

**STC 168/2012, de 1 de octubre de 2012**, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3604/2011.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, doña Adela Asua Batarrita, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de amparo núm. 3604-2011, promovido por doña Carmen Menéndez González-Palenzuela y doña Rosa María Alcalá Chacón, representadas por el Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso y asistido por el Abogado don Wilfredo Jurado Rodríguez, contra los acuerdos de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de la Asamblea de Madrid de 14 de marzo de 2011, que dispusieron, de un lado, aceptar que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid delegase en el Director General de Medio Ambiente la comparecencia sobre la propuesta de declaración del parque nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama y, de otro, que las propuestas de resolución sobre esa cuestión hubieran de ser de aceptación o rechazo global, inadmitiendo por ello la propuesta de modificación registrada por el Grupo Socialista. Han comparecido los Letrados de la Asamblea de Madrid en nombre de ésta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 22 de junio de 2011 y presentado en el servicio de registro central de los Tribunales civiles de Madrid el día 15 de junio de 2011, el Procurador de los Tribunales don Jorge Laguna Alonso, en nombre y representación de doña Carmen Menéndez González-Palenzuela y de doña Rosa María Alcalá Chacón, “Diputadas y en su calidad de miembros del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid”, interpuso demanda de amparo contra los acuerdos de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de dicha Asamblea de 14 de marzo de 2011, que dispusieron, de un lado, aceptar que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid delegase en el Director General de Medio Ambiente la comparecencia sobre la propuesta de declaración del parque nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama y, de otro, que las propuestas de resolución sobre esa cuestión hubieran de ser de aceptación o rechazo global, inadmitiendo por ello la propuesta de modificación registrada por el Grupo Socialista.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Dentro del proceso para la declaración como parque nacional de un espacio natural, regulado por la Ley 5/2007, de la red de parques nacionales destacan las siguientes

determinaciones. Art. 10.1: “La declaración de Parque Nacional ... se hará por Ley de las Cortes Generales”; art. 10.3: “La iniciativa ... corresponde al órgano que determine la Comunidad Autónoma o al Gobierno del Estado. En todo caso, la iniciativa se formalizará mediante la aprobación inicial de la propuesta por las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren situados”; art. 10.5: “La propuesta, tras su aprobación inicial, será sometida a trámite de información pública ...”; y 10.6: “Finalizado el trámite anterior, la propuesta será sometida a la Asamblea Legislativa de la Comunidad o Comunidades Autónomas afectadas y, tras obtener su acuerdo favorable, será trasladada al Ministerio de Medio Ambiente”.

b) El 18 de noviembre de 2009 se firmó un Protocolo general de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla y León habida cuenta del ámbito territorial al que se extiende la declaración del parque nacional, que contenía la propuesta de declaración del parque nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama, acordando el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su reunión de 17 de febrero de 2011 dar traslado de tal propuesta a la Asamblea Legislativa de esta Comunidad Autónoma a los efectos procedentes.

c) El 22 de febrero de 2011 se acordó, por la Presidencia de la Cámara, requerir a la Secretaría General un informe jurídico respecto de la tramitación de dicha propuesta, que ésta evacuó el 3 de marzo concretando los siguientes puntos: “verificado el cumplimiento de los trámites previos, la Asamblea de Madrid deberá tramitar la propuesta recibida. Como es lógico, por respeto a la autonomía parlamentaria, la Ley 5/2007 no fija el procedimiento, sino que se limita a exigir, a efectos de continuar la tramitación, que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas afectadas aprueben la propuesta de sus respectivas Comunidades, de modo que será la normativa interna la que determine el tipo de procedimiento parlamentario que haya de aplicarse. En el caso de la Asamblea de Madrid, a falta de un procedimiento específico, por lo demás no imprescindible, el precepto reglamentario que parece más acorde con las competencias de la Cámara, que no se limitan a las de mero debate o examen, sino que requieren un pronunciamiento expreso favorable sobre la propuesta para que ésta pueda prosperar, es el art. 215 RAM [Reglamento de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno el 30 de enero de 1997], previsto para el caso de que ‘el Consejo de Gobierno remitiera un programa o un plan requiriendo el pronunciamiento de la Asamblea’. En principio, el Reglamento da preferencia a la tramitación de tales propuestas en comisión, de manera que la Mesa de la Cámara debe ordenar su envío a la que considere competente, en este caso la de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio”.

El informe concluía subrayando que “dado que se trata de una propuesta común de las dos Comunidades afectadas, articulada en torno a un Protocolo General de Colaboración, firmado el 18 de noviembre de 2009, el contenido de las propuestas de resolución habrán de ceñirse a la aprobación o rechazo en bloque de la iniciativa, de forma análoga a lo previsto en el art. 179.5 RAM sobre autorización de acuerdos o convenios de cooperación. En todo caso será la Mesa de la Comisión la que deba organizar la tramitación de la iniciativa y fijar los plazos correspondientes (art. 215.3 RAM)”.

d) La Mesa de la Asamblea de Madrid, reunida el 9 de marzo de 2011, acordó “dar traslado a la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, para que la Mesa de la citada Comisión, en los términos establecidos en el art. 215 del Reglamento de la Asamblea, proceda a la tramitación de la iniciativa y a la fijación de los plazos correspondientes”.

e) El 10 de marzo de 2011 tuvo lugar sesión de la Mesa de la citada comisión (Presidente, Vicepresidente y Secretaria), a la que asistieron además los portavoces de los grupos parlamentarios en esa comisión, acordándose alterar el orden del día de la comisión convocada para el 14 de marzo siguiente, incluyendo como primer punto del orden del día la tramitación de la iniciativa que nos ocupa y en dicho acto el Letrado de la Comisión repartió la propuesta de declaración de parque

nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama, el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 9 de marzo de 2011 y el informe jurídico de la Secretaría General de 3 de marzo de 2011. El Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista mostró su disconformidad con la limitación de las propuestas de resolución a una mera aceptación o rechazo globales de la propuesta según se deducía del informe del Secretario General.

f) El 14 de marzo de 2011 se registró en la Asamblea un escrito del Viceconsejero de Vicepresidencia y Secretario General del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid por el que se comunica, a los efectos parlamentarios procedentes, que el Director General del Medio Ambiente presentará la propuesta ante la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio.

