

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 457** *Sala Primera. Sentencia 200/2014, de 15 de diciembre de 2014. Recurso de amparo 405-2013. 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 varias proposiciones no de ley y una interpelación. Vulneración del derecho a ejercer las funciones representativas en condiciones de igualdad: inadmisión de iniciativas parlamentarias sin motivación (STC 40/2003).*

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. 405-2013, 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, contra los siguientes acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid: de 24 de septiembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012, y de 12 de octubre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 1 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 81-2012, y de 29 de octubre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 8 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la interpelación 20-2012, y de 5 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 22 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la pregunta parlamentaria 697-2012, y de 19 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 12 de noviembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 104-2012, y de 3 de diciembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración. Ha comparecido la Asamblea de Madrid, a través de sus representantes. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, 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 las resoluciones parlamentarias que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia, mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de enero de 2013.

2. El recurso tiene su origen en la presentación, por parte del portavoz del Grupo Parlamentario de Unión, Progreso y Democracia en la Asamblea de Madrid, de las iniciativas parlamentarias que a continuación se relacionan:

a) Con fecha de 21 de septiembre de 2012, al amparo de lo dispuesto en los arts. 205 y concordantes del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM), se presentó una

proposición no de ley sobre «responsabilidades de Caja Madrid y en defensa de los pequeños ahorradores poseedores de participaciones preferentes, para su debate ante el Pleno de la Cámara». En la propuesta se instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a ejercitar las competencias legales que le atribuye la Ley 4/2003, de 11 marzo, de cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid, para exigir responsabilidades en relación con la gestión de Caja Madrid; también se solicitaba el ejercicio de las competencias que legalmente tiene atribuidas para la defensa y protección de las personas consumidoras y ahorradoras de la Comunidad Autónoma de Madrid que están sufriendo importantes perjuicios por haber adquirido los denominados productos «tóxicos», dentro de los que se encuentran de forma singular las participaciones preferentes, así como la creación de una comisión parlamentaria de investigación con el objeto de «analizar y evaluar las responsabilidades políticas que pudieran derivarse en relación con la situación de Caja Madrid en el momento de creación, con otras Cajas de Ahorro, del Grupo BFA-Bankia» (proposición no de ley 76-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 24 de septiembre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa «de conformidad con lo previsto en el art 49.1 RAM y el art 9 del Estatuto de Autonomía, por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control de la acción del Gobierno». La resolución se sustenta en la remisión a distintos informes jurídicos de la Secretaria General de la Asamblea realizados con ocasión del planteamiento de iniciativas anteriores.

Planteada la oportuna reconsideración al amparo del art. 49.2 RAM, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 16 de octubre de 2012.

b) Con fecha de 28 de septiembre de 2012 se presentó la proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a ejercer las competencias legales en relación con Caja Madrid atribuidas por la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid (proposición no de ley 81-2012). En la exposición de motivos que se acompaña a la propuesta se explica que la crisis del sistema financiero español ha repercutido en la Comunidad de Madrid y, más concretamente, en Caja Madrid, con la necesaria intervención del Estado con fondos públicos, indicando que el 3 de septiembre «la Comisión Rectora del FROB acordó, con carácter inmediato, inyectar un anticipo de capital en el grupo Bankia por importe de 4.500 millones de euros», siendo necesario depurar responsabilidades, por lo que se insta al Gobierno de la Comunidad «a ejercer sus competencias administrativas en materia de supervisión, inspección y control que le atribuye el art. 6 de la Ley anteriormente citada».

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 1 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa «por falta de concreción del objeto y por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa».

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 29 de octubre de 2012.

c) Con fecha de 4 de octubre de 2012, de conformidad con el art. 199 RAM, se formuló una interpelación al Gobierno sobre «política general del Gobierno sobre prevención de la corrupción en la Comunidad de Madrid» (I 20-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 8 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa «por no corresponderse con una cuestión de política general».

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 5 de noviembre de 2012.

d) Con fecha de 19 de octubre de 2012, de conformidad con el art. 191 RAM, se formuló una pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, con el siguiente tenor: «¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?» (Pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 22 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa «por exceder su objeto de las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid».

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 19 de noviembre de 2012, que cuenta con un anexo que contiene el testimonio de la intervención del Presidente de la Mesa, en el que expresa, entre otros extremos, que «la referida competencia de coordinación de las Haciendas territoriales (autonómica y local) corresponde al Estado a través de las Cortes Generales y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así se deduce del artículo 135 CE, reformado el 27 de septiembre de 2011, de la Ley de Haciendas Locales de 2004 y lo ha ratificado reiteradamente el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones...».

e) Con fecha de 8 de noviembre de 2012, al amparo de lo dispuesto en los arts. 205 y concordantes RAM, se presentó una proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno de la Comunidad Autónoma para que en el plazo de un mes impulsara un acuerdo con los partidos políticos con representación parlamentaria con el objeto de que «los acusados formalmente por un delito relacionado con la corrupción no integren candidaturas electorales en dichos partidos ni, en su caso, ostenten cargos públicos». Asimismo se solicita «la manifestación expresa de que en el Congreso de los Diputados se aprueben reformas legales a fin de asegurar que los acusados formalmente por un delito relacionado con la corrupción no puedan integrar candidaturas electorales, ni en su caso, seguir ostentando cargos públicos, acometiendo las reformas legales necesarias para incluir tales supuestos como causas de inelegibilidad e incompatibilidad en nuestra legislación» y «la manifestación expresa de la necesidad de que en el Congreso de los Diputados se elimine la exención de que disfrutaban los partidos políticos y sindicatos del régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas en el vigente Código Penal» (proposición no de ley 104-2012).

