

Sección del Tribunal Constitucional**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

2327 *Sala Primera. Sentencia 10/2016, de 1 de febrero de 2016. Recurso de amparo 2870-2013. Promovido por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) en la Asamblea de Extremadura y por su portavoz, don Valentín García Gómez, respecto de los acuerdos de la Mesa de la Cámara que inadmitieron a trámite una propuesta de Ley de defensa de la sanidad pública. Vulneración del derecho al ejercicio de los cargos públicos en condiciones de igualdad: inadmisión de una iniciativa legislativa incurso en extralimitación en el ejercicio de las funciones de calificación y admisión de escritos atribuidas por el Reglamento parlamentario a la Mesa de la Asamblea de Extremadura (STC 95/1994).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, 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. 2870-2013, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) en la Asamblea de Extremadura y por su Portavoz, don Valentín García Gómez, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 5 de marzo de 2013 (MA126/AI/13-VIII), por el que se desestima el recurso de reconsideración frente al acuerdo de la Mesa de 27 de febrero de ese mismo año (MA124/AI/13-VIII), que inadmitió a trámite la propuesta de Ley (PRL-11) «de defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura». Han comparecido la Asamblea de Extremadura, a través de sus representantes y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Santiago Martínez-Vares García, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el día 14 de mayo de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, en nombre y representación del Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) en la Asamblea de Extremadura y de su portavoz, don Valentín García Gómez, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos parlamentarios a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos que dan lugar a la presente demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 8 de febrero de 2013, el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) de la Asamblea de Extremadura presentó en el registro de dicha Cámara «Propuesta de Ley de Defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura», al amparo de lo dispuesto en el art. 161 y concordantes

del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y cumpliendo los requisitos formales que en ellos se exigen.

El mencionado texto articulado se componía de un artículo único, por el cual se venía a introducir una nueva disposición adicional séptima en la Ley 10/2001, de 28 de junio, de salud de Extremadura. En esencia, dicho artículo suponía la exigencia de un plan estratégico previo a la utilización por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura de cualquier forma de gestión prevista en el art. 1.2 de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema nacional de salud. El plan debía ser elaborado por la Administración y aprobado por Ley de la Asamblea de Extremadura por mayoría absoluta, previo informe del Consejo Extremeño de Salud y tras ser sometido a información pública por un plazo mínimo de tres meses. Toda forma contractual suscrita en los términos establecidos en el citado art. 1.2 de la Ley 15/1997 que no estuviera expresamente prevista en su plan estratégico aprobado por Ley de la Asamblea de Extremadura sería nula y no desplegaría efecto alguno.

b) La Mesa de la Cámara autonómica, en sesión de 13 de febrero de 2013, en el trámite previsto en el art. 162 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de calificación y admisión a trámite de la iniciativa, acordó –con el voto en contra del Vicepresidente Segundo y de la Secretaria Segunda– posponer la admisión a trámite de la propuesta «hasta tanto se cuente con un Informe Jurídico sobre la adecuación de su contenido a la Constitución».

En reunión de la Mesa de la Asamblea de 25 de febrero de 2013, se acordó –«a la vista del Informe elevado por el Letrado Mayor»– posponer nuevamente el trámite de calificación y admisión a trámite a efectos de dar traslado de la misma a la Junta de portavoces, para audiencia, de conformidad con lo previsto en el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, con carácter previo a la adopción del acuerdo definitivo sobre la cuestión. Una vez oída la Junta de Portavoces, el día 27 de febrero de 2013, se acordó no admitir a trámite la propuesta de Ley formulada por el Grupo Parlamentario Socialista. Dado que, a esa fecha, este grupo parlamentario no había recibido el informe del Letrado Mayor, su portavoz interesó de su redactor que en el acta de la sesión de la Junta de Portavoces celebrada el 27 de febrero de 2013 se transcribiera íntegramente el informe jurídico leído por el Letrado Mayor en el transcurso de aquella, solicitando que se les hiciera llegar copia literal del mismo. En dicho informe, el Letrado pone de manifiesto la libertad con la que cuenta la Mesa de la Cámara para comprobar que las iniciativas legislativas se ajustan a los requisitos formales exigidos reglamentariamente, así como para inadmitirlas cuando tengan un contenido manifiestamente contrario a Derecho. A este último respecto, analiza el Letrado Mayor el contenido de la propuesta de Ley, llegando a la conclusión de que podía incardinarse en el supuesto establecido en el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que exigía la solicitud del informe jurídico a los servicios de la Cámara cuando se susciten «dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, por otorgar al poder legislativo competencias que en la ley básica estatal se otorgan al poder ejecutivo».

