

**STC 23/2015, de 16 de febrero de 2015**, recaída en el recurso de amparo núm. 7512/2013.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García y don Juan Antonio Xiol Ríos, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 7512-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, Portavoz del Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez y asistido por el Letrado don Andrés Herzog Sánchez, contra los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 24 y 30 de septiembre de 2013, en los que se desestimaron las solicitudes de reconsideración frente a los acuerdos de la Mesa de 29 de abril, 17 de junio, 11 de julio y 26 de agosto de 2013, que dispusieron la inadmisión de las solicitudes de comparecencia 767-2013, 768-2013, 769-2013, 895-2013 y 925-2013, la pregunta de respuesta escrita 1041-2013 y la proposición no de ley 87-2013. Ha comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito registrado el día 27 de diciembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez, en nombre y representación del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia y de don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos parlamentarios a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

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) Con fecha de 10 de junio de 2013, al amparo de lo dispuesto en el art. 211 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), se presentaron tres solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Sanidad: de un representante del grupo HIMA San Pablo “con objeto de informar sobre los planes de esta empresa de cara a la gestión de los hospitales Infanta Sofía, en San Sebastián de los Reyes, Infanta Cristina, en Parla, y del Tajo, en Aranjuez”; de un representante del grupo Ribera Salud “con objeto de informar sobre los planes de esta empresa de cara a la gestión de los hospitales Infanta Leonor, en Vallecas, y del Sureste, en Arganda del Rey”; y de un

representante del grupo Sanitas “con objeto de informar sobre los planes de esta empresa de cara a la gestión del Hospital del Henares” (comparecencias 767-2013, 768-2013 y 769-2013).

La Mesa de la Cámara, por acuerdo de 17 de junio, conforme al art 49.1 c) RAM, dispuso la inadmisión de dichas iniciativas “por ser su objeto extemporáneo al estar el proceso en vías de adjudicación”. Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 24 de septiembre de 2013.

b) Con fecha de 12 de junio de 2013, al amparo de lo dispuesto en los arts. 205 y concordantes del RAM, se presentó una proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que “en el plazo de un mes presente ante la Asamblea una estrategia para la prevención del nepotismo y el patronazgo político en los nombramientos de cargos públicos, con propuestas de modificación legal y de regulación de los comportamientos públicos”, conforme a las indicaciones que se expresan en la iniciativa parlamentaria (proposición no de ley 87-2013).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 17 de junio de 2013, de acuerdo con el art 49.1 c) RAM, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos y por no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los arts. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 del Reglamento de la Asamblea”. Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 24 de septiembre de 2013.

c) Con fecha de 5 de julio de 2013, al amparo de lo dispuesto en el art. 198 RAM, se formuló la siguiente pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta escrita: “¿qué razones han impulsado al gobierno regional de la Comunidad a interponer incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid que anula la licencia para celebrar bodas y fiestas en la Finca La Muñoza?” (Pregunta de respuesta escrita 1041-2013).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 11 de julio de 2013, dispuso la inadmisión de la iniciativa, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49.1 c) y 192.3 d) RAM, en cuya virtud “no será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica”. Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 30 de septiembre de 2013.

d) Con fecha de 25 de julio de 2013, al amparo de lo dispuesto en el art. 208 RAM, se presentó una solicitud de comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, con el objeto de que informase del estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto de construcción de un complejo de ocio y casino (conocido como “Eurovegas”) registrado por Las Vegas Sands en la Comunidad de Madrid (comparecencia 895-2013).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 26 de agosto de 2013, conforme al art. 49.1 c) RAM, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por no referirse su objeto a una realidad, al no existir ningún estudio de viabilidad”. Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 30 de septiembre de 2013.

e) Con fecha de 23 de agosto de 2013, al amparo de lo dispuesto en el art. 208 RAM, se presentó una solicitud de comparecencia de la Consejera de Educación, Juventud y Deporte ante el Pleno, con el objeto de que informase “sobre las medidas que ha previsto durante el verano el Gobierno de la Comunidad de Madrid para evitar en el curso que viene la malnutrición de los escolares madrileños” (comparecencia 925-2013).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 26 de agosto de 2013, conforme al art. 49.1 c) RAM, dispuso la inadmisión de la iniciativa “por contener su objeto un juicio de valor”. Planteada

la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 30 de septiembre de 2013.

