

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**458** *Sala Segunda. Sentencia 201/2014, de 15 de diciembre de 2014. Recurso de amparo 3382-2013. Promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid en relación con diversos acuerdos de la Mesa de la Cámara sobre inadmisión de interpelaciones y preguntas de respuesta oral en Pleno. Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto 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, han pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3382-2013, promovido por don Luis de Velasco Rami, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María José Bueno Ramírez y defendido por el Abogado don Andrés Herzog Sánchez, contra los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las preguntas de respuesta oral ante el Pleno 95-2013, 97-2013, 98-2013, 99-2013, 100-2013, 101-2013, 102-2013, 104-2013, 106-2013 y 115-2013, y de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración. Y contra los acuerdos de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las interpelaciones 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013, y de 26 de febrero 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 Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### 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 4 de junio 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 acuerdo de 4 de febrero de 2013, la Mesa de la Asamblea de Madrid no admitió a trámite las siguientes preguntas de respuesta oral ante el pleno dirigidas al

Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid y formuladas por el portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia:

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 98-2013, cuyo objeto era «¿qué medidas legales piensa tomar el Gobierno para atajar la corrupción en el ámbito de la Administración autonómica?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 99-2013, cuyo objeto era «¿tiene previsto el Presidente elaborar un cambio de discurso sobre la corrupción, para no contribuir a esa imagen de tolerancia?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 100-2013, cuyo objeto era «¿cree el Gobierno necesario endurecer la normativa existente a la luz de las prácticas utilizadas en las últimas décadas por personas imputadas y sentenciadas por delitos relacionados con la corrupción?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 104-2013, cuyo objeto era «¿tiene el Gobierno previsto realizar un informe sobre la corrupción política en la Administración autonómica?».

En los anteriores cuatro casos, la Mesa de la Asamblea de Madrid acuerda su no admisión a trámite «por contener su objeto un juicio de valor».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 95-2013, cuyo objeto era «¿qué medidas de modificación de la Ley Electoral de la CAM tiene previsto tomar el Gobierno para atajar la corrupción política?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 97-2013, cuyo objeto era «¿qué medidas legales piensa tomar el Gobierno para atajar la corrupción en el ámbito de la administración local?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 101-2013, RGPE, cuyo objeto era «¿cómo valora el Gobierno que se incorporen al Código Penal los delitos de financiación ilegal y enriquecimiento ilícito?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 102-2013, cuyo objeto era «¿cómo valora el Gobierno que se aumenten las exigencias legales para evitar el denominado *revolving door* o *efecto de puerta giratoria* de los cargos públicos?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 106-2013, cuyo objeto era preguntar al Presidente del Consejo de Gobierno «¿está de acuerdo con las respuesta de la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, a la pregunta que le hizo la Diputada Rosa Díez en el Congreso de los Diputados el 30 de enero de 2013, acerca de las medidas que piensa tomar el Gobierno para luchar contra la corrupción?».

– Pregunta de respuesta oral en Pleno 115-2013, cuyo objeto era preguntar al Presidente del Consejo de Gobierno «¿está de acuerdo con la respuesta que la Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáez de Santamaría, a la pregunta que le hizo la Diputada Rosa Díez en el Congreso de los Diputados el 30 de enero de 2013?».

Respecto de estas seis últimas iniciativas los acuerdos de inadmisión de la Mesa de la Asamblea se basaron exclusivamente en «no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid».

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 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

La Mesa de la Asamblea de Madrid desestimó, por acuerdo de 26 de febrero de 2013, los escritos de reconsideración presentados y confirmó los acuerdos iniciales de 4 de febrero, 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 4 de febrero de 2013, la Mesa de la Asamblea inadmitió las siguientes interpelaciones al Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, formuladas por el portavoz del Grupo de Unión, Progreso y Democracia.

– Interpelación 7-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre «Política General del Gobierno sobre evaluación, mediación y control de la corrupción política en la Administración autonómica».

– Interpelación 8-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre «Política General del Gobierno sobre nombramientos de cargos de confianza en la Administración autonómica».

