el procedimiento de lectura única sin permitir la presentación de enmiendas.»

Tras resumir la demanda en este punto, trae a colación el escrito de alegaciones la doctrina sentada por las SSTC 139/2017, de 29 de noviembre; 45/2019, de 27 de marzo, y 96/2019, de 15 de julio, en cuanto a considerar que la supresión del derecho de enmienda en el procedimiento de aprobación de leyes mediante lectura única, no se ajusta al art. 23 de la Constitución; doctrina que sería pertinente a este caso en el que el Pleno aplicó lo dispuesto en el art. 167.2 RAM entonces vigente, en el cual se preveía el decaimiento del derecho a la presentación de enmiendas para los proyectos de ley tramitados por el procedimiento de lectura única. Ahora bien, prosigue diciendo el fiscal, al tratarse en este caso de un proceso de amparo es necesario determinar si se ha afectado con ello el núcleo de la función representativa de los recurrentes –con cita de la STC 168/2021, de 5 de octubre–, a lo que responde que así ha sido, aunque no porque se haya infringido la legalidad parlamentaria –se aplicó aquel art. 167.2 RAM–, ni porque sea necesario plantear una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) respecto del mentado precepto del Reglamento de la Asamblea, sino por la exclusión de algunos diputados recurrentes del debate y votación del proyecto de Ley 1/2020 en la sesión del día 1 de octubre de 2020.

(ii) «Vulneración del derecho de participación política por la exclusión de los diputados y diputadas del debate y votación de la ley.»

El fiscal jefe ante este tribunal considera que existe una «incompatibilidad textual entre la situación acreditada en el Pleno de 1 de octubre de 2020 en la Asamblea de Madrid» y lo dispuesto en los arts. 16.1 (derecho de los diputados a asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno y a las comisiones de las que formen parte), 25 (deber de los diputados de asistir a dichas sesiones) y 119.3 (carácter personal e indelegable del voto) RAM, al haberse restringido el acceso al hemiciclo a solo setenta diputados de la Asamblea aunque «esa cifra exceda de la mayoría absoluta de la Cámara y, por tanto, los acuerdos que se adopten puedan ser válidos y ajustados a derecho […] refiriéndose sin duda al *quorum* necesario para su aprobación». A la luz de la jurisprudencia constitucional, en especial las SSTC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4 (carácter presencial del voto), y 168/2021 (limitaciones parlamentarias causadas por la pandemia), la decisión adoptada ya el 9 de junio de 2020 de restringir el acceso al salón de plenos a solo setenta diputados, medida carente de una limitación temporal, supeditando su modificación a una mera decisión de la mesa, sin ofrecer medidas alternativas menos

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

gravosas, y aunque contase con la tolerancia de los propios grupos parlamentarios cuando se adoptó, produjo la vulneración del *ius in officium* de aquellos recurrentes que no pudieron acceder a la sesión plenaria del día 1 de octubre de aquel año.

(iii) «Otros incumplimientos de los derechos de los diputados contemplados en el Reglamento de la Asamblea de Madrid.»

El último bloque de argumentación jurídica del escrito de alegaciones del fiscal jefe ante este tribunal se dedica a la queja de la demanda que alega la vulneración del *ius in officium* de los recurrentes (art. 23 CE) por no haberse comprobado si había cuórum ante la solicitud de un diputado; por haberse modificado el orden del día con repetición «antirreglamentaria» de una votación, y por dar por aprobado el proyecto de ley sin reunir el cuórum necesario.

A este respecto el fiscal se refiere a la contestación dada por él mismo en su escrito de alegaciones presentado en el recurso de amparo núm. 31-2021, conexionado con este, en el sentido de que «la posibilidad de estimar que la alegada aprobación de la ley pese a la falta de *quorum* ha podido incidir de modo autónomo en la lesión del derecho de los demandantes, mostraría en efecto […] una nueva faceta de la lesión de su *ius in officium*», en una «doble dimensión»: de un lado, porque de haberse procedido a verificar si había cuórum, se hubiera aplazado la votación del proyecto de ley, conforme al Reglamento, evitando su aprobación; y, de otro lado, porque si se acredita que dicha ley fue dada por aprobada sin cuórum, la ausencia de los diputados (recurrentes) a los que no se les pemitió el acceso «habría sido decisiva para ese resultado viciado».

