

**STC 1/2015, de 19 de enero de 2015**, recaída en el recurso de amparo núm. 5178/2013.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 5178-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (GUPyD) en la Asamblea de Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez y defendido por el Letrado don Andrés Herzog Sánchez, contra los siguientes Acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid: de 29 de abril de 2013, por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 206/13 y 207/13, y de 3 de junio de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 6 de mayo de 2013, por el que se inadmitieron a trámite las preguntas de respuesta oral en Pleno 465/13 y 466/13, y de 3 de junio de 2013, desestimatorio de la reconsideración; y de 13 de mayo de 2013, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley 63/13, así como el Acuerdo de 10 de junio de 2013, desestimatorio de la reconsideración. Ha comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Re, quien expresa el parecer de la Sala.

### **I. ANTECEDENTES**

1. La Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación de don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, interpuso demanda de amparo contra los acuerdos parlamentarios que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de septiembre de 2013.

2. El recurso tiene su origen en la inadmisión, por parte de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de las iniciativas parlamentarias que a continuación se relacionan.

a) Por sendos acuerdos de 29 abril de 2013 la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite las siguientes solicitudes de comparecencia:

— 606-2013, por la que el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia solicitaba la comparecencia [por vía del art. 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM)] del Sr. Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo ante la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con el objeto de que expusiera la propuesta del plan hidrológico y su impacto en la Comunidad de Madrid.

— 607-2013, por la que el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia solicitaba la comparecencia (por vía del art. 211 RAM) del Sr. Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo ante la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con el objeto de que expusiera el impacto de la Directiva marco del agua en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

Respecto de estas dos iniciativas la Mesa acuerda, “de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea”, la no admisión a trámite “por depender el compareciente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, cuyo control corresponde a las Cortes generales”.

Frente a los anteriores acuerdos de inadmisión el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó escrito de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el art 49.2 RAM. La Mesa de la Asamblea de Madrid desestimó, por acuerdo de 3 de junio de 2013, los escritos de reconsideración presentados y confirmó los acuerdos iniciales limitándose a reiterar el motivo de inadmisión expresado en dichos acuerdos, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

b) Por acuerdo de 6 de mayo de 2013, la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite las siguientes preguntas de respuesta oral en Pleno:

— 465-2013, mediante la que se solicita preguntar al Presidente del Gobierno de la Comunidad “si considera usted que en la Comunidad de Madrid se ha realizado una reforma radical de la Administración, como la que reclama Esperanza Aguirre”.

La Mesa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 c) RAM, mediante acuerdo adoptado el 6 de mayo de 2013, dispuso la no admisión a trámite de dicha pregunta “por no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”. El portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia (UPyD), de conformidad con lo establecido en el art. 49.2 RAM, solicitó la reconsideración del acuerdo anteriormente referido. La Mesa, mediante acuerdo de 3 de junio de 2013, desestimó dicha solicitud y ratificó su anterior acuerdo, “por no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

— 466-2013, por la que se solicita la admisión a trámite de la siguiente pregunta dirigida al Gobierno de la Comunidad: “si conoce el Gobierno de la Comunidad las razones por las que las Vegas Sands no ha presentado a esta fecha su oferta sobre Eurovegas”.

La Mesa, de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.1 c) RAM, mediante acuerdo adoptado el 6 de mayo de 2013, dispuso la no admisión a trámite de dicha pregunta “por referirse su objeto a una decisión empresarial, no siendo por tanto una acción de Gobierno”. El portavoz del Grupo Parlamentario de UPyD, de conformidad con lo establecido en el art. 49.2 RAM, solicitó la reconsideración del acuerdo anteriormente referido. La Mesa, por acuerdo de 3 de junio de 2013, desestimó dicha solicitud y ratificó su anterior acuerdo por referirse el objeto de la pregunta “a una decisión empresarial, no siendo por tanto una acción del Gobierno”, sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

c) Por acuerdo de 13 de mayo de 2013 la Mesa de la Asamblea de Madrid inadmitió a trámite la siguiente solicitud de proposición no de ley:

— Proposición no de ley 63-2013, por la que el Grupo Parlamentario de UPyD en la Asamblea de Madrid, al amparo de lo dispuesto en los arts. 205 y concordantes RAM, solicita que la Asamblea de Madrid “inste al Gobierno de la Comunidad de Madrid a interponer todas las acciones judiciales pertinentes, incluidas las penales, frente a los responsables de la emisión de las preferentes de Caja Madrid durante el año 2009”.

La Mesa, a la vista de las consideraciones efectuadas en un informe jurídico que aporta como motivación, de conformidad con el art. 49.1 c) RAM y con los arts. 9 y 16 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, acuerda su no admisión a trámite por entender que “el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control del Gobierno”.

El portavoz del Grupo Parlamentario de UPyD, de conformidad con lo establecido en el art. 49.2 RAM, solicitó la reconsideración del acuerdo anteriormente referido. La Mesa, de conformidad con el art. 49.2 RAM, desestimó dicha solicitud por acuerdo de 10 de junio de 2013 y ratificó su anterior acuerdo sin aportar nueva motivación al respecto y sin hacer valoración o consideración alguna respecto de las alegaciones elevadas en los escritos de reconsideración.