Interpelación 10-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre «Política General del Gobierno sobre la estrategia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid para luchar contra la corrupción».

– Interpelación 11-2013, cuyo objeto era interpelar al Gobierno sobre «Política General del Gobierno sobre medidas para evitar el nepotismo, la contratación administrativa fraudulenta, el tráfico de influencias, la manipulación informativa y el conflicto de intereses en la administración autonómica».

Los acuerdos de inadmisión de la Mesa respecto de estas interpelaciones se basaron en el motivo de «no corresponderse con una cuestión de política general».

Contra los referidos acuerdos se presentaron escritos de reconsideración, de conformidad con el art 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, que fueron desestimados por acuerdo de 26 de febrero de 2013 de la Mesa de la Asamblea de Madrid, que confirmó los acuerdos iniciales limitándose a reiterar el motivo de inadmisión que estos recogían, sin hacer ninguna consideración o valoración respecto de las alegaciones elevadas por los recurrentes.

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 formulación de preguntas e interpelaciones, 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 la 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 firmes anteriormente citados.

Más en concreto, en relación con las preguntas con respuesta oral y respecto de su inadmisión por «contener un juicio de valor», se aduce que ni el Reglamento contiene restricción en tal sentido, ni en los acuerdos de la Mesa se explica en dónde reside tal juicio de valor. En cuanto a la inadmisión por tratarse de materias que no son competencia

del Gobierno de la Comunidad Autónoma, el recurrente alega falta de motivación de las resoluciones impugnadas, añadiendo que lo que se pretendía con las preguntas formuladas era conocer la posición política del Ejecutivo autonómico sobre determinadas cuestiones de interés público, lo cual encaja perfectamente, a su juicio, con el objeto de este tipo de iniciativas. El recurrente concluye sus alegaciones sobre el particular poniendo de manifiesto el distinto criterio seguido por la Mesa a la hora de admitir otras iniciativas parlamentarias planteadas por otros grupos parlamentarios.

Por último, en relación con las interpelaciones rechazadas, el recurrente aduce que tanto los acuerdos de inadmisión, como los que desestimaron la solicitud de reconsideración, adolecen de falta de motivación expresa, suficiente y adecuada, como exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al desconocerse las razones por las que la Mesa entiende que las interpelaciones planteadas no versan sobre cuestiones de política general.

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 5 de mayo 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 2 de junio de 2014, acordó tener por personados y parte a los Letrados de la Asamblea de Madrid, don Alfonso Arévalo Gutiérrez y don Roberto González de Zárate Llorente, 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. Los Letrados de la Asamblea de Madrid, mediante escrito registrado el 10 de julio de 2013, 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 Mesa 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 preguntas inadmitidas por contener su objeto un juicio de valor, los Letrados alegan que del tenor literal de las preguntas 98-2013, 99-2013, 100-2013 y 104-2013 se deriva claramente una asociación entre Administración autonómica y corrupción, razón por la que entienden que la decisión de inadmisión de la Mesa es plenamente conforme a Derecho en los términos señalados en la jurisprudencia constitucional (SSTC 107/2001, FJ 7 y 208/2003, FJ 4), añadiendo que no es una novedad la inadmisión de preguntas por la Mesa de la Asamblea de Madrid como consecuencia «de contener el objeto de determinadas preguntas, juicios de valor».

En cuanto a la inadmisión de las preguntas 95-2013, 97-2013, 101-2013, 102-2013, 106-2013 y 115-2013, rechazadas por «no ser su objeto competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid», la defensa de la Mesa entiende que si bien es cierto que la opinión recabada es la del Presidente del Gobierno de la Comunidad de Madrid, no lo es menos que el objeto de las mismas se refiere a materias de competencia estatal, de tal modo que el control que se ejercería en caso de tramitarse redundaría en una fiscalización de la actividad del Gobierno estatal, que no es el fin de la actividad de control que se lleva a cabo en la Asamblea de Madrid, añadiendo que los acuerdos de inadmisión están debidamente motivados. A continuación, los Letrados de la Asamblea de Madrid analizan el contenido material de cada una de las preguntas formuladas, exponiendo distintos argumentos para fundamentar la inadmisión impugnada.

