

## AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Doña Paloma Briones Torralba, Procuradora de los Tribunales, colegiada número 1.402 del Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid, actuando en representación de Don Pablo Gómez Perpinyà como representante legal del Grupo Parlamentario Más Madrid de la Asamblea de Madrid, y de Don Pablo Gómez Perpinyà, Doña Mónica García Gómez, Doña Clara Ramas San Miguel, Don Alejandro Sánchez Pérez, Don Antonio Sánchez Domínguez, Doña María Acín Carrera, Doña Loreto Arenillas Gómez, Doña Jazmín Beirak Ulanosky, Don Emilio Delgado Orgaz, Don Eduardo Fernández Rubiño, Don Diego Figuera Álvarez, Don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito, Doña Raquel Huerta Bravo, Don Hugo Martínez Abarca, Don Jorge Moruno Danzi, Don Alberto Oliver Gómez de la Vega, Doña María Pastor Valdés, Doña Alodia Pérez Muñoz, Doña Tania Sánchez Melero y Don Héctor Tejero Franco, todos ellos en su nombre propio como diputados de la Asamblea de Madrid, tal como en el presente recurso se acredita según designación apud acta que se otorgará en el día y hora que el Tribunal señale, ante el Tribunal Constitucional comparezco y, como mejor proceda en derecho,

**DIGO** que conforme a lo dispuesto en los artículos 41, 42, 46.1, 48, 49 y concordantes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) vengo a interponer RECURSO DE AMPARO contra la decisión de aprobación por parte del Presidente de la Asamblea de Madrid 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 para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

El presente recurso de amparo se interpone al considerar que el acto que se recurre ha vulnerado el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución Española (CE), en conexión con el artículo 23.1 CE sobre derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, y en ambos casos puestos en relación con el Capítulo I: "De la Asamblea de Madrid" del Título I del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Se formula el recurso con base en los siguientes,

### I.- HECHOS

**PRIMERO.-** Que la Asamblea de Madrid debido a la pandemia sobrevenida por la COVID19 suspendió toda su actividad durante el estado de alarma decretado por el Gobierno de España. Que tras dicha suspensión absoluta se han ido aprobando, por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid, una serie de medidas de limitación en la actividad parlamentaria que implicaba límites a la presencia de los diputados tanto en Plenos como en Comisiones.

Que el 9 de junio de 2020 la Mesa de la Asamblea, donde el grupo recurrente no tiene representación, acordó, oída la Junta de Portavoces, la reapertura de la Asamblea de Madrid con un criterio de presencia de diputados en el Pleno del 50%. (DOCUMENTO 1)

Que en la Junta de Portavoces el portavoz de grupo parlamentario Más Madrid ha manifestado en innumerables ocasiones que las limitaciones que se establecían tenían difícil justificación legal, siendo que el grupo parlamentario recurrente se encuentra en minoría dichas reclamaciones no han sido tenidas en cuenta.

Que dicho criterio se utilizó en las sesiones plenarias de los días 25 de junio, 2, 9 y 16 de julio y 14 y 15 de septiembre.

Que en las sesiones plenarias de los meses de junio y julio solamente se realizaron Preguntas de Respuesta Oral en el Pleno (función de control al Gobierno), Comparecencias (función de control al Gobierno) y Propositiones No de Ley (función de control y dirección).

(DOCUMENTOS 2, 3, 4 y 5)

**SEGUNDO.-** Que la única sesión plenaria realizada el mes de septiembre de 2020 en la Asamblea de Madrid fue la correspondiente al Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, regulada en el Título XVI del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Que dicho debate es uno de los más representativos de la función de control al Gobierno dentro de la regulación parlamentaria, al estilo del Debate del Estado de la Nación en el Congreso de los Diputados. (DOCUMENTO 6)

**TERCERO.-** El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptó el Acuerdo de 29 de julio de 2019, 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 y ordenó su remisión a la Asamblea de Madrid para su tramitación en lectura única. (DOCUMENTO 7)

**CUARTO.-** Que el Proyecto de Ley fue registrado en el registro de la Asamblea de Madrid con fecha 29 de julio de 2020 con número de registro RGEP 17366/20 (DOCUMENTO 08) que incluye:

*“- Texto del Anteproyecto 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*

*- Extracto*

*- Certificado del Consejo de Gobierno*

*- Memoria del análisis del impacto normativo*

*- Informe de Coordinación y Calidad Normativa de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia*

*- Documentación relativa al cumplimiento del trámite de circulación del anteproyecto entre las Secretarías Generales Técnicas*

*- Documentación relativa a los trámites de audiencia e información públicas*

- Informe de la Dirección General de Presupuestos
- Informe de impacto por razón de género, en la infancia, en la adolescencia y la familia, y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.
- Informe de legalidad de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación Territorial y Sostenibilidad
- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”

**QUINTO.-** La Mesa de la Asamblea de Madrid, en su reunión de 7 de septiembre de 2020, acordó la tramitación por la vía de lectura única del Proyecto de Ley 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.

**SEXTO.-** Que en la Junta de Portavoces celebrada el 22 de septiembre de 2020 se comunicó la aprobación de dicho acuerdo de la Mesa y fue ratificado. Que en la votación de los portavoces de los grupos parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos-Madrid En Pie, votaron en sentido negativo la tramitación del presente expediente por la vía de lectura única. (DOCUMENTO 9)

**SÉPTIMO.-** Que en fecha 25 de septiembre de 2020 se registró (RGPE- 22725) un recurso de reconsideración por parte del grupo parlamentario Más Madrid contra la decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid por la cual se permitía la tramitación por lectura única del Proyecto de Ley 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. (DOCUMENTO 10)

Que el presente recurso recogía entre sus argumentos los siguientes:

*“En base al artículo 167 del Reglamento de la Asamblea de Madrid se establece que el método de lectura única corresponde únicamente a que “cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita”. Esta regulación limitativa nace de la importancia que tiene la voluntad popular, representada por los diferentes grupos políticos con representación parlamentaria, en el proceso legislativo que conforma nuestro ordenamiento. Esto es así pues, como ha reconocido el Tribunal Constitucional, la posibilidad de realizar enmiendas es parte del núcleo del ius in officium de los diputados al ser elemento nuclear de la función legislativa (STC 119/2011). Por ello es fundamental que las limitaciones que los reglamentos parlamentarios habiliten a dicho derecho sean tasadas y motivadas para garantizar el acceso en igualdad y que las minorías parlamentarias no se ven privadas de sus derechos.*

(...)

*La Mesa de la Asamblea por tanto hace un control de legalidad estricto, no limitándose a la comprobación de los elementos meramente formales de la solicitud. En esta dirección ya se manifestó en la presente legislatura la Mesa en su acuerdo de 18 de noviembre de 2020 por el cual se denegaba la tramitación por lectura única de la PROPL-5/2019 cuyo rechazo no obedece a criterio formal alguno, entendiendo esta parte que*

*dicha inadmisión deriva de la falta de presupuestos materiales de la iniciativa rechazada.”*

**OCTAVO.-** Que en la Mesa de la Asamblea de Madrid celebrada el 28 de septiembre de 2020 no admitió a trámite el recurso al que se refiere el HECHO SÉPTIMO:

*“La Mesa, acuerda la no admisión a trámite 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”*

Que dicho acuerdo fue comunicado el día 2 de octubre de 2020 (RGPS 3222), una vez se había realizado el acto objeto del presente recurso de amparo constitucional, continuando la tramitación de la iniciativa. (DOCUMENTO 11)

**NOVENO.-** Que el día 29 de septiembre de 2020 todos los diputados del grupo parlamentario Más Madrid, los veinte signatarios del presente recurso, registraron un escrito de amparo a la Presidencia de la Asamblea de Madrid, RGPE 23108, en defensa de su derecho a estar presentes en el debate y votación del Proyecto de Ley 1/20 RGPE 17340 - RGPE 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. (DOCUMENTO 12)

Dicho amparo reclamaba a la Presidencia de la Asamblea de Madrid que en virtud del artículo 24.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid se *“...adopte cuantas medidas sean necesarias para reintegrar a los firmantes en sus derechos reconocidos por el reglamento de la Asamblea de Madrid como representantes de la ciudadanía garantizando su presencia en el Pleno de la Asamblea de Madrid y la votación a todos y cada uno de los representantes electos solicitantes de este amparo.”*

Las razones que se aducían se resumirán en las siguientes:

*“Que el artículo 16.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establece que: “Los Diputados tendrán derecho a asistir, con voz y con voto, a las sesiones del Pleno (...)”*

*(...)*

*Que añadido a los argumentos jurídicos ya aportados queremos resaltar que la participación en el Pleno mediante la asistencia y el voto es un derecho de todos los diputados y diputadas, el cual forma parte indudable del núcleo del derecho constitucional reconocido en el artículo 23 de la Constitución y garantizado por la justicia constitucional, reconocido como ius in officium, contenido esencial de la función representativa de los cargos electos en nuestro ordenamiento”*

**DÉCIMO.-** Que este amparo no fue tenido en cuenta por la Presidencia que, en la Junta de Portavoces de fecha 30 de septiembre de 2020, ratificó la prohibición de acudir al Pleno aprobada el 9 de junio de 2020. Que debido a ello se convocaba al Pleno convocado el día 1 de octubre de 2020 a 70 diputados de los 135 electos.