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 12 de noviembre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa «por no ser competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid impulsar pactos entre los partidos políticos».

Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de la reconsideración de 3 de diciembre de 2012, aduciendo error formal en la identificación de la proposición no de ley, al referirse el recurrente en la petición de reconsideración a la proposición no de ley 81-2012, en vez de a la proposición no de ley 104-2012. Presentado escrito de subsanación formal, fue desestimado por acuerdo de la Mesa de 17 de diciembre de 2012.

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 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 esas decisiones han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas, proposiciones no de ley 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.

Tras un exposición de la jurisprudencia de este Tribunal acerca del art. 23 CE, el recurrente pone de manifiesto que todas las iniciativas rechazadas se presentaron de acuerdo con los requisitos contemplados en el Reglamento de la Asamblea, afirmando que la Mesa se ha excedido en su interpretación de dicha norma, constriñendo las facultades que los grupos parlamentarios y los propios representantes tienen reconocidas 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.

Asimismo en la demanda se formulan alegaciones en relación con cada una de las iniciativas cuya inadmisión se denuncia. Con respecto a la pregunta «¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?», se indica que la misma no incurre en ninguno de los límites materiales dispuestos por el art. 192.3 RAM y se ajusta a la fórmula de planteamiento prevista en el apartado segundo del mismo precepto, añadiendo que, de acuerdo con las normas de régimen local y las que disciplinan el funcionamiento de los órganos de control externo de las cuentas públicas, el Gobierno de la Comunidad de Madrid cuenta con atribuciones en la materia y existe un interés público por conocer la situación de los municipios de Madrid sobre los que la Cámara de Cuentas emitió un informe, por lo que la respuesta dada por el órgano rector de la Cámara supone un juicio político sobre la iniciativa que no le corresponde realizar, siendo legítimo querer saber si el Gobierno autonómico prevé ejercer algún tipo de acción para, caso contrario, impulsarle políticamente a que lo haga.

En relación con la interpelación «sobre la política general en materia de prevención de la corrupción», el recurrente sostiene que se ha ajustado a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, añadiendo que, sin perjuicio de que la justificación que acompañaba a la inadmisión de la iniciativa se estima insuficiente, no se entiende por qué el contenido de la interpelación no es una cuestión de política general, cuando el objeto no es una determinada acción en relación con un supuesto concreto de corrupción, sino la actuación y posición política del Gobierno de la Comunidad Autónoma en la materia. Para el recurrente la Mesa ha impedido el ejercicio de la función de control reconocida por el Reglamento de la Cámara a través de las interpelaciones, hurtando la posibilidad de un posterior debate y votación sobre una cuestión que es de máxima actualidad pública y que constituye una de las principales preocupaciones de los ciudadanos españoles y madrileños.

Con respecto a las distintas proposiciones no de ley rechazadas, se postula que todas ellas fueron planteadas en el ámbito de las competencias de la Comunidad de Madrid y en el marco de las facultades de impulso político que tiene atribuida la Cámara. A juicio del recurrente, tras el juicio de oportunidad del órgano rector de la Asamblea de la Comunidad de Madrid subyace la intención de impedir el debate público, en sede parlamentaria, de las cuestiones planteadas, como lo acredita la sistemática inadmisión de las iniciativas elevadas a lo largo de la presente legislatura por el grupo recurrente en asuntos similares a los que ahora se encuentran en el origen del presente recurso de amparo.

Más concretamente, en relación con la proposición no de ley 104-2012 el recurrente aduce que el defecto formal derivado de que en la solicitud del escrito de reconsideración se indicó por error que la proposición no de ley a reconsiderar era la 81-2012, en lugar de la 104-2012, se subsanó en plazo, insistiendo en que, en todo caso, en el cuerpo del escrito de reconsideración estaba claramente especificado que la proposición no de ley a reconsiderar era la 104-2012. Por otro lado, el recurrente entiende que la Mesa ha realizado una motivación insuficiente y estereotipada de la inadmisión, sin que pueda afirmarse que no es competencia de la Comunidad de Madrid impulsar pactos con partidos políticos, pues nada impide que el Gobierno impulse un pacto entre partidos políticos con representación en las instituciones o con organizaciones sindicales y empresariales, siendo algo habitual, tanto en la política del Estado como de las Comunidades Autónomas. Así, concluye el recurrente, con la inadmisión de la proposición no de ley 104-2012 se cerró una vía para forzar el debate político y para obligar a los distintos grupos de la Cámara a tomar expresa posición sobre la necesidad de un gran pacto político para atajar la corrupción política.