La Mesa y portavoces de la Comisión, el mismo 14 de marzo, y de conformidad con informe del Secretario General, acuerda “que sólo quepa presentar propuestas de resolución de los Grupos parlamentarios que supongan una aceptación o rechazo global del contenido de la Propuesta de Declaración de Parque Nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama, con el voto en contra del Vicepresidente”, que era diputado del Grupo Socialista. El Portavoz (en la citada comisión) del Grupo Parlamentario Socialista plantea un nuevo debate sobre si cabe o no delegación por parte del Consejo de Gobierno en un director general para explicar ante la Comisión la propuesta.

g) La Mesa solicitó informe jurídico sobre esa cuestión, suspendiendo la sesión y según el informe, la delegación “es viable, siempre que la Mesa de la Comisión competente decida autorizarla. Es decir, se trata de una mera propuesta que el Consejo de Gobierno formula a la Cámara, en cuyo seno es el órgano rector de la Comisión quien ostenta la competencia decisoria. Así se colige del art. 215, en relación con los arts. 213 y 209.4 RAM” y añade el informe: “Nuestro ordenamiento establece una prohibición general de delegación por parte de los órganos de las diferentes Administraciones públicas de los asuntos que se refieren a la relación con las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas [art. 13 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre]. Excepción a dicha interdicción es la regla, generalmente afirmada en el derecho parlamentario, por la que se admite que los miembros del Consejo de Gobierno deleguen su intervención en los debates parlamentarios que se celebren en Comisión. Así, en el ámbito de la Asamblea de Madrid, el art. 209.4 prescribe que ‘los miembros del Consejo de Gobierno podrán delegar cada comparecencia ante la comisión correspondiente en los altos cargos de sus respectivos departamentos, previa autorización concedida al efecto por la Mesa de la Comisión competente’.”

El informe de los servicios jurídicos de la Asamblea concluye reconociendo que existen precedentes en los que un plan o comunicación del Consejo de Gobierno han sido sustanciados compareciendo, por delegación, un alto cargo de la Consejería, no un miembro del Consejo de Gobierno y detalla a continuación alguno de ellos.

Tras la reanudación de la sesión, y en la línea del informe jurídico, se admitió la delegación comunicada por el Consejo de Gobierno con los votos a favor del Presidente y la Secretaría de la Mesa y en contra del Vicepresidente.

h) También el mismo día 14 de marzo se celebró la reunión de la Comisión y consta en el acta 34-2011 que se inició, según prevé el art. 213 RAM (el art. 215.2 RAM remite en cuanto al debate en comisión de las comunicaciones del Consejo de Gobierno a lo previsto en los arts. 213 y 214 RAM), con un debate sustanciado con la intervención sucesiva del Consejo de Gobierno (del Director General del Medio Ambiente, por delegación), de un representante de cada grupo parlamentario, del Consejo de Gobierno para contestar a los grupos parlamentarios de forma global, de los representantes de los grupos parlamentarios para replicar y, finalmente, del Consejo de Gobierno para cerrar el debate. Terminado el debate, en los términos del art. 214.1 RAM, se abrió un plazo para que los grupos parlamentarios presentasen propuestas de resolución ante la Mesa de

la Comisión, que admitió a trámite la del Grupo Parlamentario Popular (de aceptación global) y la del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (de rechazo total) por ser “congruentes con la materia objeto de la comunicación” (art. 214.2 RAM) e inadmitió la registrada por el Portavoz en la Comisión del Grupo Parlamentario Socialista (de modificación) expresando éste su disconformidad diciendo que “las propuestas deben ser debatidas” (“Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid” núm. 850-14 de marzo de 2011).

3. La demanda sostiene que los acuerdos de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio adoptados en su sesión de 14 de marzo de 2011 lesionan el derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE, en relación con los arts. 213 a 215 RAM y subraya, en primer lugar, que es doctrina constitucional que dicho derecho no se agota en el acceso al cargo sino que abarca el ejercicio de la función representativa (STC 32/1985, de 6 de marzo), y que este *ius in officium* es de configuración legal.

También subraya la demanda que respecto de los preceptos que sirven de base a los acuerdos en que se centra la lesión, art. 213 RAM, al que remite el art. 215 RAM, “no está prevista delegación alguna por parte del Consejo de Gobierno de su comparecencia en comisión”, y que la lesión se produce “máxime si la delegación no existe, como es el caso (ausencia de acuerdo expreso para dicha delegación)”. La demanda concluye reconociendo que “la delegación realizada tendente a impedir el debate parlamentario con el Consejo de Gobierno en el procedimiento establecido por el art. 212 y ss. RAM vulnera el derecho fundamental”.

