

AUTO núm. 155/1993, de 24 de mayo, recaído en recurso de amparo núm. 437/93.

I. ANTECEDENTES

1. Don Miguel Angel de Cabo Picazo, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Juan Ramón Calero Rodríguez, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en la Asamblea Regional de Murcia, mediante escrito que tiene entrada en el Registro de este Tribunal el 16 de marzo de 1993, interpone recurso de amparo contra la Resolución de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 10 de noviembre de 1992, que acuerda no haber lugar a la reconsideración de la Resolución de 27 de octubre, que inadmite a trámite una moción presentada por el recurrente para su discusión en el Pleno de la Asamblea.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes de hecho:

a) El 20 de octubre de 1992 el ahora recurrente en amparo, en su condición de Portavoz del Grupo Popular, presentó ante la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia una moción para su debate en el Pleno del siguiente tenor literal:

«El conocimiento público de la intención del Gobierno de la Nación de instalar un complejo penitenciario en el término municipal de Cartagena ha originado una importante movilización social en la que gran número de ciudadanos han expresado su rechazo a la construcción de este gran centro penitenciario, tanto en el término municipal de Cartagena como en el de otros términos limítrofes. Se entiende que la instalación y puesta en funcionamiento de esta macrocárcel no va a causar ningún beneficio ni a la situación económica, ni a la pacífica convivencia social, y que, por el contrario, ello podría significar una disminución de las expectativas y un deterioro palpable de la calidad de vida de los ciudadanos.

Por lo demás, ningún otro municipio de la región de Murcia ha manifestado interés en que en su término se instale este gran centro penitenciario.

Por todo ello, y atendiendo a los intereses de los ciudadanos de esta región, tal y como ellos mayoritariamente lo han manifestado, la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que solicite al Gobierno de la Nación que desista de cualquier proyecto de instalación de un gran centro penitenciario en el término municipal de Cartagena, limítrofes o en cualquier otro municipio de la región».

b) Con fecha 27 de octubre de 1992 la Mesa acordó no admitir a trámite el escrito del recurrente, por los siguientes motivos:

«1. La ubicación de establecimientos penitenciarios, así como, en su caso, la no ubicación de los mismos, constituyen un claro supuesto de competencias de ejecución de la legislación

penitenciaria, y ésta es competencia exclusiva de la Administración del Estado, de acuerdo con el art. 149.1.6. de la Constitución Española.

2. Debe también señalarse que el art. 12 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, que ostenta el mismo rango que el Estatuto de Autonomía de la Región, dispone textualmente que la ubicación de los establecimientos penitenciarios será fijada por la Administración penitenciaria, dentro de las áreas territoriales que se designen.

3. El Estatuto de Autonomía de la Región no atribuye a la Comunidad Autónoma competencia alguna en materia penitenciaria, y, por lo tanto, cualquier pronunciamiento de los órganos de la Cámara en dicha materia carecería de cobertura legal.

Se hace así referencia a la doctrina jurisprudencial que distingue entre interés, competencia y legitimación para la adopción de acuerdos válidos, lo que no se da en este supuesto y son numerosas las Sentencias del Tribunal Supremo que, en relación con los Ayuntamientos, así lo han determinado.

4. Se ha de observar, igualmente, la estrecha relación que existe entre la instalación de estos centros y, por consiguiente, la competencia del Estado en la materia, y los derechos fundamentales, concretamente los reconocidos en el art. 25 de la Constitución, y su traducción, en materia de competencias, en el art. 149.1.1.

5. Por último, se advierte que la formulación de iniciativas como ésta y su repetición en varias Comunidades Autónomas romperían el modelo cooperativo del Estado de las Autonomías, previsto en el art. 137 de la Constitución Española.»

Por su parte, los señores Vicepresidentes segundo y Secretario segundo expresaron su criterio favorable a la admisión a trámite de la moción en los siguientes términos:

«1. Lo expuesto anteriormente por los restantes miembros de la Mesa no obsta a la admisión de la iniciativa o a que, en su caso, como indican los Servicios Jurídicos, la misma se traslade a la Junta de Portavoces, ya que en ella se propone instar al Gobierno para que prescinda del proyecto de instalación del centro penitenciario, y no es coercitiva para aquél.