3. La demanda se plantea al amparo del art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC) y tiene por objeto la impugnación de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid anteriormente referidos, al entender el recurrente que vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente, esas decisiones han impedido de forma arbitraria la tramitación de solicitudes de comparecencia, la formulación de preguntas de respuesta oral en Pleno y la tramitación de una proposición no de ley, iniciativas que forman parte del núcleo esencial de la función representativa del Diputado recurrente y del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, aduciendo que el órgano rector de la Cámara ha fundado sus resoluciones en un juicio de oportunidad política y que viene inadmitiendo, de forma reiterada, la presentación de iniciativas parlamentarias por parte del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia, lo que ha dado lugar a la interposición de diversos recursos de amparo.

Así, tras exponer parte de la jurisprudencia de este Tribunal acerca del art. 23 CE, el recurrente pone de manifiesto que todas las iniciativas rechazadas se presentaron de acuerdo con los requisitos contemplados en el Reglamento de la Asamblea, afirmando que la Mesa se ha excedido en su interpretación de dicha norma, constriñendo el derecho de participación política de los representantes políticos integrados en el Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia e impidiendo de forma arbitraria la tramitación de iniciativas parlamentarias que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que son instrumentos básicos para controlar la acción del Gobierno y para plantear en sede parlamentaria los debates políticos que interesan a los ciudadanos. En consecuencia, se solicita la nulidad de cada uno de los Acuerdos anteriormente citados.

Más en concreto, en relación con las comparecencias inadmitidas por la Mesa, el recurrente expone que en ambas iniciativas se solicitó la presencia del compareciente por la vía del art. 211 RAM, rotulado “De las comparecencias de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento”, con explícita declaración de que el objeto de la misma residía en solicitar información sobre la propuesta de plan hidrológico, así como respecto de la Directiva marco del agua y su respectivo impacto en la Comunidad de Madrid, siendo una materia de actualidad y que afecta directamente a la Comunidad Autónoma. En este sentido, insiste en que la comparecencia no va dirigida al control de la actuación del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo, ni del Ministerio competente, sino que sólo busca obtener información a fin de llevar a cabo la labor

de fiscalización del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la gestión del agua. Extremos que fueron expuestos en el escrito de reconsideración interpuesto ante la Mesa.

En cuanto a la inadmisión de la pregunta relativa al proyecto Eurovegas, el recurrente entiende que se refiere a una materia en relación con la que los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid han hecho declaraciones públicas, siendo patente que ha habido contactos entre el Gobierno y Las Vegas Sands (citando en este sentido diversas informaciones aparecidas en la prensa), añadiendo que la caracterización como proyecto empresarial privado no implica, en modo alguno, que deba escapar del control político en sede parlamentaria, ya que el Gobierno ha negociado directamente con la empresa y ha aprobado leyes para facilitar la inversión. También aducen que mientras el Grupo Parlamentario de UPyD ha visto inadmitidas de forma sistemática todas las solicitudes de comparecencia o de preguntas sobre el proyecto Eurovegas, sí fue admitida la comparecencia del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, solicitada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes, con el objeto de dar cuenta del impacto medioambiental que tendrá la instalación del proyecto de Eurovegas en la región. Por lo que respecta a la pregunta dirigida al Presidente de la Comunidad en relación con “la reforma radical de la Administración, como la que reclamaba Esperanza Aguirre”, el recurrente aduce que se cumplen los requisitos previstos en el art. 192 RAM por lo que, en aplicación de la jurisprudencia vertida en la STC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, la verificación de la admisibilidad ha de ser de carácter puramente formal. Así, argumenta que la pregunta versa sobre la reforma de la Administración, al hilo de las declaraciones de la que fue Presidenta de la Comunidad de Madrid desde el comienzo de la legislatura y hasta hace menos de un año, por lo que, dado que la mayoría de los actuales miembros del Gobierno lo eran también del suyo, considera muy razonable preguntar si el Gobierno de la Comunidad en esta legislatura ha llevado a cabo una reforma de la Administración en esas u otras condiciones.

Por último, en relación con la proposición no de ley rechazada, el recurrente aduce que no se puede declarar, como hace la Mesa, que dicha iniciativa no se ajusta a lo dispuesto en los arts. 205 y 206 RAM, citando en este sentido la STC 141/2007, en la que se recoge que es necesario “interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes”. Por otro lado, el recurrente apela a la necesidad de motivación de los acuerdos de la Mesa, argumentando que, en el caso que nos ocupa, la inadmisión se fundamenta de una forma genérica o inespecífica, pues se limita a exponer que el Gobierno “carece de competencia sobre la materia”, remitiéndose a las consideraciones jurídicas recogidas en un informe del Secretario General que fue evacuado con motivo de otra iniciativa parlamentaria presentada por el Grupo Parlamentario de UPyD y en el que no se entra en momento alguno “a valorar si la iniciativa presentada por este Grupo, en concreto, y, en especial, si las medidas que en ella se incluyen, exceden o no del ámbito competencial de la Comunidad de Madrid. En dicho informe se argumenta jurídicamente tan solo la vinculación de las proposiciones no de ley al ejercicio de funciones de impulso, orientación y control de la acción del gobierno”.

