



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6546-2018, promovido por don Óscar Urralburu Arza, diputado de la Asamblea Regional de Murcia y portavoz del Grupo Parlamentario Podemos de dicha cámara legislativa, contra el acuerdo de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia de 6 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración presentada contra el acuerdo del mismo órgano de gobierno de la Cámara de 28 de mayo de 2018, que inadmite a trámite una proposición de ley presentada por el recurrente en calidad de portavoz de su grupo parlamentario. Ha comparecido y formulado alegaciones la Asamblea Regional de Murcia, representada por letrada de esta Cámara. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Andrés Ollero Tassara.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 10 de diciembre de 2018, doña Alejandra Ania Martínez, procuradora de los tribunales, en nombre y

representación de don Óscar Urralburu Arza, asistida por el abogado don Ginés Ruiz Macía, interpuso recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los que seguidamente se relacionan.

a) El 25 abril de 2018, el demandante de amparo, en su calidad de portavoz del Grupo Parlamentario Podemos en la Asamblea Regional de Murcia, presentó, en el registro de la Cámara 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” (9L/PPL-085). En la disposición final primera de dicha iniciativa se establecía que “Las medidas contempladas en la presente ley que impliquen la realización de gastos, por la puesta en marcha de la misma norma o en virtud de su desarrollo reglamentario, serán presupuestadas en sus correspondientes programas y capítulos con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia del ejercicio siguiente a la entrada en vigor de las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

b) La mesa de la Cámara, en sesión celebrada el 7 de mayo de 2018, acordó en relación con dicha iniciativa legislativa lo siguiente: “De conformidad con lo que establece el artículo 120 del Reglamento de la Cámara, solicitar la previa conformidad del Consejo de Gobierno, al considerar que la misma podría implicar aumento de créditos presupuestarios”.

c) El Consejo de Gobierno de la Región de Murcia acordó el 16 de mayo de 2018 oponerse a la tramitación de la proposición de ley, porque su aprobación supondría un aumento de gasto presupuestado, estimado en casi cinco millones de euros, a la vista de lo cual la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, en sesión celebrada el 28 de mayo de 2018, decidió por tres votos a favor y dos en contra no admitir a trámite la referida iniciativa, “visto que en dicho acuerdo se contiene explicación razonada en la que se fundamenta la oposición a la admisión a trámite”.

d) Contra el acuerdo de la mesa de la Cámara de 28 de mayo de 2018 se formuló por el demandante de amparo recurso de reconsideración, en el que se solicitaba la modificación de ese acuerdo y la admisión a trámite de la iniciativa legislativa.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El recurso de reconsideración, una vez oída la Junta de Portavoces según lo exigido por el art. 45 del Reglamento de la Cámara (RARM), fue desestimado por la mesa mediante acuerdo adoptado en su sesión de 6 de septiembre de 2018, por tres votos a favor y dos en contra. Se afirma en este acuerdo que “la motivación del acuerdo del Consejo de Gobierno para oponerse a la tramitación cumple con los requisitos establecidos en artículo 120 del Reglamento, quedando plenamente justificada la insuficiencia presupuestaria en este ejercicio para implementar las disposiciones de la Proposición de ley si fuera aprobada, que tendrían un coste económico que se establece en casi cinco millones de euros, considerando la mayoría de la Mesa que, tal y como el Gobierno manifiesta, es imposible atender dicho gasto con el presupuesto del presente ejercicio”. Este acuerdo fue notificado al demandante de amparo el 10 de septiembre de 2018.

3. La demanda se interpone al amparo del art. 42 LOTC, alegándose la vulneración del derecho del demandante 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 tales asuntos a través de sus representantes, previsto en el art. 23.1 CE, habiendo afectado la decisión de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia que se impugna al núcleo de la función parlamentaria.

Apoyándose en la doctrina constitucional en la materia, resalta el demandante que la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, en el ejercicio de su función de calificación y admisión de las iniciativas, debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos formales, eludiendo decisiones que se puedan interpretar como intromisión en la actividad política de los grupos parlamentarios de la Cámara. Además, sus decisiones de inadmisión de cualquier iniciativa (y, en particular, de una proposición de ley) deben estar formal y materialmente motivadas, pues implican una limitación del derecho a ejercer una actividad que forma parte del núcleo de la función representativa y, con él, del derecho de participación ciudadana.

Sostiene el demandante que la decisión de inadmisión de la mesa de 28 de mayo de 2018, basada en el veto del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, no resulta justificada, pues ignora lo establecido en la disposición final primera de la propia iniciativa legislativa, a cuyo tenor ni siquiera la tramitación parlamentaria y la aprobación de la proposición de ley podía suponer un aumento de los créditos presupuestarios reales y efectivos ya aprobados. Además, la mesa no notificó al grupo parlamentario autor de la iniciativa el acuerdo de recabar, conforme a

lo previsto en el art. 120 RARM, el parecer del Consejo de Gobierno, lo que impidió que pudiera solicitar la reconsideración de ese acuerdo.

Por otra parte, al rechazar la reconsideración planteada por el Grupo Parlamentario Podemos frente a la decisión de inadmisión de la proposición de ley, la mesa hizo caso omiso del asesoramiento verbal que recibió de la Letrada-Secretaria General de la Cámara, quien recomendó que se estimara la solicitud, "dado que el acuerdo del Consejo de Gobierno justifica el coste económico de las medidas que la proposición de ley contiene, pero no justifica que las mismas incidan directamente en el presupuesto en curso, con referencia a las partidas presupuestarias que resultarían insuficientes o que se vieran afectadas directamente". Tal asesoramiento se encuentra en consonancia con la doctrina sobre el veto presupuestario recogida en la STC 34/2018, de 12 de abril, y reiterada en la STC 44/2018, de 26 de abril. De acuerdo con esta doctrina, resulta fundamental tener en cuenta el alcance temporal del veto presupuestario, que no podrá ejercerse en relación con presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación parlamentaria.

