

- **SENTENCIA 29/2024, de 28 de febrero**

- ECLI:ES:TC:2024:29

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 231–2021, promovido por más de cincuenta senadores y senadoras del Grupo Parlamentario Socialista, contra 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. Han comparecido y formulado alegaciones la Comunidad de Madrid y la Asamblea de Madrid. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 15 de enero de 2021, la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación de cincuenta y ocho senadores y senadoras del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Asamblea de Madrid 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. La citada Ley fue publicada en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” núm. 251, de 15 de octubre de 2020.

2. En el escrito de interposición se exponen los antecedentes relativos al *iter* parlamentario seguido en la aprobación de la ley impugnada, y se desarrollan a continuación los argumentos de la impugnación articulándolos en torno a dos ideas principales: a) la inadecuación de la tramitación legislativa por el procedimiento de

lectura única, habida cuenta de la complejidad de la materia abordada en la norma; y b) la falta de *quorum* en el trámite de aprobación de la norma y las irregularidades en la deliberación previa a la votación final.

A los efectos del presente recurso de inconstitucionalidad interesa resaltar los siguientes elementos del procedimiento parlamentario:

(i) La ley 1/2020 trae causa de un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el 29 de julio de 2020.

(ii) Por acuerdo de la mesa de la Asamblea de Madrid, fechado el 9 de junio de 2020, que confirma la junta de portavoces el 30 de septiembre de 2020, y debido a la crisis sanitaria provocada por el covid-19, se decide fijar en setenta diputados el número máximo de personas que pueden estar presentes en el hemiciclo. Se oponen a este acuerdo tres grupos parlamentarios.

(iii) La mesa de la Asamblea, por acuerdo de 7 de septiembre de 2020 acuerda la tramitación del proyecto de ley del suelo, por el procedimiento de lectura única, con el acuerdo de la junta de portavoces y la oposición de tres grupos parlamentarios, los mismos que habían votado en contra de los acuerdos relativos a la presencialidad en el hemiciclo.

(iv) Veinte parlamentarios del grupo parlamentario Más Madrid solicitaron a la Presidencia de la Asamblea poder acudir a la sesión plenaria que se celebraría el 1 de octubre de 2020, en la que se iba a discutir y votar el proyecto de ley en su conjunto. La solicitud fue desoída.

(v) En la sesión de 1 de octubre se procedió a la votación sobre la tramitación directa en lectura única, comprobándose que los diputados presentes eran setenta. Por treinta y seis votos a favor y treinta y cuatro en contra se aprueba la tramitación por el procedimiento de lectura única, habiendo *quorum* para ello. A continuación, se somete a votación el proyecto de ley mismo, resultando que votan cincuenta y cinco diputados (treinta y seis a favor y diecinueve en contra). La Presidencia da por aprobado el proyecto, rechazando el argumento esgrimido por diputados de la oposición de que no existía *quorum* suficiente. La Presidencia sostiene que el *quorum* existía pero los diputados no habían querido votar, incurriendo en fraude del Reglamento de la Asamblea.

(vi) Reanudada la sesión parlamentaria en sesión de tarde, y sometida a votación una iniciativa diversa que pone de manifiesto la existencia de setenta diputados en el hemiciclo, el presidente solicita el cierre de las puertas de la Cámara, y vuelve a someter a votación el proyecto de ley del suelo, aprovechando la suficiencia de *quorum*. Tras las protestas de parte de los diputados y la apertura de las puertas de la Cámara, se vuelve a proceder a la votación, resultando treinta y seis votos a favor de la propuesta de treinta y seis diputados presentes. La Presidencia da por aprobada, de nuevo, la iniciativa.

(vii) La Ley es enviada al “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”, publicándose en el núm. 251, de 15 de octubre de 2020.

Por lo que hace a los argumentos de inconstitucionalidad, la demanda expone lo siguiente:

a) La ley impugnada ha sido aprobada mediante un procedimiento de lectura única que vulnera diferentes preceptos del Estatuto de Autonomía de Madrid (en adelante, EAM) y del Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado mediante acuerdo del Pleno de la Asamblea de 7 de febrero de 2019 (en adelante, RAM), lesionando, en consecuencia, los arts. 1.1, 9.3 y 23 CE que pone en cuestión la limitación de los derechos de participación política de la minoría parlamentaria derivada del alcance de un procedimiento legislativo que limita la capacidad de enmienda de los parlamentarios.

Así, a partir de las bases jurisprudenciales contenidas en las SSTC [109/2016](#), de 7 de junio, y [27/2018](#), de 5 de marzo, se argumenta sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada, derivada de la elección del procedimiento legislativo en lectura única, que implica la exclusión del derecho de enmienda y reduce el tiempo y el margen de acción de los parlamentarios, afectando a su función representativa (art. 23.2 CE). Se recuerda, con cita de las SSTC [103/2008](#), de 11 de septiembre, y [114/2017](#), de 17 de octubre, que la jurisprudencia constitucional sostiene que una ley puede ser declarada inconstitucional por vicios procedimentales siempre que tales vicios hayan provocado una alteración sustancial del proceso de formación de voluntad de la Cámara. En este caso, y partiendo de lo dispuesto en el art. 167.2 RAM se argumenta que la elección del procedimiento en lectura única para la tramitación del proyecto de ley del suelo afectó a la conformación de la voluntad de la Cámara y a los derechos de los parlamentarios, al impedir este procedimiento el ejercicio del derecho de enmienda, máxime si se tiene en cuenta el contenido de la norma, que implica a los tres niveles administrativos y es de una complejidad técnica incuestionable. En palabras del propio Tribunal

Constitucional (STC [139/2017](#), de 29 de noviembre), excluir el derecho de enmienda por la naturaleza o simplicidad de la iniciativa supone un menoscabo constitucionalmente inaceptable del principio democrático y del pluralismo político que debe presidir e informar el procedimiento legislativo. Ello conduce a la tacha de inconstitucionalidad del art. 167.2 RAM, que excluye la posibilidad de presentar enmiendas si los proyectos legislativos se tramitan en lectura única.