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. Antes de exponer los motivos que fundamentan la impugnación, el recurrente recuerda que el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia ha presentado otros recursos de amparo (núms. 405-2013, 3382-2013, 4140-2013 y 5178-2013), por si, por motivos de economía procesal, este Tribunal tuviera a bien proceder a su acumulación.

4. El recurrente aduce que los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid, objeto del presente recurso de amparo, vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el art. 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 art. 23.1 CE.

Tras una exposición de la doctrina 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, y afirma que los acuerdos recurridos se han excedido en su interpretación de dicha norma, al realizar un examen de la oportunidad política de las iniciativas parlamentarias, constrañendo el derecho de participación política de los representantes políticos integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid y afectando al núcleo esencial de la función representativa de los recurrentes, ya que los acuerdos se refieren a la inadmisión de preguntas parlamentarias y solicitudes de comparecencias, 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.

Asimismo, en la demanda se formulan alegaciones en relación con las iniciativas cuya inadmisión se denuncia. Con respecto a las comparecencias relativas a los procesos de externalización del servicio de asistencia sanitaria en seis hospitales, se indica que la justificación de la inadmisión en el hecho de que los hospitales sobre cuya gestión versan las iniciativas están inmersos en un procedimiento de adjudicación es improcedente en términos formales y no es adecuada en términos de fondo ya que, a su juicio, no había motivo alguno que justificase apartar del debate sobre la externalización de la gestión de seis hospitales la aportación que pudieran realizar las empresas que iban a llevar a cabo esa gestión, habida cuenta que eran los únicos licitantes para cada uno de los lotes licitados. Además, se alega que se admitió otra iniciativa parlamentaria sobre un contrato en vía de adjudicación.

En relación con la comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, con el objeto de exponer el estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto conocido como “Eurovegas”, alegan los recurrentes que por el art. 14 de la Ley 8/2012, de 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se operó una profunda modificación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo. Esta nueva redacción de la norma recoge la existencia de estudios de viabilidad como requisito sine qua non para proceder a la implantación de un proyecto como “Eurovegas”. Asimismo, añaden que esta comparecencia está relacionada con otras iniciativas parlamentarias sobre la materia que el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia ha visto sistemáticamente inadmitidas, y han sido objeto de otros recursos de amparo, por lo que el proyecto “Eurovegas” (siendo de interés para la Comunidad), está

escapando del control político en sede parlamentaria. Así, los recurrentes afirman que tienen noticias de que el 25 de julio de 2013 se registró ante la Consejería de Presidencia y Justicia el estudio de viabilidad del proyecto “Eurovegas”, en los términos previstos en el art. 35 de la Ley 9/1995 lo que, a su juicio, justifica la comparecencia. En todo caso, se alega que exista o no dicho estudio de viabilidad, no debe escapar del control político en sede parlamentaria.

En relación con la inadmisión de la solicitud de comparecencia de la Consejera de Educación, Juventud y Deporte ante el Pleno, con el objeto de que expusiera “las medidas que ha previsto durante el verano el Gobierno de la Comunidad de Madrid para evitar en el curso que viene la malnutrición de los escolares madrileños”, los recurrentes no añaden ningún motivo adicional para fundamentar su queja a los expuestos con carácter general para fundamentar el presente recurso de amparo.

Respecto a la inadmisión de la pregunta relativa a las razones que han impulsado al Gobierno Regional de la Comunidad a interponer incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid que anula la licencia para celebrar bodas y fiestas en la finca “La Muñoza”, los recurrentes alegan que la inadmisión no está suficientemente motivada, conforme a la doctrina de este Tribunal, y que dicha pregunta no busca conocer los extremos jurídicos del procedimiento jurisdiccional, sino las razones que hubieran podido impulsar al Gobierno regional a interponer el citado incidente de nulidad, toda vez que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid consideró que no hay un interés público sino netamente privado.

Finalmente, en relación con la proposición no de ley sobre estrategia para la prevención del nepotismo y el patronazgo político en los nombramientos de cargos públicos, con propuestas de modificación legal y de regulación de los comportamientos públicos se considera que su inadmisión no estaba suficientemente motivada conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional y que, al contrario de lo afirmado en el acuerdo de inadmisión, resulta conforme con lo establecido en el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) y en el art. 205 RAM, y que no contiene juicios de valor, pero que, en todo caso, se considera que no es una causa de inadmisión recogida en el Reglamento de la Cámara la existencia de un juicio de valor.