Que la solicitud de amparo fue renovada *in voce* por el portavoz del Grupo parlamentario Más Madrid, Don Pablo Gómez Perpinyà, y por la Portavoz adjunta del mismo grupo, Doña Clara Ramas San Miguel. Siendo igualmente denegada

**UNDÉCIMO.-** Que, en el Pleno de 1 de octubre de 2020, como exige el artículo 167 del Reglamento de la Cámara que, se votó a las 12:35 la tramitación por Lectura única de la norma.

Aprobada dicha tramitación con el voto en contra de los diputados presentes de los grupos parlamentarios Más Madrid, Socialista y Unidas Podemos-Madrid En Pie se inició el debate de la misma.

Una vez finalizado el debate de la iniciativa, más de hora y media después, a las 14:08, el diputado Don Rafael Gómez Montoya, del grupo parlamentario socialista, solicitó la palabra para solicitarle al Presidente que leyera *“el artículo 10.3 de Estatuto de Autonomía y el 119.3 del Reglamento de la Asamblea”*.

El Presidente de la Asamblea de Madrid, Don Juan Trinidad Martos expresó lo siguiente:

*“Vale, empezamos por el orden jerárquico. Artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía: “Los diputados no estarán ligados por mandato imperativo alguno.” Bien, yo creo que eso lo teníamos muchos claro. Artículo 119.3: “El voto de los diputados es personal e indelegable.” Gracias, señor Gómez Montoya, por recordarnos a todos estos preceptos recogidos en el Estatuto de Autonomía y en el Reglamento. Leídos estos artículos, tengan ustedes en cuenta lo que acabo de leer, voten ustedes en conciencia y sin ningún tipo de presión”*

**DUODÉCIMO.-** Inmediatamente después a lo descrito en el HECHO UNDÉCIMO, a las 14:08, y previamente a proceder a la votación del Proyecto de Ley 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, se solicitó por parte del diputado Don Jacinto Morano González, del grupo parlamentario Unidas Podemos-Madrid En Pie, una contabilización de quorum de la cámara, amparado por el artículo 118.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid que establece que *“2. La comprobación de quorum podrá solicitarse en cualquier momento...”*.

La presidencia de la cámara, asistida por la Secretaría General de la Asamblea de Madrid, estableció la existencia de quorum sin realizar comprobación alguna del mismo.

**DÉCIMOTERCERO.-** Que la Presidencia pese a la solicitud de quorum referida en el HECHO DUODÉCIMO llamó a votación.

Que la votación mostró una presencia y voto únicamente de 55 diputados. Siendo por tanto inferior al quorum previsto por el reglamento de la Asamblea de Madrid que se sitúa en la presencia de al menos la mayoría de sus miembros (118.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), lo que implicaría la presencia de al menos 67 diputados presentes.

Pese a ello, el Presidente de la Asamblea de Madrid dio por aprobada la norma, sin cumplir lo establecido en el artículo 118.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid:

*“Si, solicitada la comprobación de quorum, resultara que este no existe, se suspenderá la sesión por el plazo máximo de dos horas. Si, transcurrido dicho plazo, no pudiera reanudarse válidamente la sesión, los asuntos serán sometidos a debate y decisión del órgano correspondiente en la sesión siguiente.”*

**DÉCIMO CUARTO.-** Que, trascurridos varios puntos del orden del día, aproximadamente a las 21:27, unas siete horas después de la primera votación, el Presidente de la Asamblea de Madrid comunicó a la cámara que se repetiría la votación a la que se refiere el HECHO UNDÉCIMO, estando esta fuera del orden del día.

Ante las protestas el Presidente de la Asamblea de Madrid, Don Juan Trinidad Martos, explica:

*“Pido esa votación, dado que ha habido dudas. Precisamente don Jacinto Morano, como portavoz del grupo parlamentario, mantuvo que había dudas en cuanto al quórum. 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 debido a las “dudas” surgidas sobre el quorum”.*

Que diferentes grupos manifestaron su clara oposición. Así el diputado Don Antonio Sánchez Domínguez, signatario del presente recurso y secretario general del grupo parlamentario Más Madrid, intervino para decir: *“Le ruego, por favor, que, en virtud de lo estipulado en el artículo 115, proceda a la lectura del artículo 118. Y, por favor, convoque al menos un receso de una o dos horas, como estipula el Reglamento en el 118, y, si no, mueva el punto a la semana que viene, que es lo que corresponde conforme al Reglamento.”* El diputado Modesto Nolla Estrada, del grupo parlamentario socialista, declaró: *“Además de suscribir las palabras del señor Morano, me permito leer al presidente y al resto de la Cámara lo que dice el artículo 127 que el señor presidente menciona. Dice lo siguiente el apartado 2 -primero dice que concluye una votación si hay dudas, etcétera, etcétera-: “A petición del portavoz de un Grupo Parlamentario...”; que yo sepa no lo ha pedido ningún portavoz de mi Grupo Parlamentario...” y “Pero, en cualquier caso, continúa diciendo lo siguiente: “La presidencia podrá, en caso de duda razonable sobre el resultado de la votación, ordenar un nuevo recuento de los votos o incluso que se repita la votación en el acto.” ¡En el acto! ¡En el acto significa esta mañana, no ahora! Muchas gracias.”*

**DÉCIMO QUINTO.-** Que el Presidente de la Asamblea de Madrid ordenó, pese a todo, repetir la votación. La misma una vez finalizada dio como resultado un número de

diputados presentes de 36, muy alejado de los 67 diputados exigidos por el reglamento para que exista *quorum*.

Tras lo cual el Presidente declaró: *“El resultado de la votación es el siguiente: 36 diputados presentes; 36 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 de Reglamento y, por tanto, hay un fraude de ley. ¡Queda aprobada esta ley!”*

Que esta parte por economía ha seleccionado los elementos de la sesión, que a su humilde parecer considera más importantes para el recurso, así como ha remarcado mediante subrayado aquellas afirmaciones que cree más importantes para el presente recurso. El completo desarrollo de la sesión plenaria puede ser consultado en detalle en el diario de sesiones de dicha sesión plenaria, adjunto como DOCUMENTO 13, entre las páginas 13699 a la 13701 para la primera votación y entre las páginas 13796 a la 13800 para la segunda votación.

**DECIMOSÉXTO.-** Que el 5 de octubre de 2020 mediante escrito RGPS 3272 el Presidente de la Asamblea de Madrid remitió la aprobación de la Ley al Consejo de Gobierno de la Comunidad de los efectos previstos en la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, es decir para su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Boletín Oficial del Estado. (DOCUMENTO 14)

Que en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 86, de 9 de octubre de 2020, se recoge la aprobación por parte de la Asamblea de Madrid de la *“Ley 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, tras la tramitación del Proyecto de Ley PL-1/2020 RGEP.17340 y RGEP.17366/2020 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.”* (DOCUMENTO 15)

**DECIMOSÉPTIMO.-** La Mesa de la Asamblea de Madrid el 6 de octubre de 2020 aprobó una nueva regulación relativa al ejercicio al voto de los diputados de la Asamblea de Madrid (DOCUMENTO 16). El punto cuarto de dicho acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid establece:

***“Cuarto.- Desarrollo de las votaciones de los puntos incluidos en el orden del Día.***

*En cada sesión plenaria que se celebre las votaciones se realizarán, de forma acumulada, a la finalización del debate de todos los puntos que conformen el orden del día.*

*El Presidente, a dicho efecto, fijará y anunciará la hora de la votación, que se desdoblará realizándose en orden a garantizar los aforos en dos turnos.*

*En el primer turno, una vez concluidos los debates, votarán los diputados que, conforme a la relación previamente distribuida por cada Grupo, acudan exclusivamente al acto de*

*votación en esa sesión plenaria. Dichos diputados ocuparán el escaño que tienen asignado en el salón de plenos (en su caso, previa desinfección del mismo).*

*Tras ausentarse del Salón de plenos los diputados que acudan exclusivamente al acto de votación, entrarán en el mismo los diputados relacionados por cada Grupo que asistan en esa sesión plenaria al debate y votación de los asuntos incluidos en el orden del día, y procederán a emitir su voto desde el escaño que tienen asignado.*

*Celebrada la votación en los dos turnos, el Presidente computará la totalidad de los votos emitidos y procederá a proclamar los resultados.”*

**DECIMOCTAVO.-** Que el 10 de octubre de 2020 mediante escrito RGPE 25073 los grupos parlamentarios Socialista, Más Madrid y Unidas Podemos-Madrid en Pie registraron un escrito a la Mesa de la Asamblea de Madrid (DOCUMENTO 17), donde reproduciendo los elementos aquí señalados se solicitaba que:

*”... base al artículo 49.1.c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid, (...) 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 [La no tramitación por el procedimiento de Lectura Única], 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 [Al no poder acudir a la Asamblea de Madrid todos los diputados] 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.[Por falta de quorum]”*

**DECIMONOVENO.-** Que por el escrito RGPS 3713 de 29 de octubre de 2020 se procede a resolver el escrito referido en el HECHO anterior por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid estableciendo que su rechazo al mismo por entender que existía *quorum* suficiente en la votación por haberlo existido durante la sesión. (DOCUMENTO 18)

En dicho escrito la Mesa de la Asamblea de Madrid valora igualmente que se entiende que la norma prevista por los protocolos derivados de la COVID19 fue puesta en tela de juicio en dos sesiones específicas de la Junta de Portavoces, el 29 y 30 de septiembre, a las que hicimos referencia en los HECHOS NOVENO y DÉCIMO.