Pues bien, en este caso el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia fundamenta su veto presupuestario en la afirmación de que la aprobación de la proposición de ley "supondría un aumento de gasto no presupuestado", con fundamento en un informe elaborado por la Consejería de Salud que parte de unas premisas interesadas, no contrastadas y carentes de rigor técnico. En suma, el Ejecutivo autonómico hace uso de la facultad de veto de forma abusiva e injustificada, con infracción palmaria de la doctrina constitucional según la cual la incidencia de la iniciativa legislativa sobre el presupuesto debe ser real, directa, concreta y efectiva, como señala STC 94/2018, de 17 septiembre. Por ello, la mesa de la Asamblea Regional de Murcia debió haber rechazado el veto del Consejo de Gobierno, al no haber concretado esta la afectación al presupuesto en curso. Al no hacerlo así, la inadmisión de la proposición de ley constituye una decisión arbitraria, que contraviene la doctrina constitucional sobre el veto presupuestario y evidencia que la mesa ha resuelto conforme a criterios de oportunidad política, vulnerando el *ius in officium* del demandante, portavoz del Grupo Parlamentario Podemos.

Alega asimismo el demandante que el presente recurso de amparo reviste especial trascendencia constitucional porque permitirá al Tribunal Constitucional sentar doctrina que fije el alcance de la potestad que tiene la mesa de la Asamblea de la Región de Murcia para decidir enviar una proposición de ley al Consejo de Gobierno antes de su admisión a trámite, porque



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

estime que esa iniciativa pueda implicar aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, conforme a lo previsto en el art. 120 RARM. A ello se añade que no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria de este tipo de actos parlamentarios, por lo que el recurso de amparo aparece como el único remedio posible para defender no solo los derechos de representación política de los diputados de la Cámara, sino también los de la ciudadanía.

Por todo ello, solicita el demandante que se le otorgue el amparo, declarando que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), y que se le restablezca en su derecho, para lo cual deberá declararse la nulidad de los acuerdos impugnados de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia y ordenar que se retrotraigan las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la resolución del recurso de reconsideración, para que la mesa dicte un nuevo acuerdo sobre la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario Podemos que sea respetuosa con el derecho de participación política del art. 23 CE.

4. Por providencia de 19 de octubre de 2020, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), por cuanto el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se ordena dirigir atenta comunicación a la Presidencia de la Asamblea Regional de Murcia, a fin de que, en plazo que no exceda de diez días, remita certificación o fotocopia adverada del expediente correspondiente al acuerdo de la mesa de dicha Asamblea de 6 de septiembre de 2018. Se acompaña a la comunicación copia de la demanda de amparo, a efectos de la posible personación de la Cámara en el presente proceso constitucional.

5. En escrito registrado en este Tribunal el 20 de noviembre de 2020, el presidente de la Asamblea Regional de Murcia remitió testimonio íntegro del expediente relativo al acuerdo adoptado por la mesa de la Cámara el 6 de septiembre de 2018. Asimismo, se adjunta certificación acreditativa del acuerdo adoptado por la mesa el 16 de noviembre de 2020, de personación en el recurso de amparo, encomendando a la letrada de la Asamblea designada, con las facultades que para ello se requieren, su representación y defensa en el proceso.

Mediante escrito registrado en este Tribunal en la misma fecha, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia designada se personó en el presente recurso de amparo, en la representación que legalmente ostenta.

6. Por diligencia de ordenación de 23 de noviembre de 2020 se tuvieron por recibidos el testimonio de expediente remitido por la Asamblea Regional de Murcia y el escrito de personación presentado por letrada de la Asamblea designada, teniendo a esta por personada y parte en nombre y representación de esa Cámara. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se ordenó dar vista de todas las actuaciones, en la Secretaría de la Sala, por un plazo común de veinte días, al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho conviniesen.

7. El 21 de diciembre de 2020 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, el escrito de alegaciones presentado por la procuradora de los tribunales que representa al demandante, y que se remite íntegramente a lo razonado en la demanda de amparo.

8. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 8 de enero de 2021, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia formuló sus alegaciones, que a continuación se resumen.

Niega en primer lugar que el recurso de amparo revista la especial trascendencia constitucional exigida por el art. 50.1.b) LOTC y considera que no puede entenderse que el demandante haya cumplido la carga de justificar esa especial trascendencia, como determina el art. 49.1 *in fine* LOTC. La figura del veto presupuestario no se establece en el Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, quedando su marco normativo conformado en exclusiva por lo establecido en el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. En el momento de los hechos que dan lugar al presente recurso de amparo, esa regulación del veto presupuestario se contenía en el art. 120 del Reglamento a la sazón en vigor. Fue precisamente el precepto invocado por la mesa de la Cámara para solicitar la previa conformidad del Consejo de Gobierno antes de decidir sobre la admisión a trámite de la proposición de ley presentada por el demandante como portavoz del Grupo Parlamentario Podemos. Sin embargo el 7 de marzo de 2019 el pleno de la Asamblea Regional de Murcia aprobó un nuevo Reglamento, derogando de forma expresa el vigente hasta entonces y regulando el veto presupuestario de manera sustancialmente diferente (arts. 124 y 125 del nuevo Reglamento) a como lo hacía el art. 120 del anterior. Ahora ya no es la mesa la que debe solicitar, en su caso, la previa conformidad del Consejo de Gobierno, sino



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

que han de ser los mismos autores de la iniciativa quienes adjunten a esta un informe estimativo del coste económico que supondría su aplicación y sobre su incidencia o no en el presupuesto en vigor; por lo que el juicio ponderativo de la mesa de la Cámara al que se refiere el demandante ya no resulta posible. Por tanto, tras la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Cámara un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el contenido y alcance del derecho a la participación política en relación con la figura del veto presupuestario no contribuiría en modo alguno a una mejor aplicación e interpretación de las disposiciones de ese Reglamento de la Cámara que regulan actualmente esa figura, ni tampoco a la determinación de su alcance y contenido. En consecuencia, el recurso de amparo debe ser inadmitido.

En cuanto al fondo del asunto, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia niega que los actos parlamentarios impugnados supongan lesión alguna de derechos fundamentales. Precisa que el acuerdo adoptado por la mesa el 7 de mayo de 2018 no fue de inadmisión de la iniciativa legislativa presentada por el demandante, como este llega a afirmar erróneamente en su demanda, sino que se limitó, a la vista de lo dispuesto en el art. 120 RARM, a solicitar la previa conformidad del Consejo de Gobierno, al considerar que esa iniciativa podría implicar aumento de créditos presupuestarios. Se trata, pues, de un mero acto de trámite, cuya notificación al demandante no resultaba por tanto preceptiva. Ello sin perjuicio de que huelga hablar de indefensión por esa ausencia de notificación, toda vez que la vicepresidenta primera de la mesa formaba parte del mismo grupo parlamentario que el demandante y asistió a la sesión en la que se adoptó el acuerdo de solicitar la previa conformidad del Consejo de Gobierno para la tramitación de la proposición de ley presentada por el demandante en calidad de portavoz de su grupo parlamentario; en suma, tuvo oportuno conocimiento de ese acuerdo.