El fiscal jefe plantea el debate en los términos siguientes: «En la medida en que las decisiones del presidente hacen imposible saber si la votación que se supone válida –es decir, aprobatoria del proyecto– fue la de la mañana, la de la tarde, las dos o ninguna de las dos, es obvio que esa lesión del derecho afecta a los demandantes en uno o en otro caso, respecto de la parte de la sesión en que no pudieron estar presentes». Y además, para los diputados recurrentes que sí estuvieron presentes en la sesión, «si las votaciones en las que participaron se vieron viciadas por infracciones del Reglamento de la Cámara que pudieron alterar la correcta formación de su voluntad, se vería afectada la esfera nuclear de su *ius in officium*. En definitiva, se trataría de “la existencia de vicios de procedimiento en la tramitación parlamentaria de la ley […], que vulneró el ejercicio de derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados, alterando de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras y, correlativamente, transgrediendo los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1y 2 CE)” (STC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3)».

Efectuado un repaso de lo acontecido en las dos votaciones del proyecto de Ley 1/2020, el escrito de alegaciones sostiene que la decisión del presidente, por la mañana, de no verificar el cuórum y, por la tarde, de ordenar repetir la votación so pretexto en ambos casos de que se trataba de reaccionar ante comportamientos irregulares de algunos diputados, incurriendo para ello sin embargo en un alejamiento del tenor y sentido de las normas reglamentarias aplicables, determinó en definitiva la lesión del derecho fundamental a la participación política de los diputados intervinientes en dichas votaciones «que, en este caso, se extiende a todos los demandantes en el presente procedimiento, puesto que todos ellos intervinieron, o bien por la mañana, o bien por la tarde, en las votaciones llevadas a cabo de forma irregular, y por consiguiente se vieron afectados, de forma directa, por sus resultados».

e) «Alcance de la pretensión». El fiscal jefe concluye diciendo en su escrito que, si bien considera «que en el presente recurso de amparo procede efectivamente declarar la lesión del derecho fundamental invocado y la nulidad de los actos que directamente contribuyeron a su vulneración o la consolidaron al no reparar sus consecuencias, y por tanto, sin perjuicio del concreto alcance que esa declaración pueda tener en función de lo que se acaba de exponer, procede asimismo declarar nulos los acuerdos y decisiones

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

que determinaron la aprobación de la Ley 1/2020 de la Comunidad de Madrid, y el acuerdo desestimatorio de la solicitud de reconsideración de dichos actos».

11. Por diligencia de la Secretaría de Justicia de 30 de noviembre de 2021, se hizo constar haberse recibido los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal y de los letrados de la Asamblea de Madrid, no habiéndose recibido escrito de alegaciones de la parte recurrente, «quedando el presente recurso de amparo pendiente para deliberación cuando por turno corresponda».

12. Mediante providencia de 13 de octubre de 2026, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 19 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Pretensiones de las partes.

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

Como se ha hecho resumen en el antecedente 3 de esta sentencia, se impugna el acto de proclamación por el presidente de la Asamblea de Madrid, de haberse aprobado el proyecto de ley 1/2020 en la sesión plenaria de dicha Cámara del día 1 de octubre de 2020.

Con arreglo a los motivos detallados en la demanda y que se han recogido en aquel antecedente 3, los recurrentes consideran que la decisión del Pleno de que el proyecto de Ley 1/2020 se tramitara por el cauce del procedimiento en lectura única previsto en el art. 167 RAM; la realización a continuación de una primera votación del proyecto sin la posibilidad de participación de todos los diputados del grupo parlamentario recurrente, por un acuerdo previo de la mesa que limitaba el acceso al salón de plenos a un número de diputados fijado en función de su nivel de representatividad, y la aprobación posterior del proyecto sin reunirse a su juicio el cuórum necesario, comportaron la restricción indebida del núcleo de su función representativa, *ius in officium*, (art. 23.2 CE), con repercusión también para los ciudadanos de la Comunidad de Madrid (art. 23.1 CE). Vulneraciones reiteradas horas después cuando el presidente decidió reabrir el trámite de votación de aquel proyecto de ley produciéndose, según alegan, los mismos incumplimientos del Reglamento de la Cámara.