La presunta simplicidad del proyecto, que justificaría la utilización del procedimiento en lectura única, se encuentra manifiestamente ausente en este caso, teniendo en cuenta que se trataba de una modificación de más de quince artículos de la entonces vigente Ley del suelo, que introducía además una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Tampoco era simple el contexto en el que dicha iniciativa se articulaba, dada la situación provocada por la pandemia, que mantuvo a la Cámara sin actividad parlamentaria durante semanas. Como los portavoces de la oposición parlamentaria manifestaron en el único turno de palabra del que dispusieron, la materia era lo suficientemente sensible como para actuar con mucha más prudencia legislativa.

Por todas estas razones, según los recurrentes, la mesa debió entrar a conocer del fondo del asunto y proceder a calificar el proyecto para ser tramitado mediante un procedimiento que permitiera a las minorías ejercer la función legislativa en las mejores condiciones posibles. La mesa está legitimada para realizar un juicio de oportunidad si el fin perseguido es el de proteger a las minorías parlamentarias, tal como resulta de la jurisprudencia constitucional, apartándose la mesa de la Asamblea de Madrid de este criterio.

b) Por lo que hace a la falta de *quorum*, entienden los recurrentes que la misma vicia de nulidad el procedimiento legislativo, ya que no se alcanzó la mayoría exigida por los arts. 14 EAM y 118 RAM, para entender aprobada la Ley.

En la tramitación, se dio por bueno el *quorum* de setenta diputados para la toma en consideración del procedimiento de lectura única, cuando la mayoría se sitúa en sesenta y siete diputados del total de 132, y, sin embargo, se consideró igualmente válido el *quorum* cuando se situó en cincuenta y cinco diputados en primera votación (por la mañana), y en treinta y seis en segunda (en el turno de tarde). En ambos casos dice literalmente el presidente “no hay *quorum*”, y acto seguido, en ambos casos, proclama la aprobación de la Ley. De esta circunstancia deducen los recurrentes la vulneración de

los arts. 14 EAM y 118 RAM por el presidente de la Cámara, que reconoció dos veces la insuficiencia del *quorum* para aprobar una ley que finalmente fue aprobada, transgrediendo así normas integrantes del bloque de constitucionalidad y entorpeciendo con su actitud que los diputados pudieran ejercitar los derechos que les reconoce el art. 23.2 CE.

En la misma línea, el presidente de la Cámara ordenó repetir una votación que ya se había celebrado por la mañana, con alteración sustancial del orden del día, y sin atenerse al procedimiento reglamentario. Esta modificación sobrevenida del orden del día sin ajustarse a lo dispuesto en el art. 106.3 RAM, también supone un vicio de nulidad del procedimiento. A juicio de los recurrentes, esta conducta carece además de toda coherencia pues si se consideró satisfecho el *quorum* en primera votación (la matinal), declarando su validez y la aprobación de la Ley, no se justifica la celebración de una segunda votación. La invocación del art. 127.2 RAM no se adecúa a dicha justificación porque tal precepto exige repetir la votación “en el acto”, y no posteriormente, no pudiendo interpretarse ese “en el acto” como “en la misma sesión plenaria”, al resultar esta una interpretación *contra legem* del Reglamento. El problema se podría haber solucionado con otros medios alternativos, como el mecanismo contemplado en el art. 16.3 RAM, que permite autorizar la emisión del voto por un procedimiento telemático, con comprobación personal, previsión que regía plenamente el 1 de octubre de 2020, y que podría haberse hecho valer, máxime teniendo en cuenta que el proyecto de ley del suelo era el primero que se tramitaba una vez retomada la actividad parlamentaria en la Comunidad de Madrid tras la interrupción por la situación de estado de alarma. Sin embargo, ninguno de los órganos parlamentarios recordó la existencia de esa posibilidad, que habría redundado en la mejor protección del *ius in officium* de los diputados. La irregularidad de esta actuación viene confirmada por la posterior aprobación por la mesa de la Asamblea de la resolución interpretativa sobre el procedimiento de votación en directo y no presencial, de 10 de octubre de 2020, en la que se establecen medidas que parecen pensadas para evitar que vuelvan a producirse situaciones como la acaecida en la tramitación de la norma impugnada.

Los recurrentes aducen que la actuación del presidente de la Cámara vulneró los derechos fundamentales de la minoría parlamentaria, al impedir que los diputados ejercieran conforme a derecho la función legislativa de la que son titulares, al dar por buena una primera votación sin *quorum*, celebrar una segunda aun cuando se había declarado la primera válida, alterando el orden del día, y dar por buena esa segunda

votación, a pesar de constatar igualmente falta de *quorum*. Desde la perspectiva del art. 23 CE el efecto acumulado de los factores que se han mencionado, junto con la imposibilidad de presentar enmiendas, equivale a una limitación del ejercicio del mandato representativo de los parlamentarios, con merma de sus derechos fundamentales reconocidos en el art. 23.1 y 2 CE, especialmente la función legislativa, a la que se refieren los arts. 9 y 15 EAM.