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.

5. Por providencia de 21 de julio de 2014, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, interesar 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.

6. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de 10 de septiembre de 2014, se tuvo por personado a los Letrados de la Asamblea de Madrid, don Alfonso Arévalo Gutiérrez y don Roberto González de Zárate Llorente; se tuvieron por recibidos los

testimonios solicitados y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan.

7. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 2 de octubre de 2014, solicitando se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo.

Tras exponer 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 actuar en nombre de un grupo parlamentario, el Ministerio Fiscal entra en la cuestión de fondo comenzando por el análisis de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las solicitudes de cinco comparecencias. A dichos efectos, reproduce los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Madrid aplicables a las solicitudes de comparecencia y a las facultades de la Mesa de la Asamblea respecto de las iniciativas parlamentarias, y recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el deber de motivación al que están sujetas dichas facultades de calificación y decisión sobre admisión de las iniciativas parlamentarias, en cuanto la decisión supone una limitación o restricción de las facultades o derechos que integran el *ius in officium*.

En primer lugar, respecto al acuerdo de inadmisión de las solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Sanidad de representantes de diferentes entidades que concurrían al proceso de gestión de varios hospitales de la Comunidad de Madrid, considera que dicho acuerdo, basado en la extemporaneidad por estar el proceso en vías de adjudicación, contiene una motivación insuficiente que impide evaluar la racionalidad y proporcionalidad de la restricción, ya que no expresa las razones por las que la comparecencia solicitada podía afectar a ese proceso de adjudicación ni cuál sería el carácter de la afectación. Asimismo, entiende que dicho acuerdo ejerció un control material de las iniciativas que excedía de las facultades de la Mesa, ya que, en este tipo de comparecencias, el Reglamento de la Asamblea de Madrid sólo exige que las personas cuya comparecencia se solicita faciliten informe o asesoramiento sobre materias de la competencia o interés de la Comunidad Autónoma, lo que concurre, a su juicio, en este caso, ya que resulta evidente que los procesos administrativos de adjudicación de la gestión de la asistencia sanitaria de hospitales públicos de la Comunidad de Madrid entra dentro de la competencia de la Comunidad de Madrid y es de interés de la misma conocer los planes de gestión que respecto de ellos tengan las empresas que participan en el proceso de adjudicación.

A continuación el Ministerio Fiscal se refiere al acuerdo que inadmitió la solicitud de comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, con el objeto de que informase sobre el estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto de ocio conocido como “Eurovegas”, “por no referirse su objeto a una realidad, al no existir ningún estudio de viabilidad”, y al acuerdo de la Mesa de 30 de septiembre, que desestimó el escrito de reconsideración reiterando el referido motivo de inadmisión. Entiende el Ministerio público que dicho acuerdo incurre en exceso respecto de las facultades de control de la Mesa de la Asamblea, al realizar un control material para el que no estaba facultada por la norma, habiendo sustraído el debate que correspondía al Pleno. Asimismo, considera que la solicitud de comparecencia no podía rechazarse en base a que su objeto fuera, de modo evidente, totalmente ajeno a la competencia o intereses de la Comunidad de Madrid ya que en el momento en que se formuló la solicitud de comparecencia la posible instalación de “Eurovegas” era una realidad de evidente difusión e interés público de la Comunidad de Madrid, y también era notoria y pública la intervención del Gobierno de la Comunidad Autónoma.

En tercer lugar, se analiza el acuerdo de inadmisión de la solicitud de comparecencia de la Consejera de Educación, Juventud y Deporte por contener la iniciativa un juicio de valor, ratificado en el acuerdo de desestimación del escrito de reconsideración con reiteración del motivo de inadmisión. Al respecto, el Ministerio Fiscal considera que el motivo de inadmisión no es suficiente, en cuanto no se expresa en el mismo, razón alguna que permita conocer por qué la iniciativa merece la calificación de “contener un juicio de valor”. Además, entiende que la Mesa ha realizado un control de carácter material que excede de su facultad de control.

