

STC 225/1992 (14/12/1992)

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo 946/1989, interpuesto por don Juan Cánovas Cuenca, Abogado, Diputado de la Asamblea Regional de Murcia y Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, actuando en su propio nombre y representación contra el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 31 de marzo de 1989, han comparecido el Presidente de la antedicha Asamblea, en nombre y representación de la Mesa de la Cámara y el Ministerio Fiscal, habiendo sido Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de mayo de 1989 tuvo entrada en este Tribunal un escrito de don Juan Cánovas Cuenca, que en su propio nombre y representación, interponía recurso de amparo contra el antedicho Acuerdo parlamentario. En la demanda se explica que el demandante presentó el 24 de febrero de 1989 a la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia una interpelación dirigida al Consejo de Gobierno de la Comunidad para su explicación ante el Pleno de la Asamblea, cuyo texto íntegro es el siguiente:

«Los ciudadanos de esta región, han sufrido a lo largo de los últimos años la degradación de la asistencia sanitaria como consecuencia del deficiente funcionamiento de las administraciones competentes en la misma, así como el deterioro e insuficiencia de los medios materiales puestos a disposición de aquéllos. Degradación a la que hay que añadir el descrédito por irregularidades presuntamente cometidas por quienes han sido responsables de la gestión sanitaria de esta Región, cuyo procesamiento se ha iniciado recientemente.

Por lo demás no existen indicios de que el Gobierno regional tenga voluntad política de solucionar esta situación, ya que ni mejora los servicios sanitarios de que de él dependen, ni al parecer es propósito de los socialistas murcianos reivindicar las competencias estatales de sanidad cuya asunción por la Comunidad Autónoma podría al menos garantizar la coordinación.

Ante este estado de cosas el Diputado que suscribe solicita que el Consejo de Gobierno explique las razones de su actuación en materia sanitaria y de las medidas adoptadas para que esta bochornosa situación no se vuelva a repetir.»

La Mesa de la Cámara, oído el parecer de la Junta de Portavoces adoptó, el 13 de marzo de 1989, por mayoría de 3 votos frente a 2, el Acuerdo de no admitir a trámite tal interpretación. El grupo mayoritario fundaba su actitud en tres motivos: 1) la referencia en el texto de la interpelación al procesamiento de ciertas personas y por

lo tanto a cuestiones que en la actualidad se hallan *sub iudice*, lo que excluye la pertinencia del debate parlamentario; 2) la alusión a otras cuestiones ajenas a las competencias de la Comunidad Autónoma, lo que razonablemente induce a pensar que tampoco la Cámara la tiene para conocerlas; y 3) la generalidad y carácter abstracto de su contenido, en discordancia con la concreción del objeto sobre que pueden versar las interpelaciones según exigencia del art. 142 del Reglamento. En relación a este tercer fundamento consideran -y así lo sugieren al Grupo Parlamentario de Alianza Popular- que cabría la posibilidad de utilizar cualquiera de los procedimientos previstos en el art. 134 (el debate general o monográfico sobre la acción política del Gobierno) y en los arts. 146 y 147 (la sesión informativa), «con tal que el mismo se limitase a los aspectos competenciales efectivamente asumidos por la Comunidad Autónoma». Por su parte, el grupo minoritario adujo en su momento que, «a tenor del art. 31.3 del Reglamento, las facultades de la Mesa respecto a la admisión de los escritos y documentos de índole parlamentario se reducen al control de su estricta legitimidad formal, sin extenderse al fondo de la cuestión planteada», ya que por lo demás la interpretación formulada se ajusta a la definición de este tipo de iniciativas enunciada por el art. 142 del texto reglamentario. El Diputado proponente, a su vez, solicitó de la Mesa la reconsideración del Acuerdo transcrito, que fue desestimada por nuevo Acuerdo con fecha 31 de marzo de 1989.

La demanda invoca los derechos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y la igualdad ante la ley (art. 14 CE). A su juicio el Acuerdo impugnado viola el primero de aquellos preceptos por la triple motivación concreta de la inadmisión. La interpelación no pretende que se responda respecto de competencias no asumidas por la Comunidad, ni por otra parte la existencia de una supuesta responsabilidad penal o administrativa *sub iudice* excluye que el parlamento regional analice la responsabilidad política y, por último, la interpelación no tiene carácter general o abstracto sino que al contrario tiene concreción suficiente. En tal sentido la Mesa ha ejercido un control que sobrepasa el de estricta legalidad formal que le autoriza el art. 31.3 del Reglamento, control para el cual no está legitimado. Desde la perspectiva del principio de igualdad, la violación se produce en la calificación del documento respecto de lo cual se han utilizado criterios diferentes a los habitualmente empleados por la Mesa, a cuyo efecto se cita una serie de interpelaciones relativas todas ellas a materias ajenas a las competencias de la Comunidad Autónoma y que sin embargo fueron admitidas a trámite. Por todo ello, solicita que se declare la nulidad del Acuerdo impugnado y que se reconozca su derecho a que se admita la interpelación presentada.