Asimismo, la inconstitucionalidad sería manifiesta conforme a los derechos consagrados en el art. 23.2 CE, interpretados a la luz del art. 67.2 CE, porque, cuando se decide reanudar la actividad parlamentaria con unas reglas de funcionamiento que impiden la presencialidad total (solo pueden asistir setenta diputados) se parte de la presunción de que los sesenta y dos diputados no presentes en la Cámara hubieran votado conforme a las directrices impuestas por sus grupos parlamentarios y no en libertad. Se pregunta la demanda qué hubiera pasado si la Cámara hubiese garantizado que todos pudieran acudir y votar, aunque fuera telemáticamente, y se sostiene que no es posible conocer la respuesta a esta cuestión porque se impidió a los diputados acceder al hemiciclo, ya que los órganos de la Cámara debieron entender que con setenta diputados bastaba para cumplir las mayorías exigidas, y que los sesenta y dos parlamentarios ausentes habrían seguido una disciplina de partido que, así interpretada, atenta gravemente contra el mandato no imperativo proclamado por nuestra Norma fundamental, cuyo titular es el representante individual y nunca la formación política a la que pertenece, tal y como ha afirmado el Tribunal Constitucional (SSTC [5/1983](#), de 4 de febrero, y [10/1983](#), de 21 de febrero).

Por último, señalan los recurrentes que la autonomía parlamentaria está subordinada a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y al Convenio europeo de derechos humanos (en adelante, CEDH), de acuerdo con una constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha fijado los límites de la autonomía parlamentaria constitucionalmente reconocida. A partir de 1988 el Tribunal Constitucional entiende que cualquier acto interno de las cámaras puede ser objeto de recurso de amparo si vulnera derechos fundamentales, habiendo construido una conocida jurisprudencia sobre el derecho de participación política de los parlamentarios (art. 23.2 CE) que supone no solo acceder de manera igualitaria a las funciones y cargos públicos, sino también mantenerse en ellos y desempeñarlos de conformidad con lo que disponga la ley. Este derecho, que es de configuración legal, en el caso de los parlamentarios se conecta directamente con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos

públicos (art. 23.1 CE). Y, aunque no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional aquellos derechos o facultades que pertenezcan al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha reconocido un buen número de funciones que pertenecen a ese núcleo cuya vulneración es contraria al derecho fundamental del art. 23.2 CE, entre ellas, la facultad de propuesta y defensa de enmiendas (STC [23/1990](#), de 15 de febrero). Asimismo, de acuerdo con el art. 10.2 CE y la interpretación de los arts. 96 y siguientes CE, es obligado respetar y aplicar los tratados internacionales suscritos, aplicando el control de convencionalidad al que estamos sujetos, cobrando especial relieve el que exige el CEDH. En aplicación de este, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que el Parlamento constituye un foro privilegiado de debate en una sociedad democrática y que existe una íntima conexión entre ese “régimen político verdaderamente democrático” y un auténtico Parlamento deliberante, y que el Parlamento, en virtud de su autonomía, puede regular sus asuntos internos, siempre respetando los límites constitucionales. Así, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que el Parlamento no puede dejar huérfanos de garantías a sus parlamentarios y que el margen de apreciación nacional debe velar siempre por garantizar medidas contra la arbitrariedad (STEDH de 21 de mayo de 2019, asunto *G.K. c. Bélgica*), así como que las prerrogativas parlamentarias tienen especial razón de ser no solo para garantizar la autonomía parlamentaria sino para garantizar la mera existencia y los consiguientes trabajos parlamentarios de las minorías parlamentarias constituidas en oposición (STEDH de 3 de diciembre de 2019, asunto *Kart c. Turquía*).

Se sostiene en el recurso que lo sucedido en la Asamblea de Madrid, con la permisividad e incluso el impulso presidencial, vulneró radicalmente tales principios, no por falta de procedimientos parlamentarios y/o jurisdiccionales en el ordenamiento constitucional, sino porque quien suele tener reglamentariamente la última palabra en los debates, como es el caso del presidente de la Cámara, atentó de forma evidente y antijurídica contra el propio Reglamento parlamentario y, a su través, contra la Constitución española y el Estatuto de Autonomía.

Por todo lo anterior, la demanda concluye solicitando que se dicte sentencia estimatoria por la que se declare la inconstitucionalidad 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.

3. Por providencia de 16 de febrero de 2021 el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme dispone el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través del ministro de Justicia, así como a la Asamblea y al Gobierno de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”.

4. Mediante sendos escritos registrados en este tribunal los días 24 y 26 de febrero de 2021, las presidentas del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos adoptados por las mesas de las respectivas Cámaras, por los que ambas se personan en el procedimiento y ofrecen su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. En escrito presentado el 2 de marzo de 2021, el abogado del Estado, en la representación que ostenta, comparece y dice que no va a formular alegaciones, personándose a los solos efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten en el presente procedimiento.

6. Mediante escrito registrado el 8 de marzo de 2021, el letrado de la Comunidad de Madrid, actuando en representación de esta, se personó en el procedimiento, interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad conforme a las siguientes alegaciones:

a) El recurso no alega ningún motivo de fondo que lo sustente, dirigiéndose todos los reproches formulados a cuestiones procedimentales relativas a su tramitación parlamentaria. Gran parte de la alegación se centra en denunciar la inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 167.2 RAM, en el que se prevé la tramitación en lectura única, pero esta impugnación indirecta es improcedente toda vez que excede del objeto del presente recurso, formulado contra la Ley 1/2020. Concretamente, lo que se imputa a la norma formalmente impugnada (la Ley 1/2020) es haber sido aprobada por el procedimiento de lectura única regulado en la sección quinta del capítulo III del título VII (artículos 167 a 170) RAM. No se reprocha la vulneración de dicho procedimiento, sino que, para los recurrentes, este no se ajusta a la doctrina constitucional sentada en

relación con el artículo 23.2 de la Constitución y el derecho de enmienda, como parte del contenido esencial del derecho de participación política.