Seguidamente, el Ministerio Fiscal, tras exponer la regulación del Reglamento de la Cámara y la doctrina constitucional sobre esta materia (STC 44/2010), analiza el acuerdo de la Mesa que inadmitió la pregunta escrita por suponer una consulta de índole estrictamente jurídica, inadmisión que fue ratificada por acuerdo de 30 de septiembre de 2013. El Ministerio público entiende que la Mesa de la Cámara, al inadmitir dicha pregunta con la mera invocación del art. 192.3 d) RAM, ha realizado una interpretación restrictiva del derecho, sin exponer las razones por las que se consideraba que la misma suponía una consulta de índole estrictamente jurídica, lo que se evidencia en el acuerdo de desestimación del escrito de reconsideración, que reitera la contestación inicial, sin realizar valoraciones acerca de las alegaciones del Grupo Parlamentario consistentes en que lo que requería contestación eran las razones políticas de actuación del Gobierno de la Comunidad de Madrid en el proceso. Por ello considera que dichos acuerdos no están debida y suficientemente motivados vulnerando el derecho de los recurrentes al ejercicio de la función representativa parlamentaria.

Finalmente, el Ministerio Fiscal analiza el acuerdo, de 17 de junio de 2013, de inadmisión de la proposición no de ley 87-2013, ratificado por acuerdo de 24 de septiembre, “por contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos y por no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los arts. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 del Reglamento de la Asamblea”. En este caso, el acuerdo de la Mesa no explicita en qué modo la proposición no de ley no se ajusta a dichos preceptos, por lo que carece de una motivación suficiente e individualizada. Además, los acuerdos de la Mesa tampoco expresan las razones por la que dicha iniciativa parlamentaria “contiene un juicio de valor”. En consecuencia se entiende que se ha realizado un control de carácter material sin que los preceptos del Estatuto de Autonomía o del Reglamento que regulan esta iniciativa hayan incorporado límites de carácter material, y ha realizado un juicio sobre el contenido de la proposición, asumiendo el papel de control político que le corresponde a la Asamblea.

8. Los Letrados de la Asamblea de Madrid, mediante escrito registrado el 15 de octubre 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 naturaleza que no han sido adoptados en una única y misma sesión 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 carecer de la trascendencia constitucional requerida en los términos exigidos por los arts. 49. 1 y 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 art. 23 CE.

Al exponer 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 comparecencias solicitadas ante la Comisión de Sanidad, entienden los Letrados de la Asamblea de Madrid que, conforme al motivo expresado en los acuerdos recurridos, la comparecencia tiene un objeto extemporáneo porque era necesario esperar hasta la terminación del proceso y por tanto a la adjudicación del contrato, ya que podía suceder que el trámite concluyera sin ser la empresa licitadora la adjudicataria definitiva del contrato. Además, no se admite el término de comparación con iniciativa parlamentaria a la que hacen referencia los recurrentes, por ser la misma inexistente. Finalmente, se considera que los acuerdos impugnados cumplen con las exigencias de motivación establecidas en la jurisprudencia constitucional.

En relación con el acuerdo de inadmisión de la proposición no de ley, los Letrados de la Asamblea de Madrid ponen de relieve que dicha decisión se basa en dos fundamentos: dar por hecho la existencia de “nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos” y “no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los arts. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 del Reglamento de la Asamblea”. En relación con la primera cuestión se parte de que de la dicción literal de la iniciativa se da por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en el nombramiento de cargos públicos, y que la decisión de inadmitir a trámite una iniciativa por contener su objeto juicios de valor se encuentra amparada en las facultades de la Mesa de la Asamblea conforme al art. 49.1 c) RAM. En relación con la contravención del Estatuto de Autonomía y del Reglamento de la Cámara, consideran los Letrados de la Asamblea de Madrid que de la dicción literal de la proposición no de ley se desprende que se refiere de modo genérico al nombramiento de cargos públicos obviando toda referencia a la Comunidad de Madrid, por lo que no corresponde a la Asamblea sustanciar una iniciativa que no se corresponde a su ámbito de impulso, orientación y control de la acción de Gobierno, y, en este marco, afirman que la inadmisión de la iniciativa está debidamente motivada y es conforme a Derecho.