Similares argumentos se trasladan respecto de la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012 y de la proposición no de ley 81-2012. Para el recurrente, además de una insuficiente motivación de los acuerdos de inadmisión de ambas iniciativas, estamos ante una materia que pertenece al ámbito competencial de la Comunidad de Madrid, pues dicha Comunidad tiene una Ley de cajas de ahorro del año 2003, la cual ha sido

modificada en seis ocasiones desde julio de 2007 hasta la actualidad, y en la que se regulan las cajas de ahorro con domicilio social en la Comunidad de Madrid, siendo Caja Madrid una de ellas. En este sentido se exponen una serie de argumentos y datos para fundamentar que la Comunidad tenía importantes competencias sobre Caja Madrid en el momento anterior y posterior a su integración en BFA-Bankia, por lo que, a juicio del recurrente, la incompetencia de la Comunidad sobre el objeto no es argumento suficiente para inadmitir dichas proposiciones no de ley, añadiendo que, en el caso de la proposición no de ley 81-2012, dicha iniciativa no carece de concreción ya que las competencias legales están tasadas y lo que se busca es abrir un debate general de interés.

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 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. Finalmente se solicita la declaración de nulidad de cada uno de los acuerdos firmes de la Mesa de la Asamblea de Madrid referidos en el encabezamiento de esta Sentencia.

4. La Sala Primera de este Tribunal, por providencia de 9 de junio 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 Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2014, acordó tener por personados y parte a los Letrados del Cuerpo de 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. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 31 de julio de 2014, en el que interesa se dicte sentencia estimando parcialmente el recurso de amparo.

Así, 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 actuar en nombre de un grupo parlamentario, el Fiscal entra en la cuestión de fondo comenzando por el análisis de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron la tres proposiciones no de ley 76-2012, 81-2012 y 104-2012, reproduciendo los preceptos del Reglamento de la Asamblea de Madrid relativos a la materia y recordando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la que se pone de manifiesto que este tipo de iniciativas parlamentarias forman parte del núcleo esencial de la función política parlamentaria.

En relación con la proposición no de ley 76-2012, el Ministerio Fiscal alega que el acuerdo de inadmisión se remite a las consideraciones efectuadas en un informe jurídico dictado respecto de otra iniciativa que, a su vez, se remite a otro informe dictado por la Directora de gestión parlamentaria, no siendo posible valorar si las razones o consideraciones que se expresan en los referidos informes resultan o no de exacta aplicación a la proposición no de ley que se inadmite por el acuerdo de la Mesa de fecha 24 de septiembre de 2012, incumpléndose así la debida e individualizada motivación que exige la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para justificar la limitación de la facultad parlamentaria, sin que tampoco se expresen las razones por las que el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de toda competencia en relación con las cuestiones concretas que se proponen.

En el caso de la proposición no de ley 81-2012, el Fiscal entiende que está formulada de un modo genérico, en cuanto plantea una propuesta de resolución a adoptar por la Asamblea, previo debate en Pleno, consistente en que la Asamblea inste el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid para que ejercite las competencias legales que le atribuye la Ley 4/2003, de 11 marzo, de cajas de ahorro, para exigir responsabilidades sobre Caja Madrid, pero no se concretan cuáles son las competencias de dicha Ley que han de ser ejercitadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, ni respecto de qué tema y, a juicio del Fiscal, tal falta de concreción en la formulación de la propuesta de resolución impide que los diputados conozcan cuál es el verdadero objeto de la proposición no de ley y, por tanto, pueda debatirse sobre la misma o, en su caso, presentar previamente enmiendas para ser objeto de debate. Por tanto, entiende que el acuerdo de inadmisión de la proposición no de ley 81-2012 es acertado en cuanto que ejerciendo un control de carácter formal inadmite la iniciativa formulada por falta de concreción de su objeto. Sin embargo, el Fiscal considera que no es aceptable la inadmisión en cuanto al motivo de no ser el objeto de la iniciativa competencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, pues ello supone un exceso de control sobre la facultad que corresponde a los diputados de presentar proposiciones no de ley, en orden a ejercer las funciones de impulso, orientación y control de la acción del Gobierno.

En cuanto a la proposición no de ley 104-2012, el Fiscal expone que la inadmisión a trámite del escrito de reconsideración formulado por padecer un error material en su contenido no está debidamente motivada, en cuanto que era perfectamente identificable la proposición no de ley a la que se refería el escrito de reconsideración, añadiendo que la denegación de subsanación, además de carecer de apoyo legal reglamentario, es contraria a la exigencia de una interpretación de las normas que regulan las iniciativas parlamentarias favorable al ejercicio del derecho del art 23.2 CE. Y ello, sin perjuicio de que el acuerdo inicial de inadmisión de 12 noviembre de 2012, que se funda en que no es competencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid impulsar pactos de partidos políticos, supone una restricción ilegítima del derecho de los grupos parlamentarios a presentar proposiciones no de ley, siendo este tipo de iniciativas un instrumento adecuado no sólo para ejercer la función de control de la acción del Gobierno, sino también para impulsar el debate político que corresponde a la Asamblea.