2. Por otro lado, del debate de la moción podrían aparecer criterios opuestos a la referida instalación.

3. No se pretende discutir competencias; pero la Cámara puede hacer cuantas propuestas estime oportunas, y con ellas el Gobierno podría tener mayor información.»

c) Con fecha 28 de octubre el ahora recurrente solicita la reconsideración del Acuerdo de la Mesa, señalando entre otros argumentos que el Parlamento autonómico se había pronunciado en otras ocasiones sobre materias que no son competencias asumidas por la Comunidad (citando al respecto los debates parlamentarios sobre la actividad del I.N.I. en la región o sobre las comunicaciones por ferrocarril); que en cualquier caso la Asamblea tiene la facultad de impulso del Gobierno de la Nación mediante proposiciones de Ley, ex art. 87.2 C.E., y que el art. 1 del

Reglamento de la Asamblea le otorga la defensa de los intereses del pueblo de Murcia, siendo evidente que el asunto afecta a esos intereses. Concluye afirmando que la moción debe ser discutida en el Pleno, y no rechazada mediante un Acuerdo de un órgano cuya función al calificar un escrito debe ceñirse a la exigencia de los requisitos formales necesarios para su tramitación parlamentaria.

La Mesa, en su reunión de 10 de noviembre de 1992, y una vez oída la Junta de Portavoces, en aplicación del art. 31.3 del Reglamento, confirma el Acuerdo recurrido, razonando que la admisión a trámite de iniciativas parlamentarias requiere que se refieran a materias que estén dentro del ámbito de competencias de la Comunidad, bien como competencias exclusivas bien como concurrentes, y que así se ha actuado siempre en la inadmisión de iniciativas, argumentando que en las señaladas por el recurrente como término de comparación la Comunidad Autónoma tenía competencias compartidas o de ejecución con el Estado, y citando otras iniciativas inadmitidas por ausencia de competencias regionales; que la instalación de los centros penitenciarios es una competencia exclusiva del Estado, por lo que deben de ser las Cortes Generales las que controlen, orienten o impulsen la acción del Gobierno, y que la Mesa no ha admitido a trámite la moción en ejercicio de su facultad calificadora, al entender que no se da en el presente caso el requisito inicial de competencia de la Comunidad Autónoma, necesario para desplegar la función asignada a la iniciativa parlamentaria que presenta, y por entender que «el examen de la regularidad formal de la petición del parlamentario requiere también el análisis inicial de la competencia del órgano para adoptar una decisión válida en Derecho sobre la propuesta que se eleva a su consideración».

3. El recurso de amparo considera, esquemáticamente, que se ha ejercido una iniciativa parlamentaria, la presentación de una moción, que cumple total y absolutamente con los requisitos formales reglamentarios y es de plena conformidad a Derecho, conclusión derivada del art. 25.3 del Estatuto de Autonomía, «los Diputados regionales... tienen derecho a formular mociones en los términos que el Reglamento determine»; 168 del Reglamento, «Las mociones son propuestas no de Ley dirigidas por los Diputados a la Asamblea Regional para que la misma adopte una determinada resolución, cualquiera que sea el objeto sobre el que ésta verse»; 111.2 del Reglamento, «En cualquier materia que corresponda a la Ley estatal... cuando la omisión pudiera causar perjuicio a los intereses de la región, la Asamblea Regional podrá... ejercer directamente su iniciativa legislativa... o estimular la del Gobierno de la Nación...», y en última instancia en el art. 29 de la C.E. que establece el derecho de petición, noción que, además, no supone injerencia alguna en las competencias estatales, porque su único contenido es, en caso de ser aprobada, instar al Gobierno regional para que éste, en interés de la región, ejerza su derecho de petición ante el Gobierno de la Nación, por lo que en consecuencia la Mesa debería haberla dado curso para su discusión en el Pleno, y al no hacerlo así se extralimitó en sus funciones vulnerando el art. 23 de la C.E., ignorando,

además, sus propios precedentes, en cuanto se han admitido a trámite iniciativas similares en materias que tampoco son competencia de la Comunidad.

4. La Sección Segunda, por providencia de 22 de marzo de 1993, tuvo por interpuesto el recurso de amparo y abrió un plazo común de diez días para que el Ministerio Fiscal y el recurrente pudieran alegar cuanto estimaran procedente respecto a la posible causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.1 c) de la LOTC: carecer la demanda manifiestamente de contenido constitucional.

Con fecha 6 de abril se recibe el escrito del Ministerio Fiscal, en el que considera que la demanda carece de contenido constitucional, ya que si bien se trata de una interpretación estricta y restrictiva del alcance de la facultad reglamentaria, sin embargo se trata de un acto de aplicación de los reglamentos por parte del Gobierno de la Cámara dictada en un ámbito perteneciente al núcleo mismo de la autonomía parlamentaria, que no afecta en forma relevante al derecho del actor ex art. 23.2 C.E., por lo que, en aplicación de la doctrina contenida en el ATC 614/1988, solicita la inadmisión del recurso.