Respecto a la inadmisión de la pregunta de respuesta escrita, consideran los Letrados de la Asamblea de Madrid que la decisión ha sido motivada y dicha motivación es razonable de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, en la medida en que se trata de un pregunta que se circunscribe perfectamente en el supuesto previsto en el art. 192.3 d) RAM ya que del propio tenor literal de la misma se deduce con claridad que se trata de una pregunta de índole estrictamente jurídica, por lo que se considera que basta con señalar el precepto y recordar su contenido en el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid.

En relación con la inadmisión de la comparecencia 895-2013 entienden los Letrados de la Asamblea de Madrid que no existe la determinación que exige el art. 208 RAM y que el objeto de la comparecencia se refiere a una realidad inexistente, por lo que resulta plenamente conforme a Derecho la decisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid de inadmitir a trámite la presente iniciativa.

Finalmente, la defensa de la Asamblea de Madrid considera que el acuerdo de inadmisión de la comparecencia 925-2013 es conforme a Derecho ya que el objeto de la comparecencia da por hecho la existencia de malnutrición de los escolares madrileños, por lo que se basa en un juicio de

valor. Se entiende que la decisión de inadmitir una iniciativa parlamentaria por contener su objeto juicios de valor se encuentra amparada en las facultades de la Mesa previstas en el art. 49.1 c) RAM.

9. Por providencia de 12 de febrero de dos mil quince, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 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 Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia: cinco comparecencias, una proposición no de ley y una pregunta de respuesta escrita.

El demandante de amparo considera que los acuerdos impugnados vulneran el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos según lo dispuesto en el art. 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 art. 23.1 CE. Para el recurrente, dichos acuerdos han impedido de forma arbitraria la formulación de iniciativas parlamentarias que forman parte del núcleo esencial de la función representativa. Como se expone más detenidamente en los antecedentes, el recurrente pone de manifiesto que todas las iniciativas rechazadas se presentaron de acuerdo con los requisitos contemplados en el Reglamento de la Asamblea, y que los acuerdos recurridos se han excedido en su interpretación de dicha norma, al realizar un examen de la oportunidad política de las iniciativas parlamentarias, constriñendo el derecho de participación política de los representantes políticos integrados en el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid y afectando al núcleo esencial de la función representativa de los recurrentes, ya que los acuerdos se refieren a iniciativas parlamentarias, que son instrumentos básicos para controlar la acción del Gobierno y para plantear en sede parlamentaria los debates políticos que interesan a los ciudadanos.

El Ministerio Fiscal interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo y declarando 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 naturaleza que no han sido adoptados en una única y misma sesión de la Mesa de la Asamblea de Madrid 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 de la 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, así como pronunciarnos sobre la solicitud de acumulación de varios recursos de amparo solicitada por el recurrente.

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; 33/2010, de 19 de julio, FJ 3; 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2; 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, y 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras).

En segundo lugar, de las alegaciones de los Letrados de la Asamblea de Madrid se desprende, no sólo que consideran que la demanda adolece de una insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (ex art. 49.1 LOTC), sino que estamos ante un recurso que carece de especial trascendencia constitucional [ex art. 50.1 b) LOTC]. Con respecto al cumplimiento de la carga del demandante de realizar la indicada justificación, 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 LOTC. 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) LOTC, atendiendo para ello a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2).

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

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

En lo que se refiere a la solicitud de acumulación de los diferentes recursos de amparo presentados por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, a los que hemos hecho

referencia en los antecedentes, dicha acumulación no cabe en la medida en que este Tribunal ya ha resuelto los recursos de amparo a los que se refiere el recurrente en la demanda de amparo en las SSTC 200/2014, 201/2014 y 202/2014, todas ellas de 15 de diciembre y 1/2015, de 19 de enero.

3. Entrando ya en el análisis de fondo del recurso de amparo, la cuestión suscitada se contrae a determinar si los acuerdos de la Mesa 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). La cuestión que se somete a consideración ni es nueva, en términos materiales, ni tampoco en razón de su procedencia. El Tribunal, en distintas resoluciones, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre supuestos similares acontecidos en la Asamblea de Madrid e, incluso, en recursos presentados por el mismo demandante, en particular, en las antes señaladas SSTC 200/2014, de 15 de diciembre, 201/2014, de 15 de diciembre, 202/2014, de 15 de diciembre y 1/2015, de 19 de enero. Por todo ello, habrá de estarse a los pronunciamientos dictados anteriormente en la medida en que las circunstancias fácticas del caso que ahora es objeto de la presente resolución así lo permitan.