c) El 1 de marzo de 2013, en tiempo y forma previstos en el art. 49.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista presentó recurso de reconsideración, invocando expresamente la vulneración del derecho fundamental contenido en el art. 23 CE, así como las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de planificación y promoción de la salud y de desarrollo normativo y ejecución en materia de sanidad y salud pública, al amparo de los arts. 9.1.24 y 10.1.9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Tras la preceptiva audiencia de la Junta de Portavoces y, «a la vista del Dictamen evacuado por los servicios jurídicos», se desestimó el recurso de reconsideración, poniendo de manifiesto que el empate que se había producido en el seno de la Mesa se dirimió mediante el voto de calidad del Presidente de la Cámara, en aplicación de lo previsto en el art. 44 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. El acuerdo se publica en el «Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura» el 7 de marzo de 2013,

alcanzando el carácter de firme, ya que contra el mismo no cabe recurso alguno en la vía parlamentaria o en la jurisdiccional ordinaria.

3. El día 14 de mayo de 2013 se presentó, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Extremadura y de su portavoz, recurso ante este Tribunal, impugnándose el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 5 de marzo de 2013, por el que se desestima el recurso de reconsideración frente al acuerdo de la Mesa de 27 de febrero de ese mismo año, por el que se inadmitió a trámite la propuesta de Ley formulada por aquel grupo parlamentario.

Se alega en el mismo la vulneración del derecho de los cargos públicos libremente elegidos a ser mantenidos en su cargo y a desempeñarlo de conformidad con lo que la Ley disponga, así como el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23 CE).

a) Para fundamentar su alegación, la parte recurrente se refiere, en primer lugar, a la doctrina constitucional en la materia (entre otras, SSTC 124/1995, 38/1999 y 88/2012), extrayendo de ella la necesidad de que los representantes políticos puedan desempeñar sus funciones de conformidad con la ley sin más límites ni trabas que los que esta establece. A ello se añade que la interpretación de los requisitos exigidos para la realización de tal actividad no puede ser restrictiva, sino siempre la más favorable a su ejercicio, pues de lo contrario podría quedar vacío de contenido el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes políticos. Concretamente, en lo que se refiere a la proposición de iniciativas legislativas, se admite que la Mesa, en el ejercicio de sus funciones de calificación de los escritos presentados por los distintos grupos parlamentarios o los diputados, goza de una función de verificación «liminar» de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida, que va más allá de la calificación formal de la propuesta. Pero, al mismo tiempo, se considera que ese análisis liminar no puede en modo alguno servir de base y justificación a la vulneración de derechos fundamentales ni hacerse extensible a un juicio de inconstitucionalidad que vaya más allá de la apreciación de una grosera confrontación con las normas que se incluyen en el bloque de constitucionalidad y en la propia Constitución. De otro modo –se afirma–, la labor de calificación de la Mesa se convertiría en un juicio sobre la constitucionalidad de toda propuesta presentada, sustrayendo ese enjuiciamiento, en primer término al debate parlamentario y, finalmente, a la competencia del Tribunal Constitucional.

b) De acuerdo con la jurisprudencia reseñada, se denuncia un exceso por parte de la Mesa de la Cámara en el ejercicio de sus funciones. El Reglamento de la Cámara atribuye a la Mesa en su artículo 49.1 la función de «verificar que las iniciativas se corresponden con las previstas expresamente en el Reglamento y que cumplen los requisitos formales y de legitimación exigidos» y ello sin perjuicio, como señala el artículo 49.3 c), de que «antes de decidir sobre la calificación y posterior admisión a trámite, oír a la Junta de Portavoces... c) cuando se susciten dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia». Pero dichas competencias generales han de interpretarse a la luz de lo dispuesto en el art. 162 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, que dispone simplemente que, una vez recibida la propuesta de Ley, cumplidos los requisitos formales y de legitimación –como fue el caso– previstos en el art. 161 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, la Mesa la calificará y admitirá a trámite para, acto seguido, ordenar su remisión a la Junta de Extremadura para que por esta se manifieste su conformidad o no a la tramitación, si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios y su publicación en el «Boletín Oficial de la Cámara» y en la página web del Parlamento a efectos informativos. En definitiva, se considera que la Mesa, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 161 y 162 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, sólo tiene competencia, en relación con las propuestas de ley, para comprobar la concurrencia de los requisitos formales y subjetivos y no para examinar el fondo de las mismas, como ocurrió en este caso. Únicamente si se tratara de un despropósito jurídico (como sería, por ejemplo, proponer una ley autonómica de secesión de un territorio, una regulación autonómica de las fuerzas armadas o de

