

## STC 107/2001 (23-4-2001)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 3353/98, promovido por don Antonio Joaquín Dólera López, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes en la Asamblea Regional de Murcia y Abogado en ejercicio del Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Teresa Castro Rodríguez, contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 30 de marzo de 1998, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 11 de marzo de 1998, por el que se inadmitió a trámite una pregunta formulada al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Asamblea Regional. Han comparecido y formulado alegaciones la Asamblea Regional de Murcia, representada por el Letrado don Carlos Montaner Salas, y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 21 de julio de 1998, don Antonio Joaquín Dólera López, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes en la Asamblea Regional de Murcia, interpuso recurso de amparo contra los Acuerdos a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. En la demanda de amparo se recoge la relación de hechos que a continuación sucintamente se extracta:

a) El día 6 de marzo de 1998 el demandante de amparo presentó ante la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 139 y ss. del Reglamento de la Cámara, una pregunta al Consejo de Gobierno para su respuesta

oral en el Pleno del día 11 de marzo sobre la implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma del siguiente tenor literal:

"Pregunto al Consejo de Gobierno qué medidas tiene previsto adoptar, por sí o en colaboración con el Gobierno de la Nación, para que la implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en nuestra Región se complete y sea equiparable en lo que se refiere a calidad y dotaciones con la media de las regiones y nacionalidades del Estado".

b) La pregunta cumplía todos los requisitos que se establecen en los arts. 139 y 140, en relación con el art. 136, del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, como así lo confirma el informe de la Letrada Secretaria General, de fecha 6 de marzo de 1998, en el que expresamente se indica que "cumple los requisitos formales que para las iniciativas de dicha clase exigen los arts. 139 y ss. del Reglamento de la Cámara".

Sin embargo la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, en su sesión de 11 de marzo de 1998, acordó, por tres votos contra uno, inadmitir a trámite la mencionada pregunta al considerar que "la misma excede el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma".

c) El demandante de amparo, mediante escrito de fecha 11 de marzo de 1998, solicitó la reconsideración del anterior Acuerdo, que fue desestimada, por tres votos a favor y dos en contra, por Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 30 de marzo de 1998, notificado al demandante de amparo el día 21 de abril siguiente, que a continuación se reproduce:

"1.- Que el asunto sobre el que se pregunta al Presidente del Consejo de gobierno (*sic*) excede del ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma. Al solicitar información sobre 'las medidas a adoptar, por sí o en colaboración con el Gobierno de la Nación, para la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria en nuestra Región...', pues no se han asumido las transferencias en materia educativa, lo que ha de implicar, lógicamente, que no pueden adoptarse medidas sobre ese asunto.

2.- Que de conformidad con el art. 31 del Reglamento de la Cámara, compete a la Mesa, 'una verificación 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 205/90), verificación efectuada en la sesión celebrada el día 9 de marzo, en la que ante las dudas del órgano calificador fue oída la Junta de Portavoces.

3.- Que la competencia de la Mesa en orden a la calificación y admisión a trámite de las preguntas, que son peticiones de información, han de tener como parámetro primordial el Reglamento —artículo 131—, por lo que pueden rechazarse escritos sobre cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, y en el caso presente la ausencia de competencias en la materia fue ratificada por la Junta de Portavoces en la sesión celebrada el 10 de marzo.

4.- Que es ajeno a la atribución de la Cámara la solicitud de información sobre las medidas que el Gobierno adopte para la correcta implantación de la ESO en la Región, pues de otro modo se estaría propiciando la existencia de un control indirecto de las actuaciones de la Administración del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma, cuyo planteamiento ha de efectuarse en el Parlamento de la Nación. Así lo entendió la Junta de Portavoces, que en la sesión celebrada el día 10 de marzo concluyó que la pregunta se refiere en un asunto sobre el que no corresponde al Presidente de la Comunidad Autónoma coordinar la acción del Gobierno de la Nación ni es competencia de la Administración Regional.

5.- Que a la luz de la Jurisprudencia constitucional la falta de competencia sobre la materia objeto de una iniciativa parlamentaria, puede constituir causa de inadmisión, cosa que, paradójicamente no sucede en el ámbito legislativo (STC 124/95).

6.- Que el acuerdo impugnado no incurre en desviación de poder que exige una prueba indubitada de su realidad, prueba aquí ausente por completo sin que quepa apreciar como tal la inadmisión de la iniciativa".

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo se aduce en ésta que la pregunta formulada reunía todas las condiciones para su admisión a trámite que establecen los arts. 139 y 140, en relación con el art. 136, del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Se dirigía al Consejo de Gobierno a través de su Presidente; estaba firmada por el Portavoz del Grupo Parlamentario; y, en fin, se había formulado en período hábil, dentro del plazo señalado por la Junta de Portavoces en su sesión de fecha 3 de marzo de 1998.

Es obvio, pues, que la Mesa de la Cámara al inadmitirla a trámite se ha extralimitado en sus funciones, de acuerdo con la doctrina constitucional recogida en la STC 124/1995, de 18 de julio, según la cual la Mesa de la Asamblea debe de limitar sus facultades de calificación y admisión de iniciativas al exclusivo examen del cumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigidos, pues de lo contrario, no sólo estaría asumiendo bajo un pretendido juicio técnico una decisión política que sólo al Pleno corresponde, sino que, además, y desde la óptica de la representación democrática, estaría obstaculizando la posibilidad de que se celebre un debate público entre el Presidente del Consejo de Gobierno y el demandante de amparo.

Se ha vulnerado, en consecuencia, el art. 23.2 CE, ya que esa inadmisión injustificada de la pregunta parlamentaria afecta al núcleo mismo de la representación al impedirse al recurrente de amparo, en su condición de parlamentario, el legítimo ejercicio de su derecho de iniciativa. También ha resultado lesionado el derecho de los ciudadanos a verse representados y a participar indirectamente en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues se trata de una petición deducida por representantes parlamentarios en el ejercicio de sus funciones, lo que comporta, a su vez, defender el derecho mismo de los ciudadanos a participar a través de sus representantes en los asuntos públicos (SSTC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo; 161/1988, de 20 de septiembre).

El art. 31.3 del Reglamento de la Asamblea Regional no puede justificar la facultad de la Mesa de la Cámara de controlar materialmente los asuntos que deben debatirse en el Pleno, porque el concepto "competencia de la Asamblea" no puede identificarse con el de las competencias que constitucional y estatutariamente puedan corresponder a la Comunidad Autónoma. La Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno interior de la Cámara, puede conocer el contenido del documento presentado ante la Asamblea para determinar si lo en él interesado es de su "competencia" o si, por el contrario, lo es de otro órgano constitucional, autonómico, o administrativo, acordando, en su caso, su inadmisión. Pero en modo alguno puede deducirse de ello que la Mesa esté reglamentariamente habilitada para realizar un juicio acerca de si una iniciativa de un Grupo Parlamentario puede exceder o no del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma (STC 124/1995, de 18 de julio).

En este sentido, además, entrando en el contenido del acuerdo, no puede alegarse falta de competencia, porque la pregunta se refería a actuaciones del Gobierno, como lo acredita, de un lado, el que se estaban debatiendo en la Asamblea Regional y en la opinión pública diversas iniciativas referentes a las transferencias en materia educativa, habiéndose pronunciado el Consejo de Gobierno sobre las mismas en reiteradas ocasiones, y, de otro, el que los medios de comunicación afirmasen, poniéndolo en boca del Consejo de Gobierno, que éste en su sesión de 5 de febrero de 1998 había dado luz verde a la construcción de ocho institutos de enseñanza secundaria en la Región, lo que entra de lleno en el objeto de la pregunta.