En cuanto al otro acuerdo, luego de copiar el art. 214 RAM, la demanda afirma que, según ese precepto, “las propuestas de resolución que los grupos presenten no han de ser de aceptación o rechazo. La inadmisión por esa razón de la propuesta planteada por mi mandante vulnera el derecho fundamental de acceso al cargo previsto en el art. 23.2 CE. De igual manera se produce vulneración por haber sido rechazada, la propuesta de resolución, por no resultar congruente con la materia objeto de la comunicación. Se desprende claramente de su contenido que sí era congruente y, por el contrario, ninguna explicación se ofrece que permita fundar la legalidad del acuerdo por dicha razón”.

Para la parte recurrente, además y con alusión a las STCC 70/2009 y 155/2009, el asunto reviste especial transcendencia constitucional exigida como requisito de procedibilidad. Primero porque, aunque el Tribunal haya dictado sentencias sobre la relación entre el *ius in officium* de los parlamentarios y los actos de las Mesas de las Cámaras, este caso presenta novedades, pues se trata de una interpretación abiertamente contraria al Reglamento y que restringe el debate y condiciona las propuestas de resolución, aparte de enfocar cuestiones nuevas para la jurisprudencia constitucional como la falta de legitimación para delegar la intervención del Consejo de Gobierno ante la Comisión y la vulneración de la prohibición general de delegación ex art. 13.2 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC).

También el recurso suscita una cuestión jurídica que tiene “consecuencias políticas generales”. Así, en tanto amparo parlamentario, dado que no hay cauce de tutela ante la jurisdicción ordinaria, el recurso de amparo aparece como el único remedio posible, de modo que negar el acceso a él equivale a afirmar que hay áreas de ejercicio de poder público ajenas por completo a los principios constitucionales de control jurisdiccional, por lo que decidir sobre este caso permitiría al Tribunal Constitucional fijar el alcance de la potestad que el art. 215 RAM atribuye a las mesas de las comisiones y acabar así con un alto grado de indefinición, y por tanto de arbitrariedad, que deja a la voluntad de la mayoría la aplicación de dicha norma procedimental.

En fin, en cuanto a la legitimación, aparte de que en el encabezamiento las actoras dicen promover el recurso como “Diputadas y en su calidad de miembros del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid”, en los fundamentos de derecho de orden procesal afirman que “conforme al art. 46.1 a) LOTC, está legitimada para interponer el recurso de amparo ‘la persona directamente afectada’, esto es, los miembros del Grupo Parlamentario proponente”.

4. La Sala Primera del Tribunal Constitucional acordó, por providencia de 13 de febrero de 2012, la admisión a trámite del recurso de amparo promovido contra los acuerdos de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio adoptados en su reunión de 14 de marzo de 2011 y, de conformidad con el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dirigir atenta comunicación a la Presidenta de la Asamblea de Madrid para que, en el plazo de diez días, remitiera testimonio de las actuaciones del expediente administrativo relativo a los citados acuerdos, acompañándose copia de la demanda de amparo para conocimiento de la referida comisión a efectos de la personación de la Cámara en el presente proceso constitucional.

5. El 2 de marzo de 2012 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal testimonio del acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 27 de febrero de 2012, que disponía dar traslado al Tribunal Constitucional de la fotocopia adverbada del expediente solicitado y acordaba personarse en este procedimiento.

6. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 6 de marzo de 2012, tuvo por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidos por la Asamblea de Madrid y por personados a los Letrados de la misma. Asimismo, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones por un plazo común de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que dentro de ese término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convinieran.

7. Las recurrentes en amparo presentaron sus alegaciones en el Registro General de este Tribunal el 11 de abril de 2012, insistiendo en que la decisión de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio “se ha realizado a partir de una interpretación restrictiva de los derechos de los parlamentarios y abiertamente contraria al Reglamento de la Asamblea de Madrid, impidiendo la existencia del debate imprescindible anterior a la adopción del acuerdo de la Cámara”.

8. Los Letrados de la Asamblea de Madrid, en escrito registrado en este Tribunal el 16 de abril de 2012, alegan, en primer lugar, varias causas de inadmisión:

a) Extemporaneidad, pues dado que el plazo de interposición es de tres meses (42 LOTC) y que los acuerdos recurridos son de 14 de marzo, el recurso es extemporáneo, ya que “según el sello que figura en su primera página, tiene fecha de Registro General de ese Tribunal Constitucional de 22 de junio. Y sería extemporáneo aún en el supuesto de que la fecha que a renglón seguido se indica en el propio sello del Registro de Entrada, fuera relevante, pues es el anterior 15 de junio”.

b) Falta de legitimación activa en las actoras. En su escrito transcriben íntegros los fundamentos jurídicos 3 y 4 de la STC 98/2009, de 27 de abril, que subrayaba: “aunque entre los citados catorce Diputados solicitantes se encuentra quien a la sazón era el Portavoz del Grupo Socialista y en el encabezamiento del presente recurso de amparo figura subrayada dicha condición de Portavoz del citado grupo parlamentario, en ningún momento, ni en sede parlamentaria ni en la demanda rectora de este proceso constitucional, se ha alegado sin embargo que el citado Diputado

actuara entonces y haya actuado ahora ante este Tribunal en nombre y representación del citado grupo parlamentario o en representación de los restantes Diputados firmantes de la solicitud de convocatoria y comparecencia consideradas”. Para los servicios jurídicos de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, la condición de las demandantes de amparo que está también subrayada en el encabezamiento de la presente demanda de amparo al igual que en el supuesto de la STC 98/2009, “es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas”.