Asimismo, el recurrente sostiene que la Comunidad de Madrid ostenta competencia sobre esta materia, pues en el art. 6 de la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid, se establece: “En el marco de lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación básica estatal, la Comunidad de Madrid ejercerá sus competencias administrativas en materia de supervisión, inspección y control de lo dispuesto en la normativa aplicable y, en especial, de la actividad económico-financiera y benéfico-social de las Cajas de Ahorros con domicilio social en el territorio de la Comunidad de Madrid, y el resto de competencias que se le atribuyen respecto a las Cajas de Ahorros, a través de la Consejería competente en materia de Hacienda Pública y política

financiera”. Y en cuanto a la referencia exacta de la proposición no de ley sobre la exigencia de responsabilidad, dicha Ley señala, en su art. 75 (dentro del apartado dedicado a disciplina, inspección y sanción), que “en el marco de la legislación básica estatal, y sin perjuicio de las facultades que puedan corresponder a la Administración General del Estado y al Banco de España, la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería competente, ostentará las funciones de disciplina y sanción respecto de las Cajas de Ahorros con domicilio social en la Comunidad de Madrid”. Añadiendo que las exigencias de responsabilidad administrativa por parte de la Comunidad de Madrid está específicamente contemplada en el art. 77 de la citada Ley, a tenor del cual “las Cajas de Ahorros, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas, que infrinjan normas de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, emanadas del Estado o de la Comunidad de Madrid, incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable con arreglo a lo dispuesto en la legislación básica estatal y en la presente Ley.”

Quedando así claro, según los recurrentes, que la competencia en materia de disciplina, inspección y sanción de las cajas de ahorro en el territorio de la Comunidad de Madrid corresponde al Consejo de Gobierno de dicha Comunidad, con la inadmisión de la proposición no de ley resulta evidente el deseo de evitar el debate, sin que se alcance a comprender las razones por las que se priva a la Asamblea de la discusión sobre una cuestión que es de máxima actualidad pública y que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos españoles y madrileños. También alegan vulneración del derecho a la igualdad, al haber sido admitida una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Socialista (proposición no de ley 66-2013, registro general de entrada 6025) en la que se propone que la Asamblea de Madrid inste al Gobierno de la Comunidad de Madrid para que exija al Gobierno de España una serie de actuaciones, que se detallan, en relación con la entidad financiera Bankia. Para el recurrente, ambas iniciativas versan sobre un objeto similar y, mientras una fue admitida a trámite, la presentada por el Grupo de UPyD fue rechazada.

En el escrito de demanda se justifica la trascendencia constitucional del recurso argumentando que, de ser admitido a trámite, permitirá al Tribunal Constitucional fijar el alcance de la potestad que tiene la Mesa de la Asamblea de Madrid para inadmitir propuestas de los diputados y grupos parlamentarios y evitar así el elevado grado de arbitrariedad que muestran sus decisiones, añadiendo que, dado que no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria, el recurso de amparo aparece como el único remedio posible para defender no sólo los derechos de representación política de los diputados integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, sino también la separación de poderes y la democracia en la Comunidad de Madrid, frente a una reiterada inadmisión de iniciativas parlamentarias planteadas por el recurrente y que ha impedido debates esenciales en la Asamblea sobre asuntos de interés público.

4. La Sala Segunda de este Tribunal, por providencia de 7 de abril de 2014, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir al Presidente de la Asamblea de Madrid la remisión del testimonio de las actuaciones, acompañándose copia de la demanda a los efectos de su personación en el presente proceso.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 6 de mayo de 2014, acordó tener por personados y parte a los Letrados del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de veinte días para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 2 de junio de 2014, en el que interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado, al recurrente y al Grupo Parlamentario al que representa, el derecho a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE.

Tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso y constatar que en el presente caso se cumplen todos los requisitos de legitimación necesarios para que el recurrente actúe en su propio nombre y en el del Grupo Parlamentario de UPyD, el Fiscal entra en la cuestión de fondo recordando, en primer lugar, la doctrina de este Tribunal respecto de los derechos recogidos en el art. 23.2 CE para pasar a analizar, en segundo término, los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron la solicitud de las dos comparecencias parlamentarias presentadas.

En este sentido, el Ministerio Fiscal reproduce los preceptos del Estatuto de Autonomía de Madrid y del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativos a la materia, concluyendo que la Mesa de la Asamblea, al inadmitir las referidas comparecencias, ha realizado un control material o de contenido que ha excedido de la función que le corresponde de conformidad con la normativa aplicable, restringiendo de manera ilegítima los derechos que integran el núcleo de la función parlamentaria de los recurrentes, toda vez que la causa de denegación que se recoge en los acuerdos iniciales de inadmisión se refiere a cuestiones de naturaleza material, lo que no le corresponde a la Mesa, añadiendo, a mayor abundamiento, que las razones expuestas para la inadmisión carecen de lógica, puesto que las comparecencias no se solicitan para controlar la actuación del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo, como expone la Mesa en el acuerdo de inadmisión, sino, muy al contrario, en aplicación del art. 211 RAM y, por tanto, respecto de una persona que no pertenece a la Comunidad de Madrid, para que informe sobre materias de su competencia y que tienen impacto directo en esta Comunidad. El Fiscal añade que los acuerdos firmes que desestimaron los escritos de reconsideración carecen de una motivación expresa y suficiente, dado que no contienen ninguna referencia o valoración que permita conocer las razones de tal decisión, ni tienen en cuenta las alegaciones elevadas por el recurrente.