En definitiva, la inadmisión de la pregunta lo que propicia es una restricción arbitraria e injustificada de la facultad del control de los Grupos Parlamentarios, así como la aparición de parcelas de opacidad en la actuación del Consejo de Gobierno en la medida en que escapan al control de la Cámara. A la vez que constituye una atentado a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] del Diputado que la formuló y de su derecho a recibir libremente información [art. 20.1 d) CE].

De otra parte, los Acuerdos de la Mesa se apartan de sus decisiones precedentes en el mismo tipo de iniciativas, pues hasta el presente supuesto no se había examinado en el trámite de admisión la competencia de la Administración Regional, sino, exclusivamente, si la pregunta formulada cumplía los requisitos formales establecidos en el Reglamento. Así aconteció, como se acredita con la aportación documental que se adjunta con la demanda, con las siguientes preguntas: núm. 89, sobre repercusiones en la Región de los acuerdos adoptados entre el Partido Popular y los Partidos nacionalistas, formulada por don Alberto Garre López, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular; núm. 101, sobre privatizaciones de empresas públicas, formulada por don Fulgencio Puche Oliva, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista; núm. 147, sobre incidencia de los recortes presupuestarios del Gobierno de la Nación formulada por don Fulgencio Puche Oliva, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista; núm. 187, sobre gestiones realizadas a causa de la huelga de camioneros franceses, formulada por don Alberto Garre López, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular; núm. 233, sobre recorte de las inversiones en materia de educación, formulada por don Fulgencio Puche Oliva, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista; núm. 228, sobre repercusión de los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera en las prestaciones sanitarias de la Región, formulada por don Alberto Garre López, Portavoz del Grupo Parlamentario Popular; núm. 291, sobre el nuevo modelo de financiación sanitaria, formulada por don Fulgencio Puche Oliva, Portavoz del Grupo Parlamentario

Socialista; y, en fin, núm. 293, sobre financiación adicional conseguida del INSALUD como consecuencia del nuevo modelo de financiación sanitario, formulada por don Fulgencio Puche Oliva, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

De modo que, al utilizar la Mesa de la Cámara en este caso un criterio diferente al mantenido respecto de preguntas anteriores, la inadmisión de la pregunta formulada por el demandante de amparo supone también una vulneración del derecho a la igualdad y de la proscripción de la discriminación que establece el art. 14 CE, así como la del principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE).

Concluye la demanda suplicando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado, se declare la nulidad de los Acuerdos impugnados y se restablezca al demandante en la integridad de sus derechos, ordenando a la Mesa la admisión a trámite de la pregunta para su debate en el Pleno de la Cámara.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 14 de septiembre de 1998, de conformidad con lo que dispone el art. 50.5 LOTC, acordó otorgar al recurrente en amparo un plazo de diez días para que acreditase fehacientemente la fecha en que le fue notificado el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 30 de marzo de 1998, frente al que se interpone la demanda de amparo, y compareciese por medio de Procurador de Madrid con poder de representación otorgado al efecto, apercibiéndole que, de no verificarlo, se procedería al archivo de las actuaciones.

Atendidos los anteriores requerimientos, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 3 de diciembre de 1999, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Asamblea Regional de Murcia a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al Expediente 4L/POCG-0298, relativo a la pregunta oral núm. 298, instada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes, debiendo previamente poner en conocimiento del resto de los Grupos Parlamentarios la admisión a trámite del recurso para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer, si lo desearan, en el presente recurso de amparo y defender sus derechos.

Los anteriores acuerdos quedaron supeditados a que por el demandante de amparo se acreditase en el plazo de diez días la condición de Diputado de la Asamblea Regional de Murcia.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaria de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 3 de febrero de 2000, se tuvo por acreditada la condición de Diputado Regional del demandante de amparo, así como por personado y parte en el procedimiento al Letrado don Carlos Montaner Salas, en representación y defensa de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que formularan alegaciones.

6. La representación procesal del demandante de amparo presentó su escrito de alegaciones en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 3 de marzo de 2000, en el que se ratificó en su escrito de demanda.

7. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 8 de marzo de 2000, en el que solicitó la desestimación de la demanda de amparo:

a) Tras descartar, por notoriamente infundada, la lesión del art. 20.1 a) CE, entiende que el núcleo del problema a resolver radica en dilucidar si ha existido o no quiebra del derecho a acceder y ejercer cargos públicos en condiciones de igualdad, pues en principio la formulación de preguntas de control del Gobierno forma parte del *ius in officium* de todo parlamentario. Dado que para ello resulta decisiva la concreta regulación que efectúa el Reglamento de la Cámara (STC 41/1995), hay que estar en este caso a lo previsto en el art. 31.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, a cuyo tenor la Mesa "decide sobre la calificación, la admisión o no a trámite y la remisión al órgano que corresponda, de cuantos escritos o documentos de índole parlamentaria tengan entrada en la Cámara ... 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. En los supuestos ... de temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos, o de escritos de dudosa calificación, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, decidirá sobre su calificación y admisión o no a trámite".

Se trata, como permite apreciar su lectura, de una disposición de un Reglamento parlamentario más completa de lo habitual, pues, además de referirse al control de estricta legitimidad formal, se prevén supuestos de dudosa calificación y, en concreto, se menciona la posibilidad de que tal duda provenga de la competencia de la Asamblea. Esto es lo que ha sucedido en el supuesto que nos ocupa, en el que la Mesa afirma sus dudas y consulta con la Junta de Portavoces y acaba decantándose por la falta de competencia de la Comunidad Autónoma respecto al contenido de la pregunta formulada y, en consecuencia, inadmitiéndola. Inicialmente, pues, se han cumplido las previsiones reglamentarias.

b) Frente a lo que sostiene el demandante de amparo, el Ministerio Fiscal no entiende aplicable la doctrina de la STC 124/1995, de 18 de julio, pues no se trata de un juicio de la Mesa acerca de las competencias legislativas de la Asamblea, sino de una mera calificación relativa a las transferencias efectuadas a la Comunidad Autónoma en materia de educación en la fecha en que se formuló la pregunta, lo que sin duda posee trascendencia a la hora de que el Consejo de Gobierno pueda adoptar medidas en la materia y, por tanto, dar cumplida respuesta a la pregunta.

Es necesario acudir a otros criterios complementarios. En este sentido, en el ATC 118/1999, de 10 de mayo, se han interpretado restrictivamente las facultades de admisión y calificación de la Mesa de la Cámara respecto de la iniciativa legislativa, pero no en su función de controlar la adecuación al Reglamento de las preguntas formuladas en el ejercicio de la función parlamentaria de control al Gobierno. Por otra parte, en la STC 38/1999, de 22 de marzo, se ha excluido la posibilidad de que en esa función de calificación y admisión se esconda un juicio sobre la oportunidad política de la iniciativa, lo que tampoco acontece en el presente supuesto, en el que no existe tal

juicio, sino tan sólo una calificación formal relativa a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia educativa, derivada de las transferencias efectuadas hasta ese momento. Por su parte, en el ATC 155/1993, de 24 de mayo, se inadmitió a trámite un recurso de amparo contra la inadmisión por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia de una moción que fue considerada como atinente a la competencia estatal, señalándose en el mismo que si se trataba de una moción, como formalmente lo era, "es indiscutible que estaba sometida al control de la Mesa en los términos del art. 31 del Reglamento y, en consecuencia, al tratarse de una competencia estatal contaba con legitimación parlamentaria". Y, finalmente, en el ATC 9/1998, de 12 de enero, se inadmitió a trámite un recurso de amparo contra la decisión de inadmisión por parte de la Mesa del Parlamento de Andalucía de una pregunta debido a que se interrogaba sobre cuestiones a las que ya se había dado respuesta.