atribución de funciones jurisdiccionales al Letrado Mayor de la Asamblea) podría admitirse un rechazo de la propuesta por parte de la Mesa basándose en cuestiones materiales. En el presente supuesto, en cambio, la inadmisión se basó supuestamente en un informe del Letrado Mayor que lo que expone son, simplemente, dudas acerca de la constitucionalidad de la propuesta, sin alcanzar siquiera un pronunciamiento rotundo, expreso y sin vacilaciones en orden a su inadecuación a la Constitución.

c) Entienden también los recurrentes que los acuerdos impugnados no cumplirían con el deber de motivación que, conforme a la doctrina constitucional (se cita la STC 44/2010), habría resultado exigible a la Mesa. Estos, al parecer, se fundamentaron en el informe del Letrado Mayor de 25 de febrero de 2013 (aunque no fue notificado al grupo parlamentario recurrente –y a requerimiento expreso de este– hasta el día 28 de febrero, un día después de la publicación del primer acuerdo adoptado por la Mesa). Pero, la única referencia que en el acuerdo de inadmisión, de fecha 27 de febrero de 2013, se realiza al citado informe se halla en los antecedentes, para justificar el trámite de audiencia a la Junta de portavoces, pero sin que se incorporase su contenido siquiera por remisión para motivar el acuerdo de inadmisión. Por su parte, el acuerdo desestimatorio del recurso de reconsideración se limita a utilizar la expresión «a la vista del Dictamen evacuado por los servicios jurídicos...», sin entrar a valorar las alegaciones de los recurrentes respecto al informe del Letrado Mayor formuladas en el escrito de reconsideración. En cualquier caso, entiende el grupo parlamentario recurrente que la decisión mayoritaria de la Mesa se tomó, en realidad, sin tener en cuenta el citado informe, pues las «dudas» sobre la constitucionalidad material de la propuesta fueron expresadas por el Presidente desde el primer momento, en el que se tomó la decisión de posponer su tramitación, aunque no se concretó en qué consistían dichas dudas.

d) Llamam la atención los recurrentes sobre el hecho de que, en situaciones precedentes cercanas en el tiempo, se presentaron por el Gobierno regional proyectos de ley en los que se aportaba informe del Consejo Consultivo de Extremadura desfavorable a su aprobación, en los que se ponían de manifiesto tachas de inconstitucionalidad bien fundadas. Sin embargo, en estos supuestos, la Mesa no apreció impedimento alguno, al amparo de lo dispuesto en el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, en orden a admitir a trámite el proyecto en cuestión. Y ello, sin necesidad de solicitar ningún informe al Letrado Mayor o de suspender la tramitación del proyecto.

Con todo ello, se quiere poner de manifiesto que el informe del Letrado Mayor no fue la causa de la decisión de la Mesa, sino, más bien, sirvió de excusa o revestimiento de una decisión política preconcebida, alejada de las funciones estrictamente técnicas de dicho órgano parlamentario. Si no es la causa, mucho menos puede servirle de fundamento, por lo que los acuerdos adoptados se reputan inmotivados, vulnerando el art. 23.2, en relación con el art. 23.1 CE.

e) La representación procesal del grupo recurrente, entra, seguidamente, a analizar el contenido de la propuesta de Ley rechazada. Al respecto, se pone de manifiesto que la propuesta de Ley se circunscribe al ámbito de lo dispuesto en el apartado segundo del artículo único de la Ley estatal 15/1997, que se refiere a la gestión indirecta privada (y no al apartado primero, como se señala en el informe del Letrado Mayor, que se refiere a la gestión pública de la atención sanitaria y respecto de la cual, la ley se remite al Gobierno y a los ejecutivos de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para que determinen sus condiciones). Según este apartado segundo, la prestación y gestión de los servicios sanitarios y socio-sanitarios podrá llevarse a cabo, además de con medios propios, mediante acuerdos, convenios o contratos con personas o entidades públicas o privadas, en los términos previstos en la Ley general de sanidad. A diferencia de lo que ocurre en el apartado primero, que se remite a la competencia del Gobierno de la Nación y de los ejecutivos autonómicos, del apartado segundo no se desprende limitación alguna en este sentido, salvo la remisión a la Ley general de sanidad. En el caso de Extremadura, la Ley de salud de Extremadura puede fijar otros límites.