**VIGÉSIMO.-** Que la Mesa de la Asamblea de Madrid, en la presente legislatura, durante su reunión de 18 de noviembre de 2019 acordó que la Proposición de Ley PL 5/2019, propuesta por el grupo parlamentario Más Madrid, fuera admitida pero no fuera tramitada por el criterio de lectura única. El rechazo a dicha tramitación es excesivamente sucinto: *“Se acuerda, asimismo, no acceder a la solicitud de tramitación en lectura única ante el Pleno”* (DOCUMENTO 19)



## II.- PRESUPUESTOS DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO

### 1. OBJETO Y PLAZO DE LA DEMANDA DE AMPARO.

En el presente recurso de amparo se hace valer el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, reconocido por el artículo 23.2 de la Constitución Española (CE), en conexión con el artículo 23.1 CE sobre derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Esta parte entiende que el recurso se sostiene sobre una triple dimensión del ejercicio del artículo 23.2 CE en conexión con el artículo 23.1 CE. En primer lugar, en relación con el procedimiento de Lectura Única como método de aprobación de una norma de rango legal y cómo dicha especialidad implica una supresión de fases determinantes en el procedimiento legislativo ordinario pues elimina derechos de participación en el procedimiento legislativo a los grupos minoritarios. En segundo lugar, por la implicación que tiene la limitación en la participación de la totalidad de los diputados recurrentes en amparo durante la sesión plenaria pese a haber requerido su participación de forma expresa. Por último, en relación a la alteración de la formación de la voluntad en el seno de la cámara autonómica mediante la vulneración absoluta de las normas formales respecto de la aprobación de las iniciativas legislativas y su relación con la participación de los diputados en los debates y votaciones, así como la conexión de esta con la garantía de pluralismo político en la conformación de la voluntad popular en las cámaras legislativas como reflejo del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes libremente elegidos.

Por tanto, el presente recurso se sostiene en base a la posible vulneración de derechos constitucionales sobre el proceso legislativo en una cámara autonómica y las dimensiones que dichas posibles vulneraciones tienen sobre la formación de la voluntad de la cámara.

El acto recurrido se perfeccionó en la sesión plenaria de la XI Legislatura de la Asamblea de Madrid, celebrada el día 1 de octubre de 2020, está así reflejado en el Diario de Sesiones de la Asamblea número 237 de la XI Legislatura, correspondiente a esa misma fecha, y se publicó en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 86, de 9 de octubre de 2020, por lo que este recurso se presenta dentro del plazo de tres meses que para su interposición establece el artículo 42 LOTC.

### 2. LEGITIMACION.

El artículo 46 LOTC establece:

*“1. Están legitimados para interponer el recurso de amparo constitucional: En los casos de los artículos 42 y 45, la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal. (...)”*

En el presente recurso, el Grupo Parlamentario Más Madrid y los diputados que formaban parte de dicho grupo son los titulares de los derechos lesionados y directamente perjudicados por la vulneración del derecho fundamental que constituye el objeto del presente recurso, al haber sido lesionados en su derecho a la participación en igualdad en el proceso legislativo como representantes electos de una cámara legislativa.

Como se argumentará más adelante, son titulares de los derechos vulnerados tanto el grupo parlamentario, en tanto sujeto de derechos en el proceso legislativo reconocido por el reglamento de la Asamblea de Madrid, como cada uno de los diputados de dicho grupo parlamentario que vieron como sus derechos a la participación política en el procedimiento legislativo eran negado por la decisión tomada por la Presidencia de la Asamblea de Madrid.

De los diputados recurrentes a título personal diez de ellos fueron convocados a la sesión plenaria del 1 de octubre de 2020, Don Pablo Gómez Perpinyà, Doña Mónica García Gómez, Don Alejandro Sánchez Pérez, Doña Clara Ramas San Miguel, Don Antonio Sánchez Domínguez, Doña Alodia Pérez Muñoz, Doña María Pastor Valdés, Don Emilio Delgado Orgaz, Doña María Acín Carrera y Don Santiago Eduardo Gutiérrez Benito. Los otros 10 diputados, Doña Loreto Arenillas Gómez, Doña Jazmín Beirak Ulanosky, Don Eduardo Fernández Rubiño, Don Diego Figuera Álvarez, Doña Raquel Huerta Bravo, Don Hugo Martínez Abarca, Don Jorge Moruno Danzi, Don Alberto Oliver Gómez de la Vega, Doña Tania Sánchez Melero y Don Héctor Tejero Franco no fueron convocados a las deliberaciones y votación de la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020.

El Portavoz del Grupo Parlamentario, Don Pablo Gómez Perpinyà, comparece también en representación del mismo conforme a lo señalado en el FJ 2 C, de la Sentencia 213/2014 de 18 de diciembre del Pleno del Tribunal Constitucional, Rec. 4522/2012 que declara:

*"(...) En consecuencia, reiterando lo dicho en la STC 158/2014, de 6 de octubre, procede afirmar que "habiendo intervenido la recurrente doña Mónica Oltra Jarque en vía parlamentaria en nombre del Grupo parlamentario, que es el sujeto directamente afectado por el acto recurrido, a los efectos del artículo 46.2 a) LOTC, al que representa como Portavoz Adjunta (no sólo planteando la iniciativa, sino impugnando en reposición el rechazo a su tramitación), no puede negársele legitimación para postular el amparo de los derechos cuya tutela impetra ante este Tribunal y ante el que comparece, no sólo como demandante, sino en su condición de letrada, según poder que exhibe y que le legitima para la interposición de las pertinentes acciones judiciales en defensa de los intereses del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas. Las antedichas consideraciones llevan a concluir que la recurrente doña Mónica Oltra Jarque, Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Compromís en las Cortes Valencianas y firmante de las iniciativas cuya tramitación rechazada ahora se controvierte en términos del art. 23 CE, cuenta con legitimación activa para recurrir ante este Tribunal las resoluciones parlamentarias que estima lesiva de los derechos referidos"."*

La participación de los grupos parlamentarios, en tanto grupos, viene aludida en diferentes artículos del Reglamento de la Cámara. Y en especial en la sección primera, relativa a los proyectos de Ley, parte del capítulo II: Del Procedimiento legislativo común del Título VII: Del procedimiento legislativo.

Así el artículo 141, relativo a la presentación de enmiendas, determina que:

*“1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas al mismo.*

*(...)*

*3. (...)*

*Las enmiendas a la totalidad podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios en el plazo de los diez días siguientes a la publicación del proyecto de ley en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid”, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea.*

*4. (...)*

*Las enmiendas al articulado podrán ser presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios en el plazo de los veinte días siguientes a la publicación del proyecto de ley en el “Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid”, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión competente. En su caso, el escrito de enmienda deberá llevar la firma del Portavoz del Grupo Parlamentario al que pertenezca el Diputado autor de la misma, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este requisito podrá subsanarse antes del comienzo del debate en Comisión.”*

El artículo 142.1.b) establece a su vez la participación en el pleno en base a la adhesión de los diputados a los diferentes grupos parlamentarios: *“Intervención de los representantes de cada uno de los Grupos Parlamentarios, de menor a mayor, por tiempo máximo de diez minutos cada uno.”*

Se reconoce igualmente el derecho de los grupos parlamentarios de, durante el proceso de debate en comisión, llamar a comparecer a agentes sociales y organizaciones interesadas de la norma objeto de debate (artículo 144).

Así como su importancia fundamental en la regulación del debate final de un texto legislativo en sesión plenaria, como reconoce el artículo 147: *“Los Grupos Parlamentarios, dentro de los dos días siguientes a la terminación del dictamen de la Comisión competente, deberán comunicar por escrito a la Mesa de la Asamblea las enmiendas y votos particulares que, habiendo sido debatidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen, pretendan defender en el Pleno.”*

Corresponde a Don Pablo Gómez Perpinyà la representación legal del Grupo Parlamentario Más Madrid, por aplicación de lo establecido en el artículo 39.3 de su

Reglamento y en su condición de Portavoz del Grupo, además de la suya propia como diputado de la Asamblea de Madrid.