De la precedente doctrina constitucional infiere el Ministerio Fiscal que en este caso la autonomía parlamentaria debe primar, pues no se observa la lesión clara de un derecho fundamental derivado del art. 23.2 CE, habiéndose limitado la Mesa al ejercicio de sus funciones al atenerse al tenor del Reglamento.

c) Respecto a la denunciada lesión del principio de igualdad, el Ministerio Fiscal entiende aplicable la doctrina constitucional recogida en la STC 118/1995, de 17 de julio, según la cual "adoptado un criterio, en uno u otro sentido, es exigencia del art. 23.2 de la Constitución que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios". No obstante, es necesario comprobar si las preguntas que se citan como *tertium comparationis* sirven para fundamentar el trato discriminatorio que se denuncia. En su opinión, el examen de las preguntas aportadas apunta más bien hacia la incidencia o las repercusiones que en la Región de Murcia podían tener eventos ocurridos fuera de la misma y ajenos a sus competencias, en tanto que la pregunta inadmitida pretende que el Consejo de Gobierno conteste sobre qué medidas tiene previsto adoptar para la implantación de la ESO, tratándose, a diferencia de las anteriores, de una iniciativa en una materia no transferida a la Comunidad Autónoma y sobre la que el Consejo de Gobierno carecía de competencias.

8. El Letrado de la Asamblea Regional de Murcia evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro del Tribunal Constitucional el día 17 de marzo de 2000, que a continuación, en lo sustancial, se resume:

a) Comienza por poner de manifiesto que, en el momento de adoptarse los Acuerdos impugnados de la Mesa de la Cámara, la Comunidad Autónoma de Murcia no tenía atribuidas competencias en materia de enseñanza no universitaria, atribución que se llevó a cabo por Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria. Así como, respecto a las preguntas orales al Gobierno seleccionadas por el demandante de amparo para denunciar la lesión del art. 14 CE, que se omiten las circunstancias que han podido concurrir para fundamentar en tales casos su admisión a trámite, pues de la lectura de las mismas se desprende como dato relevante la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Gobierno pudiera ofrecer alguna información sobre materias que, aun no siendo de la estricta competencia de la Comunidad Autónoma, afectasen a los intereses de la misma.

Se olvida, pues, el recurrente de que la Mesa de la Cámara acuerda habitualmente la admisión de iniciativas parlamentarias cuando, aun no versando sobre una materia de competencia de la Comunidad Autónoma, se ven afectados intereses específicos de ésta.

b) Entrando en las cuestiones de fondo suscitadas en la demanda de amparo, respecto a la invocada lesión de los arts. 20.1 a) y d) y 23 CE, descarta la vulneración de los derechos recogidos en el primero de los preceptos constitucionales citados (STC 220/1991; ATC 614/1988), indicando, en relación con los derechos del art. 23 CE, que en determinadas ocasiones el Tribunal Constitucional ha rechazado que la vulneración de los derechos de un parlamentario demandante de amparo pueda ser constitutiva de una infracción del derecho reconocido en el art. 23.1 CE, en tanto que en otras ha proclamado que la actividad del recurrente engloba los dos apartados del art. 23 CE (STC 220/1991).

La cuestión en este caso planteada se centra en determinar las facultades de las Mesas de las Asambleas Legislativas en orden a la calificación y admisión a trámite de iniciativas parlamentarias y, más específicamente, de preguntas, función en la que confluyen, de un lado, el derecho de los parlamentarios a intervenir en los asuntos de la Cámara mediante la presentación de propuestas e iniciativas y, de otro, la necesidad que tienen las Mesas de ordenar y racionalizar el desarrollo de la actividad parlamentaria, con el evidente riesgo de que los derechos del parlamentario individual o, en su caso, del Grupo Parlamentario autor de la propuesta se vean restringidos en el curso de esa actividad calificadora. Tal operación alcanza su máxima virtualidad cuando, además de las valoraciones estrictamente formales, la Mesa está autorizada por el Reglamento parlamentario a realizar valoraciones que afectan al propio contenido de la iniciativa.

Previsiones de esa índole se contienen en todos los Reglamentos parlamentarios (así, por ejemplo, en el art. 186.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el art. 92.2 del Reglamento del Senado), en las que cabe encuadrar la del art. 31.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia al referirse a iniciativas respecto de "temas cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos". En tales casos, además del control de estricta legitimidad formal, la Mesa de la Cámara está autorizada, oída la Junta de Portavoces, para decidir sobre su calificación y admisión o no a trámite. Por otra parte el examen de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la facultad de las Mesas de las Cámaras en orden a la calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias permite afirmar que ha admitido la posibilidad de que el propio Reglamento parlamentario permita o establezca criterios de verificación material en la labor de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias (STC 161/1988; 205/1990; 225/1992; 95/1994; 38/1999; AATC 155/1993; 428/1989).

c) El Letrado de la Asamblea Regional opone en este sentido la doctrina recogida en las SSTC 95/1994, de 21 de marzo, y 124/1995, de 18 de julio. En la primera de ellas se ha acogido con precisión el criterio de que la Mesa de la Cámara ostenta unas facultades de calificación en relación con las iniciativas legislativas de origen parlamentario que abarcarían un control material de la iniciativa en supuestos en que concurría una palmaria inconstitucionalidad, ya fuera ésta material o competencial. Por su parte, en la STC 124/1995, de 18 de julio, se realiza una delimitación de las facultades de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia en el trámite de admisión de proposiciones de ley de iniciativa parlamentaria, en relación con

el art. 31.3 de su Reglamento, en la que se plasma un criterio opuesto al establecido en la anterior Sentencia y en el ATC 155/1993, de 24 de mayo, siendo la primera vez en la que se rechaza la posibilidad de que, pese al tenor literal del mencionado art. 31.3, la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia pueda realizar su labor de calificación de acuerdo a criterios materiales y, en concreto, a la falta de competencia de la Asamblea.

Sin embargo, la doctrina recogida en la STC 124/1995, de 18 de julio, no la considera aplicable al presente supuesto. En primer lugar, porque el propio Tribunal Constitucional ha delimitado su alcance a las proposiciones de Ley, de modo que, puesta en conexión con la del ATC 155/1993, de 24 de mayo, cabe afirmar que la Mesa de la Cámara, en el ejercicio de sus potestades de calificación, puede inadmitir a trámite una moción por versar sobre materias ajenas a las competencias estatutarias y, en cambio, no podría inadmitir por tales razones una iniciativa legislativa. Si puede ser inadmitida una moción por versar sobre materias ajenas a las competencias de la Comunidad Autónoma, con mayor fuerza cabe sostener ese mismo criterio para fundar la inadmisión de otras figuras de control, especialmente para las preguntas parlamentarias.