El Ministerio Fiscal también considera que los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmiten la interpelación sobre política general (I 20-123) y la pregunta 697-2012 vulneran el art. 23.2 CE. En el primer caso, porque el acuerdo de inadmisión no contiene una motivación específica y suficiente acerca de la razón por la que se estima que la interpelación referida no cumple con el requisito de referirse a cuestiones de política general. En el segundo, porque el acuerdo de inadmisión excede la función de control que atribuye el art 192.3 RAM a la Mesa de la Asamblea respecto de las iniciativas consistentes en preguntas de contestación oral, puesto que solo sería posible considerar que el acuerdo ha realizado un control legítimo si la pregunta de respuesta oral en Pleno versara sobre cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, no siendo el caso.

De acuerdo con lo expuesto, el Fiscal solicita que se desestime el recurso de amparo en relación con los acuerdos de la Mesa que inadmitieron la proposición no de ley 81-2012, y que se estime el recurso respecto del resto de alegaciones, acordando la nulidad de los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las proposiciones no de ley 76-2012 y 104-2012; la interpelación 20-2012, y la pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012.

7. Los Letrados del cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, don Alfonso Arévalo Gutiérrez y don Roberto González de Zárate Llorente, mediante escrito registrado el 3 de septiembre de 2014, formularon sus alegaciones solicitando la no admisión a trámite del recurso por lo que se refiere al acuerdo impugnado de 16 de octubre de 2012 (proposición no de ley 76-2012), al haberse formalizado el amparo fuera del plazo de tres meses establecido al efecto por el art. 42 LOTC y solicitando, asimismo, la no admisión a

trámite del recurso respecto de los restantes acuerdos cuestionados, 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, solicitan 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 no haber existido vulneración, en ninguno de los supuestos cuestionados, de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

Expuestos los óbices de admisibilidad anteriormente referidos, los representantes de la Mesa de la Asamblea de Madrid ponen de manifiesto 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, afirmando, 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 la inadmisión de la pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012, los Letrados de la Asamblea de Madrid exponen que en el acuerdo de Mesa de 19 de noviembre de 2012 se dan las razones por las que se resuelve que no se puede estimar la solicitud de reconsideración al tratarse de una pregunta cuyo objeto no es competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid, siendo una decisión motivada en los términos señalados en la jurisprudencia constitucional (SSTC 107/2001, FJ 7, y 208/2003, FJ 4). Con respecto a la inadmisión de la interpelación 20-2012, aducen que la Mesa ha actuado conforme a las determinaciones reglamentarias, al entender que se trata de una cuestión que no es de política general. Y ello, de acuerdo con las facultades que ostenta la Mesa para decidir la admisión o inadmisión a trámite de las interpelaciones descritas en el art. 200.2 RAM.

Por último, y en relación con las proposiciones no de ley, alegan que la no admisión a trámite del escrito de solicitud de reconsideración de la proposición no de ley 104-2012 se debió a un error material cometido por los recurrentes que no puede ser subsanado, pues dicha resolución es un acto firme de naturaleza parlamentaria y no cabe aplicar los mecanismos de subsanación propios de los actos administrativos, estando la decisión de la Mesa debidamente motivada. En cuanto a la inadmisión de la proposición no de ley 81-2012, la representación de la Mesa de la Asamblea de la Comunidad de Madrid expone que la falta de concreción de su objeto resulta clara a la luz de los términos literales en los que se formula dicha iniciativa, dado que no se concretan las competencias que se han de ejercer, a lo que se une la falta de competencia de la Comunidad de Madrid derivada de la incardinación de Caja Madrid en Bankia, cuya fiscalización no corresponde a la Asamblea de Madrid.

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 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 de inadmisión han impedido de forma arbitraria la formulación de preguntas, proposiciones no de ley 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 solicita, por un lado, que se desestime el recurso de amparo en relación con los acuerdos de la Mesa que no admitieron a trámite y rechazaron la reconsideración de la proposición no de ley 81-2012 y, por otro, que se estime el recurso respecto del resto de alegaciones. Así, entiende que la proposición no de ley 81-2012 está formulada de un modo genérico y, por tanto, el acuerdo de inadmisión es acertado, pues la Mesa inadmite la proposición no de ley ejerciendo un control de carácter formal. Por el contrario, interesa la estimación del resto de alegaciones solicitando a este Tribunal que anule los acuerdos de la Mesa de la Asamblea que inadmitieron las proposiciones no de ley 76-2012 y 104-2012; la interpelación 20-2012, y la pregunta parlamentaria 697-2012, por falta de motivación expresa, suficiente y adecuada, lo que impide conocer las razones por las que la Mesa considera que las iniciativas rechazadas incurrir en causa de inadmisión, y porque el Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM) no establece limitaciones materiales en base a las cuales se justifique las inadmisiones recurridas. Razones que, expuestas de forma más detallada en los antecedentes, conducen al Ministerio Fiscal a sostener que los acuerdos parlamentarios antes referidos vulneran el art. 23.2 CE.