### **3. POSTULACIÓN Y DEFENSA.**

Los recurrentes han conferido su representación a una Procuradora y actúan bajo la dirección de Abogado incorporado al Colegio de Abogados de Madrid en calidad de ejerciente, por lo que se cumplen los requisitos de postulación y defensa exigidos por el artículo 81 LOTC en sus apartados Uno y Dos.

### **4. CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PROCESALES DEL ARTÍCULO 42 LOTC.**

El presente recurso de amparo se interpone en aplicación de lo establecido en el artículo 42 LOTC:

*“Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.”*

Es decir, que la decisión impugnada, consistente en la cadena de decisiones se perfeccionan con la aprobación por parte del Presidente de la Asamblea de Madrid del 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, carece de la exigencia de agotar cualquier vía jurisdiccional previa al presente recurso, como así tiene ya declarado el propio Tribunal Constitucional -Sala Primera- en su Sentencia 23/2015, de 16 de febrero, que en su FJ 2 declara:

*“Al respecto, hemos afirmado en las recientes Sentencias 200/2014, 201/2014 y 202/2014, todas ellas de 15 de diciembre, FJ 2, y 1/2015, de 19 de enero, FJ 2, que «los amparos parlamentarios, ex artículo 42 LOTC (), tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los interna corporis acta, según la cual los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias no son susceptibles de fiscalización por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del ius in officium por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE (LA LEY 2500/1978), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009 (), FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del Grupo en el que se integra».*

Es oportuno recordar a estos efectos, como menciona la STC 47/2006, de 13 de febrero, la doctrina de ese Tribunal sobre la inadmisibilidad del alargamiento artificial del plazo para impugnar en amparo mediante la presentación de recursos manifiestamente improcedentes, así como, según señalara la STC 69/2003, de 9 de abril, FJ 11, a la que la anterior se remite, “*la armonización de las exigencias del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE)*”.

En el presente caso, pese a la poco desarrollada capacidad de recurso de reconsideración en el reglamento de la Asamblea de Madrid, los recurrentes han intentado recurrir previamente a que los actos recurridos en amparo fueran considerados firmes. Esto ha sido así en primer lugar mediante el recurso de reposición registrado contra la decisión de tramitación del proyecto de ley por el método de lectura única, el cual no fue admitido por entender la Mesa de la Asamblea que los recurrentes no eran sujetos legitimados por no ser una iniciativa de dicho grupo. En segundo lugar, mediante el escrito de amparo al Presidente de la Asamblea de Madrid con objeto de garantizar la participación en igualdad de todos los diputados, el cual fue igualmente rechazado por la Mesa. Finalmente, junto con otros dos grupos parlamentarios, un escrito vía artículo 49 del Reglamento de la Asamblea de Madrid presentado el 10 de octubre de 2020, en el que se expresaban de manera menos detallada los argumentos que sostienen el presente recurso de amparo, el cual fue rechazado por la Mesa de la Asamblea de Madrid el 29 de octubre de 2020. Además de las múltiples solicitudes de reconsideración y de revisión de las decisiones tanto en las Juntas de Portavoces de 29 de octubre y 30 de octubre de 2020, de las cuales no consta acta, así como en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020, como así consta en el diario de sesiones.

Ha sido por tanto voluntad indubitada de esta parte el interés de evitar el recurso a la jurisdicción constitucional hasta haber transitado todos los mecanismos de recurso disponibles en la regulación interna de la Asamblea de Madrid, habiendo esperado a que la decisión fuera definitivamente firme antes de interponer el presente recurso.

Así mismo cabe resaltar que el presente recurso impugna los actos que conformaron la tramitación de la norma y no la norma en si misma. Ante la posible confusión que pudiera generar que la norma tenga rango de Ley esta parte humildemente se basa en el antecedente que representa el recurso de amparo 2634-2018, presentado por el grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Cataluña que fue admitido y resuelto por el Tribunal Constitucional en su sentencia 96/2019, de 15 de julio. Siendo por tanto el objeto del recurso, como ya se ha explicitados anteriormente, si la existencia de vulneraciones en el *ius in officium* de los recurrentes ha generado un vicio tal que implica la nulidad de los actos recurridos y en ningún caso la norma en si misma.

### **III.- ESPECIAL RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DEL PRESENTE SUPUESTO**

El artículo 49.1 LOTC exige que el demandante de amparo justifique la especial trascendencia constitucional del recurso, al establecer que solo será admisible cuando, además de haberse producido una vulneración de derechos fundamentales, la vulneración invocada tenga “*especial trascendencia constitucional*”, según figura en la

redacción del artículo 50.1.b) LOTC, que por lo demás añade que esta especial trascendencia deberá determinarse en atención a los siguientes parámetros: *“su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales”*.

La STC 155/2009, de 25 de junio, concretó los requisitos que han de darse en un recurso de amparo para determinar si la demanda de amparo tiene especial trascendencia constitucional, aun destacando que dichos criterios no deben entenderse *“como un elenco definitivamente cerrado de casos”*.

Los supuestos en que, siguiendo la STC 155/2009, de 25 de junio, se apreciará especial trascendencia constitucional son los siguientes:

*“a) el de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional, supuesto ya enunciado en la STC 70/2009, de 23 de marzo; b) o que dé ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna, como acontece en el caso que ahora nos ocupa, o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE; c) o cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general; d) o si la vulneración del derecho fundamental traiga causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que el Tribunal Constitucional considere lesiva del derecho fundamental y crea necesario proclamar otra interpretación conforme a la Constitución; e) o bien cuando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental que se alega en el recurso esté siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria, o existan resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental, ya sea interpretando de manera distinta la doctrina constitucional, ya sea aplicándola en unos casos y desconociéndola en otros; f) o en el caso de que un órgano judicial incurra en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional (art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: LOPJ); g) o, en fin, cuando el asunto suscitado, sin estar incluido en ninguno de los supuestos anteriores, trascienda del caso concreto porque plantee una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica o tenga unas consecuencias políticas generales, consecuencias que podrían concurrir, sobre todo, aunque no exclusivamente, en determinados amparos electorales o parlamentarios”*.

En términos generales podemos afirmar que el presente amparo se incluiría dentro de los supuestos señalados de manera genérica en el apartado g) de este FJ 2 de la sentencia citada. La trascendencia que el artículo 23 CE, en sus apartados 1 y 2, tiene respecto de la ciudadanía por ser la representación reflejo de la voluntad popular, y por tanto voluntad de los electores, implica que las vulneraciones de los derechos reflejados en dicho precepto y, sobre todo, las realizadas en el contexto parlamentario, tengan una especial relevancia constitucional.

En el caso concreto tenemos tres elementos que consideramos que vulneran los derechos de los recurrentes, siendo en todos ellos una vulneración del llamado *ius in officium* y, en definitiva, una vulneración del artículo 23.2 CE en relación con el artículo 23.1 CE como expresamos anteriormente.

En el primero de los casos la aplicación de la lectura única como procedimiento especial del procedimiento legislativo ha sido objeto de diversas interpretaciones de la justicia constitucional variando su interpretación según las características concretas del caso recurrido en amparo. De tal manera que en una de las últimas sentencias del alto tribunal se establecía que “(...) *los acuerdos objeto de este recurso de amparo han sido adoptados en el curso de un procedimiento que culminó con la aprobación de una ley, ha de reiterarse, asimismo, que la participación de los miembros de las cámaras parlamentarias en el ejercicio de la función legislativa constituye «una manifestación constitucionalmente relevante del ius in officium del representante»*” (FJ 3 STC 96/2019, de 15 de julio de 2019). En este sentido es de especial importancia cómo, el procedimiento de lectura única, tiene como mayor característica la eliminación del periodo de presentación, debate y votación enmiendas, proceso que la STC 119/2011, de 5 de julio, reconoce como parte constitutiva del *ius in officium* en su Fundamento Jurídico 9 “(...) *el derecho de enmienda que pertenece a los parlamentarios, en este caso a los Senadores, no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del art. 23.2 CE.*”. Respecto de la tramitación por lectura única el Tribunal ha tenido ocasión de manifestar su posición respecto a que no se trata *per se* de un procedimiento inconstitucional pero que dicha regulación implica una limitación en el *ius in officium* que puede ser revisada en base a si la regulación legal de dicho límite excede de lo admisible, como se establece entre otras en la Sentencia 96/2019, de 15 de julio de 2019, y la STC 119/2011, de 5 de julio.

Consideramos por ello de aplicación lo establecido en el FJ 3 de la STC 199/2016 “*resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es aducida por un representante parlamentario en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que en tal supuesto resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el art. 23.1 CE.*”.