En segundo lugar, se trata de precisar el alcance de la declaración recogida en la mencionada STC 124/1995, de 18 de julio, sobre la naturaleza de las labores de calificación y admisión a trámite, según la cual "la Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno interior de la Cámara, puede conocer del contenido de un documento presentado ante la Asamblea para determinar si lo en él interesado es de su competencia o si, por el contrario, lo es de la de otro órgano constitucional, autonómico o administrativo, acordando, en su caso, su inadmisión...". En opinión del Letrado de la Asamblea Regional, tal declaración evidencia una confusión sobre la naturaleza de los escritos que son objeto de calificación y admisión a trámite por la Mesa de la Cámara, ya que se habla en términos genéricos de documentos y se olvida que el art. 31.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se refiere a "escritos y documentos de índole parlamentaria". Si la virtualidad propia de los escritos parlamentarios es la de instar la puesta en marcha de un procedimiento parlamentario, mal se entiende la posibilidad de que los sujetos legitimados para presentarlos, esto es, los Diputados y, en su caso, los Grupos Parlamentarios, pretendan con ellos iniciar otro tipo de procedimientos que hayan de sustanciarse ante otro órgano constitucional, autonómico o administrativo. Lo normal es que soliciten la iniciación de dichos procedimientos ante el órgano o ente competente para tramitarlos. Es decir, la actividad de calificación y admisión a trámite, como tal, no se realiza con relación a escritos o documentos que no tengan el carácter de parlamentarios. Asimismo, tampoco soluciona el problema que pretende evitar y, antes al contrario, consagra el criterio competencial como parámetro de admisibilidad de las funciones de calificación y admisión a trámite de la Mesa de la Asamblea Regional. Si la Mesa puede acordar la remisión de un escrito de naturaleza parlamentaria a un órgano constitucional o a otro autonómico es porque previamente ha realizado una labor material de delimitación de las competencias que constitucional o legalmente puedan corresponder a cada uno de dichos órganos. Y, en fin, aquella declaración sí podría considerarse en un supuesto, sin embargo, muy extraño, cual es la posibilidad de la Mesa de la Cámara de remitir una determinada iniciativa, en este caso legislativa, a alguno de los órganos administrativos de la Comunidad Autónoma por entender que la materia sobre la que la iniciativa versa fuese de naturaleza reglamentaria.

d) En consecuencia, la interpretación más razonable de la expresión "competencia de la Asamblea" es la consagrada en el ATC 155/1993, de 24 de mayo, según la cual la Asamblea no puede tratar asuntos de los que la Comunidad Autónoma no pueda ocuparse, sin perjuicio de señalar la práctica de la propia Mesa de permitir que la Asamblea Regional conozca de iniciativas cuando, aunque no versen sobre materias de competencia estatutaria, puedan reconducirse a la noción de "interés propio de la Región".

Esta interpretación de la expresión "competencia de la Asamblea" se encuentra avalada por la soluciones ofrecidas en los Reglamentos de otras Cámaras, en los que se incorporan limitaciones materiales a los propios preceptos reglamentarios que disciplinan la admisibilidad de las iniciativas parlamentarias. Así, el art. 186.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, ordena que "no será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica". También, el art. 92.2 del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994, contempla la posibilidad de inadmitir preguntas que pudieran ser reiterativas respecto de otra pregunta, interpelación o moción tramitadas en el mismo período de sesiones. Igualmente en el ámbito autonómico existen previsiones del mismo tenor, como la del art. 150 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990, que dispone que "los procuradores podrán formular preguntas a la Junta y a cada uno de sus miembros sobre cuestiones de competencia o de interés directo para la Comunidad Autónoma", y la del art. 189.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997, que establece con respecto a la formulación de preguntas parlamentarias que "no será admitida la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formule o de cualquier otra persona singularizada, la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica ni aquella que no tenga relación con la política de la Comunidad Autónoma". En el derecho parlamentario comparado se conoce, también, la existencia de claras limitaciones de contenido material a la hora de determinar el objeto sobre el que deben de versar las preguntas parlamentarias, como la recogida en el art. 105 del Reglamento del Parlamento Federal Alemán, que completa la Norma I.2 de su Anexo IV, que prevé que "se admitirán las preguntas referentes a los ámbitos para los cuales es competente, directa o indirectamente, el Gobierno Federal", o la que revela la práctica parlamentaria británica fijando respecto de la admisibilidad de las preguntas parlamentarias el criterio de la responsabilidad ministerial como uno de los elementos fundamentales a tener en cuenta por la Presidencia en el trámite de admisión.

La interpretación apuntada de la expresión "competencia de la Asamblea" alcanza su máxima virtualidad en relación con la propia naturaleza de las preguntas como instrumento de control. Estas han de tener por destinatarios al Gobierno o a sus miembros, lo que no significa que no puedan incidir sobre materias distintas de las que forman su competencia estricta. Dado que otros órganos inferiores resultan responsables ante el Gobierno, cabe que éste pueda ser interrogado sobre competencias y actuaciones de aquéllos, siempre que las mismas tengan naturalmente el suficiente relieve e interés público. En cambio, no pueden formularse preguntas que afecten a cuestiones de la competencia de entes autónomos o de órganos situados fuera de la Administración que dirige el Gobierno. Además la razonabilidad de aquella interpretación encuentra su fundamento también en la adecuada utilización de las preguntas en relación con su finalidad. Si éstas son instrumentos que persiguen el control del ejecutivo por parte de las Cámaras, para que dicho instrumento sea eficaz debe tenerse en cuenta qué grado de

sujeción genera en el sujeto pasivo el control. En este sentido el juicio de admisibilidad no es un juicio sustancial, sino formal, cuyo objeto es exclusivamente la verificación de la adecuación del contenido de la pregunta a la función específica del instituto, y su parámetro las condiciones de admisión señaladas en el Reglamento parlamentario, de modo que la *ratio legis* del juicio de admisibilidad no es otra que la de garantizar que no se utiliza la pregunta con fines diferentes a los previstos. Se trata, en definitiva, de un juicio sobre el contenido del acto, sobre la correspondencia entre el contenido del acto concreto que se tramita y la finalidad general de la institución, lo que no impide que se pueda negar la tramitación a preguntas manifiestamente carentes de contenido o que versen sobre materias evidentemente ajenas a la competencia del ejecutivo.

e) Finalmente, el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia entiende que la inadmisibilidad de las preguntas parlamentarias por falta de competencia de la Asamblea, que se plasma en el art. 31.3 del Reglamento de la Cámara, es perfectamente compatible con el principio de reparto de tareas políticas entre los diferentes entes públicos y con el principio de lealtad constitucional. Por lo que a aquél se refiere, considera, con cita de la doctrina recogida en la BverffGE 8, 122, sobre la anulación de acuerdos municipales en relación con la declaración de sus propios territorios como zonas desnuclearizadas, y de doctrina científica, que los Parlamentos territoriales deben de limitar sus actuaciones al ámbito de sus competencias, lo que ha de proyectarse sobre la función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias por parte de las Mesas de las Cámaras, no pudiendo ser admitidos aquellos instrumentos de control activados para verificar una actividad que no es competencia de la Comunidad Autónoma o en la que el ejecutivo regional no ha intervenido de ninguna forma. Criterio que debe complementarse con el de interés de la Comunidad Autónoma como otro de los parámetros utilizables en esa función de calificación y admisión. En cuanto al principio de lealtad constitucional estima, con cita de la doctrina de la STC 46/1990, de 15 de marzo, que impone a todos los entes territoriales un comportamiento leal o fiel al sistema y a guardar una conducta amistosa y cooperadora con los demás entes y con el conjunto, lo que evidentemente impone límites a su actuación discrecional.

