

EL EJERCICIO DE CARGO PÚBLICO REPRESENTATIVO: INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA VS. VETO PRESUPUESTARIO GUBERNAMENTAL. COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 53/2021, DE 15 DE MARZO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 6546-2018. (BOE NÚM. 97, DE 23 DE ABRIL DE 2021)

THE EXERCISE OF REPRESENTATIVE PUBLIC OFFICE: PARLIAMENTARY LEGISLATIVE INITIATIVE VS. GOVERNMENT BUDGET VETO. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 53/2021, OF MARCH 15. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECION NUM. 6546-2018. (BOE NUM. 97, OF APRIL 23, 2021)

Isabel María ABELLÁN MATESANZ
Letrada de las Cortes Generales
<https://orcid.org/0000-0002-6616-1101>

RESUMEN

El Tribunal Constitucional, por la vía del amparo, estimando la pretensión del recurrente, mediante su Sentencia 53/2021, de 15 de marzo, anula un acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de la Región de Murcia –y el subsiguiente dictado en la solicitud de reconsideración– que inadmitía a trámite una proposición de ley, por entender que dichos acuerdos parlamentarios vulneraron el derecho del recurrente al ejercicio del cargo público parlamentario con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), en la medida en que carecían de una motivación formal y material, más allá de expresar la conformidad con el veto presupuestario formulado por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

El recurso de amparo le sirve al Alto Tribunal para exponer; una vez más –y ya son varias en los últimos tiempos–, su doctrina acerca del ius in officium

parlamentario, así como para recordar la no tan frecuente de las facultades de la Mesa, como órgano de gobierno parlamentario, en relación con el veto presupuestario gubernamental.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, recurso de amparo, derecho de representación política, derecho de participación política, ius in officium, cargo público parlamentario, proposición de ley, veto presupuestario, Mesa.

Artículos clave: art. 23.1 y 2 CE y art. 120 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia.

Resoluciones relacionadas: STC 5/1983, de 4 de febrero; STC 32/1985, de 6 de marzo; STC 202/2014, de 15 de diciembre; STC 1/2015, de 19 de enero, y STC 17/2019, de 11 de febrero.

ABSTRACT

The Constitutional Court, by an individual appeal for protection, upholding the claim of the appellant, by means of judgment 53/2021, of March 15, annuls an agreement of the Bureau of the Regional Assembly of Murcia –and the subsequent one, dictated in the request for reconsideration– that rejected for processing a non-governmental bill, since it is understood that said parliamentary agreements violated the appellant's right to exercise public parliamentary office with the requirements established by law (art. 23.2 CE), in connection with the right of citizens to participate in public affairs through their representatives (art. 23.1 CE), insofar as they lack formal and material motivation, beyond expressing agreement with the budgetary veto formulated by the Governing Council of the Region of Murcia.

The appeal for amparo serves the High Court to expose, once again – and there have been several in recent times – its doctrine about the parliamentary ius in officium as well as to remind the not so frequent of the powers of the Bureau as a parliamentary governing body regarding to the governmental budgetary veto.

Keywords: Constitutional Court, appeal for legal protection, right to political representation, right to political participation, ius in officium, public parliamentary office, non-governmental bill, budgetary veto, Bureau.

Key articles: art. 23.1 and 2 of the Spanish Constitution and art. 120 of the Regional Assembly of Murcia Standing Orders.

Related decisions: STC 5/1983, of February 4, STC 32/1985, of Mars 6, STC 202/2014, of December 15, STC 1/2015, of January 19, and 17/2019, of February 11.