La Asamblea de Madrid formuló alegaciones solicitando la inadmisión a trámite del recurso por lo que se refiere al acuerdo impugnado de 16 de octubre de 2012 (proposición no de ley 76-2012), al haberse formalizado el amparo fuera del plazo de tres meses establecido al efecto por el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y solicitando, asimismo, la inadmisión a trámite del recurso respecto de los restantes acuerdos cuestionados, 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 arts. 49.1 y 50.1 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, y en relación con la especial trascendencia constitucional del recurso, de las alegaciones de los Letrados de la Asamblea de Madrid se desprende, por

un lado, que consideran que la demanda adolece de una insuficiente justificación de la especial trascendencia constitucional (ex art. 49.1 LOTC) y, por otro, que estamos ante un recurso que carece de especial trascendencia constitucional [ex art. 50.1 b) LOTC]. Con respecto a cumplimiento de la carga del demandante de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, debemos señalar que, tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de esta Sentencia, el demandante hace un esfuerzo argumental tendente a disociar los argumentos dirigidos a evidenciar la existencia de la lesión del derecho fundamental y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional (STC 17/2011, de 28 de febrero, FJ 2), cumpliendo así con el requisito derivado del art. 49.1 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 parlamentarios de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias permanecen infiscalizables para 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 otra parte, el presente recurso se inserta en una serie de demandas de amparo presentadas por el mismo recurrente, en las que se denuncia un proceder continuado del órgano rector de la Asamblea de Madrid lesivo del derecho fundamental cuya tutela se reclama y que justificaría la intervención de este Tribunal.

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

3. Alegan también los Letrados de la Asamblea de Madrid que la impugnación relativa al acuerdo de inadmisión de 16 de octubre de 2012 se ha formalizado fuera del plazo de tres meses establecido por el art. 42 LOTC. En efecto, la resolución recaída en reconsideración relativa a la proposición no de ley 76-2012 se dictó y notificó al ahora recurrente en amparo con fecha de 16 de octubre de 2012, por lo que, atendiendo al cómputo de plazos para los amparos parlamentarios establecido en la reciente STC 168/2012, de 1 de octubre, en la que se recoge el criterio tradicional establecido en el art. 5.1 del Código civil (CC), dicha denuncia se realizó fuera de plazo. Así, toda vez que el art. 80 LOTC prevé la aplicación supletoria de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en materia de cómputo de plazos y, a su vez, el art. 185 LOPJ remite a la regulación que hace el Código civil «el corolario necesario es que un plazo fijado por meses, como es el previsto en el art. 42 LOTC para promover un amparo parlamentario, se computa de fecha a fecha (art. 5.1 CC), regla de cómputo en la que el día del vencimiento será el correlativo mensual al de la notificación o publicación» (STC 168/2012, FJ 4). Aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa resulta que el acto recurrido y *dies a quo* tuvo lugar el 16 de octubre de 2012, por lo que el *dies ad quem* para la interposición del recurso era el 17 de enero de 2013, pues, de acuerdo con el art. 85.2 LOTC, todos los recursos de amparo (sin excepción en función de que el plazo de interposición se compute por días o meses) pueden presentarse «hasta las 15 horas del

día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición». Sin embargo, la fecha de interposición del recurso de amparo, tal y como se ha indicado en los antecedentes, tuvo lugar el 22 de enero de 2013.

En consecuencia, la queja dirigida contra los acuerdos de inadmisión de la proposición no de ley 76-2012 resulta extemporánea por haber sido planteada fuera del plazo legalmente previsto y no puede ser objeto de examen por este Tribunal.

4. 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, con excepción de la queja relativa a la inadmisión de la proposición no de ley 76-2012, 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.

a) De conformidad con la referida doctrina constitucional, 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 aducida 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).

En una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983 y 10/1983, este Tribunal ha establecido una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios ex art. 23.2 CE y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues «puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 2; 177/2002 FJ 3; y 40/2003, FJ 2, entre otras muchas).

Ahora bien, ha de recordarse asimismo, 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).

b) En relación con la incidencia del *ius in officium* del cargo parlamentario en las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y de admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidas, este Tribunal ha declarado, en los extremos que a este recurso de amparo interesan, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, de la función de control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, 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 en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria. Pues, en efecto, el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública. De modo que a la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución, al bloque de la constitucionalidad y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de las iniciativas, esto es, examinar si las iniciativas cumplen los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria.

No obstante, el Reglamento parlamentario puede permitir o, en su caso, establecer, que la Mesa extienda su examen de las iniciativas más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos girados a la Mesa vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente. De modo 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 la Mesa de que la iniciativa en cuestión cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (SSTC 38/1999, FJ 3; 107/2001, FJ 3; 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; y 40/2003, FJ 2).