De hecho, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto no acude al Reglamento de la Asamblea de Madrid como parámetro de enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley impugnada —como procedería tratándose de un reglamento que integra el bloque de constitucionalidad al amparo del cual ha de ser enjuiciada e interpretada esta—, sino que, a través de la misma, pretende enjuiciar la constitucionalidad del procedimiento de lectura única allí regulado. Ello no solo contradice su propio *petitum*, en el que suplica la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente anulación de la Ley 1/2020 por vulnerar, entre otros, determinados artículos del Reglamento de la Asamblea de Madrid (entre los cuales se cita el artículo 167, de cuya observancia, sin embargo, considera que deriva la inconstitucionalidad de la Ley aprobada); sino que resultaría, en todo caso, extemporáneo, “toda vez que han transcurrido amplísimamente los plazos de tres y nueve meses previstos en el artículo 33 de la LOTC al efecto”.

Similares consideraciones se refieren a los acuerdos de la mesa y la junta de portavoces que establecieron unos límites máximos de asistencia al Pleno como consecuencia de la pandemia, fijándolo en setenta diputados. Como apunta el escrito, dicho acuerdo (adoptado por la mesa el 9 de junio de 2020) “es general para todas las sesiones del Pleno y no forma parte del contenido intrínseco de la Ley 1/2020, por lo que [de] considerarse que incurría en cualquier vulneración de derechos fundamentales, como el de participación política que ahora se alega (artículo 23.2 de la Constitución), bien pudo haberse interpuesto recurso de amparo frente al mismo, por la vía del artículo 42 de la LOTC, pero no procede su cuestionamiento en el presente recurso”. Especialmente, como se acredita con el acta 29/20, de la reunión de la junta de portavoces de 30 de septiembre de 2020, cuando en la misma se analizó una propuesta planteada por la Presidencia de la Cámara “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”, bien presencial o telemáticamente; propuesta que fue rechazada, entre otros, por los diputados del grupo político al que pertenecen los ahora recurrentes que aducen, precisamente, que no se impulsó tal posibilidad.

En lo que respecta a la elección del procedimiento de lectura única para la aprobación de la ley, se insiste en que este se ha ajustado estrictamente a las disposiciones que conforman el bloque de constitucionalidad en la materia, siendo plenamente respetuoso con las mismas.

A partir de la doctrina sintetizada en la STC [185/2016](#), de 3 de noviembre, FJ 5, el escrito recuerda que la decisión de someter el texto al procedimiento de lectura única fue acordada por el órgano competente, el Pleno de la Asamblea, a propuesta de la mesa y con la conformidad de la junta de portavoces, respetando los requisitos exigidos por la regulación reglamentaria y la doctrina constitucional. En cuanto al contenido de la Ley impugnada, se sostiene que la necesidad de armonizar la regulación urbanística autonómica con los criterios sentados en la legislación básica estatal, derivados, a su vez, de la normativa comunitaria, llevan a concluir que la naturaleza del proyecto de ley aconsejaba su tramitación en lectura única, pues no se trataba de introducir novedades o cambios de oportunidad en aquella, sino de una necesidad de adaptación y transposición de estas.

En este sentido, la Comunidad de Madrid, a diferencia de lo que sucede en el Estado y otras comunidades autónomas, no contempla estatutariamente el instrumento de los decretos-leyes constitucionalmente previstos en el artículo 86 y que, con frecuencia, se utiliza a nivel estatal para la transposición de normas comunitarias, entre otros. Por tanto, si a nivel estatal o de otras comunidades autónomas viene admitiéndose en supuestos análogos el uso de los decretos-leyes, notablemente más restrictivos de la función parlamentaria por cuanto la Cámara se limita a ratificar o derogar el texto *a posteriori* (sin posibilidad de un debate previo sobre el mismo, ni mucho menos de introducir enmiendas), carecería de todo sentido que, en el caso de la Comunidad de Madrid, no pueda acudir a un procedimiento legislativo acelerado, previsto y regulado en el Reglamento de su Asamblea. Añade, por otra parte, que el propósito de la reforma es único y muy concreto, dirigiéndose exclusivamente a la regulación de las declaraciones responsables, reduciendo los supuestos sujetos a licencia urbanística.

b) En cuanto a la alegada inexistencia de *quorum* para la votación y consiguiente aprobación de la Ley, se subraya que el propio recurso de inconstitucionalidad reconoce, en su hecho séptimo, apartado d), que al tiempo de iniciarse la sesión existía *quorum* suficiente; aspecto que confirmó la secretaria general de la Cámara “tras realizar la pertinente revisión”, según recoge expresamente el “Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid”. Para la representación procesal de la Comunidad de Madrid, el problema de disonancia entre votos emitidos y *quorum* necesario no se debió a la insuficiencia de *quorum*, sino a la omisión del derecho-deber de ejercicio del voto por parte de los diputados contrarios a la aprobación de la norma, recordándose asimismo que, conforme al artículo 120 RAM, “[d]urante el desarrollo de la votación, [...] ningún

diputado podrá entrar en el salón de sesiones, ni abandonarlo, salvo caso de fuerza mayor y con la venia de la Presidencia”; por lo que, se remarca, “si al iniciarse la votación se certificó por la Sra. secretaria general la existencia de *quorum*, debe inferirse su mantenimiento durante todo su desarrollo”.