Concluye el escrito de demanda solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que desestime el presente recurso de amparo.

9. Por providencia de 19 de abril de 2001, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 23 de abril siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, de 11 de marzo de 1998, confirmado por posterior Acuerdo de 30 de marzo de 1998, por el que se inadmitió a trámite, al considerar que excedía del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma la pregunta formulada por el recurrente en amparo, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes en dicha Asamblea Regional, al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara sobre las medidas que éste tenía previsto adoptar, por sí o en colaboración con el Gobierno de la Nación, en

relación con la implantación de la enseñanza secundaria obligatoria en la Región de Murcia.

El demandante de amparo sostiene que la mencionada pregunta reunía todos los requisitos que para su admisión a trámite se establecen en el Reglamento de la Cámara y, por consiguiente, que la Mesa de la Asamblea Regional al haberla inadmitido se ha extralimitado en el ejercicio de su función de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria. Por tal razón estima, de un lado, que los Acuerdos impugnados han vulnerado el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), ya que la inadmisión injustificada de una pregunta parlamentaria afecta al núcleo mismo de la representación al impedirle, en su condición de miembro de la Cámara, el legítimo ejercicio de su derecho de iniciativa, así como la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz [art. 20.1 d) CE]. Y, de otro lado, que tales Acuerdos lesionan también el derecho a la igualdad (art. 14 CE) y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), dado que la Mesa de la Cámara ha utilizado en este caso un criterio diferente al mantenido en ocasiones precedentes en su función de calificación y admisión a trámite de las preguntas parlamentarias, pues siempre se había limitado a examinar los requisitos formales de la iniciativa parlamentaria sin entrar a enjuiciar si la materia sobre la que versaba era o no competencia de la Comunidad Autónoma.

Por su parte, el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia se oponen, por las razones de las que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, a la estimación de la demanda de amparo.

2. El examen de la cuestión planteada exige una delimitación previa, dada la distinta entidad de las alegadas vulneraciones.

Por lo que se refiere a la alegada vulneración del art. 9.3 CE es necesario recordar, una vez más, que el ámbito del recurso de amparo se circunscribe al de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los arts. 14 a 29 CE y a la objeción de conciencia a que se refiere el art. 30.2, quedando así fuera de él la vulneración de cualesquiera otros derechos o normas, de modo que el art. 9.3 CE queda al margen del ámbito del recurso, y por ello su pretendida vulneración debe quedar fuera de nuestro enjuiciamiento (SSTC 10/1983, de 18 de noviembre, FJ 2; 122/1983, de 16 de diciembre, FJ 2; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 4, entre otras).

En cuanto a la invocación que en la demanda de amparo se hace de la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] y del derecho a recibir y comunicar libremente información veraz [art. 20.1 d) CE], debe tenerse en cuenta que los Acuerdos impugnados han sido adoptados frente al recurrente en amparo en su condición de miembro de una Asamblea legislativa, es decir, de parlamentario, y que es precisamente una facultad inherente a esta condición, al entender que ha sido ilegítimamente privado de la misma, la que el demandante de amparo pretende hacer valer en su recurso, de modo que el derecho fundamental que han podido vulnerar directamente los Acuerdos impugnados, y en el que ha de incardinarse su queja, es el garantizado en el art. 23.2 CE, en relación con el reconocido en el art. 23.1 CE, dada la íntima relación entre ellos existente cuando se trata de una pretensión ejercida por cargos públicos o representantes parlamentarios en

el ejercicio de sus funciones (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 23/1990, de 13 de diciembre, FJ 4, 220/1991, de 25 de noviembre, FJ 4, por todas). La libertad de expresión y el derecho a recibir y comunicar información veraz no han resultado afectados por los Acuerdos recurridos, por lo que, en definitiva, su invocación carece de una fundamentación válida y sólo puede calificarse de meramente retórica.

Por último, aunque en la demanda de amparo se presenta como una lesión autónoma la denunciada vulneración del principio de igualdad (art. 14 CE), ésta, de existir, habría de subsumirse en la supuesta infracción del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE, pues, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, este último derecho es una especificación en lo que se refiere al acceso y permanencia en los cargos públicos del principio general de igualdad, de modo que es el art. 23.2 CE el que ha de tomarse en consideración, por lo cual resulta redundante la referencia al art. 14 CE. En otras palabras, la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/990, de 21 de junio, FJ 3; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 3).

3. Centrados los términos de nuestro análisis, la cuestión que debemos abordar se contrae a determinar si la decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia de no admitir a trámite la pregunta formulada por el recurrente ha vulnerado su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La respuesta a la misma requiere traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales en conexión con la potestad de las Mesas de las Cámaras de calificar y admitir o no a trámite las iniciativas parlamentarias, recogida y perfilada, más recientemente, en la STC 38/1999, de 22 de marzo.

a) En la mencionada Sentencia este Tribunal declaró que "los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del art. 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos", existiendo entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al acceso a los cargos públicos se refiere, que "puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos". Por este motivo "la garantía dispensada en el apartado 2 del art. 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios, pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros". De modo que "la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo no sólo menoscaba su derecho de acceso, sino simultáneamente el de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero".

A la Ley, y en determinadas materias, a los Reglamentos parlamentarios, compete fijar y ordenar esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el *status* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo.

Sin embargo, se precisaba en la Sentencia citada, "no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental", pues "sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si 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 representantes". Y concluía al respecto que las circunstancias expuestas "imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el *status* constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación ..., so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)" (FJ 2 y doctrina allí citada; en el mismo sentido, STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 2; ATC 118/1999, de 10 de mayo).

b) En relación con la incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario de las decisiones que adoptan las Mesas de las Cámaras en el ejercicio de su potestad de calificación y admisión a trámite de los escritos y documentos a ellas dirigidos, este Tribunal también declaró en la mencionada STC 38/1999, de 22 de marzo, a los efectos que a este recurso de amparo interesa, que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece "la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstos los dirigidos a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en los que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario", pues el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la Asamblea Legislativa, no sus Mesas, "que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública". De modo que a la Mesa "le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa ..., esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria".

No obstante, concluía al respecto este Tribunal, el Reglamento parlamentario "puede permitir o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengan, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente ... Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad" (FJ 3 y doctrina allí citada; en el mismo sentido, ATC 118/1999, de 10 de mayo).

4. En el presente supuesto el grupo normativo configurador, tanto del estatuto propio del cargo de miembro de la Asamblea Regional de Murcia, como de la potestad de la Mesa de la Cámara de calificar y admitir o no a trámite los escritos y documentos de índole parlamentaria, aparece constituido por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, modificada por las Leyes Orgánicas 1/1991, de 13 de marzo, 4/1994, de 24 de marzo, y 1/1998, de 15 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM) y por el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia de 14 de abril de 1988.