2. La Sección Primera, mediante providencia de 24 de julio de 1989, admitió la demanda de amparo y acordó que se recabara la remisión de los antecedentes de la Asamblea Regional de Murcia y su emplazamiento a efectos de la eventual personación en este proceso. Una vez recibidas las actuaciones, la Sección en providencia de 25 de septiembre, tuvo por personada a la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, y dando vista de los antecedentes enviados al demandante, al Ministerio Fiscal y al Presidente de la Cámara para que en el plazo común de veinte días pudieran formular las alegaciones que estimasen procedentes.

3. El Fiscal apoya la concesión del amparo solicitado. En tal sentido argumenta que a pesar de invocarse los arts. 23.1 y 14, en realidad el implicado es el 23.2, cuyo contenido es un derecho de configuración legal y por ello debe ponerse en relación con el art. 31.3 del Reglamento de la Asamblea. En éste se establece la facultad de la Mesa para decidir sobre la calificación y admisión o no a trámite de los escritos parlamentarios, aclarando que «como tal control de estricta legalidad formal la

admisión a trámite se limita a verificar que el acto o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias». Ahora bien, en el presente supuesto la interpelación fue rechazada no por razones formales sino porque su contenido era impropio y ello implica un análisis del fondo de la interpelación que no compete realizar a la Mesa. Tal rechazo por razones no formales lleva *per se* a la conclusión de que el amparo debe ser otorgado.

La Mesa de la Cámara, por su parte, solicita la denegación del amparo, insistiendo -como punto de partida- en encuadrar la cuestión en el art. 23.2 CE, y en considerar ese derecho como referido a su configuración legal. Ahora bien, el «control de estricta legalidad formal» previsto en el art. 31.3 del Reglamento no puede ser reducido a un mero control de los requisitos formales externos, ya que el propio artículo habla de «iniciativas reiterantes» y de «temas cuyo tenor susciten dudas sobre la competencia de la Asamblea», lo que implica el examen del contenido de la iniciativa. Así pues «ese control de estricta legalidad formal» no puede referirse exclusivamente a los requisitos formales sino al cumplimiento de las «condiciones reglamentarias», y posibilidad implícitamente admitida por la STC 161/1988. La iniciativa no se constreñía a competencias de la Comunidad y del Consejo de Gobierno (31.3 del Reglamento) ni se refería a «aspectos o realizaciones concretas de su política» (142.1), por lo que la no admisión a trámite ha sido adoptada por la Mesa conforme al Reglamento. No hay tampoco desigualdad en los criterios de clasificación de la Mesa. Los precedentes aportados no son términos hábiles de comparación, ya que a pesar de referirse a competencias estatales se centraban en aspectos concretos de la acción de la administración regional.

El demandante en amparo no hizo uso de su derecho.

4. En providencia de 24 de noviembre, se fijó para la deliberación y fallo el día 30 de noviembre en que se inició dicho trámite, finalizando el día de la fecha.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La primera tarea a cumplir, para el correcto planteamiento del debate en este proceso, consiste en individualizar con exactitud y nitidez uno de los dos derechos fundamentales invocados como soporte del amparo que nos pide. La equivocada indicación del párrafo primero del art. 23 de la Constitución no puede ser nunca un obstáculo a la viabilidad de la pretensión si se puede identificar mediante el contenido. Otra solución sería incurrir en un peligroso nominalismo no compatible con el espíritu que informa nuestro Texto constitucional y, a través de él, este orden jurisdiccional. En consecuencia, es evidente que lo impugnado es un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia donde se niega curso a la interpelación de uno de sus Diputados y esta situación nos coloca en el ámbito del párrafo segundo de ese mismo precepto constitucional atrás mencionado. En ello están conformes el Ministerio Fiscal y la Mesa de la Cámara regional. Allí no sólo se garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos sino que además se protege su ejercicio sin perturbaciones ilegítimas, como hemos tenido ocasión de matizar (SSTC 32/1985 y 161/1988). Por otra parte, es también criterio de este Tribunal que los dos párrafos del art. 23 son inseparables cuando se trata del amparo solicitado por un parlamentario para la defensa de esa su misión representativa (SSTC 10/1983 y 32/1985).