Por último, y en cuanto a la alegada supuesta modificación sobrevenida del orden del día, que determinó la realización de una segunda votación en la misma sesión, se reconoce que esta segunda votación —que confirmó el resultado de la primera— no supuso una modificación del orden del día: partiendo de que la primera fue válida, una segunda votación en la misma sesión sobre un punto incluido en el orden del día es una posibilidad que se encuentra reglamentariamente prevista, a modo de ratificación y a fin de disipar cualquier duda sobre la primera; y así se acordó, precisamente aprovechando que acababa de producirse otra votación en la que se había constatado nuevamente la existencia de *quorum*. En todo caso, corresponde a los órganos parlamentarios interpretar sus normas internas y, aun en el supuesto de que esta interpretación de la segunda votación pudiera resultar discutible, se trataría de una interpretación favorecedora del *ius ad officium* de los parlamentarios, al fomentar y no restringir su derecho al voto, disipando cualquier duda que pudiera existir; y con “expreso sustento en el artículo 55.2 del RAM”, que atribuye a la Presidencia la competencia para “cumplir y hacer cumplir el Reglamento y, en el ejercicio de sus facultades de ordenación y dirección de los debates, interpretarlo en los casos de duda y suplirlo en los casos en los que aprecie alguna omisión”. Precisándose que, por lo demás, ambas votaciones registraron una mayoría de votos favorables a la aprobación de la Ley, de manera que “aun cuando quienes encontrándose presentes y pudiendo votar voluntariamente no lo hicieron, el resultado aprobatorio habría permanecido invariable, en el sentido de quedar aprobada la ley, ya que en ningún caso podría haber habido más votos negativos que positivos”.

Por todo lo cual, se concluye que la ley impugnada quedó aprobada con todos los requisitos legalmente previstos, y se solicita que se dicte sentencia desestimando el recurso de inconstitucionalidad formulado.

7. El mismo día 8 de marzo de 2021, el presidente de la Asamblea de Madrid comunicó a este tribunal que el Pleno de la Asamblea había acordado personarse y formular alegaciones en este procedimiento. En consecuencia, el día 10 de marzo de 2021, los letrados de la Cámara registraron otro escrito solicitando que se dicte sentencia desestimatoria del recurso.

En primer lugar, y respecto de los “antecedentes de hecho”, se recuerda que la mesa de la Cámara adoptó, en el contexto de la pandemia y emergencia sanitaria generada por la crisis de la covid-19, diversas medidas, contando siempre con el parecer favorable de la junta de portavoces. Entre ellas se adopta la decisión de 9 de junio de 2020, que autorizaba “[p]ara la reunión del día 18 de junio y sucesivas, [...] la presencia de setenta diputados, más los miembros del Consejo de Gobierno”, distribuidos proporcionalmente entre los grupos en los términos que el propio acuerdo especifica. Dicho acuerdo fue normal y pacíficamente aplicado no solo en la sesión de 18 de junio, sino también en las sucesivas de 25 de junio, 2, 9 y 16 de julio, y 14 y 15 de septiembre. Sobre la sesión del día 1 de octubre de 2020 se subraya que se ajustó a las condiciones incluidas en dicho acuerdo, que en ningún caso había sido cuestionado o puesto en tela de juicio.

Por otra parte, se pone de manifiesto que el acuerdo de tramitar el proyecto controvertido en lectura única fue adoptado por los cauces reglamentarios: a propuesta del Consejo de Gobierno, autor del proyecto de ley, y por acuerdo del Pleno, previa admisión a trámite por parte de la mesa, con la conformidad de la junta de portavoces, y tras inadmitirse la solicitud de reconsideración solicitada por el portavoz de un grupo parlamentario.

En el mismo orden de cosas, y en lo relativo a la alegada falta de *quorum*, resalta el escrito que, durante la sesión plenaria del día 1 de octubre, existía *quorum*. Así lo acredita el listado de asistentes certificado por los servicios de la Cámara, como es habitual, en el primer punto del orden del día con votación (que fue la tramitación en lectura única), inmediatamente anterior al punto relativo al debate y aprobación del proyecto de ley 1/20. Al llegar la votación de este último punto “no todos los diputados hicieron uso de su derecho de voto, realizando una abstención pasiva al no pulsar siquiera el botón de presencia, por lo que el panel de votación reflejó el siguiente resultado: presentes, cincuenta y cinco; sí, treinta y seis; no, diecinueve; abstenciones, cero. Por tanto, quedó aprobada la Ley 1/2020. Ante las dudas manifestadas en la votación, en la sesión de la tarde, una vez comprobada la presencia de los setenta diputados se sometió de nuevo a votación el proyecto de ley. [...] Durante el acto de votación, un número indeterminado de diputados abandonaron de manera predeterminada y concertada el hemiciclo para impedir la aprobación de la Ley. Se adjuntan el ‘Diario de Sesiones’ [...] y los videos de la sesión plenaria”.

a) Respecto de los vicios en el *iter* legislativo, sin hacer ningún reproche material o sustantivo a la Ley impugnada, esta parte se refiere al carácter restrictivo de los vicios

procedimentales como fundamento de la inconstitucionalidad de las leyes, recordando que, según la STC [99/1987](#), de 11 de junio, FJ I a), “la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando [...] altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras”; doctrina confirmada —entre otras— por la STC [204/2011](#), de 15 de diciembre, FJ 4, al afirmar que no basta cualquier infracción de los reglamentos parlamentarios para determinar la inconstitucionalidad de una ley “sino que es necesario ‘examinar, ante todo, si se ha producido o no vulneración de la normativa reguladora de la elaboración de las leyes para, solo después, y en su caso, valorar si aquella vulneración pudo tener relevancia para la formación de la voluntad legisladora’ ([STC] 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). En consecuencia, a efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, lo relevante es determinar las consecuencias que la inobservancia del procedimiento haya podido tener sobre el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras” (FJ 4).