Con respecto a los acuerdos que inadmitieron las dos preguntas para contestación oral en el Pleno, el Fiscal aduce que ninguno de los motivos de inadmisión que se enumeran en el art. 192.3 RAM se corresponde con los motivos expuestos por la Mesa para inadmitir dichas preguntas, excediéndose así de la función que en esta fase de admisión el Reglamento otorga a la Mesa, a lo que se añade que los Acuerdos que desestimaron los escritos de reconsideración carecen de una motivación expresa y suficiente, limitándose a reiterar los motivos ya expresados en los acuerdos iniciales de inadmisión y sin tener en cuenta las alegaciones elevadas por el recurrente.

Por último, en cuanto a los acuerdos que inadmitieron la proposición no de ley 64-2013, el Fiscal expone que el acuerdo inicial de inadmisión no contiene una motivación que cumpla con la debida e individualizada motivación para justificar la limitación de la facultad parlamentaria, puesto que el titular de la misma no puede conocer las exactas razones que se han tenido en consideración para acordar la inadmisión, toda vez que la Mesa se remite a un informe jurídico que, a su vez, se remite a otro que no se aporta y que fue dictado en relación con una proposición no de ley diferente a la que ahora se inadmite, añadiendo que, en todo caso, la Mesa ha realizado un control de carácter material sin que los preceptos del Estatuto de Autonomía o del Reglamento que regulan este tipo de iniciativas parlamentarias le hayan atribuido tal facultad, siendo la Asamblea el órgano competente para pronunciarse sobre esta materia. Asimismo, aduce que el acuerdo que desestimó el escrito de

reconsideración no hace ningún tipo de valoración respecto de las alegaciones que en dichos escritos se formulan, limitándose a reiterar la causa de inadmisión ya expuesta.

En consecuencia, el Fiscal sostiene que los acuerdos impugnados restringen inmotivadamente una facultad vinculada al ejercicio del ius in officium del recurrente y del Grupo Parlamentario al que representa, con la consiguiente vulneración del art. 23.2 CE, solicitando que se acuerde la nulidad de los mismos.

7. Los Letrados de la Asamblea de Madrid, mediante escrito registrado el 16 de junio de 2014, formularon sus alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al respecto al haberse efectuado, a su juicio, una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas de la Mesa de la Asamblea de Madrid y, en su defecto, interesan que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional por parte de los recurrentes (ex art. 49.1 LOTC) y por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por el art. 50.1 LOTC. Subsidiariamente solicitan que se dicte Sentencia denegando el amparo, al entender que no ha existido vulneración, en ninguno de los supuestos cuestionados, de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 CE.

Expuestos los óbices de admisibilidad anteriormente referidos, los representantes de la Asamblea de Madrid ponen de manifiesto que el presente recurso se incardina en una estrategia articulada por el recurrente para poner en tela de juicio la función de la Mesa de la Asamblea de calificación y admisión a trámite de los escritos parlamentarios, añadiendo que, de ser cierto el entramado de arbitrariedades que se denuncian en la demanda de amparo y que se exponen para justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, el recurrente debería haber acudido a la jurisdicción penal, ejerciendo las acciones oportunas contra las personas responsables. Los letrados afirman, asimismo, que, dado que el recurso no goza de especial trascendencia constitucional, se pone en práctica una estrategia procesal que comprende la denuncia de arbitrariedad para intentar justificar, sin éxito, dicha trascendencia.

Sobre los motivos sustantivos o de fondo del recurso, y comenzando con las comparencias inadmitidas, los letrados alegan que los acuerdos de la Mesa se ajustan a Derecho en virtud de lo dispuesto en el art. 49.1.c RAM y están debidamente motivados, sin que se hayan cercenado las facultades de los parlamentarios incardinadas en el seno del ius in officium del artículo 23 CE, al entender que queda suficientemente motivada la inadmisión. Más en concreto, consideran que las comparencias que se inadmiten versan sobre materias que no son de la competencia de la Asamblea de Madrid, sino de las Cortes Generales, razón que entienden suficiente para justifica la inadmisión a trámite.

En relación con las preguntas formuladas e inadmitidas por la Mesa, los Letrados de la Asamblea de Madrid aducen que la pregunta dirigida al Presidente del Gobierno de la Comunidad, relativa a si “considera que en la Comunidad de Madrid se ha realizado una reforma radical de la Administración”, excede de las competencias de la Comunidad, pues entienden que a la Asamblea le corresponde una labor de control del Consejo de Gobierno de la Comunidad y tal pregunta se sitúa en el ámbito estatal. Respecto de la inadmisión de la pregunta dirigida al Gobierno de la Comunidad para que explique si conoce las razones por las que Las Vegas Sands no ha presentado a esta fecha su oferta sobre Eurovegas, entienden que dicho acuerdo está perfectamente justificado porque la pregunta se refiere a una materia que depende de la exclusiva voluntad de la referida empresa, quedando al margen de la competencia de la Comunidad de Madrid.

Por último, y en relación con la proposición no de ley rechazada, los Letrados de la Asamblea de Madrid sostienen que el acuerdo de inadmisión está perfectamente motivado, toda vez que se remite a un informe jurídico dictado con ocasión de otra iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario recurrente. También alegan que la materia que se plantea no pertenece a la competencia de la Comunidad de Madrid, porque Bankia no tiene naturaleza de caja de ahorros, sino que se trata de una sociedad anónima inscrita en el registro especial del Banco de España y, finalmente, que de los arts. 9, 12 y 16 del Estatuto de Autonomía, así como del Reglamento de la Cámara, se podría derivar una interpretación según la cual se habilita a la Mesa para que pueda desarrollar un control material de este tipo de iniciativas, evitando que la Cámara tenga que pronunciarse sobre conflictos o problemas que no son de su estricta competencia o no sean producto del ejercicio de la función de impulso, orientación y control de la acción de Gobierno.