Se cuestiona, asimismo, el carácter de normativa básica de la Ley 15/1997, pues no cumple con los requisitos formales que el Tribunal Constitucional ha impuesto a ese tipo

de normas, que determinan la exigencia de que declaren expresamente el alcance de lo básico o que, en su defecto, estén dotadas de una estructura que permita inferir esa naturaleza.

También sorprende a los recurrentes que si la causa de la inadmisión de la propuesta fue una «duda competencial», no se haga ninguna mención a algún precepto estatutario o del bloque de la constitucionalidad. Además, no puede olvidarse —señalan— que la propuesta tenía por objeto la modificación de una ley preexistente, aprobada por la misma Asamblea cuya Mesa se niega a tramitar una modificación menor.

Todo ello abonaría la tesis de que la decisión de la Mesa fue arbitraria, ilegítima e inadecuada, cercenando el derecho del grupo parlamentario y el Diputado recurrentes al desempeño de sus cargos públicos en condiciones de igualdad y de acuerdo con lo establecido en las leyes y, en íntima conexión, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

4. Por providencia de 21 de septiembre de 2015, la Sala Primera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda, apreciando que concurre en la misma una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC), al trascender del caso concreto por sus posibles consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. En aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se ordenó dirigir atenta comunicación al Presidente de la Asamblea de Extremadura a fin de que, en un plazo no superior a diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente administrativo relativo a los acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea núms. MA124/A1/13-VIII y MA126/A1/13-VIII, acompañándose a la mencionada comunicación copia de la demanda para conocimiento de la Mesa de la Asamblea de Extremadura, a efectos de su personación en el presente proceso constitucional.

5. Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de tres de noviembre de 2015, se tuvo por personada y parte en la representación que ostenta a la Letrada Mayor de dicha Asamblea; y, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas para que pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

6. La Letrada de la Asamblea de Extremadura, mediante escrito registrado el 4 de diciembre de 2015, presentó las alegaciones formuladas por dicha Asamblea solicitando la desestimación de la demanda de amparo. Tras exponer los antecedentes que dieron lugar al recurso por parte del Grupo Parlamentario Socialista, se afirma que la Mesa de la Asamblea regional «actuó en uso de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuía, dándose por reproducidos en este trámite los argumentos que en su día sirvieron al referido órgano para adoptar los acuerdos ahora recurridos en amparo, con base en los informes jurídicos que obran en el expediente remitido a la Sala del Tribunal Constitucional».

7. El Ministerio Fiscal cumplimentó el trámite con fecha 11 de diciembre de 2015, solicitando que se dicte sentencia en la que se otorgue el amparo. Comienza los fundamentos jurídicos de su escrito descartando que pueda existir problema alguno de legitimación por parte de los recurrentes, al ser estos tanto el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Extremadura, como este mismo. A continuación, pasa a resumir la doctrina constitucional en materia de facultades de control de la Mesa en relación con las distintas iniciativas parlamentarias que se presenten y, en particular, en el específico caso de las proposiciones de Ley, tras de lo cual, analiza si el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 27 de febrero de 2013 —por el que se resolvió inadmitir a trámite la «Propuesta de Ley de defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura» formulada por el Grupo Parlamentario Socialista— cumplió con el deber de motivación que, conforme a la doctrina constitucional (se cita, en concreto, la STC 44/2010), habría resultado exigible a la Mesa. En este sentido, señala el Fiscal que dicho acuerdo se basó, en último

extremo, en las argumentaciones contenidas en el informe del Letrado Mayor de fecha 25 de febrero de 2013. Y dicho informe, en rigor, únicamente vino a sostener que la propuesta de Ley que se estaba considerando podía estar incardinada dentro del supuesto establecido en el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura –que se suscitaban dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia–, lo que obligaba a la Mesa, antes de decidir sobre la calificación y posterior admisión a trámite, a oír a la Junta de Portavoces. Dicho dictamen, sin embargo, no resolvió categóricamente las dudas de constitucionalidad que, de acuerdo con el mismo, concurrían en la propuesta de Ley, ni dictaminó nada acerca de la conveniencia de inadmitirla debido a su posible inconstitucionalidad.