En suma, la Mesa de la Cámara al decidir sobre la admisión de las iniciativas no podrá en ningún caso desconocer que son manifestación del ejercicio del *ius in officium* de los representantes parlamentarios que las formulan (SSTC 203/2001, FJ 3; 177/2002, FJ 3; y 40/2003, FJ 2), así como del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (STC 40/2003, FJ 3), y que, por ello, cualquier rechazo arbitrario o no motivado causará lesión del art. 23 CE toda vez que, como ya hemos señalado, estamos ante un derecho fundamental de configuración legal que, en el caso que nos ocupa, corresponde configurar al Estatuto de Autonomía de la Comunidad

de Madrid y al Reglamento de la Asamblea de Madrid, normas que fijan y ordenan los derechos de los parlamentarios integrándolos en el estatuto propio de su cargo y, en consecuencia, bajo la protección constitucional del art. 23 CE. Finalmente, ha de tenerse presente 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).

5. Sentada esta doctrina de carácter general, hemos de proceder al análisis de las lesiones alegadas, abordando separadamente cada una de las iniciativas parlamentarias rechazadas y 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 proposiciones no de ley rechazadas, el art. 205 RAM confiere a los grupos parlamentarios la facultad de «presentar proposiciones no de ley a través de las cuales formulen propuestas de resolución a la Asamblea» y, en cuanto a su formulación, el art. 206 RAM únicamente dispone su presentación por escrito y la oportuna calificación y admisión a trámite por parte de la Mesa de la Cámara, previendo su tramitación en el Pleno o Comisión correspondiente, a solicitud del proponente y de la importancia del asunto. La previsión normativa se completa con la posible acumulación de este tipo de iniciativas, a los efectos de su tramitación, cuando su objeto sea el mismo o semejante. En definitiva, de dicha regulación se colige que el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto de las proposiciones no de ley se ciñe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sin que se extienda también al examen del contenido material de la iniciativa, todo ello de acuerdo con el art. 49.1 c) RAM que dispone 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».

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).

6. Pues bien, según se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia presentó a la Mesa de la

Asamblea de Madrid, con fecha de 28 de septiembre de 2012, una proposición no de ley para que «el Gobierno de la Comunidad de Madrid ejercite las competencias legales que le atribuye la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid, sobre Caja Madrid, para su debate en el Pleno de la Cámara» (proposición no de ley 81-2012). En la exposición de motivos que se acompaña a la propuesta se explica que la crisis del sistema financiero español ha repercutido en la Comunidad de Madrid y, más concretamente, en Caja Madrid, con la necesaria intervención del Estado con fondos públicos, indicando que el 3 de septiembre «la Comisión Rectora del FROB acordó, con carácter inmediato, inyectar un anticipo de capital en el grupo Bankia por importe de 4.500 millones de euros», siendo necesario depurar responsabilidades, por lo que se insta al Gobierno de la Comunidad «a ejercer sus competencias administrativas en materia de supervisión, inspección y control que le atribuye el art. 6 de la Ley anteriormente citada».

La Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 1 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa, de conformidad con el art. 49.1 c) RAM, por falta de concreción de su objeto y por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid carece de competencias sobre la materia. Planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión mediante acuerdo desestimatorio de 29 de octubre de 2012.

El Ministerio Fiscal, si bien considera que la inadmisión de la iniciativa por falta de competencia supone un exceso de control sobre la facultad que corresponde a los Diputados de presentar proposiciones no de ley, entiende, por el contrario, que el acuerdo de inadmisión de la proposición no de ley 81-2012 es acertado en cuanto que, ejerciendo un control de carácter formal, se inadmite la proposición formulada por falta de concreción de su objeto. Por su parte, la representación procesal de la Asamblea de Madrid aduce que la falta de concreción del objeto de la iniciativa resulta clara a la luz de los términos literales en los que se formula, dado que no se concretan las competencias que se han de ejercer, a lo que se une, según los Letrados de la Comunidad de Madrid, la falta de competencia de la Comunidad de Madrid, derivada de la incardinación de Caja Madrid en Bankia, cuya fiscalización no corresponde a la Asamblea de Madrid.

Así, la Mesa de la Cámara sustenta el rechazo en ambas resoluciones con una escueta fórmula: «por falta de concreción en su objeto y por entender que el Consejo de Gobierno de la Comunidad carece de competencias sobre la materia objeto de la iniciativa, por no ser viable el ejercicio de las funciones de impulso, orientación y control de la acción de gobierno». Sin embargo, no parece que, ni de los términos de la iniciativa, ni de la exposición de motivos que aparece anexa a la misma, se pueda afirmar taxativamente, como argumento para rechazar *a limine* la tramitación de la proposición no de ley [ex art. 49.1 c) RAM], tal falta de concreción, pues resulta claro que lo que se pretende es abrir un debate en el Pleno, con apoyo en las competencias previstas en el art. 6 de la Ley 4/2003 de cajas de ahorro de la Comunidad de Madrid, para depurar responsabilidades respecto de una materia de interés general, como es el problema generado a partir de la insolvencia de Caja Madrid. Por tanto, la iniciativa plantea un objeto de debate concreto y dicha propuesta puede posteriormente ser aceptada o no por la Cámara, pero lo que no resulta admisible es que la Mesa rechace de plano la tramitación de dicha proposición no de ley en esta primera fase de mera calificación y admisión a trámite de la iniciativa, que es en la que se sitúan los acuerdos recurridos.