8. Por providencia de 15 de enero de 2015 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. Como se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el recurso de amparo se dirige contra una serie de acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, por los que se inadmitieron diversas iniciativas parlamentarias presentadas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia.

El demandante de amparo considera que los acuerdos impugnados vulneran el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el artículo 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE. Para el recurrente, dichos acuerdos de inadmisión han impedido de forma arbitraria la tramitación de dos comparecencias, la formulación de dos preguntas y la tramitación y toma de postura sobre una proposición no de ley, iniciativas que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, toda vez que en el Reglamento de la Cámara no existe disposición alguna que autorice a la Mesa, en esta fase del procedimiento, a actuar de filtro de dichas iniciativas parlamentarias más allá de una estricta y rigurosa fiscalización de sus elementos formales, de modo que, como se expone con más detenimiento en los antecedentes de esta Sentencia, el recurrente entiende que los motivos esgrimidos por la Mesa de la Cámara para inadmitir la referidas iniciativas, además de ser insuficientes, exceden del ámbito de control que tiene atribuido el órgano rector, por cuanto tienen que ver con valoraciones jurídicas de oportunidad, impidiendo la tramitación de iniciativas parlamentarias correctamente planteadas, hasta el punto de erigirse en un obstáculo para el ejercicio de la función representativa por haber impedido el debate sobre asuntos de indudable interés público.

El Ministerio Fiscal interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y que se declare la nulidad de todas las resoluciones recurridas, por haber vulnerado el derecho del recurrente a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE, de acuerdo con las razones expuestas de forma más detallada en los antecedentes de esta Sentencia.

La Asamblea de Madrid formuló alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por no concurrir los presupuestos procesales exigidos al haberse efectuado una indebida acumulación de iniciativas parlamentarias de distinto género y materia que han sido objeto de



tratamiento en sesiones distintas de la Mesa y, en su defecto, solicita que este Tribunal acuerde que el recurso de amparo no es susceptible de admisión por carecer de la trascendencia constitucional requerida, en los términos exigidos por los artículos 49.1 y 50.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). Subsidiariamente la representación procesal de la Asamblea de Madrid solicita que se dicte Sentencia denegando el amparo, al no haber existido vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE, por las razones que han quedado expuestas en los antecedentes de esta Sentencia.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso, es necesario examinar las objeciones de inadmisibilidad alegadas por la representación procesal de la Asamblea de Madrid. En este sentido debemos señalar, en primer lugar, que ningún problema constitucional se deriva de la acumulación en una misma demanda de varias denuncias relativas a la vulneración de los derechos recogidos en el art. 23 CE durante la tramitación de diferentes iniciativas parlamentarias (aunque no tengan la misma naturaleza, como es el caso) siempre que, con respecto a cada una de ellas, se observen los requisitos de procedibilidad correspondientes, pues la línea argumental de todo el recurso es similar, al versar sobre la restricción de las facultades integradas en el *ius in officium* de los representantes políticos (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 2, y 33/2010, de 19 de julio, FJ 3, entre otras).

En segundo lugar, y en relación con la especial trascendencia constitucional del recurso, de las alegaciones de los Letrados de la Asamblea de Madrid se desprende, por un lado, que consideran que la demanda adolece de una insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (ex art. 49.1 LOTIC) y, por otro, que estamos ante un recurso que carece de especial trascendencia constitucional [ex art. 50.1 b) LOTIC]. Con respecto al cumplimiento de la carga del demandante de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso debemos señalar que, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, el demandante hace un esfuerzo argumental tendente a disociar los argumentos dirigidos a evidenciar la existencia de la lesión del derecho fundamental y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2), cumpliendo así con el requisito derivado del art. 49.1 LOTIC. Por lo que se refiere a la exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo, debemos recordar que se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal, ex art. 50.1 b) LOTIC, atendiendo para ello a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

En este sentido, los amparos parlamentarios, ex art. 42 LOTIC, 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 objeto de fiscalización por los tribunales ordinarios. Esta circunstancia ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva respecto de la valoración de 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. Por otra parte, el presente recurso se

inserta en una serie de demandas de amparo presentadas por el mismo recurrente, en las que se denuncia un proceder continuado del órgano rector de la Asamblea de Madrid lesivo del derecho fundamental cuya tutela se reclama y que justificaría la intervención de este Tribunal.

Por lo expuesto, las dos causas de inadmisión anteriormente referidas y aducidas por los Letrados de la Asamblea de Madrid deben ser rechazadas.

3. Entrando ya en el análisis de fondo del recurso de amparo, la cuestión suscitada se contrae a determinar si los acuerdos de la Asamblea de Madrid de no admitir a trámite las iniciativas parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia han vulnerado el derecho del recurrente a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). Su resolución requiere, en primer término, traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales, para ponerla en conexión con la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida y perfilada, entre otras muchas, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FFJJ 2 y 3; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FFJJ 2 y 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3.