En segundo lugar, esta parte sostiene la especial relevancia constitucional en la vulneración que pudiera haberse producido del *ius in officium* de los recurrentes por el incumplimiento manifiesto de las normas establecidas reglamentariamente para la aprobación de un Proyecto de Ley por la Asamblea de Madrid. La jurisprudencia constitucional es clara respecto a que los vicios formales de tramitación solo tienen trascendencia constitucional en aquellos casos en los que afecten a la conformación de la voluntad de la cámara (entre otras SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 c)] (STC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 4)» [STC 47/2018, de 26 de abril, FJ 4], citadas en FJ 3 STC 96/2019, de 15 de julio de 2019). En el presente caso es de especial trascendencia por afectar a la misma configuración de la cámara y la validez o no de las decisiones que se toman sin el quorum establecido reglamentariamente como reflejo de la materialización del *ius in officium* parlamentario. El reconocimiento del propio presidente de la cámara de la falta de

*quorum* implica una materia jamás abordada por el alto tribunal sobre la naturaleza del *quorum*, en tanto que manifestación del derecho recogido en el artículo 23.2CE, en el proceso deliberativo de las cámaras legislativas de nuestro país y su carácter absoluto, como sostendrá el presente recurso, o relativo, como aplicó la presidencia de la cámara de forma unilateral.

Por último, lo que esta parte humildemente considera con mayor trascendencia constitucional, es la limitación extra reglamentaria de los derechos de los cargos públicos electos, en el ejercicio pleno de todas sus potestades del *ius in officium*, por motivos sanitarios y las implicaciones que ello tienen para la conformación de la voluntad de la cámara. En esta cuestión, sumado a toda la jurisprudencia constitucional citada respecto a la conformación de la voluntad de la cámara, debemos prestar atención a la implicación que tiene para la ciudadanía en su conjunto, por ser reflejo del artículo 23.1 CE, y a la configuración constitucional del *ius in officium*, si la función legislativa del parlamento es parte del núcleo del derecho y por tanto merece toda la protección al mismo. Consideramos que la regulación extra reglamentaria aprobada por la Asamblea de Madrid abre un conflicto con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza del mandato representativo en la democracia española siendo fundamental en este sentido la STC 10/1983, de 21 de febrero que en su FJ4 refleja lo siguiente: *“Al otorgar al partido la facultad de privar al representante de su condición cuando lo expulsa de su propio seno, como en el presente caso ocurre, el precepto infringe sin embargo, de manera absolutamente frontal, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes. Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término. Pero aunque se entendiera, violentando el ordenamiento, que representaban sólo la voluntad de sus propios electores y que éstos quisieron otorgar su representación a todos y cada uno de los integrantes de la lista propuesta, de tal modo que la sustitución operaría siempre en favor de personas a quien también los votantes de la lista desearon conceder su representación, seguiría siendo cierto que ésta implica la necesidad de que fueran personas concretas las elegidas y que lo fueron para el desempeño de una función que exige que la libre voluntad del representante y por ende su permanencia en el cargo no quede subordinada a ningún poder que no emane también de la voluntad popular.”*

Cabe por tanto aducir que el presente recurso, además de una remisión al apartado g) glosado por la STC 155/2009, de 25 de junio, tiene relevancia pues su objeto permitirá dilucidar si se puede limitar las potestades centrales del *ius in officium* de los diputados por motivos no reglamentarios y si los mismos pueden ser limitados de manera autónoma por sus grupos parlamentarios sin que esto vulnere la conformación de la voluntad de la cámara.

Esta parte entiende que además es una ocasión única para que el alto tribunal, como ha realizado en innumerables ocasiones en nuestra historia democrática, establezca los criterios ante situaciones excepcionales como son las sobrevenidas por la pandemia derivada de la COVID 19 y como nuestro ordenamiento es capaz de garantizar los



derechos consagrados en la constitución pese a las dificultades y retos que podemos afrontar.

#### **IV.- FUNDAMENTOS JURIDICO-SUSTANTIVOS DEL PRESENTE RECURSO DE AMPARO**

##### **1.- EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA COMO VULNERACIÓN DEL *IUS IN OFFICIUM***

El artículo 167 de la Reglamento de la Asamblea de Madrid regula la tramitación por lectura única como un procedimiento legislativo especial sujeto a una especial naturaleza o simplicidad por parte del proyecto o proposición de Ley presentado:

*“1. Cuando la naturaleza de un proyecto o proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno, a propuesta de la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite en lectura única. La propuesta de la Mesa podrá realizarse a iniciativa propia o a petición del autor de la iniciativa legislativa, con ocasión del acto de calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación del proyecto o proposición de ley.”*

Respecto de este procedimiento legislativo la jurisprudencia constitucional ha entendido que implica que *“(...) la tramitación (...) a través de un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco”* (STC 03/2008, de 11 de septiembre, FJ5).

Es por esto que el reglamento de la Asamblea de Madrid ha limitado su uso a dos supuestos. Primero, aquellos proyectos que dada su naturaleza impliquen una tramitación más sucinta. La doctrina sobre la cuestión reconoce que esta redacción, compartida en muchos otros reglamentos de las cámaras legislativas autonómicas, hace referencia a la tramitación de normas en las que existe un amplio consenso, elemento nunca valorado por el alto tribunal que han tendido a dejar que la autonomía de las cámaras establezca el criterio mayoritario como aquel que dirima el uso de esta especialidad.

Como segundo elemento se establece la simplicidad de la norma. En el presente caso observamos como el objeto de la norma es la legislación urbanística, la cual en España no es de las más sencillas e implica altos conocimientos de derecho Administrativo, que a su vez se expresa siguiendo unos conceptos técnicos solo al alcance de los expertos de la materia.

En la propia Memoria de análisis de impacto normativo del anteproyecto 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, que acompaña el Proyecto de Ley

establece que mediante la modificación de 14 artículos y la creación de una disposición adicional tenemos un pequeño resumen de las implicaciones del cambio legislativo:

*“i. Se define la declaración responsable en materia de urbanismo, novedad en el ámbito de la legislación urbanística madrileña.*

*ii. Se relacionan los actos sometidos a previa licencia urbanística, incluyendo aquellos que se considera que es adecuado reservar al control previo municipal.*

*iii. Se relacionan todas aquellas actuaciones no sujetas ni a licencia ni a declaración responsable, incluyendo, por ejemplo, como novedad una relación de obras o actuaciones de menor entidad.*

*iv. Se establece el régimen jurídico y el alcance de las licencias urbanísticas.*

*v. Se regula el procedimiento de tramitación de las licencias urbanísticas.*

*vi. Se relacionan de forma pormenorizada todas las actuaciones que se sujetan a declaración responsable urbanística.*

*vii. Se prevé el contenido documental que deben tener las declaraciones urbanísticas.*

*viii. Se regula el régimen jurídico y efectos de las declaraciones responsables urbanísticas.*

*ix. Se establecen los plazos y procedimiento de caducidad de las licencias y declaraciones responsables.*

*x. Se regula el régimen y el procedimiento de control posterior de las declaraciones responsables urbanísticas.*

*xi. Se establecen los supuestos y el régimen de la revocación de los títulos habilitantes disconformes sobrevenidamente con el planeamiento urbanístico.*

*xii. Se regulan las obligaciones de las empresas suministradoras de servicios en relación con las licencias y las declaraciones responsables.*

*xiii. Se establece un régimen transitorio relativo a los procedimientos de tramitación de licencias iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la modificación legislativa y se establece un plazo para que las Ordenanzas municipales adecuen su contenido a la nueva regulación.*

*xiv. Se modifica el artículo 204.3.a) actualizando y adaptando el contenido del vigente catálogo de infracciones contenidas en él de conformidad con la nueva regulación.*

*xv. Se introduce una nueva Disposición adicional con el objeto de compatibilizar el nuevo régimen con aquellos preceptos que permanecen inalterados.*

*En este sentido, si bien se introduce una nueva disposición final para hacer compatibles los preceptos cuya reforma se proponen con aquellos que en la vigente Ley 9/2001, de 17 de julio, permanecen inalterados, en virtud de los principios de tipicidad y retroactividad de la ley sancionadora más favorable no podrá entenderse cometida una infracción por actuar sin la cobertura jurídica de una declaración responsable, cuando esta sea preceptiva, si este concepto jurídico no se recoge expresamente. Razón esta por la cual se adapta el catálogo de infracciones contenidas en el artículo 204.3.a)."*

Hemos querido remitirnos a este documento pues entendemos que el Tribunal Constitucional ha manifestado que la simplicidad de la norma no es una cuestión delimitada al número de artículos o a su importancia dentro del ordenamiento, pero sí a *"la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje"* empleados en la misma (STC 96/2019, de 15 de julio de 2019 FJ5). A este respecto es indispensable tener en cuenta que la modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid implica la modificación de las propias definiciones dentro de la normativa urbanística autonómica, variaciones específicas del procedimiento administrativo, remisiones a numerosas normas de carácter autonómico y estatal (Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid, Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana), además de regular especialidades concretas sobre el procedimiento administrativo específico que, en nuestro humilde opinión, implica un cierto conocimiento de la regulación urbanística en los diferentes niveles de nuestra administración, así como un importante conocimiento de procedimiento administrativo, con sus numerosas especialidades.