El Estatuto de Autonomía reconoce a los Diputados Regionales el derecho a "formular preguntas, interpelaciones y mociones en los términos que el reglamento determine" (art. 25.3). Por su parte, el Reglamento de la Asamblea Regional, en el Capítulo III, que tiene por rúbrica "De las preguntas, interpelaciones y sesiones informativas", de su Título VII, denominado "De los procedimientos que permiten la fiscalización e impulso de Gobierno", regula el derecho de los Diputados a formular preguntas, distinguiendo entre las preguntas a los Consejeros con respuesta escrita u oral en Comisión, a las que se dedica el Apartado I del referido Capítulo, y las preguntas al Consejo de Gobierno con respuesta oral en el Pleno, a las que dedica su Apartado II. En una regulación que por su sistemática y contenido difiere de las previsiones de los Reglamentos de las demás Asambleas Legislativas, tanto estatales como autonómicas, el Apartado I del referido Capítulo III, relativo a las preguntas a los Consejeros con respuestas escrita u oral en Comisión, comienza por definir las preguntas como "solicitudes concretas de información dirigidas a algún miembro del Consejo de Gobierno para que aclare la certeza de un hecho, manifieste si piensan adoptarse o se han adoptado determinadas medidas, o precise cualquier otro extremo de interés público que deba ser conocido" (art. 136). A continuación reconoce el derecho de cada Diputado Regional a formular cuantas preguntas desee, dentro del cupo de iniciativas de control del Consejo de Gobierno que al inicio de cada año legislativo la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, fije para cada Grupo Parlamentario, cuyo texto, "que deberá venir en escrito separado para cada una" de las preguntas que se formulen, "se limitará a expresar concisamente el objeto de la misma" e "indicar a qué consejero [se] dirige la pregunta" (arts. 135 y 137). El Apartado II del mencionado Capítulo III, dedicado, como ya se ha señalado, a las preguntas al Consejo de Gobierno con respuesta oral en el Pleno, se limita a establecer, a los efectos que a este recurso de amparo interesan, que en cada período legislativo, y coincidiendo aproximadamente con el final de cada uno de los dos meses en que se divide, en fecha que precisará el Presidente de la Asamblea de acuerdo con el Consejo de Gobierno, "éste se presentará, una vez al menos, ante el Pleno de la Cámara, para responder oralmente a cuantas preguntas le sean formuladas", debiendo asistir al Pleno todos los miembros del Consejo

de Gobierno. En dicha sesión el Consejo de Gobierno deberá contestar "las preguntas que los Diputados Regionales hayan preferido reservar para esta oportunidad y que, presentadas ante la Mesa de la Asamblea, hayan podido llegar a conocimiento del Consejo de Gobierno hasta cuarenta y ocho horas antes de la sesión"; "las preguntas para las que se hubiere solicitado respuesta escrita y no hayan sido contestadas dentro de plazo"; y, finalmente, "las preguntas para las que se hubiera solicitado respuesta escrita, siempre que su autor exprese su deseo de transformarlas en pregunta oral" y lo haga respetando el plazo de cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión (art. 139).

No cabe duda alguna de que la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno y a sus miembros, y, en concreto, la facultad de formular preguntas al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados de la Asamblea Regional de Murcia y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente (art. 22 EARM) y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (en este sentido, STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 2).

5. En cuanto a la potestad de la Mesa de la Asamblea Regional de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, ésta encuentra su cobertura legal en la genérica previsión del art. 31.3 del Reglamento de la Cámara, que le confiere la facultad de decidir "sobre la calificación, la admisión o no a trámite y la remisión al órgano que corresponda de cuantos escritos y documentos de índole parlamentaria tengan entrada en la Cámara, excepción hecha de las enmiendas a proyectos y proposiciones de ley". Como control de "estricta legitimidad formal" caracteriza el Reglamento la admisión a trámite, circunscrita "a verificar que el acto o escrito en cuestión cumple las condiciones reglamentarias", si bien el mencionado precepto reglamentario permite con carácter general que la Mesa extienda su examen más allá de la estricta verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos y analice el contenido material del escrito o documento presentado, al disponer que, "en los supuestos de iniciativas reiterantes de las que ya estén en tramitación o sobre las que la Cámara se hubiere pronunciado ya dentro del mismo año legislativo", o "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". En relación con la citada previsión reglamentaria, este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de señalar que en ocasiones para la constatación por la Mesa de la Cámara del cumplimiento de los requisitos reglamentarios resulta imprescindible el examen material del contenido del documento presentado (STC 124/1995, de 18 de julio, FJ 2; ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 3).

El mismo Reglamento, respecto a las preguntas, al regular las formuladas a los Consejeros para su respuesta escrita u oral en Comisión (Apartado 1 del Capítulo III), delimita materialmente, como ya se ha indicado, su contenido, diferenciándolas de otras iniciativas parlamentarias (art. 136); establece los requisitos formales para su presentación y regula el cupo de su tramitación (arts. 135 y 137); confiere a la Mesa su calificación y admisión a trámite (art. 138.1); y, finalmente, dispone que no será

admitida a trámite la pregunta de exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica (art. 138.2).

Así pues, con arreglo al Reglamento de la Cámara, el papel que corresponde desempeñar a la Mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión a trámite respecto a las preguntas que formulen los Diputados Regionales al Consejo de Gobierno y a sus miembros, entendiendo aplicable las anteriores previsiones, pese a su ubicación sistemática en el texto reglamentario, a las preguntas al Consejo de Gobierno con respuesta oral en el Pleno, no se circunscribe a la verificación de los requisitos formales reglamentariamente establecidos, sino que se extiende también al examen del contenido material de la iniciativa, exclusivamente en cuanto resulte determinante para llevar a cabo el juicio de calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido para sustanciar la iniciativa deducida y para pronunciarse sobre su admisión o no a trámite, si respeta o no los límites o condiciones materiales que el Reglamento establece, bien con carácter general respecto a los escritos y documentos de índole parlamentaria, bien con carácter específico, para las preguntas.

6. El demandante de amparo presentó un escrito ante la Mesa de la Asamblea Regional en fecha 6 de marzo de 1998, en el que formulaba una pregunta al Consejo de Gobierno para su respuesta oral en el Pleno de la Cámara sobre "qué medidas tiene previsto adoptar, por sí o en colaboración con el Gobierno de la Nación, para que la implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en nuestra Región se complete y sea equiparable en lo que se refiere a la calidad y dotaciones con la media de las regiones y nacionalidades del Estado". La Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, acordó en su sesión de 11 de marzo de 1998 inadmitir a trámite la pregunta, al considerar que excedía del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En su posterior Acuerdo de 30 de marzo, que desestimó la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo, la Mesa argumentó más detenidamente su decisión, en la que, en síntesis, se reitera que el asunto sobre el que versa la pregunta excede del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, al no haber asumido las transferencias en materia educativa, lo que implica, "lógicamente, que no pueden adoptarse medidas sobre ese asunto", e invoca como fundamento de la misma la facultad que le confiere el art. 31.3 del Reglamento de rechazar escritos sobre cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Asamblea, concluyendo que "es ajena a la atribución de la Cámara la solicitud de información sobre las medidas que el Gobierno adopte para la correcta implantación de la ESO en la Región, pues de otro modo se estaría propiciando la existencia de un control indirecto de las actuaciones de la Administración del Estado en el ámbito de la Comunidad Autónoma, cuyo planteamiento ha de efectuarse en el Parlamento de la Nación".