El recurrente, en escrito registrado el 6 de abril de 1992, reitera en esencia los argumentos contenidos en la demanda.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Procede confirmar el motivo de inadmisión puesto de manifiesto en nuestra providencia de 22 de marzo de 1993, ya que, como acertadamente informa el Ministerio Fiscal, la demanda carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional, conforme a lo establecido en el art. 50.1 c) de su Ley Orgánica.

2. El objeto de este recurso es analizar si el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia vulnera el art. 23.2 de la C.E., en su aspecto de ejercicio de un cargo público representativo en condiciones de igualdad, y su resolución requiere recordar la constante jurisprudencia de este Tribunal que considera el citado precepto como un derecho de configuración legal, de forma que corresponde a las leyes y reglamentos parlamentarios adecuar los derechos y facultades de los distintos cargos y funciones, y (STC 161/1988) «una vez creadas esas normas legales tales derechos y facultades éstos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, en ejercicio del art. 23.2, defender ante los órganos jurisdiccionales el ius in officium que consideran ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse

directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC».

En relación al recurso planteado, este status viene delimitado por 25.3 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, que establece que los Diputados regionales «tienen derecho a formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que el Reglamento determine», el art. 168 del Reglamento de la Asamblea Regional, que define las mociones como propuestas no de Ley dirigidas a la Asamblea para que ésta adopte una determinada Resolución, cualquiera que sea el objeto sobre el que ésta verse, y 111 y siguientes, que se refieren al ejercicio de la iniciativa ante el Congreso de los Diputados y su estímulo ante el Gobierno.

Parece claro, en principio, que la presentación de mociones forma parte del *ius in officium* de cada uno de los parlamentarios de la Comunidad Autónoma de Murcia, y en consecuencia un Acuerdo del órgano de Gobierno de la Cámara que ignore o restrinja ese derecho por causas no expresamente previstas en el Reglamento sería contrario al art. 23.2 de la C.E.

Ahora bien, las mociones deberán adecuarse en su finalidad y en su procedimiento a los cauces reglamentarios, y el art. 31.3 otorga a la Mesa la facultad de «decidir sobre la calificación, la admisión o no a trámite y la remisión al órgano que corresponda de cuantos escritos y documentación de índole parlamentaria tengan entrada en la Cámara», añadiendo: «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» y estableciendo que si se trata de «temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos... la Mesa, oída la Junta de Portavoces, decidirá sobre su calificación y admisión o no a trámite».

3. A partir del marco reglamentario descrito, el problema es si la inadmisión a trámite de la moción está legitimada por el propio Reglamento, al tratarse de una competencia ajena a la región, y por tanto a su Cámara legislativa, postura defendida por la Mesa, teniendo en cuenta que «el control de estricta legalidad formal» que le compete abarca no sólo el de los requisitos formales de la moción, sino también «una verificación liminar de 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 y, en el mismo sentido, SSTC 161/1988 y 225/1993), o por el contrario, como afirma el recurrente, lo único pretendido es el ejercicio de una facultad de iniciativa o petición por parte de la Cámara, a través del Gobierno regional a las instancias estatales, para lo que sí es competente la Asamblea, en virtud de los arts. 111 y ss., y en consecuencia, la negativa a la tramitación supone una vulneración del art. 23.2 de la C.E.

Pues bien, hay que concluir que la inadmisión a trámite de la moción ni supone vulneración alguna del art. 23 de la C.E., ni se ha acreditado desigualdad en el tratamiento de las iniciativas parlamentarias.

No existe vulneración del art. 23, ya que, si el recurrente pretendió el ejercicio de una iniciativa en el sentido previsto en los arts. 111 y ss. del Reglamento, empleó una vía parlamentaria no idónea, ya que debería de haber sido ejercida conforme a lo dispuesto para la elaboración de los proyectos y proposiciones de Ley (art. 112), y sin embargo presentó una moción, que son, por definición, «propuestas no de Ley» (168.1), y si por el contrario se trataba, como formalmente lo era, de una moción, es indiscutible que está sometida al control de la Mesa en los términos del art. 31 del Reglamento, y en consecuencia, al tratarse de una competencia estatal, la inadmisión contaba con legitimación reglamentaria.

Tampoco puede ser admitida la supuesta discriminación, al no aportar término válido de comparación, ya que, como razona el Acuerdo impugnado, los aducidos son en relación a materias en las que existe alguna competencia de la región, y en este caso la competencia es exclusiva del Estado, supuesto en el que la práctica de la Mesa parece ser precisamente la inadmisión a trámite.

FALLO:

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

Madrid, a veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y tres.