Por último, y en relación con las cuatro interpelaciones rechazadas, la representación de la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid afirma que «se trata de cuestiones que no se corresponden con materias respecto de las cuales exista una política general», cumpliendo así lo dispuesto en el art. 200 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Los Letrados no añaden más argumentación para justificar los acuerdos recurridos.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 16 de julio de 2014, en el que interesa 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.

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 Unión, Progreso y Democracia, 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 y analizando, en segundo término, los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las diez preguntas de contestación oral ante el Pleno.

En este sentido, el Ministerio Fiscal reproduce los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativos a la materia, concluyendo que la Mesa de la Asamblea, al inadmitir las referidas preguntas parlamentarias, ha realizado un control material o de contenido de las iniciativas que ha excedido de la función que le corresponde, de conformidad con el art 49.1 c) y 192 del Reglamento de la Cámara, restringiendo de manera ilegítima los derechos que integran el núcleo de la función parlamentaria de los recurrentes. Añadiendo, a mayor abundamiento, que los acuerdos firmes, de fecha 26 de febrero de 2013, que desestimaron los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión, carecen de una motivación expresa y suficiente, dado que no contienen ninguna referencia o valoración que permita conocer las razones de tal decisión.

En cuanto a los acuerdos que inadmitieron las interpelaciones 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013, el Fiscal expone que el acuerdo inicial de inadmisión no contiene una

motivación específica y suficiente que explique por qué dichas iniciativas no cumplen con el requisito de referirse a cuestiones de política general. Asimismo, aduce que el acuerdo de fecha 26 de febrero, que desestimó los escritos 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 carecen de la motivación específica e individualizada necesaria para restringir una facultad vinculada al ejercicio del *ius in officium*, con la consiguiente vulneración del art. 23.2 CE.

8. Por providencia de 11 de diciembre de 2014, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 15 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

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 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 dichos acuerdos de inadmisión han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas e interpelaciones, facultades 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 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, erigiéndose de esta forma en un obstáculo para el ejercicio de la función representativa e impidiendo el debate sobre asuntos de indudable interés público.

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 materia que han sido objeto de tratamiento en sesiones distintas 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. 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 del 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, 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).

En este sentido, 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.

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 penúltima de estas Sentencias: «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)» (STC 40/2003, FJ 2).

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 40/2003, FJ 2).

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 preguntas rechazadas, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a recoger, 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 no parece apoyarse 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 reiterar 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, las preguntas 98-2013, 99-2013, 100-2013 y 104-2013 fueron inadmitidas «por contener un juicio de valor», pero tal causa de inadmisión no se contempla en el Reglamento de la Asamblea, y, como indica el Ministerio Fiscal, la Mesa no aporta ninguna otra motivación expresa y suficiente para inadmitir dichas iniciativas y para desestimar los escritos de reconsideración de los acuerdos iniciales de inadmisión. Tampoco se desprende del Reglamento de la Asamblea que las preguntas parlamentarias hayan de versar exclusivamente sobre materias objeto de la competencia de la Comunidad Autónoma, causa por la que se inadmiten las preguntas 95-2013, 97-2013, 101-2013, 102-2013, 106-2013 y 115-2013.

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 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, FJ 4; 74/2009, FJ 3 y 44/2010, FJ 4).

5. Por último, corresponde analizar los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron «por no corresponderse con una cuestión de política general», las interpelaciones al Gobierno 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11/-2013, decisión que fue confirmada mediante acuerdo desestimatorio de la reconsideración, de 26 de febrero de 2013.