De este modo, para el Fiscal, el informe del Letrado Mayor de fecha 25 de febrero de 2013 ni daba ni podía dar cobertura suficiente a la decisión de inadmisión de la Mesa de la Asamblea. Además, pone de relieve que la Mesa de la Asamblea tampoco dio una motivación propia y distinta a su acuerdo A124/AI/13-VIII. Por ello, entiende que la inadmisión de esa iniciativa parlamentaria careció pura y simplemente de cualquier motivación. De esta manera, la Mesa habría infringido la doctrina constitucional en la materia, vulnerando el derecho de los recurrentes a ejercer su cargo representativo en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) y, consecuentemente, el derecho de los ciudadanos a verse representados y a participar a través de sus representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE).

Señala, asimismo, el Ministerio público que no corresponde a este Tribunal pronunciarse en relación con la supuesta inconstitucionalidad de la proposición de Ley presentada, pues lo contrario supondría convertir al recurso de amparo en una especie de recurso previo de inconstitucionalidad, así como suplantar al Pleno de la Cámara extremeña, que podría rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo.

En definitiva, afirma el Fiscal –siguiendo lo dispuesto en la STC 124/1995– que habiéndose constatado que la Mesa de la Cámara inadmitió la referida proposición de Ley, cuando la misma cumplía con todas las formalidades reglamentariamente establecidas, mediante un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de sus contenidos, la presente demanda de amparo debe ser estimada. Porque, con tal proceder, la Mesa se extralimitó en sus funciones reglamentarias de calificación y admisión a trámite de documentos parlamentarios que, cuando de proposiciones de Ley de origen parlamentario se trata, se circunscriben exclusivamente a un control de constatación formal y no del contenido de aquellas, vulnerando, así, los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23 CE.

Finalmente, en cuanto al alcance del fallo estimatorio, recuerda que ha de tenerse en cuenta que la adopción de los acuerdos impugnados ha tenido lugar en una legislatura ya finalizada, por lo que no es posible adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una legislatura fenecida, motivo por el cual –considera el Fiscal– se ha de optar por satisfacer, en la medida de lo posible, la pretensión de los demandantes de amparo mediante la declaración de la lesión del derecho de los recurrentes conforme a lo establecido en el art. 23.2 CE y la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio.

8. Por providencia de 28 de enero de 2016 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 1 de febrero del mismo año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes de esta Sentencia, el recurso de amparo se dirige contra el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 5 de marzo de 2013, por el que se desestima el recurso de reconsideración frente al acuerdo de la Mesa de 27 de febrero de ese mismo año, que inadmitió a trámite la «Propuesta de Ley de defensa de la Sanidad Pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de Salud de Extremadura», presentada por el Grupo Parlamentario

Socialista (PSOE-Regionalistas), hoy recurrente en amparo. Con dicha propuesta, se venía a introducir una nueva disposición adicional séptima en la Ley 10/2001, de 28 de junio, de salud de Extremadura, que venía a suponer la exigencia de un plan estratégico previo a la utilización por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura de cualquier forma de gestión prevista en el art. 1.2 de la Ley 15/1997, de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema nacional de salud (es decir, de las formas de gestión indirecta privada de la atención sanitaria, que son a las que se refiere dicho artículo). El plan debía ser elaborado por la Administración y aprobado por Ley de la Asamblea de Extremadura por mayoría absoluta, previo informe del Consejo Extremeño de Salud y tras ser sometido a información pública por un plazo mínimo de tres meses. Toda forma contractual suscrita en los términos establecidos en el citado art. 1.2 de la Ley 15/1997 que no estuviera expresamente prevista en su plan estratégico aprobado por Ley de la Asamblea de Extremadura sería nula y no desplegaría efecto alguno.

Los demandantes de amparo denuncian que los acuerdos impugnados vulneran su 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, de acuerdo con las alegaciones que se han resumido también en el apartado dedicado a los antecedentes.

La Asamblea de Extremadura, por su parte, considera que la Mesa actuó en ejercicio de las funciones que el ordenamiento parlamentario le atribuía –remitiéndose a los argumentos que en su día sirvieron al referido órgano para adoptar los acuerdos ahora recurridos en amparo–, por lo que solicita la desestimación de la demanda.