Tal como proclama la citada STC 40/2003, FJ 2, “el art. 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos ‘a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes’, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6 y 40/2003, FJ 2, entre otras). Esta garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por los representantes parlamentarios 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 (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2) ... Sin embargo, hemos precisado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción de Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos, ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3 y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)”.

Asimismo hemos recordado que no vulnera aquel *ius in officium*, el ejercicio de la función de control por las mesas de las cámaras, estatales o autonómicas, sobre los escritos y documentos parlamentarios, “siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del

Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política” (STC 40/2003, FJ 2). Únicamente puede existir un control material cuando la limitación venga establecida en la propia Constitución, las leyes que integran el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario concreto de aplicación. En caso contrario la verificación será siempre formal, de modo que “cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión” del derecho del parlamentario, debiendo tenerse presente también “el principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, FJ 3 y 40/2003, FJ 2)” [STC 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 3].

4. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al análisis de las lesiones alegadas, teniendo en cuenta la normativa configuradora de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria que, en este caso, está constituida por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y por el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

El Estatuto de Autonomía, en lo que a iniciativas parlamentarias se refiere, se limita a recoger en su art. 16.2 que “el Reglamento establecerá las iniciativas parlamentarias que permitan a la Asamblea ejercer el control ordinario del Gobierno y obtener del mismo y de la Administración de la Comunidad la información precisa para el ejercicio de sus funciones”, añadiendo que el Reglamento regulará el procedimiento a seguir para la aprobación por la Asamblea, en el ejercicio de sus funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno, de resoluciones o mociones de carácter no legislativo.

Comenzando por el análisis de las comparencias rechazadas, debemos señalar, en primer lugar, que el art 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), en el que se basan expresamente los acuerdos iniciales de inadmisión impugnados, establece que corresponde a la Mesa de la Asamblea “calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, resolver sobre la admisión o inadmisión a trámite de los mismos y decidir su tramitación, con arreglo en todo caso a lo dispuesto en el presente Reglamento”, siendo en esta primera fase de calificación y admisión a trámite en la que hay que situar el análisis de los acuerdos recurridos. Por otra parte, estamos ante comparencias que se solicitan en aplicación del art. 211 RAM, que dispone: “otras entidades o personas podrán comparecer ante las Comisiones a efectos de informe y asesoramiento sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid por acuerdo de la Comisión competente en ejercicio de las facultades previstas en el artículo 70.1 e) de este Reglamento, a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados miembros de la Comisión correspondiente”. En consecuencia, a la vista de los preceptos reproducidos, a la Mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario [ex art. 49.1 c) RAM], le corresponde analizar los requisitos de legitimación, sin que pueda rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite mediante argumentos de índole material, facultad ésta que reside en la comisión competente o, de acuerdo con la delegación prevista en el art. 70.2 RAM, en la mesa de la comisión competente.

En segundo término, “debemos recordar que este Tribunal se ha ocupado ya en otras ocasiones de la naturaleza de la facultad parlamentaria de instar la comparencia de determinadas personas, así como de su régimen jurídico. Con carácter general, hay que entender que estas iniciativas, cuando, como sucede en este caso, aparecen previstas en el Reglamento de la Cámara, se integran en el *ius in officium* del representante. En concreto y respecto a las solicitudes de comparencia que aparecen previstas en las normas o usos parlamentarios, hemos destacado que, en cuanto su finalidad sea el control del Gobierno, dicha facultad ha de entenderse incluida dentro

del núcleo básico de la función parlamentaria garantizado por el art. 23.2 CE (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 5; 208/2003 de 1 de diciembre, FJ 5, y 33/2010, de 19 de junio, FJ 5). Por ello, como dijimos en el ATC 181/2003, de 2 de junio, FJ 2, la Mesa de la Cámara, al decidir sobre la admisión de la iniciativa, no podrá en ningún caso desconocer que es manifestación del ejercicio del derecho del parlamentario que la formula y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión de dicho derecho y, a su través, según hemos indicado, del fundamental del Diputado a desarrollar sus funciones sin impedimentos ilegítimos” (STC 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; que reitera la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3).

5. De acuerdo con lo que se viene de exponer, se está ya en condiciones de analizar los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las dos solicitudes de comparecencia presentadas por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia. De acuerdo con la normativa reproducida, la solicitud de las dos comparecencias rechazadas cuenta con cobertura reglamentaria, sin que el órgano rector de la Cámara pueda rechazar *a limine* su tramitación, salvo que la iniciativa se ejerza con manifiesta inobservancia de los trámites reglamentarios previstos o no tenga encaje normativo, lo que evidentemente no es el caso.

Así, con apoyo en el art. 211.1 RAM, se solicita la presencia del compareciente ante la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del territorio, con explícita declaración de que el objeto de sendas comparecencias reside en solicitar información sobre la propuesta de plan hidrológico, así como el de la Directiva marco del agua y sus respectivos impactos en la Comunidad de Madrid, siendo una materia de actualidad y que afecta directamente a la Comunidad Autónoma. En este sentido, el recurrente insiste en que resulta evidente que la comparecencia no va dirigida al control de la actuación del Presidente de la Confederación Hidrográfica del Tajo, ni del Ministerio competente, sino que sólo busca obtener información (en los términos previstos en el art. 211.1 RAM) a fin de llevar a cabo la labor de fiscalización del Gobierno de la Comunidad de Madrid en la gestión del agua. Estos extremos también fueron expuestos en el escrito de reconsideración interpuesto ante la Mesa.