Por otro lado, sin perjuicio de que el Reglamento de la Asamblea de Madrid no prevé ninguna restricción material para la presentación de proposiciones no de ley, del acuerdo de inadmisión del órgano rector de la Cámara no es posible deducir la razón por la que la iniciativa rechazada queda fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, lo que hace necesario insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de 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 cuarto de esta Sentencia, a la luz de los preceptos reglamentarios citados en el fundamento

jurídico quinto, 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.

7. En el caso de la proposición no de ley 104-2012, en la que se instaba al Ejecutivo de la Comunidad para que impulsara un acuerdo con los partidos políticos con representación parlamentaria con el objeto de que «los acusados formalmente por un delito de corrupción no integren candidaturas electorales en dichos partidos ni, en su caso, ostenten cargos públicos», instando también a que se manifieste expresamente la necesidad de que el Congreso de los Diputados adopte medidas de ese orden a través de la reforma de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, y de que se elimine la exención de responsabilidad penal de la que disfrutaban como personas jurídicas los sindicatos y partidos políticos, la Mesa se limitó a disponer la inadmisión sobre la base de que no es «competencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid impulsar pactos de los partidos políticos» para, ulteriormente, confirmar en reconsideración su decisión manifestando que el recurrente había identificado incorrectamente su iniciativa en el escrito del recurso.

Como ya se hemos dicho en el fundamento jurídico anterior, el Reglamento de la Asamblea de Madrid no prevé ninguna restricción material para la presentación de proposiciones no de ley, y el art. 49.1 c) RAM, en el que se basa expresamente el acuerdo inicial de inadmisión impugnado, fija que a la Mesa le corresponde exclusivamente calificar los escritos presentados y resolver sobre su admisión y tramitación con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento. En consecuencia, a la Mesa no le corresponde rechazar a *limine* la solicitud de admisión a trámite de la iniciativa mediante argumentos de índole material. Por otra parte, fundar el rechazo de la reconsideración exclusivamente en que el recurrente ha errado en la identificación de la iniciativa inadmitida es de un rigorismo inadmisibles, como bien indica el Ministerio Fiscal, toda vez que el error se produce en el suplico de la reconsideración, pero no en el apartado primero del escrito, en el que aparece perfectamente identificada la proposición no de ley inadmitida a trámite, y porque la propia Mesa en su contestación identifica correctamente la iniciativa en cuestión, con lo que se está indicando que conoce perfectamente a qué supuesto concernía el escrito de reposición, siendo de aplicación el principio de interpretación más favorable cuando, como es el caso, está en juego el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

En consecuencia, la ausencia de límites materiales para la admisión a trámite de las proposiciones no de ley reguladas en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, obliga a declarar que los acuerdos adoptados por la Mesa inadmitiendo la proposición no de ley 104-2012 lesionan los derechos recogidos en el art. 23 CE.

8. Por lo que se refiere a los acuerdos de la Mesa de la Asamblea de Madrid que inadmitieron la pregunta dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, formulada con el siguiente tenor: «¿Qué acciones va a ejercer el Gobierno, en el marco de sus competencias, para exigir responsabilidades a aquellos gestores de los municipios en los que la Cámara de Cuentas ha detectado graves irregularidades?» (Pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012), hemos de señalar que la Mesa de la Cámara, mediante acuerdo de 22 de octubre de 2012, dispuso la inadmisión de la iniciativa «por exceder su objeto de las competencias del Gobierno de la Comunidad de Madrid» y que, planteada la oportuna reconsideración, la Mesa confirmó su decisión por acuerdo desestimatorio de 19 de noviembre de 2012, que cuenta con un anexo que reproduce el testimonio de la intervención del Presidente de la Mesa, en el que expresa, entre otros extremos, que «la referida competencia de coordinación de las Haciendas territoriales —autonómica y local— corresponde al Estado a través de las Cortes Generales y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas».

Teniendo como marco el art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, anteriormente reproducidos, el Reglamento de la Asamblea de Madrid se limita a recoger, en el art. 191, que: «1. Los Diputados podrán formular preguntas al Consejo de Gobierno. 2. Los Diputados, con el visto bueno del Portavoz del Grupo Parlamentario respectivo, podrán formular preguntas de respuesta oral en Pleno directamente al Presidente del Consejo de Gobierno».