Aplicando esa doctrina a este caso, entiende la defensa jurídica de la Asamblea de Madrid que las firmantes del recurso que eran, respectivamente, la Portavoz y la Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid al tiempo de adoptarse los acuerdos recurridos, ni siquiera invocan dicha condición al formalizar la acción ante este Tribunal, como tampoco dicen actuar en nombre y representación de ese grupo parlamentario o de los diputados del mismo miembros de la comisión en la que se sustanció la iniciativa considerada.

Esta parte estima relevante que, mientras la condición de Portavoz del Grupo Socialista lo fue durante la VIII Legislatura, este recurso se formalizó una vez disuelta la Cámara e incluso cuando la constitución formal del Grupo Parlamentario Socialista de la Asamblea de Madrid de la IX Legislatura ya se había producido por Acuerdo de la Mesa de la Cámara en sesión del día 13 de junio de 2011. Este nuevo grupo parlamentario es bien distinto del de la VIII Legislatura como lo demuestra, entre otras cosas, que de los seis diputados miembros del Grupo Parlamentario Socialista de la VIII Legislatura que asistieron a la sesión de la Comisión sólo tres forman parte también del Grupo Parlamentario Socialista de la IX Legislatura. Presupuesto lo anterior, esto es, que no está acreditada la actuación en representación del grupo parlamentario ni de los diputados socialistas integrantes de la Comisión, la defensa jurídica de la Asamblea sostiene que las firmantes promueven el recurso a título individual, siendo por tanto determinante que, conforme se acredita por la certificación de la correspondiente unidad administrativa que adjuntan a su escrito de alegaciones, ninguna de ellas fue miembro de la comisión en la que se sustanció la iniciativa gubernamental y durante cuyo desarrollo, según la demanda, se produjo la violación del art. 23.2 CE consistente en impedir el debate con el Consejo de Gobierno.

c) También se solicita la inadmisión porque las recurrentes no levantan la carga que les incumbe de justificar que este Tribunal haya de decidir este recurso en razón de su especial transcendencia constitucional, pues en cuanto a la novedad que las actoras alegan que subyace en este asunto, la doctrina fijada por el Tribunal en la delimitación del *ius in officium* de los parlamentarios en relación a la función de calificación y admisión a trámite de las mesas de las Asambleas resulta más que suficiente para resolver la cuestión suscitada, sin que sea relevante al efecto que este recurso se dirija contra acuerdos de la Mesa de una comisión, pues pueden reputarse sus funciones en todo punto análogas a las de la Mesa de la Cámara. Y frente a los elementos que, según la demanda, justificarían el pronunciamiento del Tribunal, notan que en realidad las actoras plantean divergencias en cuanto a la interpretación del Reglamento de la Asamblea de Madrid, no sobre cómo la misma podría afectar, en un concreto caso, a una faceta de un derecho fundamental. Y otro tanto cabe decir, en su opinión, sobre la capacidad de delegación por parte de las Administraciones públicas de los asuntos referidos a las Asambleas y sobre la prohibición general de delegación ex art. 13.2 a) LPC, pues se trata de cuestiones de mera legalidad.

d) Por otro lado, los servicios jurídicos de la Asamblea niegan que este recurso conlleve una cuestión que tenga “consecuencias políticas generales”, pues no se sostiene que todo amparo parlamentario, por el mero hecho de no haber tutela posible ante la jurisdicción ordinaria, sea de especial transcendencia constitucional, ya que es claro que los arts. 49 y 50.1 b) LOTC imponen a todas las categorías del recurso de amparo constitucional, sin excluir los que se articulan por el cauce del art. 42 LOTC, la necesidad de justificar aquélla en la demanda, ya que las actoras no

explican cuál es la conexión lógica entre esa singularidad procesal y las consecuencias políticas generales de la cuestión jurídica planteada en su recurso.

Para esta parte, la demanda vuelve a colocarse en el ámbito de la legalidad ordinaria al ubicar las “consecuencias políticas generales” en la posibilidad de fijar el alcance de la potestad atribuida por el art. 215 RAM y de la capacidad de delegación por parte de los órganos administrativos de sus competencias referidas a las Asambleas Legislativas, por lo que “si bien el recurso planteado por los aquí demandantes de amparo no se encuentra totalmente huérfano de esa argumentación en la mención de la especial trascendencia constitucional, la misma tampoco pone en conexión las vulneraciones constitucionales alegadas con los criterios del art. 50.1.b) LOTC”, concluyendo que es manifiesta la “confusión entre el cumplimiento de la carga de justificar la trascendencia constitucional del amparo y la exposición de las alegaciones de fondo” y, en consonancia con ello, que los motivos alegados en la demanda no son suficientes para cumplir con el presupuesto procesal consistente en justificar la “especial trascendencia constitucional” del recurso, procediendo por tanto su inadmisión.

e) En cuanto al fondo del asunto, los servicios jurídicos de la Asamblea alegan que la Mesa de la Comisión al aceptar que la comparecencia del Consejo de Gobierno fuese a través del Director General de Medioambiente se ajustó al Reglamento de la Cámara y no ocasionó merma alguna a los derechos reconocidos ex art. 23.2 CE. En efecto, consta un acuerdo inicial de la Mesa de la Asamblea, máximo órgano rector de la misma (art. 48.1 RAM), apoderando a la Mesa de la Comisión para organizar la tramitación de la iniciativa conforme a lo previsto en el art. 215 RAM para los planes y programas remitidos por el Consejo de Gobierno, pues el art. 215.3 RAM dice que “sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, la Mesa de la Comisión competente organizará la tramitación de los programas y planes del Consejo de Gobierno y fijará los plazos de la misma”. Así, dado que los arts. 213 y 214 RAM no prohíben expresamente que el Consejo de Gobierno comparezca mediante un alto cargo del área de que se trate, es la Mesa de la Comisión, en virtud de la genérica potestad de organización derivada del 215.3 RAM, quien puede aceptar o no posibles delegaciones del acto de la comparecencia.

f) Así, el acuerdo de la Mesa de la Comisión, en el ejercicio de las potestades nacidas del art. 215.3 RAM, entendió suficiente la remisión del escrito del Viceconsejero de Presidencia y Secretario General del Consejo de Gobierno de 11 de marzo de 2011.