Estos dos elementos, a juicio de esta parte, podrían ser subsumidos por una observancia estricta del principio mayoritario en caso de que la Asamblea de Madrid en su práctica al respecto del procedimiento de lectura única hubiera seguido este criterio que otras cámaras autonómicas han consagrado. De esta manera la Mesa no realizaría un control previo de legalidad, si no que únicamente lo califica para su votación en base al procedimiento establecido por el reglamento correspondiente.

En cambio, la Mesa de la Asamblea de Madrid previamente durante la presente legislatura, en su reunión de 18 de noviembre de 2019 rechazó la tramitación de la Proposición de Ley PL 5/2019, propuesta por el grupo parlamentario Más Madrid, por el procedimiento de lectura única. El rechazo a dicha tramitación, como ya nos hemos remitido en el HECHO VIGÉSIMO, es excesivamente sucinto: *"Se acuerda, asimismo, no acceder a la solicitud de tramitación en lectura única ante el Pleno"*. En todo caso cabe señalar que la Mesa si calificó la existencia de una valoración previa en base a los criterios reglamentarios para admitir o no admitir una iniciativa legislativa por procedimiento de lectura única. Cabe también señalar, que en base al procedimiento reconocido en los artículos 167 y siguientes del reglamento, la mera admisión del trámite de lectura única solo implica una votación al respecto en sesión plenaria, que en caso de ser rechazada inmediatamente obliga que el proyecto o proposición de Ley se tramite por el cauce ordinario por lo que la Mesa en su decisión de 18 de noviembre de 2019 ejerció un control de legalidad no basado en el mero criterio mayoritario.

Esto nos parece realmente importante pues, el alto tribunal siempre ha calificado que corresponde al Pleno de la cámara, el interpretar la oportunidad del procedimiento de lectura única, el que ha de tener el criterio de oportunidad, al igual que establece que la Mesa de la cámara, en su función jurídico-técnica no debe ejercer un criterio de oportunidad política, como en este caso realizó, limitando el derecho de enmienda de unas normas y no de otras: (STC 185/2016, de 3 de noviembre FJ5) *“En este caso, el Pleno del Congreso de los Diputados ha adoptado por mayoría la decisión de tramitar la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, manifestando así su criterio de que concurría al menos alguno de los presupuestos a los que el Reglamento de la Cámara supedita la utilización de este procedimiento parlamentario”*; (STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ2) *“tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico- técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública.”*

En el presente caso, la Mesa ha ejercido un control efectivo de legalidad y, lo que parece más reseñable, ha priorizado la tramitación sin derecho de enmienda para los proyectos gubernamentales frente a la limitación que este tipo de regulaciones les ha puesto a los grupos parlamentarios de la oposición, trastocando los derechos de las minorías en la Asamblea de Madrid.

Es por ello que esta parte sostiene que lejos de un simple trámite incluido en la autonomía parlamentaria, la Mesa de la Asamblea de Madrid, ha realizado una valoración de oportunidad no justificada, al no entrar en los criterios del artículo 167 del reglamento de la Asamblea de Madrid, con el único fin de limitar los derechos de enmienda de los diputados como herramienta para garantizar la aprobación de la primera Ley del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la presente legislatura, limitando su *ius in officium* de manera injustificada.

## **2.- LIMITACIONES A LA PRESENCIA, PARTICIPACIÓN Y VOTACIÓN DE LOS DIPUTADOS EN LAS SESIONES PLENARIAS**

El Reglamento de la Asamblea de Madrid regula la presencia, participación y votación en los debates como derecho y como deber de los diputados. De esta manera el artículo 16.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establece que: *“Los Diputados tendrán derecho a asistir, con voz y con voto, a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que formen parte. Podrán asistir, sin voto, a las de las Comisiones de las que no formen parte, excepto a aquellas que tuvieran carácter secreto”* y el artículo 25 recoge que *“Los Diputados tendrán el deber de asistir a las sesiones del Pleno y a las de las Comisiones de las que formen parte”*

De igual manera, el artículo 13 del reglamento, establece las situaciones en las que un diputado electo puede ver suspendidos sus derechos y el artículo 14 en las que perdería su condición de diputado. No existe en el reglamento de la Asamblea de Madrid una limitación a la presencia, participación o voto de los diputados en las sesiones plenarias que no proceda de un procedimiento sancionador, por consecuencia de un procedimiento penal o de la pérdida absoluta de la condición de diputado.

Parece inevitable situar la presencia del diputado en los debates, su participación y la votación como una de las facultades del núcleo del *ius in officium* de los cargos públicos. De otra manera parece imposible que el resto de facultades pueda desenvolverse de manera ordinaria, consideramos por tanto que no estamos ante una limitación al uso del derecho, si no de un auténtico vaciamiento del mismo. A este respecto nos resulta complicado aportar jurisprudencia del alto tribunal para sustentar nuestro argumento pues no conocemos de una situación tan extrema en la que el representante público no pueda ni estar presente en el debate y posterior votación, siendo incluso una cuestión que supere la afectación al *ius in officium* pudiendo ser una afectación directa al artículo 23.1 CE, al mismo *ius ad officium*, pues de facto representa una limitación a la participación por medio de los representantes en los debates y votaciones que se realizan en la Asamblea de Madrid.

La Mesa de la Asamblea de Madrid, sin representación del grupo parlamentario recurrente, ha tenido oportunidad de manifestarse al respecto de la vulneración aducida en el presente apartado. En su escrito de 29 de octubre y al que hace referencia el HECHO DÉCIMO NOVENO del presente recurso, la Mesa de la Asamblea de Madrid manifiesta que:

*“(...) en la última sesión referida, con arreglo a dicho criterio se celebraron las votaciones del Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, participando en la aprobación de las correspondientes resoluciones 70 diputados.”*

Así como:

*“Considerando singularmente que en la sesión de 30 de septiembre, inmediatamente anterior a la sesión plenaria que se invoca en el escrito, la Presidencia de la Cámara, cumpliendo el compromiso asumido en la inmediata reunión de la Junta, presentó 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.*

*Considerando que 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.”*

En el presente escrito no se determina cuáles son los criterios propuestos por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid que fueron rechazados por los portavoces ni las razones de estos para tal rechazo. La propuesta establecía el voto telemático ordinario, artículo 16.3 del Reglamento, que limita las votaciones a aquellas *“ordinarias o públicas por llamamiento en las que sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo”*; lo cual no podía anticipar la situación que genera el artículo 167 del Reglamento por el cual, tras la votación que valora la opción de tramitar por lectura única la iniciativa se procede a un nuevo debate y votación, que son condicionales a la primera votación.

En este modelo de votación telemático, que como hemos resaltado es ordinario, la propia Mesa de la Asamblea de Madrid entiende que, aquellas iniciativas sujetas a enmiendas, no pueden ser votadas por los diputados no presentes al no haber sido parte del debate en su absoluta integridad, sin importar posición alguna previa o posterior de su grupo parlamentario. Otorgando su justa importancia a la presencia de los diputados durante las sesiones plenarios a la hora de emitir el voto.

Otro de los elementos reflejados en el escrito aducido por la Mesa de la Asamblea de Madrid es la existencia de votaciones reducidas previas, en el anterior periodo de sesiones y en la sesión plenaria anterior, celebrada el 14 y 15 de septiembre de 2020.

Como ya reflejamos en el HECHO SEGUNDO el debate que se tuvo durante el mes de septiembre de 2020 corresponde al Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno, regulada en el Título XVI del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Las votaciones al respecto corresponden a una serie de resoluciones que buscan el resumen de la actividad de dicha sesión plenaria especial. Así lo recoge el artículo 219:

*“7. Terminado el debate, se abrirá un plazo máximo de sesenta minutos durante el cual los Grupos Parlamentarios podrán presentar ante la Mesa de la Asamblea propuestas de resolución escuetas, formalizadas sin exposición de motivos o introducción, hasta un máximo de cinco propuestas de resolución por cada Grupo Parlamentario.*

*8. La Mesa de la Cámara procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las propuestas de resolución presentadas, admitiendo a trámite únicamente aquellas que sean escuetas y congruentes con la materia objeto del debate.*

*9. Las propuestas de resolución admitidas a trámite podrán ser defendidas por los Grupos Parlamentarios durante un tiempo máximo de diez minutos.*

*10. Las propuestas de resolución serán sometidas a votación según el orden que resulte de la importancia numérica en la Asamblea de los Grupos Parlamentarios que las hubieran presentado, de mayor a menor.”*

Son por tanto un reflejo del Debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno cuya función es claramente de control al gobierno y orientación general, sin capacidad alguna de legislar en sentido estricto.