El demandante de amparo discrepa, tanto del alcance y significado que en los Acuerdos se confiere a la facultad que a la Mesa de la Cámara le atribuye el art. 31.3 del Reglamento (pues en su opinión, de acuerdo con la doctrina de la STC 124/1995, de 18 de julio, el concepto de atribuciones de la Asamblea no puede identificarse con el de competencias de la Comunidad Autónoma), como de que la pregunta versase sobre una materia ajena a éstas (dado que se refería a las actuaciones propias del Consejo de Gobierno). Por su parte, el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia entienden, con base en una argumentación sustancialmente coincidente, que la Mesa, en el ejercicio de su función de calificación y admisión o no a trámite de la

pregunta formulada, se ha atendido a las previsiones del Reglamento de la Cámara y no consideran aplicable la doctrina de la STC 124/1995, de 18 de julio, sobre el alcance de la expresión "atribuciones de la Asamblea", ya que no se trata en este caso de un juicio de la Mesa sobre la atribución legislativa de la Asamblea, sino de una mera calificación formal relativa a las transferencias efectuadas a la Comunidad Autónoma en materia de educación en la fecha en la que se presentó la pregunta, lo que sin duda resulta trascendente para que el Consejo de Gobierno pudiera adoptar medidas en la materia y, por tanto, dar cumplida respuesta a la pregunta.

7. La Mesa de la Cámara ha cumplido, como permite apreciar la mera lectura de los Acuerdos impugnados, con la exigencia de motivar la aplicación que ha efectuado de las normas, en este caso, del Reglamento Parlamentario, que han supuesto una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (STC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ 5). Es obvio, sin embargo, que tal satisfacción formal no basta para concluir que la decisión de inadmisión aquí impugnada es o no conforme al derecho fundamental invocado por el demandante de amparo, pues este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados Regionales para formular preguntas al Consejo de Gobierno y a sus miembros, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (STC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 9).

8. El motivo en el que la Mesa de la Asamblea Regional ha fundado su decisión de inadmisión a trámite, esto es, que la pregunta versaba sobre un asunto que excedía del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, no aparece contemplado en la legalidad aplicable, ni, en concreto, en el Reglamento de la Cámara, como causa o supuesto determinante de inadmisibilidad de la iniciativa parlamentaria que el demandante de amparo ha pretendido ejercer, por lo que ha de negársele al respecto tal virtualidad. No obstante, en el Acuerdo que desestima la solicitud de reconsideración contra el Acuerdo inicial de inadmisión se pretende salvar la falta de cobertura legal del motivo en el que se basa la decisión impugnada mediante la identificación de la noción "competencia de la Asamblea" con la de "competencias de la Comunidad Autónoma", pronunciándose también en este sentido el Ministerio Fiscal y el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia.

Es cierto, como éstos ponen de manifiesto en sus respectivos escritos de alegaciones, que el Tribunal Constitucional declaró en el ATC 155/1993, de 24 de mayo, en el que se inadmitió un recurso de amparo promovido contra un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia, por el que se inadmitió a trámite una moción, por versar sobre una materia ajena a las competencias de la Comunidad Autónoma, que era indiscutible que la moción estaba 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", pudiendo inferirse de tal pronunciamiento la identificación, a efectos de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, entre "competencias de la Asamblea" y "competencias de la Comunidad Autónoma". Sin embargo el criterio jurisprudencial expuesto que podía inferirse del mencionado Auto, en la línea evolutiva que ha ido experimentando la doctrina constitucional en torno a las facultades de las Mesas de las Cámaras de

calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias, ha sido modificado en la STC 124/1995, de 18 de julio, en el sentido de negar la identificación entre las nociones "competencias de la Asamblea" y "competencias de la Comunidad Autónoma". En la citada Sentencia, que resuelve el recurso de amparo promovido contra un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia por el que no se admitió a trámite una proposición de origen parlamentario, el Tribunal Constitucional declaró que la decisión de inadmisión, por recaer la iniciativa legislativa sobre una materia respecto a la cual la Comunidad Autónoma carecía de competencia, no podía encontrar causa justificativa en el art. 31.3 del Reglamento de la Cámara, que faculta a la Mesa para la calificación jurídico-material del contenido de aquellos escritos que se refieren a "temas cuyo tenor suscita dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos", pues, entre otras razones, "competencia de la Asamblea es un concepto que no puede identificarse con el de competencias legislativas que constitucional y estatutariamente puedan corresponder a la Comunidad Autónoma, como, sin embargo, se argumenta". Y, precisando el alcance y significado de aquel inciso del art. 31.3 del Reglamento de la Cámara, añadió que "la Mesa, en tanto que órgano de administración y gobierno interior de la Cámara, puede conocer el contenido de un documento presentado ante la Asamblea para determinar si lo interesado es de su 'competencia' o si, por el contrario, lo es de otro órgano constitucional, autonómico o administrativo, acordando, en su caso, su inadmisión. Pero, en modo alguno —concluye la Sentencia—, puede deducirse de ello que la Mesa esté reglamentariamente habilitada para realizar un juicio de inconstitucionalidad acerca de si una proposición de Ley promovida por un Cuerpo Parlamentario puede exceder o no el ámbito de las 'competencias legislativas' de las Comunidades Autónomas" (FJ 4).

La doctrina constitucional reseñada, en la medida en que a los efectos del ejercicio por parte de la Mesa de la Cámara de la potestad de calificar y admitir o no a trámite los escritos o documentos de índole parlamentaria excluye la identificación del concepto "competencia de la Asamblea" con el de "competencias de la Comunidad Autónoma", aunque ha sido elaborada con ocasión de una iniciativa parlamentaria de carácter legislativo y de ahí su expresa referencia a las competencias legislativas de la Comunidad Autónoma, resulta plenamente aplicable en el supuesto que nos ocupa. Al respecto no existe ningún obstáculo, máxime si se tiene en cuenta que, a diferencia de lo que, en su caso, pudiera acontecer con una iniciativa legislativa que fuese aprobada por la Cámara con extralimitación del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma, la formulación de una pregunta parlamentaria, como acto de control de la acción de Gobierno y su sustanciación en la Cámara, agota sus efectos en el ámbito de las relaciones institucionales entre el Gobierno y el Parlamento, y, por carecer de efectos jurídicos, resulta inidónea, de principio, para afectar y, por consiguiente, vulnerar el orden de distribución de competencias. Así pues, el motivo en el que la Mesa de la Asamblea Regional ha fundado su decisión de inadmitir la propuesta formulada por el recurrente en amparo no encuentra su cobertura legal en la facultad que le confiere el art. 31.1 del Reglamento de la Cámara, como se pretende en los Acuerdos impugnados, para la calificación jurídico-material del contenido de aquellos escritos que se refieran a temas, cuyo tenor suscite dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de ellos.