Por otro lado y frente a la tesis mantenida en el escrito de demanda, el art. 13.2 a) LPC ni forma parte de la “configuración legal” del *ius in officium*, que según la doctrina constitucional se materializa en los reglamentos de las Asambleas, ni puede prevalecer frente al Reglamento de la Asamblea de Madrid, que consiente, en los términos de la integración realizada por la Mesa de la Comisión, que pueda comparecer un alto cargo en comisión por delegación del miembro correspondiente del Consejo de Gobierno, lo que tiene el valor de los usos parlamentarios (STC 190/2009, FJ 4), que si bien ceden ante la norma reglamentaria sí permiten completar sus imprevisiones, primando en todo caso sobre otro tipo de preceptos legales como el art. 13.2 a) LPC.

g) Tampoco es cierto que se hurtase el debate parlamentario, pues éste se celebró en la sesión de la Comisión de 14 de marzo de 2011 y cumplió su doble finalidad informativa de la propuesta de declaración presentada ante la misma y de contraposición de posiciones políticas entre el Gobierno y los grupos parlamentarios representados en ella.

h) Otro tanto cabe decir, según esta parte, sobre la circunstancia que la Mesa de la Comisión, en uso de la potestad de organización ex art. 215.3 RAM, acordase que las propuestas de resolución hubieran de ser de aceptación o rechazo global, pues, como razonó el Secretario General en su informe de 3 de marzo de 2011, que a su vez cita la Mesa como fundamento de su decisión, “dado que se trata de una propuesta común de las Comunidades afectadas, el contenido de las propuestas

de resolución habrán de ceñirse a la aprobación o rechazo en bloque de la iniciativa, de forma análoga a lo previsto en el art. 179.5 RAM sobre autorización de acuerdos o convenios de cooperación”, resaltando que la identidad de razón que justifica la analogía es que ambas iniciativas exigen, de un lado, el concierto de voluntades de al menos dos Comunidades Autónomas y, de otro, que concurra con ese acuerdo la voluntad de las Cortes Generales, autorizando o recibiendo sin objeción el convenio de cooperación en un caso y, en el otro, tramitando como proyecto de ley en los términos del art. 10 de la Ley 5/2007 la propuesta conjunta de las Comunidades Autónomas afectadas de que se declare un espacio natural como parque nacional.

En este caso, una vez sentado que se ajusta al reglamento este acuerdo sobre la forma de la propuesta de resolución a presentar por los grupos parlamentarios, es evidente que, habida cuenta que el art. 214.2 RAM dispone que la Mesa de la Comisión “admitirá a trámite únicamente aquellas que sean congruentes con la materia objeto de la comunicación”, la decisión de inadmitir la registrada por el Grupo Socialista porque al no ser de aceptación o rechazo global es incongruente, es acorde con el reglamento y, por ello, no lesiona ninguna de las facetas de los derechos alegados por las recurrentes.

i) Estas alegaciones formuladas por la defensa jurídica de la Asamblea Legislativa terminan con dos afirmaciones complementarias.

De un lado, que “aunque a efectos puramente dialécticos sostuviéramos que se hubiera producido una infracción de dicha norma, necesariamente habríamos de negar que la misma haya afectado al núcleo de la función representativa protegido por el art. 23 CE”, pues la presentación de propuestas de resolución sobre un plan del Gobierno no figura entre las facultades que este Tribunal ha identificado como integrantes de ese núcleo, ya que, “a diferencia de todas las categorías de iniciativas parlamentarias que aparecen en tal listado, esas propuestas de resolución son vicariales o subsidiarias de una iniciativa de la que sería autor el Gobierno y que éste habría presentado con anterioridad”. De ahí que la Mesa de la Comisión disponga de las potestades de “vigilancia de la congruencia material y formal de las propuestas de resolución con la propuesta de declaración planteada por el Gobierno”.

De otro lado, que “debemos negar igualmente que haya existido arbitrariedad en esos Acuerdos, a la vista de que la argumentación contenida en los Informes jurídicos citados, los cuales obran en el expediente, sirvió en todo momento de motivación a aquéllos, respaldándolos conforme a la interpretación que efectuaban del Reglamento y a los precedentes parlamentarios invocados”.

9. El Fiscal, que registró sus alegaciones en este Tribunal el 23 de abril de 2012, solicita el otorgamiento del amparo sobre la base de las siguientes consideraciones:

a) Con cita extensa de la STC 57/2011, sintetiza la doctrina constitucional sobre el derecho invocado por las recurrentes (el recogido en el art. 23.2 CE en relación al art. 23.1 CE), resaltando que:

- No sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también su desempeño de conformidad con la ley.

- Se trata de un derecho de configuración legal, configuración que se efectúa en los reglamentos parlamentarios.

- No cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* lesiona el derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o el de control de la acción del Gobierno.