En todo caso, en las referidas Sentencias hemos traído a colación, para la resolución de la cuestión suscitada, 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, 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, de la que cabe destacar, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio art. 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal y esa configuración corresponde a los Reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el estatuto propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar la protección del *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren y, en concreto, hacerlo ante este Tribunal por el cauce del recurso de amparo, según lo previsto en el art. 42 de nuestra Ley Orgánica (SSTC 161/1988, FJ 7; 38/1999, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 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)” (SSTC 201/2014, de 15 de diciembre, FJ 3 y 1/2015, de 19 de enero, 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, asimismo, 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”.

Por su parte, el art. 49.1 c) del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), en el que se basan expresamente los acuerdos 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. Además, habrá que estar a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara sobre cada una de las iniciativas cuya inadmisión es objeto del presente recurso de amparo.

5. Corresponde analizar, en primer lugar, los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron un total de cinco solicitudes de comparecencia presentadas por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia. Tres de esas solicitudes eran respecto de personas que no pertenecían a la organización institucional de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo establecido en el art. 211 RAM y dos se formularon respecto de distintos miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

El Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia presentó, al amparo del art. 211 RAM, tres solicitudes de comparecencia de representantes de tres empresas para informar sobre sus planes de cara a la gestión de diferentes hospitales de la Comunidad de Madrid. Respecto a dichas solicitudes de comparecencia, tanto en el acuerdo de inadmisión como en el que resuelve la

solicitud de reconsideración, el motivo expresado fue “ser su objeto extemporáneo al estar el proceso en vías de adjudicación”.

El citado art. 211 RAM, relativo a las comparecencias de otras entidades o personas a efectos de informe y asesoramiento, determina que “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”. A la vista de lo dispuesto en los citados arts. 49.1 c) y 211 RAM, hemos afirmado en STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 4, que a la Mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario le corresponde analizar los requisitos de legitimación, sin que pueda rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite mediante argumentos de índole material, facultad 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.

Asimismo, ha de destacarse que este Tribunal se ha ocupado ya en otras ocasiones de la naturaleza de la facultad parlamentaria de instar la comparecencia de determinadas personas y 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, 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).

Sentado lo anterior podemos analizar los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid que inadmitieron las tres solicitudes de comparecencia. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el art. 211 RAM sólo establece como requisito de la comparecencia de otras personas o entidades que tengan por objeto que dichas personas informen o asesoren sobre materias de competencia o interés de la Comunidad de Madrid. Como señala el Ministerio Fiscal, resulta evidente que los procesos administrativos de adjudicación de la gestión de la asistencia sanitaria de hospitales públicos de la Comunidad de Madrid entra dentro de la competencia de la Comunidad de Madrid y es de interés de la misma conocer los planes de gestión que respecto de ellos tengan las empresas que participan en el proceso de adjudicación.

En consecuencia, el argumento expresado en el acuerdo de inadmisión y en el confirmatorio de la misma, no puede ser aceptado cuando del examen liminar de la iniciativa se trata. En este caso, la Mesa de la Cámara ha realizado un control de carácter material que excede de la función que le corresponde conforme al Reglamento de la Cámara. 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” (SSTC 191/2013, FJ 5 y 1/2015, FJ 5).

De esta forma, las resoluciones de rechazo de la Mesa, además de extralimitarse en su función de calificación y admisión realizando un juicio de índole material que le está vedado, han contravenido la legalidad parlamentaria, asumiendo competencias propias de la comisión parlamentaria, que hurtarían a ésta el ejercicio de sus competencias, entre las que se incluye la de tener “la última palabra sobre si requiere o no la presencia de los miembros del ejecutivo,

autoridades, funcionarios públicos, o personas competentes” (SSTC 90/2005, de 18 de abril, FJ 7 y 190/2009, FJ 4).