Por otra parte, resulta insostenible afirmar que el retraso en la tramitación de la iniciativa, como consecuencia de su remisión por la mesa de la Cámara al Consejo de Gobierno, ocasionase al demandante un perjuicio lesivo de su derecho de participación política. La mesa actuó en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 120 RARM y el plazo de ocho días previsto para la emisión de informe por parte del Consejo de Gobierno no puede ser considerado en ningún caso como un retraso perturbador de su devenir político.

Recibido el acuerdo del Consejo de Gobierno oponiéndose razonadamente a la tramitación de la iniciativa, la mesa acordó por mayoría de votos, en su sesión de 28 de mayo de 2018, no admitir a trámite la proposición de ley. Esta decisión fue confirmada por el acuerdo de

6 de septiembre de 2018, al rechazar la reconsideración solicitada por el demandante. Ambos acuerdos son perfectamente conformes con la doctrina constitucional sobre el veto presupuestario, no siendo cierto, frente a lo que se afirma en la demanda, que la previsión contenida en la disposición final primera de la proposición de ley excluyese la posibilidad de que su aprobación implicara un incremento del gasto presupuestariamente previsto en el ejercicio vigente. La confusa redacción de esa disposición descarta esa conclusión. De ella no se infiere que todas las medidas que impliquen realización de gastos se diferencian a otro ejercicio presupuestario: solo se diferencian aquellas que inicialmente no generan gastos, sino que lo generarán cuando sean objeto de desarrollo normativo. La previsión presupuestaria de las medidas que implican gastos de forma inmediata no queda por tanto diferida al ejercicio siguiente, sino que ese incremento de gasto afecta al presupuesto en vigor. Alternativamente, si se interpreta que la disposición no pospone el previsible aumento de gastos al ejercicio presupuestario siguiente, sino a "otro presupuesto", sin concretar, resulta que, con una *vacatio legis* de un mes a partir de la publicación oficial, no sería posible, sin vulneración legal, posponer el gasto y por tanto el desarrollo reglamentario de las medidas legales a ese otro ejercicio presupuestario. En suma, resulta evidente que la disposición adicional de la proposición de ley no podía ser tenida en cuenta por la mesa de la Cámara para eludir la aplicación del art. 120 RARM, ni puede tampoco servir de fundamento al amparo solicitado.

Por lo expuesto, considera la letrada de la Asamblea Regional de Murcia que queda acreditado el requisito de la doctrina constitucional referido al alcance temporal del veto presupuestario y procede a examinar seguidamente el cumplimiento del resto de requisitos exigidos por esa doctrina.

Sostiene que la mesa de la Cámara cumplió la exigencia de limitarse a verificar la motivación aportada por el Consejo de Gobierno para oponerse a la tramitación de la iniciativa legislativa por suponer incremento de gasto en el presupuesto vigente, sin que le corresponda sustituir a aquel en el enjuiciamiento del impacto. La mesa constató que la oposición del Consejo de Gobierno estaba suficientemente razonada, pues este justificó su veto mediante un informe del Consejero de Salud sobre el incremento del gasto no presupuestado que supondría la aprobación de la iniciativa, informe que se adjuntó a la certificación del acuerdo del Consejo de Gobierno de 16 de mayo de 2018. En ese informe se concretan de forma detallada los aspectos de la proposición de ley cuya aprobación determinaría un aumento de gasto no presupuestado, próximo a los cinco millones de euros en total, desglosando los incrementos parciales en relación con las



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

medidas previstas en la iniciativa: aumento de plantilla para reconocer el derecho de los pacientes a la libre elección del personal de enfermería, creación de la figura del Defensor del paciente con la consiguiente dotación de personal y recursos materiales e implantación de la historia clínica electrónica. Si bien es cierto que en el informe no se precisan las concretas partidas presupuestarias afectadas por el incremento del gasto, no lo es menos que esa omisión no puede llevar a entender que la justificación ofrecida por el Consejo de Gobierno no está razonada, pues debe tenerse en cuenta que la exigencia de concretar las partidas presupuestarias fue introducida por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 34/2018 y 44/2018, publicadas en el “Boletín Oficial del Estado” los días 21 y 28 de mayo de 2018, respectivamente, mientras que el informe y el acuerdo del Consejo de Gobierno son anteriores a esas fechas. En suma, la justificación contenida en el acuerdo del Consejo de Gobierno remitido a la mesa de la Cámara cumplía todos los requisitos exigidos por la doctrina constitucional en el momento en que fue emitido.

En cualquier caso, no debe olvidarse que el Tribunal Constitucional en otras ocasiones se refiere simplemente a “créditos afectados”, de entre los contenidos en el presupuesto en vigor, como lo hace en la citada STC 34/2018. En el presente caso el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia precisó adecuadamente los concretos créditos del presupuesto vigente que se verían directamente afectados por el incremento de gasto que supondría la aprobación de la proposición de ley presentada por el demandante. Esos créditos se encuentran identificados en el informe en que se funda el acuerdo del Consejo de Gobierno, al referirse a créditos del capítulo I (en su gran mayoría), esto es, gastos de personal, y a créditos del capítulo II, es decir, gastos corrientes en bienes y servicios. En particular, los gastos de personal derivados de las medidas previstas en la iniciativa se encuentran incluso desglosados por categorías profesionales, lo que permite identificar de manera relativamente sencilla cuáles serían las partidas presupuestarias que se verían afectadas.

En consecuencia, la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, aplicando un juicio de proporcionalidad y razonabilidad en atención a las circunstancias mencionadas, consideró cumplidos los requisitos exigidos por la doctrina constitucional sobre el veto presupuestario, lo que condujo a la adopción del acuerdo de 6 de septiembre de 2018, de inadmisión a trámite de la proposición de ley. La mesa de la Cámara se limitó pues a llevar a cabo su labor de control técnico-jurídico del veto presupuestario ejercido por el Consejo de Gobierno, sin que pueda tacharse la misma de arbitraria ni de irrazonable. Fue una decisión motivada de forma suficiente y adecuada, al corresponder a la mesa, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria

constitucionalmente garantizada, la labor de enjuiciar la razonabilidad y proporcionalidad de la justificación ofrecida por el Consejo de Gobierno al emitir su veto, a la vista de las circunstancias concurrentes en el caso y en cumplimiento de los requisitos exigidos por la doctrina constitucional. No existe, por tanto, vulneración de los derechos de participación política del demandante de amparo.