- Se impone el deber de motivar las decisiones que limiten tal ejercicio.



b) En contraposición al informe del Secretario General de la Asamblea, según el que la propuesta de resolución habría de ser necesariamente de rechazo o aceptación global en recta analogía con el art. 179.5 RAM (integrado en su título IX sobre “Convenios y Acuerdos de cooperación de la Comunidad de Madrid”), el Fiscal califica la naturaleza de lo que era objeto de tramitación en la Asamblea de Madrid diciendo que “estamos en presencia de una iniciativa legislativa que corresponde a la Comunidad Autónoma, y que requiere, para su posterior tramitación como proyecto de ley en Las Cortes Generales, de su aprobación por las respectivas Asambleas Legislativas. Esta posibilidad de iniciativa legislativa de la Asamblea de Madrid no es desconocida por su Reglamento, en cuyo título VIII, bajo la rúbrica ‘De la solicitud al Gobierno de la adopción de Proyectos de Ley y de la remisión al Congreso de los Diputados de proposiciones de Ley’ contiene un procedimiento parlamentario a tal efecto. (arts. 175 a 177 RAM)” y todo ello le lleva a sostener que “se aprecia así una semejanza sustancial entre la tramitación de la Propuesta de Declaración de Parque Nacional de la Ley 5/2007, de 3 de abril, y las solicitudes de remisión al Gobierno de Proyectos de Ley a instancia de la Asamblea, de modo que, analógicamente [dado que los arts. 213 y 214 RAM no precisan de qué tipo ha de ser la propuesta de resolución], cabría aplicar el procedimiento que prevé el Reglamento y, en consecuencia, dado que el art. 176.1 RAM remite al procedimiento legislativo común, aplicar el mismo que prevé la posibilidad de presentar enmiendas a los proyectos de ley”.

Además, sigue el Fiscal, “el contenido de la propuesta de resolución del Grupo Parlamentario Socialista evidencia la necesidad no solo de un debate, sino de que las modificaciones, adicciones o supresiones a la Propuesta del Consejo de Gobierno puedan ser votadas autónoma y aisladamente”, y concluye reconociendo, a raíz de los razonamientos anteriores, que no conteniendo límite alguno los arts. 213 a 215 RAM, que fue el procedimiento elegido por la Comisión para la tramitación de la propuesta, la interpretación realizada por la Mesa de la Comisión, fundada en el informe del Secretario General de 3 de marzo de 2011, es restrictiva para el ejercicio del ius in officium que asiste a los diputados miembros de la Comisión de modo que impide el ejercicio pleno del mismo.

c) En cuanto al segundo de los acuerdos pretendidamente lesivos, el Fiscal afirma que, dado que los arts. 213 y 214 RAM no se refieren a delegación alguna por parte del Consejo de Gobierno, una interpretación gramatical de la norma reglamentaria da la razón al recurrente, pero una interpretación sistemática de la normativa reglamentaria permitiría llegar a concluir que sería aplicable el art. 209.4 RAM que permite, en relación con la comparecencia de los miembros del Consejo de Gobierno ante las comisiones, “delegar cada comparecencia ante la comisión correspondiente en los altos cargos de sus respectivos departamentos, previa autorización concedida al efecto por la Mesa de la Comisión competente”. No obstante, el Fiscal acaba descartando que esa analogía quepa en este caso al tratarse el objeto del debate de una iniciativa legislativa y no de una mera pregunta oral efectuada a un miembro del Consejo de Gobierno, con lo que falta la necesaria identidad de razón.

d) En todo caso, el Fiscal expone que la prohibición de delegación, ex 13.2 a) LPC, pugna con la autonomía de las Cámaras Legislativas para regular su propio funcionamiento y constata que esta clase de delegaciones no son ajenas a ninguno de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas. A pesar de ello, sigue diciendo, en este caso la naturaleza de iniciativa legislativa del acto sometido a votación y la transcendencia del debate “impone que sean los órganos políticos que asumieron y tramitaron la propuesta ante la Asamblea Legislativa quienes respondan las preguntas y objeciones de los diferentes Grupos Parlamentarios presentes en la Comisión, esto es, el miembro correspondiente del Consejo de Gobierno, de modo que la aplicación e interpretación de la normativa reglamentaria por la Mesa de la Comisión, en su Acuerdo de 14 de marzo de 2011, no ha

sido la más favorable a la eficacia de las facultades que se integran en el *ius in officium* de los hoy recurrentes”. No son obstáculo a ello, termina diciendo el Fiscal, “los distintos precedentes parlamentarios de delegación de miembros del Consejo de Gobierno para comparecer ante las Comisiones a los que se refiere el informe de la Secretaría General de 14 de marzo de 2011, pues los mismos en cuanto usos parlamentarios, sin perjuicio de encontrar en el mismo reglamento su límite, no pueden impedir u obstaculizar desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (STC 57/2011, FJ 7).”

10. Por providencia de 27 de septiembre de 2012 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 1 de octubre del mismo año.