Es decir, las actuaciones materialmente impugnadas se atribuyen en realidad a las distintas votaciones llevadas a cabo en aquella sesión del día 1 de octubre de 2020.

Lo pretendido por los recurrentes en su demanda de amparo, como igualmente se ha dejado constancia, es que se declare haberse producido la vulneración de los derechos fundamentales invocados, así como la nulidad del acto impugnado; todo ello sin perjuicio de que, en caso de considerarse procedente, se aplique el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y se eleve al Pleno del Tribunal la cuestión relativa a la constitucionalidad o no de la ley aprobada.

b) Los letrados de la Asamblea de Madrid, actuando en la representación que legalmente ostentan de dicha institución, aquí personada, solicitan, con arreglo a los motivos que desglosan en su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC, la inadmisión de la totalidad del recurso por carecer de objeto y por su falta de especial trascendencia constitucional y, subsidiariamente, la desestimación de la demanda de amparo.

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

c) Por su parte, el fiscal jefe ante este Tribunal Constitucional ha formulado alegaciones en el mismo trámite del art. 52 LOTC interesando la estimación del recurso y que se declare la vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a la participación política (art. 23 CE); la nulidad del acto de proclamación por el presidente de la Cámara de la aprobación del proyecto de Ley 1/2020; y la nulidad del acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid, de 26 de octubre de 2020, que rechazó la solicitud de reconsideración formulada por tres grupos parlamentarios, entre ellos el aquí recurrente, contra la resolución anterior.

2. Cuestiones previas.

Los letrados de la Asamblea de Madrid plantean en su escrito de alegaciones que la demanda de amparo debe inadmitirse en su totalidad por dos motivos: por carecer de objeto deducible en un recurso de amparo parlamentario del art. 42 LOTC y porque el recurso no ha acreditado la existencia del requisito de la especial trascendencia constitucional exigida por los arts. 49.1 y 50.1 b) LOTC.

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

Esta misma argumentación, conviene decirlo desde ya, ha sido vertida por los letrados de la Asamblea de Madrid en su escrito de alegaciones del art. 52 LOTC presentado en el recurso de amparo núm. 27-2021, promovido este último por el grupo parlamentario Más Madrid en aquella Cámara, con relación a la aprobación por el Pleno de la Asamblea del proyecto de Ley 1/2020. En su respuesta, ambos óbices procesales han sido desestimados en nuestra STC 51/2026, de 8 de julio, del Pleno, FJ 2, por razones similares a las que a continuación se indican.

a) Sobre la falta de objeto deducible en esta vía de amparo (art. 42 LOTC).

(i) El escrito de demanda identifica formalmente la decisión que se considera vulneradora de los derechos fundamentales del art. 23 CE de los recurrentes como el acto de proclamación del presidente de la Cámara, de haberse aprobado por el Pleno el proyecto de Ley 1/2020, ello sin perjuicio de que, como ya se aclaró en el fundamento jurídico anterior, el cuerpo del escrito se refiera en realidad a las vulneraciones producidas durante la tramitación del citado proyecto.

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

Cuestión distinta a lo que es la configuración estricta de su objeto, es que en el apartado de la justificación del *petitum* y en el suplico de la demanda se haya incluido que, en caso de estimarse esta por las situaciones acontecidas durante la votación del proyecto de ley, que se denuncian como vulneradoras de los derechos fundamentales del grupo parlamentario y de los diputados recurrentes, este tribunal, como medida para el restablecimiento de tales derechos, plantee una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) sobre la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

Tal petición de efectos de la estimación del recurso, sobre la que nos pronunciaremos en el último fundamento jurídico de esta sentencia, no determina las

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

actuaciones parlamentarias impugnadas en la demanda ni la razón que las fundamenta, verdadero objeto del recurso *ex* art. 49.1 LOTC. No puede por ello desnaturalizarse dicho objeto convirtiéndolo en algo que no es, un recurso de amparo contra la Ley 1/2020. Si así se hubiera deducido, y no es el caso, ciertamente no podría enjuiciarse semejante pretensión a través de un proceso constitucional de amparo, ni siquiera aquí mediante el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 55.2 LOTC porque «evidentemente la Ley 1/2020 de reforma de la Ley del suelo de Madrid no es la "ley aplicada" que vulneró tales derechos fundamentales, sino precisamente el fruto de su lesión». Así también lo hemos dicho recientemente, ante una petición similar con relación a otra ley, en la STC 22/2026, de 11 de marzo, FJ 2 (i).