A partir de esa doctrina, la representación procesal de la Asamblea de Madrid sostiene que no ha existido vulneración alguna del procedimiento reglamentariamente establecido para la aprobación de la ley; y que el procedimiento adoptado no ha afectado al proceso de formación de la voluntad de la Cámara.

En cuanto al primero de esos argumentos, se afirma que para los recurrentes la mera utilización del procedimiento de lectura única vicia de inconstitucionalidad la Ley recurrida; algo que, a su juicio, conduce inexorablemente al absurdo de sostener que todas las leyes aprobadas por esa vía serían inconstitucionales. Frente a tal visión, se recuerda que el procedimiento de lectura única existe en muchos otros reglamentos parlamentarios; y que, en particular, la regulación de dicho procedimiento en el RAM no solo es reciente, al haber sido aprobada por el Pleno de la Asamblea en su sesión de 7 de febrero de 2019; sino que fue adoptada por unanimidad de todos los grupos de la Cámara, y no ha sido recurrida.

Por otra parte, se hace hincapié en que resulta contradictorio que los recurrentes invoquen el Reglamento parlamentario como parámetro de la constitucionalidad de la norma controvertida, para después alegar que no debió aplicarse el procedimiento previsto en sus artículos 167 a 170. A juicio de los letrados de la Asamblea, si “el Reglamento parlamentario integra el bloque de la constitucionalidad y constituye parámetro de la constitucionalidad de las leyes”, como afirman los recurrentes y confirma la doctrina de este tribunal (con cita, entre otras, de la STC [185/2016](#), de 3 de

noviembre, FJ 5), “solo su inobservancia puede ser, en su caso, constitutiva de inconstitucionalidad”. De donde resulta que lo decisivo no es el procedimiento utilizado en la tramitación de la ley impugnada, sino el respeto de las previsiones reglamentarias que regulan dicho procedimiento. Y tal respeto se da en el caso controvertido, de modo que “ningún reproche cabe efectuar a la norma recurrida en cuanto a los órganos legitimados para solicitar, proponer y decidir la tramitación en lectura única”; tampoco es objetable el debate en Pleno acerca de la ley (según consta en el “Diario de Sesiones”), ni el contenido de la misma, que no excede los límites materiales expresamente fijados para acudir a este procedimiento.

Respecto a las condiciones que permiten utilizar esta posibilidad (que “la naturaleza del proyecto o la proposición de ley lo aconseje o su simplicidad de formulación lo permita”, art. 167.1 RAM), también se recuerda que, según la doctrina de este tribunal, tales supuestos habilitantes son “cláusulas o conceptos abiertos que confieren a los órganos de la Cámara un amplio margen de apreciación o de interpretación en su aplicación. De modo que la valoración sobre la oportunidad de acudir a este tipo de procedimiento” corresponde a esos órganos, sin que pueda “este tribunal, por respeto a la autonomía de las Cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno (STC [49/2008](#), FJ 15), reemplazar la voluntad y el criterio de oportunidad de la mesa [...] al proponer la tramitación de la proposición de ley por el procedimiento en lectura única, ni la del Pleno de adoptar dicha decisión” (STC [185/2016](#), de 3 de noviembre, FJ 5; también se invoca la STC [139/2017](#), FJ 7). Para los letrados de la Cámara, esta doctrina basta por sí misma para descartar las alegaciones de los recurrentes sobre la inadecuación de ese procedimiento para adoptar una ley de naturaleza compleja, y enorme repercusión, sobre la que no existe amplio consenso.

Respecto de la imposibilidad de presentar enmiendas al proyecto de ley, la misma resulta directamente de la aplicación del artículo 167.2 RAM. Una disposición similar, alegan, a la que existe en otros ordenamientos autonómicos, y que el propio Tribunal admitió en su STC [153/2016](#), de 22 de septiembre, FJ 3 c). Responden también los letrados de la Asamblea a las alegaciones que invocan las SSTC [103/2008](#), de 11 de septiembre, y [114/2017](#), de 17 de octubre, remarcando las diferencias entre esos supuestos y el presente.

b) Los letrados de la Asamblea de Madrid discuten la alegada falta de *quorum* arguyendo que en rigor debería hablarse de “la pretendida falta de *quorum provocada*”. En realidad, afirman, tal circunstancia resulta del empleo de tácticas obstruccionistas que intentaron

impedir la votación de la Ley, aprovechando las medidas adoptadas a raíz de la pandemia para garantizar la seguridad y salud de los parlamentarios y de los servicios de la Cámara (entre otras, reducción del número de los diputados y de ujieres presentes en el salón de plenos, evitando presencias no imprescindibles y apertura de puertas en el hemiciclo para facilitar su ventilación).