El Ministerio Fiscal –según se ha dado cuenta igualmente en los antecedentes– interesa que se dicte sentencia estimando el recurso de amparo y declarando la nulidad de los acuerdos impugnados, por haber vulnerado los derechos de los recurrentes a ejercer en condiciones de igualdad el cargo público representativo reconocido en el art. 23.2 CE y, con ello, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2. Con carácter previo al análisis del fondo, ha de destacarse que el Reglamento de la Asamblea de Extremadura ha sido reformado por el Pleno de la Cámara en sesión celebrada el día 19 de marzo de 2015, habiendo afectado dicha reforma a los preceptos reglamentarios que resultan de aplicación aquí. Dado que los hechos a enjuiciar tuvieron lugar bajo la vigencia del Reglamento aprobado en sesión plenaria el día 19 de junio de 2008, será a este último al que haremos siempre alusión (refiriéndonos a él como Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008). En concreto, tres son los artículos que presentan mayor relevancia en el caso enjuiciado. En primer lugar, el artículo 48, que otorgaba a la Mesa de la Cámara la función de «calificar y admitir a trámite las iniciativas parlamentarias en los términos previstos por este Reglamento». De otra parte, el artículo 49, en cuyo apartado primero se señalaba que «en el trámite de calificación, la Mesa verificará que las iniciativas se corresponden con las previstas expresamente en el reglamento y cumplen con los requisitos formales y de legitimación exigidos» y, en su apartado tercero, se establecía que, «sin perjuicio de lo establecido en el párrafo primero, la Mesa, antes de decidir sobre la calificación y posterior admisión a trámite, oirá a la Junta de Portavoces», entre otros casos, «cuando se susciten dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia» [apartado c)]. Y, por último, el artículo 162.1, el cual, respecto a las iniciativas legislativas en concreto, señala que «la Mesa calificará la iniciativa legislativa y la admitirá a trámite, si reúne los requisitos exigidos en el artículo anterior», debiendo advertirse que todos esos requisitos exigidos en el art. 161 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008 eran de carácter formal, en concreto: que el texto articulado fuera remitido a la Cámara mediante escrito dirigido al Presidente, especificándose el título de la iniciativa legislativa y los motivos de su presentación y que, de adjuntarse algún documento para su mejor conocimiento por la Cámara, se relacionara en el escrito de presentación.

3. La cuestión de fondo suscitada en el presente recurso de amparo se contrae a determinar si el acuerdo de la Mesa de la Asamblea extremeña de 27 de febrero de 2013, en el que se inadmite a trámite la propuesta de Ley de defensa de la sanidad pública, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 28 de junio, de salud de Extremadura y el posterior acuerdo de ese mismo órgano de 5 de marzo de 2013, que desestimó el recurso de reconsideración, han vulnerado el derecho de los miembros del grupo parlamentario que presentó dicha propuesta (Grupo Parlamentario Socialista) a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La posible afectación del ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, del derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes, ha resultado determinante a la hora de considerar que la demanda presenta una especial trascendencia constitucional, por sus posibles consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

En aras de una mayor claridad expositiva, comenzaremos con el análisis de la alegación que se refiere a la falta de motivación de los acuerdos recurridos.

Al respecto, no hace falta insistir en que, dado que las decisiones de inadmisión de las propuestas de ley pueden implicar una limitación del derecho a ejercer la función parlamentaria y –con él– del derecho de participación ciudadana, este Tribunal ha exigido que las mismas estén formal y materialmente motivadas, «a fin de que tras ellas no se esconda un juicio sobre la oportunidad política, en los casos en que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario» y teniendo en cuenta que «la motivación de la inadmisión de la proposición de Ley es la que hace posible su reconsideración ante la propia Mesa primero y su posterior impugnación ante el Tribunal Constitucional» (STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4).

En este caso, el defecto de motivación denunciado se aprecia de modo claro en el acuerdo de 27 de febrero de 2013, pues en él solamente se da cuenta de los antecedentes que preceden a su adopción, entre ellos, la audiencia que, a la vista del informe elevado por el Letrado Mayor, se había dado a la Junta de portavoces de conformidad con lo dispuesto en el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008. A continuación, se pasa directamente a acordar la inadmisión a trámite de la propuesta de Ley, señalando que dos de los miembros de la Mesa (el Vicepresidente Segundo y la Secretaria Segunda, Grupo Parlamentario Socialista) votaron a favor, uno (el Secretario Primero, IU-Verdes-SIEx) se abstuvo y otros dos miembros (el Presidente y la Vicepresidenta Primera, PP) votaron en contra, dirimiéndose el empate, en consecuencia, mediante el voto de calidad del Presidente de la Cámara, en aplicación de lo dispuesto en el art. 44 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008. Ninguna razón se ofrece, fuera de lo dicho, acerca de por qué se decidió inadmitir la propuesta.