Respecto del resto de las sesiones plenarias que se produjeron con una afluencia reducida de diputados debemos aclarar algunas cuestiones sobre el orden del día que siguieron. En ellas solo entraron en el orden del día Preguntas de Respuesta Oral en el Pleno, Comparecencias y Propositiones No de Ley. Respecto de las dos primeras modalidades de iniciativas, las cuales desarrollan la función de control del Gobierno no se realiza votación alguna, por lo que no puede ser comparado con la situación que se produjo el día 1 de octubre de 2020.

En cambio, las proposiciones no de ley si son propuestas a votación y la cámara presta su parecer al respecto. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de categorizar estas iniciativas parlamentarias y las ha situado como una manifestación de la función de control y dirección por parte de los parlamentarios (SSTC 40/2003, de 27 de febrero; 8/2006, de 13 de marzo; 158/2014, de 6 de octubre; y 11/2017, de 30 de enero de 2017). Cabe por tanto señalar que el presente caso representa una naturaleza diferente. El recurso de amparo que se plantea afecta a la función legislativa que ostentan los diputados dentro del haz de facultades reconocidos por el artículo 23.2 CE. La importancia de esta función legislativa es tal que el Fundamento Jurídico 4 de la STC 10/2016, de 1 de febrero, determinó que *“la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, [es la] máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático”*.

En este sentido se manifestaron los veinte diputados del grupo parlamentario de Más Madrid en la Asamblea de Madrid cuando solicitaron el amparo al Presidente de la Asamblea el 29 de septiembre de 2020. Mediante el citado escrito de amparo los recurrentes de manera expresa, inequívoca e individual rechazaron cualquier tipo de acuerdo tácito que pudiera haberse entendido acordado en la Junta de Portavoces por parte de su grupo, cuestión que esta parte no entiende que se hubiera dado de manera tácita o expresa por el grupo parlamentario Más Madrid ni ninguno de sus integrantes.

La solicitud de amparo de manera individual por cada diputado es fundamental pues remarca el mandato representativo de los diputados como reflejo del artículo 23.1 de la Constitución española, sin que la libre asociación de los mismo (en este caso a un grupo parlamentario) pueda implicar la separación del mismo de las funciones asumidas como cargo público, como tuvo a bien señalar una de las primeras sentencias del más alto tribunal que respecto a la cuestión establecía *“Cosa bien distinta es, por las razones ya antes expuestas, la conexión entre la expulsión del partido y pérdida del cargo público, pues la ilegitimidad constitucional de esta conexión, en la que para nada entra en juego la libertad de asociación de los representantes elegidos deriva de la eficacia que se otorga a las decisiones de una asociación para romper el vínculo existente entre representantes y representados sin que aquéllas hayan alterado voluntariamente los términos en que realizaran su oferta electoral”* (FJ 4 STC 10/1983, de 21 de febrero).

En este caso, el amparo, a nuestro parecer, cabría incluso si el propio grupo parlamentario hubiera avalado el acuerdo de limitación de la presencia, debate y votación de uno solo de los diputados del mismo. Como es evidente, la contestación de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 29 de octubre de 2020, roza lo absurdo en tanto en cuanto el grupo parlamentario en completo presentó, previo a la celebración de la

sesión plenaria, un recurso de amparo rechazando el presente acuerdo para el ejercicio de la función legislativa, momento en el cual era subsanable o mejorable (como se vio a partir de la regulación de 6 de octubre de 2020). La Mesa recibió solicitudes de restitución de los derechos de los diputados de manera escrita y oral en varias ocasiones, siendo la última de ellas durante la misma sesión plenaria de 1 de octubre. Por tanto, no cabe la asunción de la presidencia y de la Mesa de un acuerdo tácito con la supresión de los derechos recogidos en el artículo 16 del Reglamento, los cuales emanan directamente del artículo 23.2 CE como manifestación del artículo 23.1 CE.

En el mismo sentido debe operar cualquier argumentación relativa al mantenimiento de la proporcionalidad en la votación pues, como reconoce el reglamento de la Asamblea de Madrid la competencia de aprobación de los proyectos y propuestas de ley, vía artículo 167, corresponden al Pleno de la Asamblea. El Pleno lo constituyen todos los diputados electos y es el órgano supremo de la Asamblea de Madrid (Artículo 77 del reglamento de la Asamblea de Madrid), cualquier limitación basada en una reducción proporcional encuentra dos problemas esenciales. En primer lugar, la operación de división que no podrá ser perfecta dado que el número de diputados es de 135, siendo por tanto una aproximación. Y, en segundo lugar, la elección de dichos diputados y la obligada limitación a los derechos inalienables por un tercero de los derechos que conforman el *ius in officium* individual, y en especial la mera presencia en el Pleno como condición *sine qua non* y el ejercicio de la función legislativa como máxima expresión de la misma.

Finalizando con el presente argumento, no podemos dejar de señalar como, en el acuerdo de la Mesa de 6 de octubre de 2020, un día antes de la siguiente sesión plenaria, como ha sido referido en el HECHO DECIMOSÉPTIMO del recurso, se produjo una modificación del acuerdo de presencia, debate y votación por la cual se garantizaba en dos turnos la votación de todas las iniciativas, una vez concluido el debate, al que los diputados podrían acudir telemáticamente. El presente acuerdo no es considerado por el grupo recurrente como óptimo, pues considera que tiene grandes problemas de gestión parlamentaria, pero ha permitido el desarrollo de los debates y votaciones de nuevos proyectos y proposiciones de Ley con la participación y voto de todos los diputados.

Ello muestra que el criterio establecido en primer lugar y sobre el que recae el recurso no implicaba una mínima intervención, pudiendo ser menor y no garantizaba el ejercicio del *ius in officium* de manera plena, por lo que fue revisado de manera inmediata. Por tanto, resulta sorprendente que 23 días después del cambio de criterio, el 29 de octubre, la Mesa aún se reafirmara en el escrito de contestación al recurso presentado en un sistema que evitaba la votación de todos los diputados en igualdad.

### **3.- QUORUM**

El artículo 118 del reglamento de la Asamblea de Madrid recoge el cómputo del *quorum* necesario en el Pleno para que sea considerada válida una votación, así como los procedimientos de comprobación:



*“1. Para la deliberación y adopción de acuerdos, la Asamblea de Madrid y sus órganos han de estar reunidos reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros, si el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, este Reglamento o las leyes no exigen otras mayorías más cualificadas.*

*2. La comprobación de quorum podrá solicitarse en cualquier momento, presumiéndose en todo caso su existencia, salvo que se demuestre lo contrario.*

*3. Si, solicitada la comprobación de quorum, resultara que este no existe, se suspenderá la sesión por el plazo máximo de dos horas. Si, transcurrido dicho plazo, no pudiera reanudarse válidamente la sesión, los asuntos serán sometidos a debate y decisión del órgano correspondiente en la sesión siguiente.”*

Como establece el punto primero la reunión reglamentaria de la Asamblea de Madrid implica la presencia de, al menos, la mitad de sus miembros. En la presente legislatura la Asamblea de Madrid está conformada por 135 diputados, siendo por tanto el *quorum* de 67 diputados.

En segundo lugar, el reglamento desarrolla un procedimiento por el cual el *quorum* puede ser revisado y controlado en cualquier momento del debate, bien sea de oficio por los servicios de la cámara o bien por cualquiera de los participantes del debate.

Esto implica que la cámara, en su potestad de regulación de los debates y votaciones, se acogió en su día a que el *quorum* debe ser continuo para que el debate tenga validez y las votaciones permitan la asunción de acuerdos, admitiendo una presunción de cumplimiento mientras que no se solicite una comprobación. Esta regulación no es la única posible entre todas las existentes. Por ejemplo, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece que es perceptivo únicamente para la adopción de acuerdos (Artículo 78 del Reglamento del Congreso de los Diputados) sin que exista un mecanismo de comprobación de *quorum* de parte, siendo la única comprobación de oficio en cada una de las votaciones que se realicen.

En cambio, la Asamblea de Madrid, como refleja el literal de su reglamento, prevé el respeto del *quorum* tanto en la toma de decisiones como en las deliberaciones de las mismas.

Es por ello, que en la sesión plenaria de 1 de octubre de 2020 al advertir una posible falta de *quorum* en la cámara el diputado Don Jacinto Morano González, del grupo parlamentario Unidas Podemos-Madrid En Pie, haciendo uso del artículo 118.2 del reglamento solicitó una comprobación de *quorum*. Entendamos que, dada la presencia reducida impuesta por la Mesa de la Asamblea de Madrid, el *quorum* dependía exclusivamente de la ausencia de 3 diputados de los convocados.

En un primer momento, como se ha reflejado en los hechos y recoge el diario de sesiones, la presidencia de la Asamblea hace una comprobación aproximativa y estima la presencia de al menos 67 diputados. Asistido por la Secretaria General del Pleno establece que la votación debe realizarse, pese a la advertencia realizada de la falta de

*quorum*. El resultado de dicha votación refleja que están presentes 55 diputados, 12 menos de los previstos por el artículo 118 del Reglamento de la cámara.