9. Dada la caracterización de las preguntas que los Diputados Regionales pueden formular al Consejo de Gobierno o a sus miembros como instrumentos de control o, en los términos que utiliza el Reglamento de la Asamblea Regional, de fiscalización de la

acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente, podría quizás suscitarse, como sugiere en sus alegaciones el Letrado de la Asamblea Regional de Murcia, si al objeto de que este instrumento parlamentario no resulte desvirtuado por un uso no acomodado a su naturaleza y extraño a su finalidad, sería posible que la Mesa de la Cámara, al efectuar el juicio de admisión, pudiera rechazar aquellas preguntas, cuyo contenido, en su examen liminar, resultase o pudiera resultar manifiesta e inequívocamente ajenos a la acción del Consejo de Gobierno y de su Presidente, o, incluso, a los intereses de la Comunidad Autónoma; y ello, por determinar esa relación de ajeneidad la promoción de temas o cuestiones respecto a los que pudieran plantearse dudas sobre la competencia de la Asamblea para conocer de los mismos, toda vez que la función que corresponde a ésta, aquí concernida, de fiscalización del Ejecutivo, es la de "controlar la acción del Consejo de Gobierno y del Presidente" (art. 22 EARM); de modo que pudiera entenderse que no entraría en esa función de control algo inequívoca y manifiestamente ajeno a la competencia de éstos.

Pero sin necesidad de comprometernos en el análisis de un planteamiento tan general, ni de inquirir al efecto hipótesis en las que la Mesa de la Cámara pudiera, acaso, decidir la inadmisión de una hipotética pregunta por dicha causa, lo determinante en este caso, y a ello debemos atenernos para resolverlo, es que la pregunta formulada al Consejo de Gobierno por el recurrente en amparo, en primer lugar, no se refería a las actuaciones que pudiera llevar a cabo el Gobierno de la Nación, sino a las del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma; y, en segundo lugar, versaba sobre un asunto que, no sólo no excedía del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, sino que, además, tampoco era ajeno a la acción política del Consejo de Gobierno, ni a los intereses de la Comunidad Autónoma. En efecto, de una parte, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia había asumido por la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades (art. 16.1 EARM), materia en la que, sin duda alguna, se incardinaba la pregunta inadmitida a trámite por la Mesa de la Cámara, sin que al respecto puede argüirse, como sostiene el Letrado de la Asamblea Regional, que la atribución de dicha competencia se llevó a cabo por Real Decreto 938/1999, de 4 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de enseñanza no universitaria, pues, según reiterada doctrina constitucional, los Reales Decretos de transferencias no atribuyen ni reconocen competencias, las cuales corresponden a las Comunidades Autónomas, con independencia y anterioridad de lo que se disponga en los Reales Decretos de transferencias, limitándose éstos a transferir los medios y servicios para su ejercicio, y únicamente se configuran como condición de pleno ejercicio de las competencias estatutariamente asumidas, cuando, según su naturaleza, el traspaso de medios y servicios sea necesario e imprescindible para el mismo (SSTC 77/1984, de 3 de julio, FJ 4; 11/1986, de 28 de enero, FJ 3; 56/1989, de 16 de marzo, FJ 6; 209/1989, de 15 de diciembre, FJ 3; 155/1990, de 18 de octubre, FJ 2; 147/1991, de 4 de julio, FJ 4; 147/1998, de 2 de julio, FJ 10; 9/2000, de 17 de enero, FJ 6, por todas).

De otra parte, además, tampoco la pregunta versaba sobre asuntos inequívoca o manifiestamente ajenos a la acción política del Consejo de Gobierno. Al respecto cabe traer a colación, a efectos meramente indicativos, en primer lugar, el Decreto 62/1996, de 2 de agosto, modificado por Decreto 27/1997, de 23 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Educación. En el mencionado Decreto se encomiendan a la Dirección General de Educación, entre otras, las funciones

de estudio, planificación y coordinación, propuesta y ejecución de actividades educativas. Más concretamente, los diferentes órganos en los que se estructura la Dirección General tienen atribuidos como cometidos, entre otros, la elaboración, planificación y coordinación de las actividades educativas; los análisis, propuestas y seguimiento de programas y actuaciones educativas de la Unión Europea; la realización de estudios sobre legislación y su aplicación en el ámbito educativo; el análisis de los recursos e infraestructuras educativas de la Región para la debida coordinación de la asunción de competencias estatales en materia educativa; la propuesta de planes anuales y plurianuales de formación permanente del profesorado; las propuestas de actuaciones curriculares, así como estudios y valoración sobre recursos, infraestructuras y ofertas educativas en la Región; la preparación, coordinación y seguimiento de actividades escolares y extraescolares; la preparación y promoción de experiencias innovadoras en el ámbito educativo, etc. (art. 24).

En esta misma línea argumental, no puede dejar de resaltarse que, al amparo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990 sobre convenios de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, la titular de la Consejería de Cultura y Educación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en representación de ésta, suscribió, en fecha 30 de diciembre de 1997, unos meses antes, por lo tanto, de que el demandante de amparo formulara la pregunta inadmitida a trámite, un Convenio de colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia para la construcción de Institutos de Educación Secundaria en varios Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, lo que constituía precisamente uno de los extremos sobre los que versaba dicha pregunta, invocándose expresamente como cobertura de dicha actuación la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de enseñanza. En fin, unos meses después de que se presentase dicha pregunta ante la Mesa de la Cámara, con anterioridad en todo caso al Real Decreto de transferencia de funciones y servicios en materia de enseñanza no universitaria, el Consejo de Gobierno remitió a la Asamblea Regional un proyecto de Ley de Consejos Escolares de la Región de Murcia que, tras su tramitación parlamentaria, sería aprobado como Ley 6/1998, de 30 de noviembre, de Consejos Escolares de la Región de Murcia, cuyo objetivo no es otro, como se indicaba en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley y se mantiene en el Preámbulo del texto aprobado por la Cámara, que la "instrumentación de unos órganos colegiados a través de los cuales quede adecuadamente encauzada la necesaria participación de la sociedad en la programación general de la enseñanza en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia", con la que se pretende "garantizar la función básica de la enseñanza como aprendizaje y adecuación a la realidad social", posibilitando "la participación efectiva de la sociedad murciana en la programación de la enseñanza ... la configuración de una auténtica escuela murciana, concebida desde nuestra sociedad y adaptada a nuestras necesidades e idiosincrasia".

Las precedentes consideraciones permiten concluir, frente a lo que se sostiene en los Acuerdos impugnados, que la pregunta formulada por el demandante de amparo al Consejo de Gobierno para su respuesta ante el Pleno de la Cámara versaba sobre aspectos que afectaban, sin duda, a la acción política de aquél y a los intereses de la Comunidad Autónoma, de modo que la decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de inadmitirla a trámite, fundada además en un motivo carente de cobertura legal, ha desconocido el derecho del recurrente en amparo a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara le confieren

y, en consecuencia, lesionado el derecho fundamental que le reconoce el art. 23.1 y 2 CE.

10. Procede, por último, delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, lo cual es necesario, porque el Acuerdo de inadmisión de la pregunta tuvo lugar en una legislatura ya concluida, al haberse disuelto la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma como consecuencia del Decreto 1/1999, de 19 de abril, por el que se convocan elecciones a la Asamblea Regional de Murcia. No cabe por ello adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una legislatura fenecida y en relación con una iniciativa parlamentaria asimismo caducada (art. 175 del Reglamento de la Cámara). Lo cual no impide satisfacer, en lo que sea posible, la pretensión del demandante de amparo mediante la declaración de la lesión del derecho del recurrente en amparo reconocido en el art. 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio.

## F A L L O

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 presente recurso de amparo y, en su virtud:

1º Declarar que se han vulnerado los derechos del recurrente en amparo reconocidos en el art. 23 CE.

2º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, declarar nulidad de los Acuerdos de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia de 11 y 30 de marzo de 1998.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil uno.