I. ANTECEDENTES

En la sentencia que se analiza, el Tribunal Constitucional estima un recurso de amparo parlamentario, presentado por el portavoz del Grupo Parlamentario Podemos en la Asamblea Regional de Murcia, y anula dos acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea, de 6 de septiembre y de 28 de mayo de 2018, que inadmitieron a trámite la proposición de ley «de modificación de la Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», presentada por el referido grupo parlamentario. Acogiendo las tesis del recurrente, el Tribunal Constitucional considera que el órgano de gobierno parlamentario había vulnerado los derechos de representación y de participación política, reconocidos en el artículo 23.1 y 2 de la Constitución española (CE), por cuanto la motivación que en dichos acuerdos se esgrimía –la conformidad con el veto presupuestario expresado por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, al amparo de la facultad reconocida en el artículo 120 del Reglamento de la Asamblea– era insuficiente, formal y materialmente.

Varias cuestiones clave en el ámbito parlamentario analiza el Alto Tribunal en el recurso de amparo que concluye con la Sentencia 53/2021, de 15 de marzo, que se comenta: el contenido del *ius in officium* parlamentario, las facultades de la Mesa como órgano de gobierno parlamentario y el veto presupuestario. A todas ellas nos referiremos por separado en las líneas que siguen.

II. COMENTARIO

a) El *ius in officium* parlamentario

A propósito de este derecho, consagrado en el artículo 23.2 CE, existe una larga, constante y consolidada doctrina constitucional, que se inició con las ya lejanas sentencias 5/1983, de 4 de febrero, y 32/1985, de 6 de marzo, y que, a golpe de caso, se ha ido perfilando en el transcurrir de los años, si bien manteniendo en lo esencial las líneas definitorias que, sobre el contenido y límites del derecho de representación política, se fijaron en las señaladas sentencias.

El Tribunal Constitucional, en esta que se analiza, después de hacer una breve mención a la peculiar posición de los amparos parlamentarios, por la trascendencia general que tienen, desde el momento en que afectan al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, y por cuanto se promueven sin haber contado con una vía judicial previa, pasa a detallar las características que integran el derecho de representación política o derecho de los parlamentarios a ejercer su cargo; son, según las ha ido determinando la jurisprudencia constitucional, básicamente, las tres siguientes:

- El derecho reconocido en el artículo 23.2 CE garantiza tanto el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, como también que quienes hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga. Esta garantía tiene especial relevancia cuando –como es el caso– el solicitante de amparo es un representante parlamentario en defensa del ejercicio de sus funciones.
- Existe una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios a desempeñar su cargo representativo (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), puesto que son primordialmente los representantes políticos quienes dan efectividad al derecho de aquellos –y lo actualizan–, de modo que ambos derechos, el del ejercicio del cargo público representativo y el de participación en asuntos públicos de los ciudadanos, deben ser tenidos en cuenta a la hora de enjuiciar la vulneración de derechos fundamentales.
- No cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* –se trata de un derecho de configuración legal y son los reglamentos parlamentarios los que fijan y ordenan los derechos y atribuciones de los parlamentarios que integran el *status* propio de su cargo– resulta lesivo del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, puesto que, a tales efectos, solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

A partir de la exposición de estas tres características esenciales, pasa el Tribunal Constitucional a examinar en qué medida, en el caso que se somete a su consideración, la actuación de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, denegando la admisión a trámite de la referida iniciativa legislativa, incurre en una lesión del artículo 23.2 CE así concebido, por cuanto impide a un grupo parlamentario –Podemos en la Asamblea Regional– el ejercicio de su función de representación política; concluyendo –según el razonamiento que más adelante detallaremos– que existe, en efecto, una vulneración del derecho de los demandantes, al impedir el órgano parlamentario la tramitación de una proposición de ley promovida por un determinado grupo parlamentario, cuando, según el propio Tribunal Constitucional ha señalado en numerosas ocasiones, las proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios son la forma más expresiva y señalada de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras, y esta, la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular. De este modo, cuando el órgano de gobierno de la Cámara niega a un grupo parlamentario esta posibilidad, está afectando a su derecho, salvo que su actuación de control se encuentre debidamente justificada. De modo que la justificación o motivación de la actuación de la Mesa se convierte así en capital para determinar si existe o no vulneración del derecho amparado por el artículo 23.2 CE.