En consecuencia y como con razón indica el Fiscal, lo procedente por parte de la Mesa de la Asamblea, en aplicación del Reglamento, era dar curso a las solicitudes de comparecencia, remitiéndolas a la mesa de las correspondientes comisiones para que fueran los órganos parlamentarios destinatarios de las mismas los que decidieran, tras el oportuno debate y votación, su formalización o no. Con inobservancia del Reglamento parlamentario (art. 211.1 RAM), el órgano rector de la Asamblea ha obstaculizado el ejercicio de una facultad que la norma atribuye a los representantes y que está integrada en el marco funcional del status de los parlamentarios garantizado por el art. 23.2 CE, y, fuera de toda lógica, tanto formal, como material, rechaza la tramitación de sendas solicitudes “por depender el compareciente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente”. Así, los acuerdos recurridos se fundan en una comprensión restrictiva de las posibilidades de solicitud de comparecencia ante las comisiones permanentes “que no respeta adecuadamente el núcleo esencial del derecho de representación política, por cuanto supone formular un juicio sobre la improcedencia de la comparecencia que no puede admitirse que tenga amparo en el texto del Reglamento de la Cámara ni, en consecuencia, que responda a una interpretación más favorable de la eficacia del derecho fundamental en juego” (STC 191/2013, FJ 5).

Por otra parte, en los acuerdos que desestiman la reconsideración formulada en relación con las comparecencias rechazadas, la Mesa se limita a reiterar los motivos de inadmisión anteriormente

expuestos, sin dar respuesta a las alegaciones concretas elevadas por la parte recurrente, por lo que debemos insistir en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatus constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5 y 40/2003, FJ 6).

De todo ello resulta que los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las comparencias solicitadas, han cercenado indebidamente el derecho del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, no pudiendo dejar de reiterar que la facultad de solicitar comparencias pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE), como ya se ha expuesto.

6. En cuanto a los acuerdos que inadmitieron sendas preguntas de respuesta oral en el Pleno, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a disponer, en el art. 191:

“1. Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno.

2. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo, podrán formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Consejo de Gobierno.”

Asimismo, el art. 192 RAM estatuye:

“1. Las preguntas deberán presentarse por escrito ante la Mesa.

2. El escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Consejo de Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto o si va a remitir a la Asamblea algún documento o a informarle acerca de algún extremo.

3. La Mesa procederá a la calificación, resolución sobre la admisión o inadmisión a trámite y decisión de la tramitación de las preguntas presentadas de acuerdo con lo establecido en este artículo, comprobando en particular el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Las preguntas de respuesta por escrito a través de las que se soliciten datos, informes o documentos que, por su naturaleza, sean incluíbles en el ámbito de las previsiones del artículo 18 del presente Reglamento, serán calificadas como solicitudes de información al amparo de lo dispuesto en dicho artículo.

b) No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

c) No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria.

d) No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica.

e) No serán admitidas a trámite las preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias.

f) En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en Comisión.

g) Podrán acumularse a efectos de tramitación las preguntas de igual naturaleza relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí.”

De acuerdo con lo dispuesto en el precepto transcrito, la decisión de la Mesa no se apoya en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues las preguntas inadmitidas, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, no resultan ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal del Diputado recurrente u “otra persona singularizada”, ni contienen expresiones contrarias “a las reglas de la cortesía parlamentaria”, ni consta que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias, siendo pertinente recordar que este Tribunal ha venido sosteniendo que, “si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad” (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada).

Así, la pregunta de respuesta oral en Pleno 465-2013 fue inadmitida “por no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid”, pero tal causa no se contempla en el Reglamento de la Asamblea como supuesto de inadmisión en el momento de la calificación y admisión a trámite de la iniciativa parlamentaria [ex art. 49.1 c)], como tampoco se contempla la inadmisión *a limine* por parte de la Mesa por tratarse de una materia que se escapa de la “acción del Gobierno”, tal y como ocurre con la pregunta con respuesta oral en Pleno 466-2013. Por otro lado, sin perjuicio de lo anterior y como razona el Ministerio Fiscal, la Mesa no aporta ninguna argumentación de fondo para inadmitir dichas iniciativas y para desestimar los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión. En los acuerdos que desestiman la solicitud de reconsideración de la inadmisión de las citadas preguntas por parte de la Mesa, ni se explica la falta de cobertura legal de los motivos en el que se basa las decisiones impugnadas, ni se expone ninguna razón de fondo por la que se considera que el objeto de las preguntas planteadas no es competencia del Gobierno o es ajena a la acción política del Consejo de Gobierno. Y todo ello, a pesar de que los recurrentes aportan argumentos que avalan la pertinencia de las mismas y su conexión, tanto con competencias de la Comunidad, como con la acción política del Consejo de Gobierno, lo que hace necesario insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de las mismas una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 7; 203/2001, FJ 3; 277/2002, FJ 5 y 40/2003, FJ 6).

En consecuencia, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las preguntas formuladas, han cercenado indebidamente el derecho del recurrente a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, no pudiendo dejar de resaltarse que la facultad de formular preguntas de respuesta oral ante el Pleno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante (SSTC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 107/2001, FJ 4; 74/2009, FJ 3, y 44/2010, FJ 4).