Por todo ello, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia concluye solicitando a este Tribunal que inadmita el recurso de amparo y, subsidiariamente, que lo desestime.

9. El día 29 de enero de 2021 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal en el que solicita la estimación del recurso, interesando la declaración de nulidad de los acuerdos de 28 de mayo y 6 de septiembre de 2018 de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, por haber vulnerado el derecho del demandante al ejercicio del cargo parlamentario reconocido 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 (art. 23.1 CE). En orden al restablecimiento del derecho vulnerado señala que no procede la retroacción de actuaciones, dado que los acuerdos impugnados se dictaron en una legislatura ya concluida.

Tras detallar los antecedentes fácticos de los que trae causa el presente recurso, delimitar su objeto y sintetizar la doctrina constitucional sobre el *ius in officium* reconocido en el art. 23.2 CE, especialmente en lo relativo a la inadmisión de iniciativas parlamentarias por parte de las mesas de las Cámaras, las alegaciones del Ministerio Fiscal se adentran en el caso concreto. Ponen de relieve los aspectos esenciales de la queja del demandante de amparo: que el acuerdo de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia de 28 de mayo de 2018 se limita a remitirse al criterio expresado por el Consejo de Gobierno al comunicar su disconformidad, sin ningún tipo de valoración sobre el mismo; también que el acuerdo de la mesa de 6 de septiembre de 2018, que desestimó la solicitud de reconsideración, no contiene ningún razonamiento sobre los efectos que realmente se derivan de la proposición de ley. Por ello, afirma que los acuerdos impugnados carecen de la motivación exigida, pues no llevan a cabo un efectivo control de la facultad de veto presupuestario del Ejecutivo autonómico, al limitarse a aceptar la argumentación dada por este.

Advierte el fiscal que la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo parlamentario guarda similitud con la planteada en anteriores recursos de amparo, resueltos por las SSTC 94/2018, 139/2018, de 17 de diciembre, y 17/2019, de 11 de febrero, en las que el Tribunal



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Constitucional se pronunció sobre esa posible vulneración del derecho garantizado por el art. 23.2 CE con ocasión del ejercicio por el Gobierno de la Nación de su facultad de veto presupuestario (art. 134.6 CE). La doctrina sentada en esas sentencias sobre el control por la mesa del Congreso de los Diputados del ejercicio por el Gobierno de su facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley, si suponen aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos, resulta trasladable al presente recurso, en el que el veto presupuestario se lleva a cabo por un Ejecutivo autonómico, conforme a las previsiones del Reglamento de la Asamblea legislativa de la comunidad autónoma (art. 120 RARM).

En relación con el fundamento al que responde la facultad otorgada al Gobierno de prestar conformidad a la tramitación de proposiciones de ley que supongan aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos, ya las SSTC 223/2006, de 6 de julio, FJ 5, y 242/2006, de 24 de julio, FJ 3, pusieron de manifiesto, refiriéndose a la facultad de veto presupuestario de los Gobiernos autonómicos, que esa facultad se funda en la confianza concreta dada al Gobierno para ejecutar su plan anual de política económica a través de la aprobación parlamentaria de la ley de presupuestos. Esa doctrina se ha consolidado posteriormente, en relación con la facultad de veto presupuestario que al Gobierno de la Nación le conceden el art. 134.6 CE y el art. 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por las SSTC 34/2018, 44/2018 y 94/2018.

De acuerdo con esa consolidada doctrina constitucional, resulta que el ejercicio por los Gobiernos de su facultad de veto presupuestario les exige que el presupuesto material habilitante del veto, esto es, que la proposición de ley suponga aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos respecto del presupuesto en vigor, se encuentre justificado suficiente y razonablemente, dada la incidencia directa que el veto tiene no solo sobre el derecho de los parlamentarios al desempeño del cargo político, sino también sobre la propia función del poder legislativo.

Esa misma doctrina pone de manifiesto que corresponde a las mesas de los Parlamentos un doble control, formal y material, del ejercicio por los Gobiernos de su facultad de veto presupuestario. En lo que respecta al control formal, bastará que la mesa de la Cámara verifique que el Gobierno ha dado respuesta expresa y motivada a la remisión de la proposición de ley a los efectos de mostrar su conformidad o disconformidad; en este último caso a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y que lo haya hecho dentro de plazo. En lo que se refiere al control material, la mesa dispone de un

margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que se puede llevar a efecto mediante un pronunciamiento sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple una función instrumental a la propia acción de Gobierno. En definitiva, la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis.

Seguidamente, el fiscal se detiene en el examen de los argumentos expuestos por el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia en su acuerdo de 16 de mayo de 2018 para justificar su decisión de veto a la tramitación de la proposición de ley, basados en el informe emitido por la Consejería de Salud. Este informe analiza varias de las medidas previstas en algunas disposiciones de la proposición de ley (derecho de elección de profesionales sanitarios, figura del Defensor del Paciente, historia clínica electrónica) y calcula el coste económico que podrían suponer, estimado en alrededor de cinco millones de euros, suponiendo un incremento de gasto no presupuestado. Según el fiscal, este informe en el que se sustenta el citado acuerdo del Consejo de Gobierno no puede considerarse como una justificación adecuada y razonable del ejercicio de su facultad de veto presupuestario, conforme a la doctrina constitucional, puesto que no se refiere al impacto directo y actual de las medidas previstas en la iniciativa legislativa sobre los créditos de los presupuestos en vigor, señalando las concretas partidas en las que se produciría un aumento del gasto no presupuestado. Además, el informe no hace ninguna referencia a la previsión de diferimiento de gastos contenida en la disposición final de la proposición de ley presentada por el demandante, en calidad de portavoz de su grupo parlamentario.

Por lo que se refiere al acuerdo de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia que inadmite a trámite la proposición de ley y al acuerdo de la mesa que rechaza la reconsideración de esa decisión de inadmisión, sostiene el fiscal que ambos acuerdos incumplen la citada doctrina constitucional, pues carecen de la motivación formal y material exigible para restringir el núcleo esencial de la función parlamentaria, evidenciando que la mesa no ha cumplido su deber de control, formal y material, del ejercicio por el Gobierno autonómico de su facultad de veto presupuestario, que restringe la función legislativa de la Cámara.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

En particular, considera el fiscal que resulta evidente que la mesa de la Asamblea Regional de Murcia no ha realizado ningún tipo de control material del presupuesto habilitante de la facultad de veto del Consejo de Gobierno, referido al dato objetivo de que la proposición de ley produzca un efectivo aumento de los créditos del presupuesto en vigor, como se afirma en el acuerdo del Ejecutivo autonómico para oponerse a la tramitación de esa iniciativa, lo que determina la vulneración del derecho del demandante de amparo al ejercicio del cargo parlamentario (art. 23.2 CE), y correlativamente la del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus legítimos representantes (art. 23.1 CE).

Por todo ello, concluye el Ministerio Fiscal solicitando que se dicte una sentencia estimatoria del recurso de amparo, en los términos que han quedado reflejados al comienzo de este apartado de antecedentes.

10. Por providencia de 11 de marzo de 2021 se señaló para la deliberación y votación de la presente sentencia el día 15 del mismo mes y año.

I. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se interpone contra los acuerdos de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia que se detallan en el encabezamiento de esta sentencia y de cuyo contenido se ha dado ya cumplida cuenta en los antecedentes.

El demandante, portavoz del Grupo Parlamentario Podemos en dicha Asamblea, aduce, en los términos que se han expuesto igualmente con detalle en los antecedentes, que los acuerdos impugnados vulneran el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario protegido por el art. 23.2 CE y el correlativo derecho de los ciudadanos a participar en las funciones públicas a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Esa vulneración se habría producido, en síntesis, porque la inadmisión a trámite de la proposición de ley presentada por el demandante en calidad de portavoz de su grupo parlamentario, carece de verdadera motivación formal y material. La mesa de la Asamblea Regional de Murcia se ha limitado a mostrar su conformidad con el veto gubernamental formulado al amparo del art. 120 del Reglamento de la Cámara (RARM), asumiendo la injustificada apreciación del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia respecto del supuesto

aumento de gasto no presupuestado de la proposición de ley. De este modo, la mesa ha eludido llevar a cabo su función de control del ejercicio de aquella facultad del Gobierno, como exige la reiterada doctrina constitucional al respecto.

La letrada de la Asamblea Regional de Murcia solicita la inadmisión del recurso de amparo y subsidiariamente su desestimación. Sostiene, en primer lugar, que no puede entenderse que el demandante haya cumplido la carga de justificar la especial trascendencia constitucional del recurso y que, en todo caso, el asunto no reviste esa especial trascendencia. El veto presupuestario fue ejercido en este caso conforme a la regulación contenida en el art. 120 RARM, a la sazón aplicable; pero esa regulación ha sido modificada sustancialmente por el nuevo Reglamento de la Cámara, por lo que un pronunciamiento del Tribunal Constitucional no contribuiría en modo alguno a una mejor aplicación e interpretación de las disposiciones del Reglamento de la Cámara que regulan actualmente la figura del veto presupuestario. En cuanto al fondo del asunto, niega que los acuerdos impugnados hayan vulnerado los derechos de participación política del demandante. La mesa de la Cámara, en el ejercicio de la autonomía parlamentaria, constitucionalmente garantizada, llevó a cabo su labor de control técnico-jurídico del veto presupuestario ejercido por el Consejo de Gobierno conforme a las exigencias dimanantes de la doctrina constitucional, sin que pueda, por tanto, tacharse de arbitraria ni de irrazonable la decisión de inadmitir a trámite de la proposición de ley.

El Ministerio Fiscal interesa la estimación del recurso de amparo. Sostiene que los acuerdos parlamentarios impugnados vulneran el *ius in officium* del demandante, coincidiendo esencialmente con los argumentos mantenidos por este.

2. Este Tribunal no comparte los reparos que formula la letrada de la Asamblea Regional de Murcia a la admisión del presente recurso de amparo.

El demandante ha satisfecho la carga que le impone el art. 49.2 LOTC, precepto que de ninguna manera exige que quien recurra en amparo invoque todas y cada una de las causas de especial trascendencia constitucional que pudieran concurrir en el caso, y menos aún que se anticipe a eventuales cambios de la regulación que pudieran afectar a controversias futuras que pudiesen suscitarse en relación con asuntos similares al planteado en la demanda de amparo.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Por lo demás, el presente recurso de amparo muestra, ya en el plano objetivo [art. 50.1 b) LOTC], especial trascendencia constitucional en atención a lo razonado en la providencia por la que fue admitido a trámite (antecedente 4 de esta sentencia), esto es, que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2, g)]. Debe adicionalmente tenerse en cuenta, a estos efectos, la especial posición de los recursos de amparo de origen parlamentario (art. 42 LOTC), recursos que, además de su posible repercusión general, ya constatada en aquella providencia, se promueven siempre sin haber contado con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos (SSTC 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio, FJ 2, por todas).

3. Según constante 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 solo 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; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 40/2003, FJ 2, y 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3, entre otras muchas). Esta garantía añadida reviste particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo es deducida por un representante parlamentario en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que, en esos casos, 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. Así lo ha declarado este Tribunal, destacando que existe “una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (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” (SSTC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4, entre otras). En consecuencia, 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 que se denuncia en el presente recurso de amparo.

De igual modo, este Tribunal ha reiterado que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo

poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE (y por extensión el art. 23.1 CE). Así sucede cuando 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 los representantes (entre otras muchas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2, 107/2001, de 23 de abril, FJ 3, 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3).

En relación con lo anterior, valga recordar que este Tribunal ha venido afirmando que “las proposiciones de ley promovidas por los grupos parlamentarios no solo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento, operando como un instrumento eficaz en manos de los distintos grupos políticos que integran el pleno de la Cámara, y que les permite obligar a que éste se pronuncie acerca de la oportunidad de la iniciativa presentada, forzando a las distintas fuerzas político-parlamentarias a manifestar públicamente su postura y las razones políticas o de otra índole (incluida la eventual inconstitucionalidad de la misma), por las que han decidido apoyar o rechazar la propuesta legislativa sometida a su consideración” (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 3). El ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye, pues, “la 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 (...) constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante” (SSTC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3, y 94/2018, de 17 de septiembre, FJ 4).

Así pues, la presentación de una proposición de ley a la mesa de la cámara legislativa por parte de un grupo parlamentario forma parte del núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes elegidos que lo integran, de modo que la inadmisión de esa iniciativa legislativa, por parte de la mesa incide de modo esencial y directo en el ejercicio de la función parlamentaria.

Por su parte, a este Tribunal le corresponde controlar, cuando el asunto sea sometido a su jurisdicción por la vía del art. 42 LOTC, que en los supuestos en que los acuerdos de las mesas de las cámaras legislativas, adoptados en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios, tales acuerdos incorporen una motivación



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a las que está sujeta la mesa de que se trate en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria.

En todo caso, no puede dejarse de recordar a estos efectos que este Tribunal ha afirmado también en numerosas ocasiones (por todas, STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 2) que, en virtud del respeto a la autonomía parlamentaria, su fiscalización de las decisiones de los órganos de las cámaras ha de limitarse a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, dejándoles, por lo demás, un amplio margen para la decisión. Por esa razón, hemos declarado reiteradamente que “respecto a la función de calificación de los órganos parlamentarios, hay que partir de que este Tribunal solo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las cámaras sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios” [SSTC 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 4, y 4/2018, de 22 de enero, FJ 5; en sentido similar, SSTC 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3, y 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 c)].

4. Como se ha indicado, el demandante sostiene que se ha vulnerado su *ius in officium* como diputado regional, porque la mesa de la Asamblea Regional de Murcia inadmitió –tras emitir el Consejo de Gobierno *ex art. 120 RARM* su veto presupuestario– 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, que había presentado como portavoz de su grupo parlamentario; decisión de inadmisión que fue confirmada por la mesa al rechazar la solicitud de reconsideración.

A juicio del demandante, cuya posición es compartida por el Ministerio Fiscal, esa decisión de inadmisión de la iniciativa legislativa no puede considerarse motivada, toda vez que la mesa no ha realizado el adecuado control sobre la suficiencia y razonabilidad del veto ejercido por el Ejecutivo autonómico, en relación con la concurrencia del requisito material de justificación del aumento de los créditos presupuestarios que se aduce, así como respecto del presupuesto del ámbito temporal para el ejercicio de la facultad de veto, con infracción de la reiterada doctrina constitucional al respecto. Entiende el demandante que ni siquiera era procedente que la mesa recabara la previa conformidad del Consejo de Gobierno, a lo que añade que esta decisión no le fue comunicada al grupo parlamentario autor de la iniciativa legislativa.

Conviene advertir, para dar cumplida respuesta a los alegatos del demandante, que el art. 120.1 RARM, en la versión vigente en el momento en el que se adoptaron los acuerdos parlamentarios que dieron lugar al presente recurso de amparo, establecía lo siguiente:

“Cuando se estime que una proposición de ley o no de ley implica aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, la Mesa de la Asamblea, que resolverá en última instancia, solicitará la previa conformidad del Consejo de Gobierno para su admisión a trámite. La respuesta del Consejo de Gobierno deberá ser razonada y producirse dentro del plazo de ocho días, transcurridos los cuales su silencio se interpretará como de conformidad”.

Atendiendo al contenido de la proposición de ley, en la que se prevén medidas tales como el reconocimiento del derecho de los pacientes a la libre elección del personal de enfermería, la creación de la figura del Defensor del paciente y la implantación de la historia clínica electrónica, no era descartable *a priori* que la aprobación de tales medidas pudiera suponer un incremento de créditos presupuestarios. El acuerdo de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, adoptado en su sesión de 7 de mayo de 2018, de recabar la previa conformidad del Consejo de Gobierno para la admisión a trámite de la iniciativa legislativa, conforme a lo previsto en el 120 RARM, no puede pues tildarse de inmotivado ni de irrazonable. Tampoco puede, por tanto, entenderse que la decisión de recabar la previa conformidad del Consejo de Gobierno, fundada en lo dispuesto en el vigente Reglamento de la Cámara, haya deparado al demandante un perjuicio lesivo de su derecho de participación política (art. 23.2 CE).

No cabe apreciar vulneración alguna de ese derecho fundamental por el hecho de que el acuerdo de 7 de mayo de 2018 no fuera notificado al demandante de amparo, pues, sin necesidad de entrar a dilucidar si esa notificación era o no exigible –la letrada de la Asamblea Regional de Murcia sostiene que no lo era, por tratarse de un acto de trámite–, lo determinante es que la vicepresidenta primera de la mesa, perteneciente al mismo grupo parlamentario que el demandante, asistió a la sesión en la que la mesa adoptó el acuerdo de solicitar la previa conformidad del Consejo de Gobierno para la tramitación de la proposición de ley presentada por el demandante; por tanto, el grupo parlamentario autor de la iniciativa legislativa tuvo oportuno conocimiento del acuerdo.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Procede dilucidar, por tanto, si la decisión de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia de inadmitir a trámite la proposición de ley del Grupo Parlamentario Podemos, adoptada en su sesión de 28 de mayo de 2018 y confirmada por el acuerdo adoptado el 6 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración formulada por el demandante, ha vulnerado los derechos fundamentales al ejercicio del cargo público parlamentario y a la participación en asuntos públicos por medio de representantes.

5. La cuestión suscitada en el presente recurso de amparo debe ser resuelta a la luz de la consolidada doctrina sentada por este Tribunal sobre el control por las mesas de los Parlamentos del ejercicio por los Gobiernos de su facultad de oponerse a la tramitación de proposiciones de ley que supongan aumento de créditos presupuestarios o disminución de ingresos. Las SSTC 223/2006, de 6 de julio, y 242/2006, de 24 de julio, se refirieron a la facultad de veto presupuestario de los Gobiernos autonómicos, sentando una doctrina que luego ha sido extendida al supuesto del ejercicio por el Gobierno de la Nación de su facultad de veto presupuestario (art. 134.6 CE y art. 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados), en las SSTC 34/2018, de 12 de abril, 44/2018, de 26 de abril, 94/2018, de 17 de septiembre, 139/2018, de 17 de diciembre, y 17/2019, de 11 de febrero. Jurisprudencia constitucional invocada en el presente recurso por las partes y por el Ministerio Fiscal, como se ha visto.

De acuerdo con esta consolidada doctrina constitucional, compendiada en las SSTC 94/2018, FJ 5, y 17/2019, FJ 3, es preciso distinguir entre la facultad de veto presupuestario conferida a los Gobiernos (en el caso del Gobierno de la Nación, por el art. 134.6 CE y el art. 126.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y en el caso de los Gobiernos autonómicos, por los Estatutos de Autonomía o, en su caso, como sucede con la Región de Murcia, por el Reglamento de la Asamblea legislativa) y las funciones de control que corresponden a las mesas de los Parlamentos respectivos (Congreso de los Diputados y Asambleas legislativas de cada comunidad autónoma).

En relación con la facultad de veto presupuestario que los preceptos aplicables atribuyen al Gobierno respectivo, deben destacarse las siguientes consideraciones que señala nuestra doctrina, en relación con el ámbito temporal del veto gubernamental y la motivación que dicho órgano ejecutivo debe ofrecer.

En lo que se refiere al alcance temporal del veto presupuestario, la conformidad del Gobierno ha de referirse siempre al presupuesto en vigor en cada momento, en coherencia con el propio principio de anualidad presupuestaria. Consecuencia de lo anterior es que el veto presupuestario no podrá ejercerse respecto de presupuestos futuros, que aún no han sido elaborados por el Gobierno ni sometidos por tanto al proceso de aprobación regulado en el art. 134 CE o en el Estatuto de Autonomía correspondiente, según se trata de la ley de presupuestos generales del Estado o de una ley autonómica de presupuestos. En lo que se refiere a los denominados “ejercicios plurianuales”, si bien es cierto que todo presupuesto está lógicamente y temporalmente conectado con las cuentas públicas aprobadas en ejercicios anteriores y con las que se prevé elaborar para los ejercicios futuros, no lo es menos que tal conexión plurianual no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto, por lo que el ejercicio de la facultad gubernamental de veto presupuestario se restringe, igualmente, a la afectación de una medida al presupuesto del ejercicio en curso.

Respecto de la motivación que debe contener la resolución del Gobierno cuando haga uso de la facultad de veto presupuestario, la doctrina de este Tribunal ha declarado que el Gobierno podrá oponer su veto solo en aquellos casos en los cuales una proposición de ley tenga incidencia directa e inmediata en el presupuesto vigente, esto es, que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario. La motivación del Gobierno debe expresar tal incidencia, precisando las concretas partidas presupuestarias que se verían afectadas, teniendo en cuenta que el veto presupuestario tiene una incidencia directa sobre la propia función del Legislativo.

En relación con las facultades de la mesa de control de la facultad de veto del Gobierno, en garantía de los derechos reconocidos en el art. 23 CE, nuestra doctrina ha reiterado que incumbe a las mesas parlamentarias llevar a cabo un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnico-jurídico, no pudiendo responder en ningún caso a criterios de oportunidad política. Se trata de un doble control, formal y material. En lo que respecta al primero de ellos, bastará con verificar que el Gobierno ha dado respuesta expresa y motivada, dentro de plazo, a la remisión de la proposición de ley, a los efectos de mostrar su disconformidad, en su caso, en cuanto a la concurrencia del presupuesto de hecho habilitante (aumento de los créditos o disminución de los ingresos). En lo que se refiere al control material, este Tribunal ha reconocido a las mesas parlamentarias un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que se puede llevar a efecto mediante un pronunciamiento de la mesa sobre el



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno, siempre y cuando resulte evidente, a la luz de la propia motivación aportada por este, que no se ha justificado la afectación de la iniciativa a los ingresos y gastos contenidos en el propio presupuesto que, en cada ejercicio, cumple la función instrumental a la propia acción de Gobierno. En definitiva, la mesa debe verificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan solo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis.

Teniendo en cuenta lo anterior, la mesa debe velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios, derivados del art. 23 CE, de tal manera que, en los supuestos como el que nos ahora nos ocupa, en que decida mostrar su acuerdo con el ejercicio de la facultad de veto por parte del Gobierno a la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, y, en consecuencia inadmitirla, su respuesta debe estar formal y materialmente motivada, a fin de que tras ella no se esconda un juicio sobre la oportunidad política de esa iniciativa, lesivo del derecho a ejercer la función parlamentaria y, con él, del derecho de participación ciudadana.

6. Atendida la doctrina constitucional expuesta, estamos en disposición de dilucidar si los acuerdos parlamentarios impugnados han vulnerado los derechos fundamentales invocados en la demanda de amparo.

Procede así efectuar en primer lugar un análisis del acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia de 16 de mayo de 2018, en el que este se opuso a la tramitación de la proposición de ley presentada por el demandante. Si bien el objeto del presente recurso de amparo lo constituyen los referidos acuerdos de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia de 28 de mayo y 6 de septiembre de 2018, que decidieron no admitir a trámite esa iniciativa legislativa, no cabe ignorar que estos acuerdos parlamentarios, como ya se dijo, se fundamentan en ese acuerdo de disconformidad del Ejecutivo autonómico, en el ejercicio de la facultad de veto que le atribuye el art. 120.1 RARM (en la versión entonces vigente).

El referido acuerdo del Consejo de Gobierno se basa en el informe adjunto al mismo, emitido por la Consejería de Salud, que considera que la aprobación de la proposición de ley comportaría un incremento de gasto no presupuestado. En este informe se refleja el impacto presupuestario que se supone podría comportar la iniciativa legislativa si llegara a prosperar, estimado en un coste económico global de alrededor de cinco millones de euros; resultado de

sumar los incrementos parciales a que podrían dar lugar la aplicación de diversas medidas previstas en 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”. Se trata concretamente de la extensión del derecho del paciente a la elección de profesionales sanitarios (para permitir la elección de personal de enfermería), de la creación de la figura del Defensor del paciente y de la implantación de la historia clínica electrónica. La libre elección de enfermeros exigiría aumentar la plantilla de personal de enfermería, así como de auxiliares administrativos para la gestión de los cambios de cupo, en los centros de salud en que se estima preciso, con el consiguiente aumento de los gastos de personal (capítulo I de los presupuestos), en los términos que el informe detalla. La creación de la figura del Defensor del paciente supondría la necesidad de dotar a este alto cargo, con la plantilla y los recursos materiales correspondientes para el desarrollo de su labor, lo que implicaría hacer frente a un aumento de gastos de personal (capítulo I) y de gastos corrientes y de servicios (capítulo II), que el informe asimismo detalla. Por último, la implantación de la historia clínica electrónica supondría el mayor impacto de la iniciativa, estimado en una inversión de unos cuatro millones de euros, con un coste de mantenimiento posterior calculado en torno del 20 por 100 de la inversión. De acuerdo con este informe, el Consejo de Gobierno comunicó a la mesa de la Cámara su decisión de no prestar su conformidad a la tramitación de la proposición de ley, porque su aprobación supondría un aumento de los créditos presupuestarios.