Pues bien, las interpelaciones, junto con las preguntas, se conforman como tradicionales instrumentos de control e información parlamentaria y, en la Asamblea de Madrid, forman parte del *ius in officium* de los representantes y de los propios Grupos, pues el art. 199 del Reglamento de la Asamblea de Madrid atribuye la facultad de plantearlas a ambas instancias. A diferencia de las preguntas, cuyo contenido es más concreto, las interpelaciones tienen una naturaleza más general sin perjuicio de que en el presente caso haya de atenderse a la concreta configuración que haya realizado el Reglamento de la Cámara. En este sentido, el control formal de admisión puede modularse materialmente sólo si así lo ha establecido el Reglamento parlamentario pues, como ya hemos señalado en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, a la Mesa sólo le compete verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

Así, respecto de su contenido, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a disponer que las interpelaciones «versarán sobre los motivos o propósitos de la actuación del Consejo de Gobierno o de alguna Consejería en cuestiones de política general» (art. 200.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid), limitando la admisión solamente respecto de aquellas iniciativas que contengan expresiones contrarias a la cortesía parlamentaria o que resulten reiterativas de otras sustanciadas a lo largo del mismo periodo de sesiones (art. 200.2, letras b y c), el resto de las disposiciones reglamentarias vienen referidas a la tramitación parlamentaria una vez admitida la interpelación.

En consecuencia, a la vista del tenor literal de las interpelaciones inadmitidas, reproducidas en los antecedentes de esta Sentencia, el rechazo *a limine* de las mismas con la mera afirmación de que «no se trata de una cuestión de política general» impide conocer, como también indica el Fiscal, las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a estimar que el contenido de las mismas no forman parte de la actuación del Consejo de Gobierno. Así, constituyendo la motivación de las resoluciones parlamentarias impugnadas un elemento esencial para enjuiciar el correcto ejercicio de la función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, su ausencia impide conocer las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a afirmar que no estamos ante una cuestión de política general.

La falta de motivación adecuada y suficiente ha sido destacada por este Tribunal en otros casos semejantes, unido a la obligación de interpretar las normas parlamentarias del modo más favorable al ejercicio de los derechos y facultades de los representantes (STC 141/2007, FJ 5), lo que habría obligado, en principio, a su admisión a trámite, si bien la falta de fundamentación de las resoluciones parlamentarias, que no puede ser subsanada mediante las alegaciones realizadas por los Letrados de la Asamblea de Madrid en el presente recurso de amparo, impide ahondar en este momento en el control material de las mismas (SSTC 74/2009, FJ 3; 44/2010, de 26 de julio, FJ 4 y 27/2011, de 14 de marzo, FJ 6).

En atención a lo expuesto, hemos de declarar que los acuerdos impugnados, al no haber admitido a trámite las citadas interpelaciones parlamentarias, han vulnerado el derecho fundamental del recurrente y del Grupo Parlamentario al que representa a la participación política garantizado por el art. 23.2 CE, impidiendo además al Pleno de la Asamblea de Madrid debatir y pronunciarse sobre las mismas.

6. 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.

En tal sentido, declaramos la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las preguntas de respuesta oral ante el Pleno núms. 95-2013, 97-2013, 98-2013, 99-2013, 100-2013, 101-2013, 102-2013, 104-2013, 106-2013 y 115-2013; la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra las anteriores inadmisiones; la nulidad de los acuerdos de 4 de febrero de 2013 que inadmitieron las interpelaciones núms. 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013; y la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra estas últimas inadmisiones. Se acuerda la retroacción del procedimiento al trámite en que ha de proveerse a la admisión de las iniciativas parlamentarias mencionadas, para que la Mesa de la Asamblea de Madrid adopte nuevas resoluciones respetuosas con el derecho fundamental reconocido.

#### 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:

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

2.º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 4 de febrero de 2013, que inadmitieron las preguntas de respuesta oral ante el Pleno núms. 95-2013, 97-2013, 98-2013, 99-2013, 100-2013, 101-2013, 102-2013, 104-2013, 106-2013 y 115-2013; la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra las anteriores inadmisiones; la nulidad de los acuerdos de 4 de febrero de 2013 que inadmitieron las interpelaciones núms. 7-2013, 8-2013, 10-2013 y 11-2013, y la nulidad del acuerdo de 26 de febrero de 2013, desestimatorio de la reconsideración interpuesta contra estas últimas inadmisiones.

3.º Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los citados acuerdos de inadmisión de 4 de febrero 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 quince de diciembre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.