Por otra parte, en el acuerdo que desestima la reconsideración formulada en relación con las comparencias rechazadas, la Mesa se limita a reiterar el motivo de inadmisión anteriormente expuesto, 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 las solicitudes de comparencia de miembros del Consejo de Gobierno, el Grupo Parlamentario Unión Progreso y Democracia presentó, al amparo del art. 208 RAM, una solicitud de comparencia del Consejero de Economía y Hacienda ante el Pleno, con el objeto de que informase del estudio de viabilidad para la puesta en marcha del proyecto de “Eurovegas” y de la Consejera de Educación, Juventud y Deporte, también ante el Pleno, con el objeto de que informase “sobre las medidas que ha previsto durante el verano el Gobierno de la Comunidad de Madrid para evitar en el curso que viene la malnutrición de los escolares madrileños”. El acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 26 de agosto de 2013, que inadmitió dichas solicitudes de comparencia expresaron, en el primer caso, como motivo de inadmisión “no referirse su objeto a una realidad, al no existir ningún estudio de viabilidad” y, en el segundo caso, el motivo expresado fue “contener su objeto un juicio de valor”.

El art. 208 RAM establece: “1. Los miembros del Consejo de Gobierno comparecerán ante el Pleno para informar sobre un asunto determinado de su competencia: a) A petición propia. b) Por acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. En este caso, el acuerdo de comparencia se adoptará a iniciativa de un Grupo Parlamentario o de la quinta parte de los Diputados”. A la vista de lo establecido en los arts. 49.1 c) y 208 RAM hemos afirmado en STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 4, que a la Mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario le corresponde analizar los requisitos de legitimación, sin que pueda rechazar a limine la solicitud de admisión a trámite mediante argumentos de índole material, facultad 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.

El examen de las referidas iniciativas parlamentarias determina que las mismas se ajustan a lo dispuesto en el art. 208.1 RAM, en lo que se refiere a los requisitos de legitimación, ya que se presentaron por un Grupo Parlamentario, y en el ámbito de competencia del requerido. Al respecto hemos de recordar que en STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 4, ya nos pronunciamos sobre la conformidad con el Reglamento parlamentario de diferentes solicitudes de comparencia sobre el proyecto denominado “Eurovegas”.

En consecuencia hemos de reiterar que no le corresponde a la Mesa, en esta fase del procedimiento parlamentario, rechazar *a limine* la solicitud de admisión a trámite mediante los argumentos de índole material anteriormente reproducidos. De esta forma, las resoluciones de

rechazo de la Mesa, además de extralimitarse en su función de calificación y admisión realizando un juicio de índole material que le está vedado, han contravenido la legalidad parlamentaria al hurtar a los órganos competentes la facultad de adoptar, en su caso, el acuerdo de requerir la comparecencia, lo que ha conllevado también la vulneración del *ius in officium* del grupo parlamentario proponente.

Por otra parte, en los acuerdos que desestima la reconsideración formulada en relación con las comparecencias 895-2013 y 925-2013, 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 ha de extenderse a estas resoluciones la argumentación anteriormente expuesta, insistiendo, además, 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, FJ 5, y 40/2003, FJ 6).

En consecuencia, los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las comparecencias 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 comparecencias pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria, como ya se ha expuesto.

7. En el caso de la proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que “en el plazo de un mes presente ante la Asamblea una estrategia para la prevención del nepotismo y el patronazgo político en los nombramientos de cargos públicos, con propuestas de modificación legal y de regulación de los comportamientos públicos”, la Mesa acordó su inadmisión “por contener su objeto un juicio de valor al darse por hecho la existencia de nepotismo y patronazgo en los nombramientos de cargos públicos y por no ajustarse la iniciativa a lo dispuesto en los arts. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y 205 del Reglamento de la Asamblea”, desestimando ulteriormente la solicitud de reconsideración por el mismo motivo.

El art. 205 del Reglamento 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 del Reglamento únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y resolución sobre la admisión o inadmisión 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 se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa.

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).

Así, 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, por lo que la primera causa de inadmisión excede de las facultades que le corresponden a la Mesa de la Asamblea de Madrid. Por otra parte, y en relación con la segunda causa de inadmisión, como también indica el Ministerio Fiscal, del razonamiento con el que se acompaña a las resoluciones del órgano rector de la Cámara no es posible deducir la razón por la que la iniciativa “no se ajusta” a lo dispuesto en la normativa aplicable. La falta de suficiencia y adecuación de la motivación de los acuerdos parlamentarios no puede ser subsanada mediante las alegaciones realizadas por los Letrados de la Asamblea de Madrid en el presente recurso de amparo, lo que hace necesario 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 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).