Pues bien, dicha falta de motivación no puede considerarse sanada mediante el acuerdo de la Mesa de 5 de marzo de 2013, por el que se desestima el recurso de reconsideración. En él se señala que el acuerdo se adopta «tras la preceptiva audiencia de la Junta de Portavoces y a la vista del Dictamen evacuado por los servicios jurídicos, que se incorpora al presente Acta». Podría en principio estimarse que, con ello, el acuerdo en cuestión contendría una motivación por remisión o *aliunde* –admitida en diversas ocasiones por este Tribunal (entre otras, SSTC 59/2011, de 3 de mayo, FJ 3, y 140/2009, de 15 de junio, FJ 3)–, en tanto que se estaría remitiendo al contenido del informe del Letrado mayor, que se incorpora –además– al acta. Sin embargo, si se observa el contenido de dicho informe, puede comprobarse que este sólo se refiere –como advierte el Fiscal– a la necesidad de que fuera «oída la Junta de Portavoces antes de que la Mesa tome una decisión definitiva al respecto», al entenderse que la propuesta de Ley «puede estar incardinada dentro del supuesto establecido en el artículo 49. 3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura» al «suscitarse dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, por otorgar al poder legislativo competencias que

en la ley básica estatal se otorgan al poder ejecutivo». Como no podría ser de otro modo, el informe nada dice, en cambio, sobre la necesidad de inadmitir la propuesta, pues tal decisión corresponde a la Mesa y, por tanto, ésta debería haber aportado alguna razón al respecto.

Pero es que, aunque se admitiese que la Mesa con su escueta referencia al informe citado pudiera estar haciendo suya –en términos ya indubitados– la argumentación del Letrado Mayor en relación con la posible inadecuación a Derecho de la propuesta rechazada, tal motivación –y esto es lo que vienen a denunciar los recurrentes en segundo lugar– tampoco sería adecuada para sustentar la decisión de inadmisión, conforme a las exigencias fijadas en la jurisprudencia constitucional en relación con las facultades de las Mesas de calificación y admisión a trámite de los distintos escritos de índole parlamentaria que se presenten ante ellas. Y ello por las razones que pasamos a exponer.

4. En relación con el ejercicio de la iniciativa legislativa parlamentaria, este Tribunal ha señalado que «a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos Parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 CE.

... El Reglamento Parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento Parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 C.E. (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996). 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 124/1995).

Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art.23.2 CE (STC 118/1995)» (STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 3).

Por tanto, conforme a lo dicho y con carácter general, las Mesas han de abstenerse de realizar un pretendido juicio de constitucionalidad acerca de los contenidos de las

propuestas de ley, admitiendo a trámite cuando se cumplan todas las formalidades reglamentariamente establecidas (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2). Pero no puede olvidarse tampoco que, excepcionalmente, en la STC 95/1994, de 21 de marzo (FJ 4) admitimos la posibilidad de rechazar una propuesta de ley cuando sea «contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse», exigiéndose para ello, con base en lo dispuesto en la STC 205/1990, de 13 de diciembre, que «la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes». Fuera de dichos supuestos excepcionales, correspondería al Pleno de la Cámara rechazarla por esa u otra razón o, por el contrario, decidir, pese a ello, su toma en consideración y depurarla de eventuales vicios de inconstitucionalidad a lo largo de las distintas fases que integran el procedimiento legislativo (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 4).

5. En el supuesto aquí enjuiciado, nos encontramos con una normativa reglamentaria que prevé, respecto a las funciones de calificación y admisión a trámite de la Mesa, que esta, antes de decidir sobre la calificación y posterior admisión a trámite, oirá a la Junta de portavoces, entre otros casos, «cuando se susciten dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia» [art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008]. Los recurrentes discuten su aplicación a las propuestas de ley, pues su calificación y admisión a trámite cuentan con una regulación propia en el art. 162 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008, según el cual «la Mesa calificará la iniciativa y la admitirá a trámite si reúne los requisitos exigidos en el artículo anterior». Es decir, para los recurrentes, la Mesa estaría obligada a admitir la iniciativa si cumple con los requisitos de carácter formal exigidos por el art. 161 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura 2008, sin que sea posible inadmitir por razones materiales.

No nos corresponde dilucidar si el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura resulta o no aplicable al caso, pues esta es una decisión que pertenece a la Mesa y que no podemos revisar en esta sede, salvo que tal decisión fuera arbitraria, ilógica o desproporcionada, lo que no es el caso. Pues, como se señala, entre otras resoluciones, en el ATC 142/2002, de 23 de julio, FJ 1 «que el derecho del art. 23.2 CE sea un derecho de configuración legal no significa que sea un derecho a la legalidad parlamentaria, de suerte que a su través el Tribunal Constitucional pueda hacer valer su criterio frente al adoptado por los órganos competentes de la Cámara en el ejercicio de las facultades que tienen constitucional y reglamentariamente encomendadas». Ahora bien, de lo que no cabe duda es que la normativa reglamentaria aplicada ha de interpretarse conforme a nuestra jurisprudencia en la materia.