## II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de amparo se promueve por doña Carmen Menéndez González-Palenzuela y doña Rosa María Alcalá Chacón, “Diputadas y en su calidad de miembros del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid”, contra los acuerdos de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de dicha Asamblea de 14 de marzo de 2011, que dispusieron, de un lado, aceptar que el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid delegase en el Director General de Medio Ambiente la comparecencia sobre la propuesta de declaración del parque nacional de las Cumbres de la Sierra de Guadarrama y, de otro, que las propuestas de resolución sobre la cuestión hubieran de ser de aceptación o rechazo global, inadmitiendo por ello la propuesta de modificación registrada por el Grupo Socialista y el recurso de amparo se promueve por la vía del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

2. Las posiciones de las partes, expuestas en los antecedentes, son, sintéticamente, las siguientes:

a) Las recurrentes consideran que los acuerdos impugnados, con desconocimiento de los términos en que los arts. 213 a 215 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM) configuran el *ius in officium*, impiden el debate parlamentario, bien porque lo reducen a aceptar o rechazar globalmente una propuesta, bien porque imposibilitan que el debate se produzca con el Consejo de Gobierno, lesionando así el derecho fundamental de los parlamentarios al ejercicio de las funciones y cargos públicos representativos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

b) Los Letrados de la Asamblea de Madrid instan la inadmisión de este recurso de amparo por extemporáneo, por falta de legitimación de las actoras y porque, en su criterio, los razonamientos consignados al efecto en la demanda no son suficientes para levantar la carga de justificar la especial transcendencia constitucional que reviste este asunto. Subsidiariamente, en virtud de los argumentos detallados en los antecedentes, solicitan la desestimación íntegra de los motivos de fondo.

c) El Ministerio Fiscal nada dice de los óbices procesales suscitados por la representación de la Asamblea de Madrid y entiende que se “habría vulnerado el derecho de los recurrentes del art. 23.2 CE”. El Fiscal califica la naturaleza de lo que era objeto de tramitación en la Asamblea de Madrid como un supuesto de iniciativa legislativa, de donde deriva, de un lado, que es aplicable el art. 176.1 RAM que remite al procedimiento legislativo común con su posibilidad de presentar enmiendas y, de otro, que, aunque en otros casos fuese posible la delegación de la comparecencia

del Consejo de Gobierno en un director general, en éste no lo sería por la trascendencia de lo que discute.

3. Antes de examinar el fondo de las cuestiones planteadas en la demanda es necesario verificar la concurrencia de los presupuestos procesales para la viabilidad del recurso, en particular aquellos respecto de los que los Letrados de la Asamblea de Madrid formulan objeciones.

Este análisis no encuentra obstáculo en el momento procesal en que nos hallamos, pues, según este Tribunal ha declarado repetidamente “los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de modo que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción puede siempre abordarse en la Sentencia, de oficio o a instancia de parte, pudiendo dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos, sin que a ello sea obstáculo el carácter tasado de los pronunciamientos previstos en el art. 53 LOTC” (por todas, SSTC 7/2007, de 15 de enero, FJ 2; 242/2007, de 10 de diciembre, FJ 2; y 43/2008, de 10 de marzo; FJ 2; 28/2011, de 14 de marzo, FJ 3; 29/2011 de 14 de marzo, FJ 3; y 69/2011, de 16 de mayo, FJ 2).

4. A juicio de la representación de la Asamblea de Madrid, dado que el plazo de interposición es de tres meses (42 LOTC) y que los acuerdos recurridos son de 14 de marzo, el recurso es extemporáneo, pues, “según el sello que figura en su primera página, tiene fecha de Registro General de ese Tribunal Constitucional de 22 de junio. Y sería extemporáneo aún en el supuesto de que la fecha que a renglón seguido se indica en el propio sello del Registro de Entrada, como ‘Otros’, fuera relevante, pues es el anterior 15 de junio”.

Teniendo en cuenta que, a falta de previsión reglamentaria de un recurso de reposición, los acuerdos impugnados son firmes desde el mismo día 14 de marzo, resulta evidente que la entrada en el Registro General de ese Tribunal Constitucional el 22 de junio está fuera del plazo de tres meses previsto en el art. 42 LOTC, de donde se sigue que lo determinante para decidir sobre este óbice es si ha de reconocerse alguna relevancia al sello que atestigua que el 15 de junio anterior se presentó la demanda en el servicio de registro central de los Tribunales civiles de Madrid.

La STC 28/2011, de 14 de marzo, recapitula la doctrina constitucional sobre la cuestión, señalando que tanto antes como después de la reforma de la Ley Orgánica de este Tribunal operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, la regla es la presentación de la demanda de amparo en la sede de este Tribunal, admitiéndose solo como excepción la posibilidad de presentarla en otro lugar, excepción que la redacción vigente de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional regula de un modo preciso en su art. 85.2, según el que “los recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio de registro central de los tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”.

Constando que el sello de 15 de junio de 2011 es del servicio de registro central de los Tribunales civiles de Madrid, lo único que queda por examinar para concluir que se dan las circunstancias que hacen entrar en juego la excepción referida es si dicho día 15 de junio era el “día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición”. Partiendo de que el art. 80 LOTC prevé la aplicación supletoria de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en materia de cómputo de plazos y que a su vez el art. 185 LOPJ remite a la regulación de este extremo que hace el Código civil (CC) el corolario necesario es que un plazo fijado por meses, como es el previsto en el art. 42 LOTC para promover un amparo parlamentario, se computa de fecha a fecha (art. 5.1 CC), regla de cómputo en la que el día del vencimiento será el correlativo mensual al de la

notificación o publicación y en este caso la comunicación de los acuerdos impugnados se produjo el día 14 de marzo de 2011 y el día de vencimiento del plazo de tres meses para promover el recurso de amparo sería el 14 de junio de 2011, de modo que el 15 de junio de 2011 sí es el “día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición”, lo que nos conduce a afirmar que la demanda de amparo se presentó en lugar y tiempo oportunos y, en consecuencia, a rechazar el primero de los óbices procesales que suscitan los Letrados de la Asamblea de Madrid.