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 a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Reglamento de la Cámara le confiere, hurtando, además, al Pleno de la Asamblea de Madrid la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta.

8. Finalmente, debemos abordar el análisis de la inadmisión de la pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta escrita, con el siguiente tenor: “¿Qué razones han impulsado al Gobierno regional de la Comunidad a interponer incidente de nulidad de actuaciones frente a la Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid que anula la licencia para celebrar bodas y fiestas en la finca La Muñoza?” La Mesa de la Cámara acordó la inadmisión de dicha iniciativa parlamentaria de conformidad con lo dispuesto por los artículos 49.1 c) y 192.3 d) RAM, en cuya virtud “no será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica”.

Partiendo de nuestra doctrina conforme a la cual hemos afirmado que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno 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, de 23 de abril, FJ 4, y 33/2010, de 19 de junio, FJ 4), hemos de analizar si la decisión de inadmisión de la Mesa de la Asamblea de Madrid vulnera el art. 23 CE.

Al respecto, hemos de tener en cuenta que, en relación con las preguntas, el Reglamento de la Asamblea de Madrid establece, 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 del Reglamento de la Asamblea de Madrid dispone: “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 incluibles 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 expuesto, la decisión de la Mesa se apoya en uno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara y, concretamente, en el art. 192.3 d) que establece que “no será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica”.

La inadmisión de la pregunta en cuestión, si bien prevista excepcionalmente en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada (SSTC 38/1999, FJ 2; 74/2009, FJ 3; 33/2010, FJ 4; 44/2010, FJ 4, y 29/2011, de 14 de marzo, FJ 5). Por ello, en el presente asunto, corresponde a este Tribunal controlar si tales resoluciones incorporan una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria.

En las resoluciones impugnadas, la motivación se concreta en que la pregunta formulada es una consulta de índole estrictamente jurídica, que es una de las causas de inadmisión prevista en el art. 192.3 del Reglamento de la Asamblea, concretamente en la letra d), que los acuerdos reproducen. En efecto, la Mesa de la Asamblea, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 192.3 del Reglamento que establece que 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 previstos en dicho apartado, adoptó el acuerdo de inadmisión a trámite de la pregunta, de conformidad con lo dispuesto por los arts. 49.1 c) y 192.3 d) RAM, en cuya virtud “No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica”. Dados los términos en que está formulada la pregunta, que hemos reproducido con anterioridad, la misma encaja sin esfuerzo en la causa de inadmisión expresada por la Mesa de la Cámara.

En consecuencia, en la medida en que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite, aplicó uno de los motivos de inadmisión previstos expresamente en el art. 192.3 del Reglamento de la Asamblea y que resulta evidente la concurrencia de dicha causa de inadmisión dado el tenor literal de la pregunta, se entiende que no se ha vulnerado el art. 23 CE, lo que conlleva que se deniegue el amparo solicitado en este punto.

9. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente, como ha quedado expuesto, al otorgamiento del amparo solicitado contra los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 24 y 30 de septiembre de 2013, en los que se desestimaron las solicitudes de reconsideración frente a los acuerdos de la Mesa de 29 de abril, 17 de junio, y 26 de agosto de 2013, que dispusieron la inadmisión de las solicitudes de comparecencia 767-2013, 768-2013, 769-2013, 895-2013 y 925-2013 y la proposición no de ley 87-2013, 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 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 parcialmente 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 del acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 17 de junio de 2013, que inadmitió las solicitudes de comparecencia 767-2013, 768-2013 y 769-2013; la nulidad del acuerdo de 24 de septiembre de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra las anteriores inadmisiones; la nulidad del acuerdo de 17 de junio de 2013, que inadmitió la proposición no de ley 87-2013; la nulidad del acuerdo de 24 de septiembre de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra esta

inadmisión; la nulidad del acuerdo de 26 de agosto de 2013, de inadmisión de las solicitudes de comparecencia 895-2013 y 925-2013; y la nulidad del acuerdo desestimatorio de la reconsideración interpuesto contra estas últimas inadmisiones.

3º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los citados acuerdos de inadmisión, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

4º. Denegar el amparo en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil quince.