Pese a la constatada y evidente falta de *quorum* y ante la posibilidad de suspender la sesión por al menos 2 horas (artículo 118.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), el Presidente de la Cámara de manera unilateral declara aprobada la norma. El presidente disponía de diferentes procedimientos para la revisar la decisión, sin que implicará un decaimiento de la iniciativa, como el previsto en el artículo 127 del Reglamento de la Cámara que hubiera permitido una repetición de la votación en el acto, incluso por otro método de voto que permitiera la comprobación de la existencia o no de *quorum*. No opta por ninguna de estas opciones, eligiendo por tanto aprobar la norma.

Pasadas varias horas, como refleja el HECHO DÉCIMO CUARTO, el Presidente reconoció que la votación pudiera no haber cumplido con los requisitos formales establecidos por el artículo 118 del reglamento e impuso un cambio de orden del día sin el acuerdo de los grupos parlamentarios que establece el artículo 106 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Este hecho nos parece fundamental pues es el reconocimiento por el presidente, asistido por los servicios jurídicos de la cámara, que la aprobación efectuada es irregular y que debe ser subsanada.

Es en el proceso de subsanación en el que además se reconoce, tras una segunda votación en la que faltan 31 diputados, que “*Vuelve a no haber quórum*”. De esta manera la más alta autoridad del Pleno reconoce que en la primera votación no hubo *quorum* y que de nuevo, en la segunda votación viciada además por el cambio de orden del día, vuelve a no haber *quorum*.

Reconocida la falta de *quorum*, cabe por tanto preguntarse si solo este elemento cumple con lo establecido en la jurisprudencia constitucional respecto a la afectación de la formación de la voluntad de la cámara, cuestión insoslayable con la limitación de presencia de los diputados en el debate objeto del recurso y con el concepto mismo de presencialidad que cobra importancia fundamental tras la pandemia de la COVID19. Se trata como se ha expresado de atender si en la aprobación de las normas con rango de Ley por vía parlamentaria el *quorum* tiene carácter absoluto o accesorio, si forma parte de la protección que goza el *ius in officium* y si dicho carácter aplica a la presencia misma o únicamente al voto.

Respecto de la importancia del *quorum* en el *ius in officium* se manifestó el Tribunal Constitucional en la Sentencia 129/2006, de 24 de abril (FJ 6), en la que respecto al proceso de votación y sus elementos a la hora de perfeccionarse sentenció: “*En este sentido, votó, si por tal se entiende, lato sensu, constituirse en uno de los elementos que concurren a la formación acabada de un proceso de votación, de los que el quórum es parte fundamental.*”. No cabe por tanto entender que dicho elemento es accesorio o que no influye de manera alguna en la conformación de la voluntad de la cámara.

Además, la presencia de los diputados no puede entenderse tampoco como accesorio pues como entendió la STC 45/2019, de 27 de marzo, respecto a la importancia de la

presencialidad implica que el *quorum* implica presencia y participación. En dicha sentencia, resolviendo la equiparación entre presencia física y presencia telemática el tribunal resolvió: “a efectos del *quorum* requerido para las reuniones del Gobierno, no cabe computar a los miembros ausentes, salvo excepciones cualificadas. Por ello, visto el carácter absoluto e incondicionado con el que asimila la participación presencial y a distancia, el apartado 5 [Sobre la equiparación] es inconstitucional”.

El *quorum* actúa por tanto como una garantía tanto para las mayorías como para las minorías en las cámaras representativas. Por un lado, garantiza a la mayoría la estabilidad suficiente legitimando las decisiones que se toman en el seno del poder legislativo y blinda a las minorías de ser expulsadas del debate. En el presente recurso la falta de *quorum* es intrínseca a la limitación del *ius in officium* de los diputados recurrentes y de todos aquellos que no son convocados al debate y votación de la Ley.

Al limitar el acceso a 70 diputados se puede afirmar que el *quorum* es más posible que se vea alterado y que por tanto la cámara puede verse menoscabada en la conformación de su voluntad. En el presente caso, la presidencia de la Asamblea de la Comunidad de Madrid dio por aprobada una norma en dos ocasiones sin que la voluntad de la cámara se hubiera conformado en base a las normas establecidas en el reglamento de la misma.

Para los recurrentes esta situación fue señalada por escrito y de viva voz, antes, durante y posteriormente a la sesión plenaria; la falta de los elementos fundamentales para la emisión del voto fueron reconocidos por el propio presidente por dos ocasiones y pese a ello dio trámite de aprobación a la Ley, viciándola por completo. Al contrario que el presidente de la Asamblea de Madrid que atribuyó la condición de elemento accesorio al *quorum*, esta parte entiende que, dentro del proceso legislativo, como reflejo de la función legislativa reconocida en el artículo 23.2 CE, es absoluta la necesidad de existencia de presencia y votación de los diputados que establece el reglamento para conformar la voluntad de la cámara.

#### **4.- ALCANCE DEL PETITUM Y REPARACIÓN DEL DERECHO.**

La tramitación de la Ley 1/20 RGE 17340 - RGE 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 por parte de la Asamblea de Madrid se ha visto viciada completamente hasta tal punto, que la formación de la voluntad de la cámara está en entredicho por tres posibles vulneraciones del derecho constitucional garantizado en el artículo 23.2 CE: La limitación del derecho de enmienda de manera desigual entre los diferentes grupos parlamentarios; la prohibición de acudir al pleno, participar en el debate y votación de algunos diputados; y la aprobación de la norma sin el *quorum* requerido para ello.

Por lo que en caso de obtener un fallo estimatorio del Fundamento de derecho primero esta parte considera que procede declarar la nulidad del acuerdo de Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 por el que se acuerda la tramitación 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 para el impulso y reactivación de la actividad urbanística. Por lo que la

tramitación del Proyecto de Ley ha de seguir lo indicado para el procedimiento legislativo ordinario recogido por el Capítulo II del Título VII del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

En el caso de que el alto tribunal no estime tal consideración y el presente recurso fuera parcialmente estimatorio de los fundamentos jurídicos segundo o tercero del recurso y se otorgara el amparo a los diputados lesionados en su derecho, esta parte considera que se debiera proceder a la nulidad de la decisión del presidente de la Asamblea por la que se aprueba el Ley 1/20 RGEP, 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. Dicha Ley, con un vicio de nulidad en su origen por lo que todos los actos posteriores, incluida la publicación de la norma estarían viciados de nulidad, solo de esta manera podría ser restituido el derecho recurrido de amparo.

La restitución del derecho de los recurrentes implica el resarcimiento que legalmente corresponda, así como la devolución de las potestades que conforman el núcleo del *ius in officium* de dichos recurrentes, vía artículo 23.2 CE, y de todos los ciudadanos de la Comunidad de Madrid, vía artículo 23.1 CE. Permitiendo la tramitación de las normas con rango de Ley siguiendo el procedimiento establecido para ello, permitiendo la participación activa de las minorías en el proceso legislativo y garantizando la presencia y votación de los representantes populares, ello solo es posible en el presente caso mediante la nulidad del acto recurrido permitiendo la restauración del derecho vulnerado.

En el presente caso, esta parte estima, que el defecto formal, como viene señalando, afecta de tal manera a la conformación de la voluntad de la cámara que los diputados recurrentes han visto negada la posibilidad incluso de participar en el debate y votación. Por ello, dicha norma no viene impugnada en su contenido si no que no cuenta con los mínimos requisitos para formar parte del ordenamiento jurídico al carecer de las notas mínimas exigidas para una Ley en el proceso democrático: Debate y votación por una mayoría de los representantes populares.

Por ello, se suplica al alto tribunal que, si tiene a bien y así lo considera en base a los vicios señalados en la tramitación de la norma, tras el oportuno estudio del presente recurso, aplique el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mediante el cual se eleve al Pleno de tribunal la cuestión relativa a la constitucionalidad o no de la ley aprobada.

Y por todo ello,

#### **SOLICITA:**

1. Que se 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).

2. Que se declare la nulidad del acuerdo de Junta de Portavoces de 22 de septiembre de 2020 por el que se acuerda la tramitación 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 para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

3. Que se declare la nulidad del acto de aprobación 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 para el impulso y reactivación de la actividad urbanística realizado por Don Juan Trinidad Martos el 1 de octubre de 2020 y todos los actos posteriores que llevan a la inclusión de la norma en el ordenamiento jurídico.

4. Que se resarza a los recurrentes por la vulneración de sus derechos constitucionales.

En el supuesto de que, a la vista de las alegaciones del presente recurso, considere el Tribunal que se pudiera desprender 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) humildemente se **SUPLICA** que, en base a lo estipulado 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.

Lo que pide por ser de justicia, en Madrid a 4 de enero de 2020