(iii) Finalmente en cuanto a este punto, dicen los letrados de la Asamblea de Madrid que, si bien los vicios de procedimiento en la elaboración de las leyes pueden hacer incurrir a esta en inconstitucionalidad (cuando alteran de modo sustancial la voluntad de la Cámara), tales vicios «no se pueden [impugnar] a través del cauce del recurso de amparo», y citan en su apoyo las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a), y 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 4.

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

Además, las dos sentencias y fundamentos jurídicos que cita el escrito de alegaciones no dicen lo que este afirma. Ambas sentencias resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad –no procesos de amparo– y en ellas se reconoce la posibilidad de control por este tribunal de las infracciones del procedimiento legislativo previsto en los reglamentos parlamentarios, afirmando positivamente tal control cuando se constata ese incumplimiento o infracción y, además, que su consecuencia sea alterar «de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [STC 204/2011, FJ 4, con cita, entre otras, de la STC 99/1987, FJ 1 a)].

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

b) Sobre la falta de especial trascendencia constitucional del recurso.

Como segunda cuestión previa, con incidencia en la totalidad de la demanda de amparo, se alega por los letrados de la Asamblea de Madrid que «no concurre la necesaria trascendencia constitucional» del recurso, porque no todos los amparos parlamentarios la tienen por el mero hecho de serlo, y porque no puede equipararse especial trascendencia con la titularidad de facultades (derechos) parlamentarios incluso si forman parte del núcleo de la función representativa de los recurrentes.

Así formalizada, la alegación por fuerza debe seguir igual suerte desestimatoria:

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

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

(ii) También la doctrina constitucional consolidada recuerda que la decisión última en cuanto a apreciar si el recurso está dotado de la especial trascendencia constitucional exigida por nuestra Ley Orgánica reguladora en los dos preceptos citados, con arreglo al listado de causas enunciado en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, corresponde exclusivamente a este tribunal [últimamente, SSTC 1/2026, de 12 de enero, FJ 2 a); 22/2026, FJ 1 c), y 24/2026, de 12 de marzo, FJ 2 b), y las que en ellas se citan], sin que nada de lo alegado por los letrados de la Asamblea de Madrid lleve a una revisión del juicio positivo de este tribunal acerca de la concurrencia material de este requisito del recurso. Así se plasmó en la providencia de admisión a trámite del presente recurso, en la que indicamos (antecedente 6) que: «el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]».

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

Sobre ambas cuestiones ya se ha fijado doctrina reciente por el Pleno de este tribunal, lo que trae consigo su aplicación al caso en los términos que de inmediato se expondrán en el fundamento jurídico 3.

3. Resolución del fondo del recurso. Aplicación de la doctrina fijada por la STC 51/2026, de 8 de julio.

En su primera queja, la demanda de amparo afirma en síntesis que la tramitación del Proyecto de Ley 1/2020 en la Asamblea de Madrid, por el procedimiento de lectura única, produjo la vulneración del derecho a la participación política de los diputados recurrentes (art. 23 CE), toda vez que no se cumplían los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para la utilización de esta vía especial y porque al hacerse así, en aplicación de lo dispuesto en el art. 167.2 RAM entonces vigente, se impidió a los recurrentes –y a los demás grupos parlamentarios de la oposición– la presentación y debate de enmiendas a dicho proyecto de ley.

Así planteado el motivo, sucede que en la STC 51/2026, de 8 de julio, de la que ya hemos hecho cita antes y a cuya lectura remitimos, el Pleno de este tribunal tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre esta misma cuestión en su fundamento jurídico 3. Tras el recordatorio de la doctrina aplicable, negamos entonces, como procede hacerlo ahora también, que los recurrentes hubieran logrado levantar la carga de acreditar las razones concretas que impedían a quienes acudieron a la sesión del día 1 de octubre de 2020 el poder participar en el debate de totalidad de aquel proyecto de ley (al tramitarse por la vía de lectura única), no siendo suficiente con aludir para ello a «la extensión y complejidad jurídica de las normas proyectadas», al ser su articulado similar a aquel que venía a reformar, así como tampoco a que el proyecto de ley no concitara el consenso de los diputados de la Cámara.