5. El segundo de los óbices procesales alegados, a juicio de la representación de la Asamblea de Madrid, consiste en subrayar que las Diputadas actoras carecen de legitimación para promover este recurso de amparo. Para resolver sobre esta cuestión, tal y como argumentan en su escrito de alegaciones los Letrados de dicha Asamblea, es de la mayor relevancia el análisis de la doctrina constitucional establecida en la STC 98/2009, de 27 de abril, pues en aquel asunto los recurrentes eran cuatro diputados, entre los que se encontraba quien a la sazón era el Portavoz del Grupo Socialista, condición que además aparecía subrayada en el encabezamiento del recurso de amparo. Sin embargo, resalta esta Sentencia, en ningún momento se alegó que el citado diputado actuase “ante este Tribunal en nombre y representación del citado grupo parlamentario o en representación de los restantes diputados firmantes de la solicitud de convocatoria y comparecencia consideradas”, lo que le lleva a “concluir que la condición del demandante de amparo, de Portavoz del Grupo Socialista, que está también subrayada en el encabezamiento de la presente demanda de amparo, es una circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas” (FJ 3), de modo que su intervención como demandante de amparo ha de entenderse a título individual.

6. En el presente caso las Diputadas señora Menéndez y señora Alcalá ostentaban al tiempo de adoptarse los acuerdos recurridos la condición respectiva de Portavoz y Portavoz Adjunta del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid. Ahora bien, no sólo no invocan dicha condición al formalizar la acción ante este Tribunal sino que, además, a la luz de la doctrina fijada en la citada STC 98/2009, en ningún momento dicen disponer de un apoderamiento que les permita actuar ante este Tribunal en nombre y representación de ese grupo parlamentario o de los diputados del mismo miembros de la comisión en la que se sustanció la iniciativa considerada, pues las Diputadas recurrentes se limitan a decir, tanto en el encabezamiento del recurso de amparo como en el apartado donde razonan sobre su legitimación, que promueven el recurso de amparo en “su calidad de miembros del Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid”. De lo anteriormente razonado, y sin necesidad de entrar en la *vexata quaestio* de si los grupos parlamentarios subsisten o no una vez disueltas las Cámaras, no cabe sino concluir que las Diputadas señora Menéndez y señora Alcalá promueven el presente recurso de amparo a título individual, y partiendo de esta premisa hemos de examinar si concurre en ellas la necesaria legitimación *ad causam*, que según el art. 46.1 LOTC viene determinada por ser “persona directamente afectada”, basándonos en las siguientes consideraciones:

a) En primer lugar, tal como se detalló en los antecedentes, en aplicación de los arts. 213 y 214 RAM, a los que remite el art. 215.2 RAM, la intervención en el debate mantenido con el representante del Consejo de Gobierno estuvo a cargo de un portavoz de cada grupo parlamentario y, al finalizar el debate, la presentación de propuestas de resolución también correspondió a los grupos parlamentarios a través de sus portavoces, de donde se sigue que es el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Madrid el que, desde esta óptica, es la persona directamente afectada por las decisiones de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, al aceptar que la comparecencia del Consejo de Gobierno se realizó mediante el Director General de Medio Ambiente y ser las propuestas de resolución obligatoriamente de aprobación o

rechazo global, inadmitiendo en consecuencia la de modificación registrada por el portavoz de aquel grupo.

b) Las Diputadas recurrentes, a pesar de ser miembros del Grupo Socialista, actuaron ante este Tribunal a título individual y no como representantes del mismo, por lo que carecen de la conexión de interés jurídico con la materia objeto de impugnación que es imprescindible conforme al art. 46.1 LOTC para que les reconozcamos legitimación para sostener este recurso de amparo. En efecto, la sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario.

Sobre este punto, es doctrina constante de este Tribunal (por todas, las SSTC 42/1985, de 15 de marzo; 150/1990, de 4 de octubre; 98/2009, de 27 de abril y AATC 56/1999, de 9 de marzo y 244/2000 de 17 de octubre) que sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la constitución de la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso, por lo que cada diputado no es titular de la facultad impugnatoria de la que puede disponer individualmente para pretender cuestionar por separado la decisión de la Mesa.

c) Es cierto que a cada uno de los diputados que formaban parte de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, les asistía el derecho de votar a favor o en contra de las propuestas de resolución que, terminado el debate con el representante del Consejo de Gobierno, presentasen los portavoces de los grupos parlamentarios, pero el dato determinante es que, conforme se acredita por la certificación aportada por la representación de la Asamblea de Madrid junto a su escrito de alegaciones, ninguna de las dos Diputadas recurrentes fue miembro de la Comisión en la que se sustanció la iniciativa gubernamental y durante cuyo desarrollo, según la demanda, se produjo la violación del art. 23.2 CE consistente en impedir el debate con el Consejo de Gobierno y restringir las propuestas de resolución que cabía presentar.

d) Por todo ello, las recurrentes, dado que ni eran miembros de tal comisión ni alegan disponer de apoderamiento de uno o varios de los diputados que sí lo fueron que les permitiera actuar en su nombre, carecían de la necesaria legitimación para recurrir ante este Tribunal las decisiones de la Mesa de la Comisión de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio que son objeto de este proceso constitucional.

7. Los razonamientos expuestos conducen a estimar que no concurre uno de los presupuestos procesales imprescindibles para la viabilidad de la acción, concretamente la legitimación de las recurrentes, por lo que procede inadmitir el presente recurso de amparo y no entrar a considerar las alegaciones de fondo que plantea.

## **FALLO**

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

Ha decidido

Inadmitir el recurso de amparo promovido por doña Carmen Menéndez González-Palenzuela y doña Rosa María Alcalá Chacón.

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

Dada en Madrid, a uno de octubre de dos mil doce.