Según los letrados, una correcta comprensión de lo sucedido en las dos votaciones exige tener en cuenta que el sistema de votación electrónica de la Asamblea solo contabiliza como presentes a aquellos diputados que ejercen el derecho del voto (ya sea en sentido favorable, desfavorable o abstención), pero no a quienes, pese a estar presentes en la sala no quieren —legítimamente— ejercer su derecho a voto. Por todo ello, “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, las exigencias estatutarias y reglamentarias de *quorum*. No habiendo quedado acreditado la falta de *quorum*, el cual se presume, salvo que se demuestre lo contrario (artículo 118.2 del Reglamento), la votación fue plenamente válida y la Ley fue aprobada por mayoría (treinta y seis votos a favor y diecinueve en contra), por lo que no cabe considerar la existencia de defectos en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara que sean constitutivos de la aducida inconstitucionalidad de la Ley”.

A juicio de los letrados, esta voluntad obstruccionista se ve confirmada con el abandono masivo del hemiciclo por parte de un gran número de parlamentarios en la sesión de tarde cuando se somete de nuevo a votación la iniciativa, en clara contravención del artículo 120 RAM, según el cual “[d]urante el desarrollo de la votación [...] ningún diputado podrá entrar en el salón de sesiones, ni abandonarlo, salvo caso de fuerza mayor y con la venia de la Presidencia”.

También se reitera el rechazo a la “alteración del orden del día por la Presidencia” denunciada por los recurrentes. Como ya se ha apuntado, la Presidencia de la Cámara trató de despejar las dudas planteadas por los grupos discrepantes, que habían vertido sospechas de ilegitimidad de los acuerdos válidamente adoptados por la mañana, repitiendo la votación en el momento en que se volvió a comprobar que había *quorum*, momento en que los grupos discrepantes reiteraron su actitud obstruccionista abandonando masivamente el hemiciclo. Sostiene la representación de la Cámara que la Presidencia, en el ejercicio de sus facultades reglamentarias de ordenación y dirección

de los debates, interpretando el Reglamento en caso de duda, sometió la cuestión a nueva votación, aunque la anterior fuese plenamente válida.

Finalmente, la representación de la Asamblea hace algunas consideraciones “[a]cerca de la autonomía parlamentaria”. Autonomía que —contra lo que parecen apuntar los recurrentes— permite asimilar la Asamblea de Madrid a otros Parlamentos que, como exigen el Convenio europeo de derechos humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, son “foro de deliberación y debate en el que la aplicación de los principios democráticos exige, también, respetar las decisiones democrática y legítimamente adoptadas”.

8. Por providencia de 27 de febrero de 2024, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 28 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. *Objeto del recurso y posiciones de las partes*

El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto de conformidad con el art. 32 LOTC por la representación de cincuenta y ocho senadores y senadoras del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, tiene por objeto la Ley de la Asamblea de Madrid 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, publicada en el “Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid” núm. 251, de 15 de octubre de 2020.

El recurso insta la declaración de inconstitucionalidad de dicha Ley por la concurrencia de vicios de inconstitucionalidad formal asociados a la limitación de la potestad de enmienda que deriva del recurso al procedimiento de lectura única del art. 167.2 RAM y a la insuficiencia del *quorum* en la votación destinada a aprobar la Ley. Ambas circunstancias habrían derivado en la lesión de los arts. 1.1, 9.3 y 23.2 CE. Por su parte, las representaciones de la Comunidad de Madrid y de la Asamblea de Madrid interesan la desestimación del recurso, negando la existencia de vicio procedimental alguno y, por tanto, la posibilidad de afectación de la Ley controvertida.

2. *Observaciones sobre la pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad*

Después de la interposición del recurso de inconstitucionalidad núm. 231–2021, en el “Boletín Oficial del Estado” del 21 de marzo de 2023 fue publicada la Ley de la Asamblea de Madrid 11/2022, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la administración de la Comunidad de Madrid, que contiene una disposición derogatoria única con el siguiente contenido:

“1. Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en la presente Ley.

2. En particular quedan derogadas las siguientes disposiciones:

[...]

i) La Ley 1/2020, de 8 de octubre, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid”.

Así, la Ley objeto de este proceso ha quedado enteramente derogada por una ley posterior. Por este motivo, antes de entrar a analizar los concretos vicios de inconstitucionalidad alegados por los recurrentes en su demanda, debemos recordar, citando el fundamento jurídico 1 del ATC [147/2009](#), de 12 de mayo, que este tribunal viene manteniendo que, en el caso de recursos de inconstitucionalidad como el que ahora nos ocupa, “puede decirse que por regla general la modificación, derogación o pérdida de vigencia de los preceptos legales controvertidos conlleva la extinción del objeto del proceso constitucional (al respecto, STC [196/1997](#), de 13 de noviembre, FJ 2)”. Ello se aplica en particular cuando nos encontramos ante impugnaciones basadas en motivos sustantivos, como puede ser la vulneración de derechos fundamentales, en cuyo caso, la sola constatación de que la redacción impugnada ha dejado de estar en vigor determina, como regla general, la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad [por todas, STC [140/2016](#), de 21 de julio, FJ 2 b)].

Como recordábamos en la STC [10/2023](#), de 23 de febrero, FJ 2, a esta regla general válida para los recursos de inconstitucionalidad, sin embargo, le acompañan dos excepciones que se identifican claramente en nuestra jurisprudencia previa.

La primera se refiere a la impugnación, mediante recurso abstracto, de la constitucionalidad de los decretos–leyes por falta de concurrencia del presupuesto habilitante (*ex art. 86.1 CE*). En estos casos una reiterada jurisprudencia sostiene que la

modificación legislativa posterior del decreto-ley impugnado, no impide a la jurisdicción constitucional controlar si la potestad reconocida al Gobierno por el art. 86.1 CE se ejerció siguiendo los requisitos establecidos en dicho precepto constitucional. La razón de ser del mantenimiento del interés del recurso y, por tanto, de la conservación del objeto del mismo, es asegurar que el Tribunal vele “por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes, dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo [SSTC [31/2011](#), de 17 de marzo, FJ 2, y [182/2013](#), de 23 de octubre, FJ 2 B)]” (STC [34/2017](#), de 1 de marzo, FJ 2).