En cambio, la propia STC 51/2026, FJ 4, sí estimó la segunda parte de la queja, relativa a la supresión del derecho a formular enmiendas en ese cauce procedimental por aplicación del art. 167.2 RAM entonces vigente. Razonamos al respecto, con el antecedente próximo de la STC 22/2026, de 11 de marzo, que, dado que dicho precepto

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

no permitía justificar ninguno de los supuestos excepcionales que recoge nuestra doctrina para amparar la presentación de enmiendas dentro de la vía de lectura única, tal imposibilidad «afectó vulnerándolo al núcleo de la función representativa reconocido en el art. 23.2 CE y al principio democrático recogido en el art. 1.1 CE».

Una solución que alcanzamos en esas SSTC 22/2026, FJ 6, y 51/2026, FJ 4, sin tener que plantear antes una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) sobre el art. 167.2 RAM, en vigor a la fecha de los hechos, al ser posible una interpretación conforme del precepto:

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

4. Desestimación de otras quejas y efectos de la estimación de la demanda.

Finalmente, resultan de aplicación algunas de las consideraciones efectuadas en el fundamento jurídico 5 de la STC 51/2026, acerca de los efectos derivados de la estimación de la primera queja de la demanda:

a) Ante todo, dicha estimación releva de tener que examinar el resto de las vulneraciones constitucionales planteadas, en concreto las relativas a las dos votaciones del proyecto de Ley 1/2020 en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020.

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

c) Al haber concluido la XI Legislatura de la Asamblea de Madrid en la que tuvieron lugar los hechos enjuiciados, no procede acordar ninguna otra medida de restitución del derecho fundamental de los recurrentes, conforme a nuestra reiterada doctrina (por todas, STC 35/2022, de 9 de marzo, FJ 6, y las que ahí se citan).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Unidas Podemos Izquierda Unida Madrid en Pie en la Asamblea de Madrid y a título individual por los diputados de dicho grupo doña

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es

Isabel Serra Sánchez, doña Soledad Sánchez Maroto, don Jacinto Morano González, don Francisco Javier Cañada Martín, doña Vanessa Lillo Gómez, doña Carolina Alonso Alonso y doña Paloma García Villa y, en consecuencia, declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes al acceso a cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) con los efectos previstos en el fundamento jurídico 4.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil veintiséis.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Ricardo Enríquez Sancho.–Concepción Espejel Jorquera.–María Luisa Segoviano Astaburuaga.–Juan Carlos Campo Moreno.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan los magistrados don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera y don José María Macías Castaño a la sentencia de 19 de octubre de 2026 dictada por la Sala Primera en el recurso de amparo núm. 29-2021

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulamos el presente voto particular por discrepar de la fundamentación y del fallo de la sentencia recaída en el recurso de amparo avocado núm. 29-2021, la cual ha estimado la demanda sin antes haber elevado la Sala al Pleno del Tribunal, y haber resuelto este, como entendemos resultaba obligado, una cuestión interna de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) respecto del art. 167.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (en la dicción que tenía ese precepto tras su aprobación por el Pleno de dicha Cámara, el 7 de febrero de 2019), ante la vulneración del derecho fundamental del art. 23.2 CE, por no permitir esa norma a los diputados de la Asamblea poder formular enmiendas a aquellas iniciativas legislativas tramitadas por el procedimiento de lectura única, como fue el caso de la proposición de ley que dio lugar a las quejas de la demanda.

Las razones de nuestra discrepancia las hemos dejado ya expresadas en el voto particular formulado a la sentencia STC 51/2026, de 8 de julio, del Pleno, al cual hemos de remitirnos ahora.

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a diecinueve de octubre de dos mil veintiséis.–Ricardo Enríquez Sancho.–Concepción Espejel Jorquera.–José María Macías Castaño.–Firmado y rubricado.

cve: BOE-A-2026-24791
Verificable en https://www.boe.es