7. Por último, corresponde analizar el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 13 de mayo de 2013, que inadmitió a trámite la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, argumentando que “el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control del Gobierno”, así como el acuerdo de 10 de junio de 2013, que desestimó el escrito de reconsideración y que se limitó a

reiterar la causa de inadmisión ya expresada en el acuerdo inicial de inadmisión, sin hacer ninguna referencia o consideración respecto de las razones aducidas por los recurrentes en el escrito de reconsideración.

El art. 205 RAM confiere a los grupos parlamentarios la facultad de “presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea” y, en cuanto a su formulación, el art. 206 RAM únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, previendo su tramitación en el Pleno o Comisión correspondiente, a solicitud del proponente y de la importancia del asunto. La previsión normativa se completa con la posible acumulación de este tipo de iniciativas, a los efectos de su tramitación, cuando su objeto sea el mismo o semejante. En definitiva, de dicha regulación se colige que el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley [ex art. 49.1 c) RAM] se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa, toda vez que el Reglamento de la Cámara no le otorga dicha facultad.

Hemos de recordar, asimismo, que la relevancia de las proposiciones no de ley para el *ius in officium* de los representantes ha sido reconocida reiteradamente por la doctrina de este Tribunal, insistiendo en que se trata de una facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria y que se configura “como un instrumento para poner en marcha la función de impulso político y control del Gobierno, pero, también, como una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado, por lo que, en razón de esta doble naturaleza, las Mesas de las Cámaras, en tanto que órganos de administración y gobierno interior, han de limitar sus facultades de calificación y admisión a trámite al exclusivo examen de los requisitos reglamentariamente establecidos. De lo contrario, no sólo estarían asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno o a las Comisiones de las Cámaras corresponde, sino, además, y desde la óptica de la representación democrática, estarían obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria, cuyos efectos representativos ante los electores se cumplen con su mera existencia, al margen, claro está, de que la iniciativa, en su caso, prospere” (SSTC 40/2003, FJ 7 y 78/2006, FJ 3).

Como se ha expuesto, ninguna restricción material se deriva del art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, ni del art. 205 RAM para la presentación de este tipo de iniciativas y, por consiguiente, no existe disposición alguna que proscriba a limine, en aplicación del art. 49.1 c) de esta última norma, la admisión a trámite de proposiciones no de ley en función del contenido material de las mismas.

Por otra parte y sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, del razonamiento que acompaña a las resoluciones del órgano rector de la Cámara no es posible deducir los motivos por los que la iniciativa escapa de la competencia del Consejo de la Comunidad de Madrid. Esta falta de motivación resulta especialmente patente en el acuerdo de 10 de junio de 2013 que desestima la solicitud de reconsideración, toda vez que la Mesa no responde a las alegaciones concretas elevadas por los recurrentes en su escrito de reconsideración y se limita a ratificar su acuerdo inicial de inadmisión, cuya justificación se remite a un informe jurídico registrado con fecha de 20 de junio de 2012, que fue evacuado con motivo de otra iniciativa distinta a la que nos ocupa, de cuyo contenido no se desprende si la Comunidad de Madrid ostenta respecto de Caja Madrid alguna posición de control que le permita dirigirse a la misma como destinatario de su acción en relación con los responsables de la emisión de las preferentes de Caja Madrid durante el año 2009, sino que se

remite a su vez a otro informe jurídico, vulnerándose así de forma patente la necesaria individualización de la motivación de inadmisión a fin de que puedan ser conocidas, en el caso concreto, las razones que la fundamentan, dado “el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos” (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; y 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5 y 40/2003, de 27 de febrero).

La aplicación de la doctrina constitucional resumida en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, a la luz de los preceptos reglamentarios anteriormente citados, conduce a afirmar que los acuerdos impugnados han cercenado indebidamente el derecho del recurrente, y del grupo parlamentario al que representa, a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara les confiere, hurtando, además, al órgano parlamentario competente la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

8. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente, como ha quedado expuesto, al otorgamiento del amparo solicitado contra todos los acuerdos impugnados de la Asamblea de Madrid, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo, pues, a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en que la adopción de las resoluciones impugnadas tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, por lo que no cabía adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado (por todas, SSTC 107/2001, FJ 10; 177/2002, FJ 11; 40/2003, FJ 9; 74/2009, FJ 5 y 44/2010, FJ 6), en el presente caso las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada, lo que permite un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del Diputado recurrente en amparo, tal como éste interesa.

## **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid y, en consecuencia:

1º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

2º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los siguientes acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid: de 29 de abril de 2013, por el que se inadmitieron a trámite las solicitudes de comparecencia 606-2013 y 607-2013, y de 3 de junio de 2013, desestimatorio de la reconsideración; de 6 de mayo de 2013, por el que se inadmitieron a trámite las preguntas de respuesta oral en Pleno 465-2013 y 466-2013, y de 3 de junio de 2013, desestimatorio de la reconsideración; y de 13 de mayo de 2013, por el que se inadmitió a trámite la proposición no de ley 63-2013, así como el acuerdo de 10 de junio de 2013, desestimatorio de la reconsideración.



3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los citados acuerdos de inadmisión de 29 de abril, 6 de mayo y de 13 de mayo, todos ellos de 2013, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

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

Dada en Madrid, a diecinueve de enero de dos mil quince.