La segunda excepción se identifica en materia de impugnaciones de base competencial, que se articulan a través del recurso de inconstitucionalidad dirigido contra una norma con rango de ley posteriormente derogada o modificada. Aquí, la posición de la jurisprudencia constitucional se basa en el mismo principio sobre la pervivencia del objeto del recurso que inspira la excepción relativa al recurso contra decretos-leyes. En estos supuestos, el mantenimiento del objeto del recurso dependerá de si la nueva normativa, sustitutoria de la impugnada, viene a plantear o no los mismos problemas competenciales señalados en el recurso de inconstitucionalidad [por todas, STC [134/2011](#), de 20 de julio, FJ 2 b)]. Si los problemas competenciales subsisten, ello justifica la pervivencia del objeto del recurso y de la competencia para resolverlo del Tribunal porque “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencias no puede quedar enervada por la sola derogación o modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio” (STC [18/2016](#), de 4 de febrero, FJ 2, y jurisprudencia allí citada). Por ello, si “la normativa en relación con la cual se trabó el conflicto no es simplemente derogada, sino parcialmente sustituida por otra que viene a plantear en esencia los mismos problemas competenciales, la doctrina de este tribunal avala la conclusión de la no desaparición del objeto del conflicto” [STC [134/2011](#), FJ 2 b)].

Existen algunos otros supuestos en los que, pese a que no concurría, *a priori*, ninguna de las excepciones previstas respecto de la pérdida sobrevenida de objeto de un recurso de inconstitucionalidad, como en la STC [153/2016](#), de 22 de septiembre, el Pleno del Tribunal decidió continuar con su tramitación. En este supuesto el Tribunal consideró que debía conocer del asunto en ejercicio de su «función esencial de [...] garantizar ‘la primacía de la Constitución’ (art. 27.1 LOTC) y asegurar en todo momento, sin solución de continuidad, el correcto funcionamiento del sistema de producción normativa preconizado por la Norma fundamental, depurando y expulsando del ordenamiento las

normas impugnadas que se aparten de dicho sistema, con independencia de que se encuentren o no en vigor cuando se declara su inconstitucionalidad. Es la pureza misma del ordenamiento jurídico la que se ventila en esta sede jurisdiccional, y ello ha de decidirse en términos de validez o invalidez *ex origine* de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo constitucional” (STC [136/2011](#), de 13 de septiembre, FJ 2)». Sin embargo, a diferencia de lo que allí ocurría, el presente recurso de inconstitucionalidad se basa únicamente en elementos procedimentales que pueden haber vulnerado el art. 23.2 CE. Este mismo objeto es el que ha sido planteado en tres recursos de amparo, los núm. 27-2021, 29-2021 y 31-2021, interpuestos, respectivamente, por diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Más Madrid, del Grupo Parlamentario Unidas Podemos-Izquierda Unida-Madrid en Pie, y del Grupo Parlamentario Socialista, todos de la Asamblea de Madrid, por lo que la vulneración del derecho fundamental afectado por la actuación de los órganos de la Asamblea de Madrid será, en su caso, restituida en aquellos procesos, especialmente diseñados para la tutela de los derechos y libertades fundamentales, también en la tramitación legislativa a través del art. 42 LOTC.

Tampoco parecía acogerse a la regla general fijada por el Tribunal Constitucional en su doctrina relativa a la pérdida sobrevenida de objeto la más reciente STC [44/2023](#), de 9 de mayo, en que se resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, y en particular contra su disposición final segunda, de modificación de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. Con posterioridad a la interposición de aquel recurso de inconstitucionalidad, se produjeron modificaciones sobrevenidas de las leyes impugnadas, hecho que provocó que el Tribunal se preguntara sobre la necesidad de continuar con su estudio o, en cambio, decidir que, al menos parcialmente, se había producido una pérdida sobrevenida del objeto del recurso y por tanto no era necesario pronunciarse sobre los vicios de constitucionalidad alegados. No obstante, el Tribunal señaló que no se trataba de valorar el efecto del principio de sucesión en el tiempo de las normas, sino de enjuiciar la constitucionalidad de un cambio de modelo en la regulación de la salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo de las mujeres. Así, independientemente de las modificaciones legislativas acaecidas, el Tribunal Constitucional creyó necesario pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Ninguna razón equivalente, o de interés público, está presente en el recurso de inconstitucionalidad que ahora nos ocupa.

En conclusión, en aplicación de los criterios seguidos por la doctrina reiterada de este tribunal, hemos de apreciar la desaparición del objeto del recurso en relación con las vulneraciones constitucionales invocadas por los recurrentes respecto de la existencia de vicios procedimentales en la aprobación de la Ley de la Asamblea de Madrid 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. Las quejas alegadas han desaparecido sobrevenidamente al haber sido derogada la ley resultante por una regulación posterior, sin que concurra, tampoco, ninguno de los supuestos que contempla la doctrina de este tribunal para justificar el enjuiciamiento de normas legales derogadas.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar extinguido, por pérdida sobrevenida del objeto, el presente recurso de inconstitucionalidad núm. 231 – 2021, promovido por más de cincuenta senadores y senadoras del Grupo Parlamentario Socialista, contra 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.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro.