

AUTO núm. 428/89, de 21 de julio, recaído en recurso de amparo núm. 717/89.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado el 19 de abril de 1989, doña Rosario Villanueva Camuñas, Procuradora de los Tribunales, interpuso, en nombre y representación de don Ricardo García Aranda Rojas, don José María Díaz-Ropero Olivares, don José Luis Sánchez García, don Julio Herrera Sant, don Sebastián Carlos del Río Tordera, don Luis Alfredo Béjar Sacristán y don Pedro José Martínez García, recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha del pasado 31 de marzo.

2. Los hechos de que trae causa la presente demanda son los que a continuación se consignan:

A) Con fecha 7 de febrero de 1989, los recurrentes, previamente constituídos en Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular prevista en el art. 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, entregaron en las Cortes de dicha Comunidad Autónoma una «Proposición de Ley por la que se declara el Rincón de Anchuras como Parque Natural», acompañando la oportuna Memoria justificativa. En esta Memoria se comienza por afirmar que la proposición «se fundamenta en la defensa de los intereses colectivos existentes en la zona, gravemente amenazados por el proyecto de instalación en la misma de un campo de tiro al servicio del Ejército del Aire».

B) La Mesa de las Cortes acordó la no admisión a trámite de la iniciativa con arreglo a lo establecido en el art. 4.3 a) de la Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha, en relación con el art. 2.1 de esta Ley, es decir, en atención a referirse la proposición presentada a materias ajenas a la competencia regional. Considera, en efectivo, la Mesa que, habiéndose declarado el citado espacio geográfico zona de interés para la Defensa Nacional en virtud del Real Decreto 811/1988 y correspondiendo al Estado, según el art. 149.1.4 de la C.E., la competencia exclusiva y excluyente en materia de Defensa, no cabe tramitar iniciativa semejante. «Declarar una zona como de interés para la Defensa -reza el Acuerdo impugnado- supone definir un destino y un uso para la zona, que queda afecta de modo primordial a las exigencias inherentes a la Defensa, por lo que una utilización de la misma contradictoria con tal destino sería jurídicamente inviable, según se desprende de lo establecido en el art. 5 de la Ley 8/1975, que indica que los intereses públicos que puedan concurrir en la zona serán respetados "siempre que sean compatibles con los de la Defensa Nacional". Por consiguiente no es posible declarar espacio Natural Protegido una zona previamente declarada de interés para la Defensa cuando el régimen de protección que se pretenda no sea compatible con los intereses de la Defensa declarados anteriormente por el órgano competente».

3. Para los recurrentes, el Acuerdo objeto de impugnación vulnera el «derecho reconocido» en el art. 87.3 de la C.E., pues la proposición formulada no se halla comprendida dentro de aquellas materias respecto de las que, de conformidad con ese precepto, no procede la iniciativa popular.

Además de esto, los recurrentes citan el art. 148.1.9 de la C.E. y el Estatuto de Autonomía en lo concerniente a las competencias sobre medio ambiente, y, en igual sentido, el Real Decreto 1.676/1984, a propósito de la asunción por la Comunidad Autónoma de la competencia de declaración de Parques Naturales. Añaden una referencia al art. 21.1 de la Ley 4/1989, asimismo relativo a este último punto.

Estiman, de otro lado, que «si la zona que se pretende que sea declarada Parque Natural previamente ha sido ya declarada Zona de Interés para la Defensa, deberán ser las Cortes de Castilla-La Mancha las que decidan si procede o no aprobar la proposición de Ley; si es conveniente o no, por razones políticas, el hacerlo o el no hacerlo; si existen razones jurídicas que obsten o no para ello, etc., pero la Mesa de las Cortes debe admitir o no admitir la proposición de Ley acordando única y exclusivamente en función de lo establecido en el art. 87.3 de la Constitución y en el 2 de la Ley 2/1985 que en Castilla-La Mancha desarrolla tal precepto constitucional».

Suplican por ello los actores que se les otorgue el amparo que solicitan y se declare la nulidad del Acuerdo recurrido, reconociéndose el derecho a que su proposición de Ley sea admitida a trámite.

4. Por providencia del pasado 5 de junio, acordó la Sección tener por interpuesto el presente recurso, así como, a tenor de lo dispuesto en el art. 50.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y a los recurrentes para que dentro de dicho término alegaran lo que estimasen pertinente en relación con la posible existencia del siguiente motivo de inadmisión: carecer la demanda manifiestamente de contenido que justifique una decisión por parte del Tribunal, conforme previene el art. 50.1 c) de la citada Ley Orgánica.

5. El 19 de junio presentaron sus alegaciones los actores, que estiman improcedente la cita del art. 50.3 de la LOTC en la providencia indicada, toda vez que dicho precepto, según los actores, dispone que «contra el acuerdo de inadmisión de una demanda de amparo constitucional no cabe recurso alguno», en tanto que la resolución del Tribunal se refiere a un plazo de alegaciones en relación con la posible existencia de motivo de inadmisión del recurso. No hay relación, pues, entre el contenido de aquel precepto y el sentido de su invocación en la providencia de 5 de junio, «lo que causa confusión a esta parte». Semejante censura merece la invocación asimismo del apartado c) del

art. 50.1 de la LOTC, que es inexistente. Esto produce mayor confusión aún. No obstante, pensando la parte actora que lo que el Tribunal pretende decir es que el recurso puede adolecer de alguna causa de inadmisibilidad de las previstas en los apartados a), b) o c) de su núm. 2, «en aras de la prudencia y ante la confusión que se le causa», examina todas ellas, manifestando, al llegar al art. 50.2 b), «que, consultada la jurisprudencia de ese Alto Tribunal, no ha encontrado resolución alguna desestimatoria sobre supuesto sustancialmente igual al presente».

6. En su escrito de alegaciones del 20 de junio, el Ministerio Fiscal interesa la inadmisión del recurso, en aplicación del art. 50.1 c) de la LOTC, ya que, alegando exclusivamente los recurrentes la vulneración del art. 87.3 de la C.E., es patente que nos encontramos ante un derecho no susceptible de amparo, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.2 del Texto constitucional.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Por lo que se refiere, primeramente, a la confusión, muy cierta, que dice padecer la parte actora, se disipa fácilmente teniendo en cuenta que el «Boletín Oficial del Estado» de 11 de junio de 1988, contiene el texto de la Ley Orgánica 6/1988, de 9 de junio, por la que se modifican los arts. 50 y 86 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Nuestra providencia de 5 de junio pasado citaba pues como no podía ser de otra forma la LOTC en la redacción resultante de tal modificación. La aducida confusión, por tanto, no deriva de nuestra providencia, sino de la consulta, por la parte actora, de un texto no vigente.

2. En cuanto a la causa de inadmisibilidad contemplada en el art. 50.1 c) de la LOTC, advertida en nuestra providencia, su concurrencia resulta indudable, según comprobaremos seguidamente. Al respecto, se ha de empezar por señalar el manifiesto error en que incurren los actores al identificar el precepto constitucional que estiman infringido. Contrariamente a lo que sostienen, en efecto, la Ley 2/1985, de 8 de mayo, sobre Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha no desarrolla las previsiones contenidas en el art. 87.3 de la C.E., precepto que se refiere a la iniciativa legislativa popular en el ámbito del sector central del aparato del Estado y que remite a una Ley Orgánica para el desenvolvimiento de aquellas previsiones, sino el art. 12.1 del Estatuto de Autonomía castellano-manchego. Es verdad, no obstante, que este art. 12.1 del Estatuto dispone que la normación de la iniciativa por la Ley autonómica se efectuará «en el marco» de aquella Ley Orgánica, pero limitación semejante no confiere al art. 87.3 de la C.E. y a la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular otro valor que el de genérica fuente de inspiración de la ordenación

singular adoptada por la Comunidad Autónoma en la vertebración de la participación ciudadana a través de esta clase de iniciativa. Así se expresa, por lo demás, la Exposición de Motivos de la Ley 2/1985. En suma, la L.O. 3/1984, ha establecido un modelo de participación cuyas líneas maestras debe seguir la legislación autonómica, pero es ésta la que configura los perfiles específicos de la facultad de iniciativa legislativa que a los ciudadanos reconoce el Estatuto de Autonomía.

3. Según la Ley 2/1985, «los ciudadanos castellano-manchegos mayores de edad que se encuentren inscritos en el Censo Electoral... pueden ejercer la iniciativa legislativa prevista en el art. 12 del Estatuto de Autonomía de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley» (art. 1). Quedan excluidas de la iniciativa, y entre otras, las materias «que no sean de la competencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha» (art. 2.1), de manera que la Mesa de las Cortes regionales - órgano a quien compete examinar la acomodación de las proposiciones a los requisitos legales y pronunciarse acerca de su admisibilidad (art. 4.2)- habrá de rechazar ad límite las concernientes a aquellas materias [art. 4.3 a)].

Pues bien: resulta indudable que esta facultad de iniciativa, que comprende la de promover su ejercicio por los electores y la de presentar proposiciones de Ley, forma parte, una vez reconocida su existencia y regulado su uso por el Estatuto y la Ley 2/1985, del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la C.E.), derecho que sería el verdaderamente conculcado en el supuesto de que la Mesa de la Cámara hubiera denegado arbitrariamente la admisión a trámite de la proposición que los recurrentes, como Comisión Promotora, presentaron ante aquélla.

Dicho en otros términos: los promotores activan la iniciativa y la Mesa efectúa el control de legalidad de la proposición formulada, pero este control, que ha de traducirse en la admisión o inadmisión de la proposición, opera, como todos los de su género, en función de un canon estrictamente normativo, no político o de oportunidad (que es el que, en cambio, tiene lugar en el trámite de toma en consideración: art. 9 de la Ley 2/1985), de modo que una decisión de inadmisión que no se ajustase a las causas legales al efecto establecidas entrañaría una vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.1 de la C.E., vulneración frente a la cual cabe, según los arts. 53.2 C.E. y 42 LOTC, recurso de amparo.

4. Las consideraciones anteriores nos obligan a examinar, consecuentemente, si el Acuerdo impugnado se adoptó en atención a la concurrencia real de una causa de inadmisibilidad legalmente prevista, lo que en este caso exige, además, abordar una cuestión propia del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, aunque sin otro alcance que el de apreciar dicha concurrencia.

La Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha ha entendido que la proposición presentada por los actores, denominada «Proposición de Ley por la que se declara el Rincón de Anchuras como Parque Natural», versa sobre una materia ajena a la competencia regional, circunstancia la cual implica, de acuerdo con el art. 4.3 a) de la Ley 2/1985, su inadmisibilidad. A verificar la corrección de tal aserto debemos, pues, dedicarnos a continuación.

El art. 32.2 de su Estatuto otorga a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca», la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de espacios naturales protegidos. A su vez, en el apartado B) 12 del Anexo al Real Decreto núm. 1.676/1984, de 8 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en materia de conservación de la naturaleza se especifica que la Comunidad asume la función de «la declaración de los parques naturales». En fin, el art. 21.1 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres determina que «la declaración y gestión de los Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos corresponderá a las Comunidades Autónomas en cuyo ámbito territorial se encuentren ubicados», sin perjuicio de la competencia estatal para la declaración, mediante Ley de las Cortes Generales, de los Parques Nacionales (art. 22). No cabe duda, pues, de que la C.A. de Castilla-La Mancha posee competencia para declarar como Parque Natural o, en la terminología de la Ley 4/1989, como «Parque» (no Nacional) cualquier área natural situada en su territorio y dotada de las características descritas en el art. 13 de la mencionada Ley.

Ahora bien, ocurre que el Gobierno, a través del Real Decreto núm. 811/1988, de 20 de julio, declaró «zona de interés para la defensa nacional» un espacio ubicado en el término de Anchuras (Ciudad Real), que habrá de destinarse a polígono de entrenamiento para el Ejército del Aire. Invoca el Gobierno, en la Exposición de Motivos del citado Real Decreto, la competencia exclusiva que en materia de Defensa atribuye al Estado el art. 149.1.4 de la C.E., así como, para la afectación territorial señalada, el art. 5 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional.

Conocidos los principales datos normativos del asunto que nos ocupa, lo que se ha de dilucidar es, pues, si la C.A. de Castilla-La Mancha, cuya competencia para declarar una determinada zona de su territorio como parque resulta indudable, puede efectuar tal declaración respecto de una zona previamente declarada por el Gobierno del Reino como de interés para la Defensa Nacional. La respuesta a este interrogante ha de ser, a toda luces, negativa.

En un supuesto como éste y a diferencia de aquellos otros en que sobre un mismo ámbito territorial, personal o material cabe que existan competencias pertenecientes a distintos Entes susceptibles de ejercitarse en régimen de no interferencia o de interferencia modulada por técnicas de coordinación y colaboración la acción estatal impide de raíz toda posibilidad de una acción

autonómica de signo contrario. Aquí, en efecto, el Gobierno, en el marco de la competencia exclusiva que sobre Defensa reconoce al Estado el art. 149.1.4 de la C.E. y de las facultades que le otorga la Ley 8/1975, ha decidido destinar a polígono de entrenamiento de la Fuerza Aérea una zona del territorio castellano-manchego carente de tutela singular como espacio natural protegido, y es evidente que tal decisión no podría verse contradicha por la Comunidad Autónoma concernida a través de una declaración a posteriori de esa zona como Parque, pues semejante declaración, que equivaldría a la pretensión de sustraer a la zona en cuestión al destino que le fue señalado en el ejercicio legítimo de una competencia estatal, implicaría el desconocimiento de ésta y la vulneración consiguiente del citado precepto constitucional. Es cierto que la C.A. de Castilla-La Mancha posee, según antes dijimos, la competencia de declarar como Parque las áreas de su territorio que reúnan las características descritas en el art. 13 de la Ley 4/1989, pero también lo es que la referida competencia no puede ejercerse de modo que quede menoscabada o invadida la competencia del Estado para declarar una zona como de interés para la Defensa Nacional, ya que-- reiterando doctrina consolidada de este Tribunal (cfr., v.g., STC 69/1988, fundamento jurídico 3.º)-- el Estado no ha de verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de una competencia autonómica.

Por tanto, el Acuerdo objeto de impugnación en el presente proceso se ajusta cabalmente a la causa de inadmisibilidad de las proposiciones de Ley de iniciativa popular contemplada en el art. 4.3 a), en conexión con el art. 2.1, de la Ley 2/1985 de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, no infringiendo, pues, el derecho fundamental de los recurrentes a participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la C.E.).

FALLO:

En razón de lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión del presente recurso de amparo y el archivo de las actuaciones.

Madrid, a veintiuno de julio de mil novecientos ochenta y nueve