Lo que, de seguido, lleva al Alto Tribunal a examinar cuáles son las facultades que, respecto del ejercicio de las funciones de los parlamentarios, corresponden a la Mesa de la Asamblea Regional, en cuanto que órgano de gobierno de la Asamblea Regional, y cuáles sus motivaciones para limitar tan importante facultad parlamentaria.

b) Las facultades de la Mesa como órgano de gobierno parlamentario

Antes de examinar este segundo aspecto que merece su atención, el Tribunal Constitucional reconoce su autolimitación, en virtud del principio de la autonomía de las Cámaras, constitucionalmente reconocida; quiere ello decir que la fiscalización que a esa Alta Institución corresponde no puede ir más allá de la mera comprobación de que los acuerdos de la Asamblea Regional que motivan el recurso son arbitrarios o manifiestamente irrazonables, sin pretender, en modo alguno, reemplazar con su actuación jurisdiccional la voluntad del

órgano de gobierno parlamentario ni las funciones de calificación que, en exclusiva, le competen.

Partiendo de esta base de reconocimiento por el Alto Tribunal del margen de actuación de la Mesa, respecto del cual el órgano revisor solo puede ejercer un control negativo, la cuestión por dilucidar se ciñe al examen de las razones que la Mesa de la Asamblea esgrime para denegar la tramitación de la proposición de ley en cuestión y a valorar si tales razones son suficientes y razonables para limitar un derecho fundamental tan consustancial a la función parlamentaria como es el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE.

En este sentido, la actuación de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia fue conforme a lo que establecía el artículo 120 del Reglamento de la Asamblea Regional: solicitó la conformidad del Consejo de Gobierno para la admisión a trámite de una proposición de ley que estimó que tendría repercusiones presupuestarias, en cuanto que su aplicación podría implicar un incremento de créditos y, manifestada la oposición del Consejo de Gobierno, se atuvo, en su acuerdo de inadmisión, a las razones que el Ejecutivo esgrimíó para ejercer su veto.

c) El veto presupuestario gubernamental

También en relación con la facultad de los Gobiernos de ejercer el veto presupuestario –y en cuanto a las potestades de control de las Mesas de los Parlamentos en relación con ello– existe, desde antiguo, una consolidada doctrina, aplicable tanto al Congreso de los Diputados respecto del veto del Gobierno de la nación como a las Asambleas autonómicas respecto de los vetos de los Consejos de Gobierno respectivos.

Esta jurisprudencia, que también repasa el Tribunal Constitucional en la sentencia de amparo que se analiza, se resume en los siguientes puntos:

- Respecto del alcance temporal del veto presupuestario, este ha de referirse al presupuesto en vigor, en coherencia con el principio de anualidad presupuestaria, sin poder ejercerse con relación a ejercicios futuros respecto de los cuales el presupuesto no ha sido aprobado.

- En cuanto a la motivación de la resolución del Gobierno al hacer uso de su facultad de veto, debe expresar la incidencia directa e inmediata de la iniciativa de que se trate en el presupuesto, precisando las concretas partidas que se verían afectadas, y sin perder de vista el efecto restrictivo que el veto gubernamental tiene sobre la propia función del Legislativo.
- En relación con las facultades de control de la Mesa sobre la facultad de veto del Gobierno, son de carácter reglado, no pueden responder a criterios de oportunidad política y tienen una doble vertiente: formal y material. El control formal, el más sencillo, se agota en la verificación de que el Gobierno ha dado respuesta, expresa y motivada, en plazo, y de que concurre el presupuesto habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) para la manifestación de su disconformidad. El control material implica, en cambio, la comprobación de la suficiencia de la justificación del Gobierno en relación con la disconformidad a la tramitación de una iniciativa por la afectación directa de los gastos o los ingresos. En el caso de que la negativa del Gobierno resulte manifiestamente infundada, la Mesa podrá hacer esta constatación, si bien, no sustituir al Ejecutivo en el enjuiciamiento que le corresponde. Y, en el caso de que la Mesa se muestre de acuerdo con el veto presidencial, y, en consecuencia, decida inadmitir una proposición de ley por este motivo, su respuesta habrá de ser, asimismo, formal y materialmente motivada, como corresponde al control ejercido, pero nunca –la misma prevención que existe para el Gobierno– enmascarar un juicio sobre la oportunidad política de la iniciativa, porque ello supondría una lesión del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con ello, del derecho de participación ciudadana.

A partir de estos parámetros generales sobre el veto presupuestario del Ejecutivo, el Tribunal Constitucional enjuicia la actuación de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, a los efectos de discernir –y la respuesta, adelantamos, es afirmativa– si sus acuerdos de inadmisión de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Podemos vulneraron los derechos reconocidos en el artículo 23 CE, tal y como alega la demanda de amparo.

d) La interpretación constitucional

Aun cuando el fallo de la sentencia es, como se acaba de anticipar, estimatorio y, por tanto, reprueba la actuación de la Asamblea Regional y anula sus acuerdos de inadmisión de 6 de septiembre y de 28 de mayo de 2018, es interesante hacer notar, antes de entrar a comentar la lesión de los derechos de representación y participación política, que, en contra de lo que el recurrente sostuvo en su demanda de amparo, el Tribunal Constitucional confirma la corrección de la actuación de la Asamblea Regional de Murcia en varios puntos:

- Primeramente, al recabar la conformidad del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia para la admisión a trámite de la iniciativa legislativa presentada, puesto que ello venía exigido por el artículo 120 del Reglamento de la Asamblea, vigente en la fecha de los hechos que se enjuiciaban. Este requerimiento al Gobierno autonómico, en cumplimiento de un precepto reglamentario –actuación, por otra parte, debida para la Mesa y que no puede, por tanto, tildarse de inmotivada e irrazonable–, no resulta, en modo alguno, lesivo para el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE.
- Tampoco resulta vulnerado tal derecho por el mero hecho de no habersele notificado al demandante el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de recabar el criterio del Ejecutivo autonómico, puesto que, al margen de que dicha notificación fuera o no exigible, lo cierto es que en la Mesa de la Asamblea tenía representación el grupo parlamentario demandante, con lo que no puede negarse que tuviera un cabal conocimiento del procedimiento que se seguía, respecto del cual no objetó nada en aquel momento.

Si estuvo, pues, acertada la Mesa de la Asamblea en estas sus primeras actuaciones, no lo estuvo, en cambio, en las subsiguientes que de estas derivaron, y de ahí que sus acuerdos, denegando la admisión a trámite de la proposición de ley que presentó el Grupo Parlamentario Podemos, sean finalmente anulados por el Tribunal Constitucional, concediendo el amparo a los demandantes, sobre la base de las siguientes razones:

- La Mesa de la Asamblea Regional, sin ulterior motivación, se limitó a aceptar la esgrimida por el Consejo de Gobierno de la

Región de Murcia, detallada en un informe negativo emitido por la Consejería de Salud, que fue, asimismo, trasladado a la Asamblea, acompañando su manifestación de disconformidad; una manifestación de disconformidad que la Mesa de dicho órgano consideró «una explicación razonada».

- Sin embargo, las razones esgrimidas en dicho informe contravenían en varios puntos la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional respecto de los vetos presupuestarios gubernamentales y, al hacerlas suyas, asimismo, la Mesa de la Asamblea la contravino en lo siguiente:
 - por un lado, la facultad de veto, ampliamente interpretada desde el Ejecutivo autonómico, lejos de ceñirse al ámbito del presupuesto en curso, se extendió a supuestos que iban más allá del marco temporal anual, cuando la propia proposición de ley difería, en su disposición final, la puesta en marcha de las medidas que implicasen realización de gastos no presupuestados al ejercicio siguiente;
 - por otro lado, no se justificó de forma suficiente el impacto directo –el aumento del gasto– de las medidas previstas en la proposición de ley en cuestión sobre las distintas partidas presupuestarias del presupuesto vigente, que no se concretaron ni detallaron;
 - en fin, la motivación respecto de la concurrencia del presupuesto material habilitante de la facultad de veto –el incremento de crédito no presupuestado– era abstracta y formalista («insuficiencia presupuestaria en este ejercicio para implementar las disposiciones de la proposición de ley si fuera aprobada»), lo que no se corresponde con el control formal y material que la Mesa, en su función de calificación y admisión a trámite, está obligada a realizar sobre el ejercicio de la referida facultad de veto del Ejecutivo.

Por todo ello –concluye el Alto Tribunal– los acuerdos de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 6 de septiembre y de 28 de mayo de 2018, que denegaron la admisión a trámite de la proposición de ley «de modificación de la Ley 3/2009, de 11 de mayo, de los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario de la

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia», ocasionaron una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* parlamentario, cual es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios puedan ser sometidas a su toma en consideración en el Pleno de la Cámara. Y, en consecuencia, causaron una vulneración del derecho de participación política de los parlamentarios, garantizado por el artículo 23.2 CE.

III. CONCLUSIONES

La Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2021, de 15 de marzo, como tantas otras previas, se enmarca en el contexto de la jurisprudencia constitucional acerca del *status* de cargo público representativo constitucionalmente relevante. Durante más de dos décadas, a través del cauce procesal abierto por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), esta Alta Institución ha venido enjuiciando el correcto funcionamiento interno de los órganos legislativos y velando para que no se coarten los derechos inherentes al cargo parlamentario, esto es, los derechos de representación política y de participación de los ciudadanos, a su través, en los asuntos públicos, como manifestación primigenia de la soberanía popular.

Tal labor de «fiscalización» de la vida interna de las Asambleas parlamentarias por el Alto Tribunal, en defensa de los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23.1 y 2 CE y en garantía del funcionamiento parlamentario plenamente democrático, ha ido permitiendo la creación de un *corpus* jurisprudencial que complementa el escueto tenor literal del citado precepto constitucional.

En este sentido, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado –y con sus pronunciamientos ha ido detallando– sobre muchas de las facultades inherentes al cargo parlamentario; entre otras, las de intervención en los debates, de presentación de enmiendas, de constitución de grupos parlamentarios, de ejercicio de control al Gobierno o de participación en el proceso legislativo, a través del ejercicio de la iniciativa legislativa, como es el caso que se aborda en la sentencia que es objeto del presente comentario.

Esta labor de salvaguarda del *status* parlamentario ha sido especialmente intensa en relación con los derechos de las minorías políticas, que han convertido la vía de amparo del artículo 42 LOTC en su cauce natural de defensa.

Por último, para terminar, conviene hacer un sucinto comentario sobre la efectividad de la Sentencia 53/2021, de 15 de marzo.

Uno de los problemas tradicionales en los procesos de defensa de los derechos que derivan del artículo 23.2 CE ha sido, precisamente, el de la eficacia de la sentencia que pone fin a la causa, dado el tiempo que media desde que se interpone el recurso hasta el momento en que se dicta el fallo concediendo el amparo. Es muy frecuente que, en este lapso temporal, el procedimiento parlamentario en cuestión haya concluido o que la legislatura haya llegado a su fin, lo que hace que los efectos de la sentencia de amparo sean meramente declarativos; esto es, que se reconozca que existió una lesión del derecho, pero sin que se asocien más consecuencias a la sentencia estimatoria ni se pueda llegar a producir una auténtica y completa reparación de tal lesión.

El caso que se analiza no iba a ser la excepción a esta regla general: la estimación del amparo en una fecha en que la legislatura del Parlamento autonómico ya estaba concluida obliga al Tribunal Constitucional a reconocer que «no cabe adoptar en el fallo de nuestra sentencia una medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de suerte que la pretensión del recurrente ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho garantizado en el art. 23.2 CE, en relación con el derecho reconocido por el art. 23.1 CE, y la declaración de nulidad de los acuerdos parlamentarios que impidieron su ejercicio».