Así, nada puede objetarse a que la Mesa decidiera acogerse a lo dispuesto en el art. 49.3 c) del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y dar audiencia a la Junta de portavoces antes de decidir sobre la calificación y posterior admisión a trámite de la propuesta de Ley controvertida, por considerar que suscitaba «dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia». Pero eso no empece para que, de acuerdo con la doctrina constitucional antes mencionada, la inadmisión sólo pueda sustentarse en una contradicción a Derecho o en una inconstitucionalidad de la proposición cuando estas sean «palmarias y evidentes» (STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 4). Y esa condición no concurre aquí. En primer lugar porque, según ya hemos puesto de manifiesto, la Mesa se remite, como único apoyo de su decisión de inadmisión, a lo expresado por el Letrado Mayor en su informe, que no contiene sino meras «dudas en relación con las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia, por otorgar al poder legislativo competencias que en la ley básica estatal se otorgan al poder ejecutivo». Pero es que, además, como advierten con razón los recurrentes, dichas dudas ni siquiera se encuentran suficientemente fundadas en el referido informe, pues no se justifica el carácter básico de la Ley 15/1997 de 25 de abril, sobre habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, con la que se confronta la propuesta de Ley, ni se hace alusión alguna a la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia sanitaria, dentro de la cual, el Estatuto de Autonomía extremeño otorga diversas competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma, así como de desarrollo normativo y ejecución (arts. 9.1.24

y 10.1.9 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, respectivamente). Y, por último –también lo indican los recurrentes–, dicha confrontación se lleva a cabo, erróneamente, respecto al apartado primero del artículo único de la citada Ley 15/1997, que se refiere a la gestión pública de la atención sanitaria, cuando la propuesta de Ley se circunscribe en realidad –como expresamente se dice en su artículo único– al ámbito de lo dispuesto en el apartado segundo de aquella Ley estatal, relativo a la gestión indirecta privada. En tanto que, respecto a la gestión pública, la ley estatal se remite al Gobierno y a los ejecutivos de las Comunidades Autónomas para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinen sus condiciones, respecto a la gestión privada nada se dice en ese sentido.

De acuerdo con todo lo dicho y de modo análogo a como se sostuvo en la STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 5, ha de concluirse aquí que la Mesa se excedió en sus funciones al inadmitir la proposición de Ley, pues «[u]n control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad –material o competencial– de la proposición, lo que no es, desde luego, el caso». La injustificada inadmisión a trámite hurtó juicios de oportunidad política que sólo correspondían al Pleno de la Cámara, infringiendo, por ello el *ius ut procedatur* de los parlamentarios autonómicos del Grupo Parlamentario recurrente, en la medida en que excluyó su derecho a que la propuesta presentada fuera convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, sea cual fuere el resultado de esa deliberación (en términos parecidos, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 7, respecto a la inadmisión a trámite por la Mesa del Senado de una moción, y 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, en relación con la inadmisión a trámite de una proposición de Ley por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia).

6. Procede ahora delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, lo cual es necesario porque los hechos sobre los que versa el presente recurso se produjeron durante la VIII legislatura, finalizada por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 5/2015, de 30 de marzo. No cabe por ello adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una Legislatura fenecida y, por tanto, no existente y en relación con una tarea legislativa asimismo precluída. Pero esto no resta importancia al *petitum* que en este proceso se sustancia, ni impide satisfacer, en lo que sea posible, la pretensión que se deduce, mediante la declaración de reconocimiento del derecho de los parlamentarios del Grupo demandante al ejercicio del derecho establecido en el art. 23.2 de la Constitución y la anulación de las resoluciones que impidieron su ejercicio, al igual que ha ocurrido en anteriores Sentencias declarativas dictadas por este Tribunal (entre otras, SSTC 205/1990 y 95/1994).

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas) en la Asamblea de Extremadura y por su portavoz, don Valentín García Gómez y, en consecuencia, declarar la nulidad de los acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea de 27 de febrero y 5 de marzo de 2013.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a uno de febrero de dos mil dieciséis.–Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.–Encarnación Roca Trías.–Andrés Ollero Tassara.–Santiago Martínez-Vares García.–Juan Antonio Xiol Ríos.–Firmado y rubricado.