Como señala el Ministerio Fiscal, este informe en el que se sustenta el acuerdo del Consejo de Gobierno no puede considerarse como una justificación adecuada del ejercicio de su facultad de veto presupuestario *ex art. 120.1 RARM*, conforme a la doctrina constitucional, dado que no se refiere al impacto directo y actual de las medidas previstas en la proposición de ley sobre los créditos presupuestarios vigentes, señalando las concretas partidas en las que se produciría un aumento del gasto no presupuestado. Además, el informe no toma en consideración el contenido de la disposición final de la proposición de ley, que difiere al ejercicio presupuestario siguiente a la entrada en vigor de las normas adoptadas para el desarrollo de la ley, la presupuestación de las medidas previstas en esta que impliquen la realización de gastos.

La argumentación expuesta por el Consejo de Gobierno fue aceptada por la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, que acordó por ello no admitir a trámite la referida iniciativa legislativa. Como ya se dijo, en su acuerdo de 28 de mayo de 2018 la mesa señaló que, visto que en el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia de 16 de mayo de 2018 “se contiene



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

explicación razonada en la que se fundamenta la oposición a 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”, porque su aprobación supondría un aumento de gasto no presupuestado, se acuerda, por tres votos a favor y dos en contra, “no admitir a trámite la referida proposición de ley”.

Por tanto, la mesa de la Cámara se limita a indicar como fundamento de su decisión que considera que el Consejo de Gobierno ha dado una explicación razonada de su veto, sin hacer explícitas las razones que permiten considerar acreditado el presupuesto material del impacto directo y actual de la proposición de ley en los créditos presupuestarios vigentes. Tampoco hace consideración alguna acerca de las observaciones realizadas por la vicepresidenta primera de la mesa en cuanto a la previsión de diferimiento de gastos contenida en la disposición final de la proposición de ley.

Por lo que se refiere al acuerdo adoptado en la sesión del 6 de septiembre de 2018, por el que se desestima la solicitud de reconsideración, por tres votos a favor y dos en contra, señala la mesa que “la motivación del acuerdo del Consejo de Gobierno para oponerse a la tramitación cumple con los requisitos establecidos en artículo 120 del Reglamento, quedando plenamente justificada la insuficiencia presupuestaria en este ejercicio para implementar las disposiciones de la proposición de ley si fuera aprobada, que tendrían un coste económico que se establece en casi cinco millones de euros, considerando la mayoría de la Mesa que, tal y como el Gobierno manifiesta, es imposible atender dicho gasto con el presupuesto del presente ejercicio”. En suma, la mesa se limita a reiterar que considera razonado el veto presupuestario del Consejo de Gobierno, sin realizar consideración alguna respecto del asesoramiento verbal prestado en dicha sesión por la Letrada-Secretaría General de la Cámara, quien recomendó que se estimara la solicitud de reconsideración, dado que el acuerdo del Consejo de Gobierno que no presta conformidad a la tramitación de la proposición de ley justifica el coste económico de las medidas que esta iniciativa contiene, “pero no justifica que las mismas incidan directamente en el presupuesto en curso, con referencia a las partidas presupuestarias que resultaran insuficientes o que se vieran afectadas directamente”.

A la vista de lo expuesto, apreciamos que los referidos acuerdos parlamentarios contravienen la doctrina de este Tribunal expuesta en fundamentos jurídicos anteriores, que con claridad ha delimitado el ámbito temporal de la aplicación de la potestad gubernamental de veto

al ejercicio presupuestario en curso. La contravención indicada ocasiona una limitación del *ius in officium* que es contraria a los derechos del art. 23 CE del demandante, pues la decisión asumida por la mesa de la Asamblea Regional de Murcia de no admitir a trámite la proposición de ley que presentó como portavoz de su grupo parlamentario, fundamentada en la aplicación extensiva de la facultad de veto del art. 120.1 RARM (en la redacción aplicable a la fecha de los hechos) a supuestos que van más allá en el tiempo del marco del presupuesto anual, constituye una limitación contraria al ejercicio de la vertiente esencial y más genuina del *ius in officium* de los parlamentarios, como es la del derecho a la iniciativa legislativa y a que las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios puedan ser sometidas al debate de oportunidad política ante el pleno de la Cámara.

A su vez, como refiere el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, la motivación que ofrecen los acuerdos de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia respecto de la concurrencia del presupuesto material habilitante de la facultad de veto presupuestario reconocida en el art. 120.1 RARM a la sazón vigente es abstracta y formalista y, por tanto, incumple la función de control que le corresponde a ese órgano parlamentario respecto de la disconformidad planteada por el Gobierno autonómico. En síntesis, según ha quedado expuesto, dicha motivación se limita a señalar que el Consejo de Gobierno de la Región de Murcia ha ofrecido una explicación razonada de su oposición a la admisión a trámite de la proposición de ley, pero no ofrece respuesta a los concretos argumentos dados por el diputado demandante y su grupo parlamentario acerca de que la iniciativa legislativa no supone un aumento de los créditos presupuestarios en el ejercicio actual.

Por todo lo expuesto, procede declarar que los acuerdos de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia que se impugnan en este recurso de amparo han vulnerado 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).

7. Para concluir, debemos precisar el alcance del otorgamiento del amparo (art. 55.1 LOTC), toda vez que al dictarse la presente sentencia nos encontramos con que la adopción de los acuerdos parlamentarios impugnados tuvo lugar en una legislatura ya finalizada (IX legislatura de la Asamblea Regional de Murcia), como bien advierte el Ministerio Fiscal.



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

Por ello, como venimos declarando para este tipo de supuestos (así, SSTC 107/2001, de 23 de abril, FJ 10; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 6; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 11; 90/2005, de 18 de abril, FJ 8; 141/2007, de 18 de junio, FJ 6; 33/2010, de 19 de julio, FJ 6; y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7), 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 la nulidad de los acuerdos parlamentarios que impidieron su ejercicio.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por don Óscar Urralburu Arza y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado su derecho 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).

2º Restablecer al recurrente en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de 28 de mayo de 2018 de la mesa de la Asamblea Regional de Murcia, que decidió la no 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” (9L/PPL-085), presentada por el recurrente como portavoz del Grupo Parlamentario Podemos, y del acuerdo 6 de septiembre de 2018, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del anterior.

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

Dada en Madrid, a quince de marzo de dos mil veintiuno.