Asimismo, el art. 192 RAM 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 incluíbles en el ámbito de las previsiones del artículo 18 del presente Reglamento, serán calificadas como solicitudes de información al amparo de lo dispuesto en dicho artículo. b) No será admitida a trámite la pregunta que sea de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni las que se refieran expresamente a personas que no tengan una trascendencia pública en el ámbito de la Comunidad de Madrid. c) No será admitida a trámite la pregunta en cuyos antecedentes o formulación se profirieren palabras o vertieren conceptos contrarios a las reglas de la cortesía parlamentaria. d) No será admitida a trámite aquella pregunta que suponga consulta de índole estrictamente jurídica. e) No serán admitidas a trámite las preguntas de respuesta oral que pudieran ser reiterativas de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias. f) En defecto de indicación expresa, se entenderá que quien formula la pregunta solicita respuesta por escrito y, si solicitara respuesta oral y no lo especificara, se entenderá que ésta ha de tener lugar en Comisión. g) Podrán acumularse a efectos de tramitación las preguntas de igual naturaleza relativas al mismo objeto o a objetos conexos entre sí».

De acuerdo con lo expuesto, la decisión de la Mesa no parece apoyarse en ninguno de los límites materiales contemplados por el Reglamento de la Cámara, pues la pregunta inadmitida no resulta ser una consulta jurídica, ni de interés estrictamente personal del Diputado recurrente u «otra persona singularizada», ni contiene expresiones contrarias «a las reglas de la cortesía parlamentaria», ni consta que pudiera ser reiterativa de otra pregunta de respuesta oral sustanciada en el mismo período de sesiones ordinarias, siendo pertinente recordar que este Tribunal ha venido sosteniendo que «si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad» (STC 107/2001, FJ 3 y doctrina allí citada). Por otro lado, los razonamientos del Presidente de la Mesa desestimando la reconsideración no justifican el rechazo *a limine* de la iniciativa, pues incluyendo la pregunta la salvaguarda «en el marco de sus competencias» y aludiéndose en la cuestión a una previa intervención de la Cámara de Cuentas (órgano de la Comunidad Autónoma), no puede descartarse de raíz, como también señala el Ministerio Fiscal, que el Ejecutivo de la Comunidad carezca de competencia, máxime cuando los Municipios integrados en dicho ámbito territorial se nutren, en parte, de fondos de la Comunidad Autónoma.

En consecuencia, los acuerdos que inadmiten a trámite la pregunta formulada 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 Cámara la posibilidad de debatir y pronunciarse sobre la iniciativa propuesta. No puede 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 control e información de 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).

9. Resta por analizar la inadmisión de la interpelación al Gobierno relativa a «política general del Gobierno sobre prevención de la corrupción en la Comunidad de Madrid» (interpelación 20-2012), que fue rechazada por acuerdo de 8 de octubre de 2012 «por no corresponderse con una cuestión de política general», decisión que fue confirmada mediante acuerdo desestimatorio de la reconsideración, de 5 de noviembre de 2012.

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 RAM 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 cuarto 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 RAM), 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. A la vista del tenor literal de la iniciativa inadmitida, el rechazo *a limine* de la misma con la mera afirmación de que «no se trata de una cuestión de política general» impide conocer las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a estimar que las políticas sobre prevención de la corrupción en la Comunidad de Madrid no forman parte de la actuación del Consejo de Gobierno.

En consecuencia, 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, como también señala el Ministerio Fiscal, impide conocer las razones que condujeron a la Mesa de la Cámara a afirmar que la interpelación inadmitida no se corresponde con una cuestión de política general, como exige el art. 200.2 RAM. La ausencia 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 la interpelación parlamentaria (interpelación 20-2012) 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 la iniciativa propuesta.

10. Las anteriores conclusiones conducen necesariamente, como ha quedado expuesto, al otorgamiento del amparo solicitado contra todos los acuerdos impugnados de la Asamblea de Madrid, salvo los relativos a la inadmisión de la proposición no de ley

76-2012, por haber sido planteado el recurso fuera de plazo, si bien es necesario precisar el alcance de nuestro fallo, pues, a diferencia de lo sucedido en otras ocasiones, en que la adopción de las resoluciones impugnadas tuvo lugar en una legislatura ya finalizada, por lo que no cabía adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado (por todas, SSTC 107/2001, FJ 10; 177/2002, FJ 11; 40/2003, FJ 9; 74/2009, FJ 5; y 44/2010, FJ 6), en el presente caso las resoluciones impugnadas han sido adoptadas en una legislatura aún no finalizada, lo que permite un pronunciamiento destinado a conseguir el pleno restablecimiento del derecho fundamental a la participación política (art. 23.2 CE) del Diputado recurrente en amparo, tal como éste interesa.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Inadmitir el amparo respecto de los acuerdos relativos a la proposición no de ley 76-2012, por haber sido planteado el recurso fuera de plazo.

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

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

b) 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 1 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 81-2012, y de 29 de octubre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 8 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la interpelación 20-2012, y de 5 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 22 de octubre de 2012, que dispuso la inadmisión de la pregunta de respuesta oral en Pleno 697-2012, y de 19 de noviembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración; de 12 de noviembre de 2012, que dispuso la inadmisión de la proposición no de ley 104-2012, y de 3 de diciembre de 2012, desestimatorio de la reconsideración.

c) Retrotraer las actuaciones al momento anterior al de dictarse los acuerdos de inadmisión de 1 de octubre de 2012, 8 de octubre de 2012, 22 de octubre de 2012, y 12 de noviembre de 2012, 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.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.