Este derecho subjetivo que se esgrime como lesionado, con un gran arraigo en nuestra tradición constitucional desde 1812, es configurado como fundamental con una

protección jurisdiccional más intensa y, siendo sus titulares los ciudadanos, afecta simétricamente a la organización de la función pública. El acceso a ésta y los requisitos se defieren a lo que digan las leyes, según establece el inciso final y de ahí su calificación doctrinal y jurisprudencial como derecho de configuración legal, uno más entre otros varios. Esa denominación significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial. Una vez dictadas esas normas legales, hemos dicho, los derechos y facultades correspondientes quedan integrados en el *status* propio de cada cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, en el ejercicio del art. 23.2, defender ante los órganos jurisdiccionales *elius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano al que pertenezcan los titulares del cargo, con la especialidad de que si se trata de una institución parlamentaria, esa actitud reaccional habrá de promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional, según establece el art. 42 de nuestra Ley Orgánica.

2. En el caso que ahora nos ocupa el grupo normativo conformador aparece constituido por el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara. El primero reconoce a los Diputados regionales «el derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que se determine reglamentariamente» (art. 25.3 EAM), derecho que, por lo tanto, pasa a formar parte del contenido del *ius in officium* de cada uno de los miembros representativos de la Asamblea Regional de Murcia, como instrumento de información propia para el control del Ejecutivo, que forma parte de la función peculiar de su investidura parlamentaria. Ahora bien, antes de seguir más allá, conviene saber en qué consisten las interpelaciones, definidas en el Reglamento como las «solicitudes de explicación dirigidas al Consejo de Gobierno para que exponga las razones de su actuación o la de alguna de sus Consejerías en aspectos o realizaciones concretas de su política» (art. 142). Este concepto, al cual hay que atenerse necesariamente para perfilar el derecho fundamental invocado, difiere del que con el mismo nombre pero otro contenido se encuentra en los reglamentos de los Cuerpos colegisladores integrantes de las Cortes Generales y en el resto de las Asambleas territoriales. En éstos, el ámbito de la información solicitada es el inverso, ya que ha de referirse a «los motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno, bien de algún Departamento Ministerial» (art. 181.1 del Reglamento del Congreso, como muestra).

3. Aun cuando este concepto genérico de la interpelación sea el comúnmente aceptado, aquí interesa exclusivamente en el sentido que se le da en la Comunidad de Murcia, como consecuencia de su capacidad de organización y de la consiguiente autonomía de su Asamblea. A su Reglamento hay que estar también para la configuración formal del derecho y en tal sentido se establece que la interpelación habrá de presentarse «por escrito ante la Mesa de la Asamblea para su calificación y trámite» (art. 142.2). La competencia de este órgano parlamentario interno se extiende, en este aspecto, a «la calificación de cuantos escritos tengan entrada en la Cámara como presupuesto de la admisión o no a trámite», «control de estricta legalidad formal» que «se limita a verificar» si «el acto o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias», con remisión -si se admite- al destinatario (art. 31.3).

Esta norma reglamentaria se ha despiezado deliberadamente poniendo en otro orden sus componentes para mostrar así su significado y alcance, que a nuestro parecer ha sido oscurecido por una lectura apresurada y nada analítica. En efecto, allí queda claro que, sin embargo de su referencia a la estricta legalidad formal, se impone a la

Mesa la obligación de «calificar» los escritos recibidos para comprobar si cumplen «las condiciones reglamentarias». Estas han de ser entendidas como requisitos extrínsecos pero no reducidos a la pura forma que es la escritura, ni vinculados, pues, a la denominación que se les ponga como rótulo. En tal sentido se pronuncian las normas reglamentarias cuando permiten a la Mesa examinar el contenido de la interpelación en tres hipótesis, que se solicite «un simple traslado de información», más propio de una pregunta (art. 143.2) y que se trate de «iniciativas reiterantes» o de asuntos «cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos» (art. 31.3). En el primer caso, el órgano parlamentario interno puede sugerir que se transforme en pregunta la interpelación y en los dos restantes debe rechazarla.

4. En definitiva, lo que importa destacar aquí, a guisa de conclusión, es la posibilidad e incluso la necesidad de conocer el contenido de la interpelación como presupuesto de su admisión a trámite o de su rechazo. Esto por una parte. La Mesa lo hizo así respecto del escrito presentado por un Diputado bajo la rúbrica de «interpelación», comprobando el desajuste entre la denominación utilizada, según el concepto reglamentario, y la verdadera naturaleza del texto, sin entrar en el fondo de la cuestión planteada. En tal sentido se movió dentro del margen que ha marcado este Tribunal para supuestos que guardan cierta semejanza con el enjuiciado aquí en relación con las facultades de calificación y admisión de escritos parlamentarios por los órganos de gobierno de las Cámaras. Hemos dicho al respecto que es objeto de ese control no sólo el cumplimiento de los requisitos formales reglamentarios, sino también la regularidad jurídica y la viabilidad procedimental de la iniciativa (STC 161/1988) o en otras palabras «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión deducida junto a un juicio de calificación sobre la idoneidad o procedencia del procedimiento parlamentario elegido» (STC 205/1990).

Una vez delimitado el perímetro del control de admisibilidad propio de la Mesa, según sus normas reglamentarias, es obligado dar el último paso en este discurso analítico y averiguar si la causa aducida para el rechazo es adecuada y si el Acuerdo parlamentario es razonable y razonado. La solución es tan clara que puede anticiparse y ha de ser afirmativa para todas las preguntas. En efecto, la motivación existe y resulta más que suficiente. En la primera de las resoluciones impugnadas se aduce como óbice, en primer lugar, el procesamiento de ciertas personas y en consecuencia de la situación *sub iudice* del asunto, para plantear luego -en una segunda reflexión- la duda sobre la competencia de la Comunidad Autónoma respecto de algunas de las materias y destacar -finalmente- el carácter abstracto y general del contenido. El primero de aquellos motivos no es contemplado por el Reglamento como determinante de una eventual inadmisibilidad, virtualidad que ha de serle negada desde ahora. Los otros dos motivos están en cambio concebidos con esa finalidad. No importa demasiado ahora si se da la conexión entre la competencia de la Comunidad y la interpelación, discutible y discutida, desde el momento en que el tercero de los obstáculos opuestos a la admisibilidad y, en realidad, el principal aparece diseñado con nitidez.

En efecto, es evidente el carácter específico de las interpelaciones, según las entiende el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, que han de tener como tema aspectos o realizaciones concretas de su Consejo de Gobierno o de cualquiera de sus Departamentos. La que fue rechazada y nos ocupa ahora tiene por marco la asistencia sanitaria en Murcia, cuya supuesta degradación se denuncia, como también la falta de voluntad política para remediarla y en consecuencia se pide en ella que «el Gobierno explique las razones de su actuación» en esa materia, así como «las medidas adoptadas para que esta bochornosa situación no se vuelva a repetir». La lectura

desapasionada del texto pone de manifiesto por sí misma su talante global o genérico. En tal característica funda la Mesa el rechazo, con la sugerencia de que para la finalidad pretendida utilice los procedimientos parlamentarios adecuados, como pueden ser el debate general o monográfico y la sesión informativa, tal y como aparecen configurados reglamentariamente (arts. 134 y 136). Por todo ello, la Mesa no ha desconocido ni menoscabado el derecho fundamental invocado cuyo ejercicio en este caso ha de acomodarse «a los términos que el reglamento determine» (art. 25.3 EAM), por exigencia de su configuración constitucional, según explicamos más arriba.

5. Tampoco puede considerarse vulnerado el art. 14 de la Constitución, donde se proclama el principio de igualdad de todos ante la Ley, cuya formulación genérica encuentra manifestaciones singulares en otros ámbitos, uno de ellos el acotado por la participación en el ejercicio de las funciones públicas en sus diversos aspectos. Aquí interesa por de pronto el representativo que es propio de los diputados de una Asamblea como la Región de Murcia, con un origen electivo. El alegato del Grupo Parlamentario Popular al respecto se intenta apoyar en un pretendido cambio de criterio de la Mesa, separándose del mantenido en varios acuerdos anteriores sobre la admisión a trámite de otras interpelaciones. No es necesario ahora dilucidar la naturaleza y fuerza vinculante del precedente o del uso parlamentario, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho que sirven de soporte a las resoluciones aducidas como elemento de comparación no guardan semejanza alguna con el caso aquí enunciado. En efecto, la interpelación que nos ocupa fue rechazada por su planteamiento genérico y no específico, razón decisiva a la cual se añadieron dos motivos más a mayor abundamiento, mientras que las admitidas en ocasiones anteriores se formularon con un alcance muy concreto, rasgo este definidor del instrumento de fiscalización utilizado, y afectaban a la política del Gobierno regional, aun cuando en algún caso tuvieran conexión o rozaran competencias estatales.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

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

Dada en Madrid, a catorce de diciembre de mil novecientos noventa y dos.- Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Fernando García-Mon y González-Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Vicente Gimeno Sendra, Rafael de Mendizábal Allende, Pedro Cruz Villalón.-Firmado y rubricado.