

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1324 *Pleno. Sentencia 157/2024, de 17 de diciembre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 1302-2022. Interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Confederal Unidas Podemos, Plural y Republicano en el Congreso de los Diputados respecto del artículo 225 («De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales») del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, introducido mediante la reforma parcial del mismo publicada en el «Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia» el 1 de diciembre de 2021. Alegada vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad y del derecho al ejercicio de las funciones representativas: inadmisión al no haberse acreditado la representación de once de los cincuenta y un diputados que se dicen promotores del recurso de inconstitucionalidad.*

ECLI:ES:TC:2024:157

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1302-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Confederal Unidas Podemos, Plural y Republicano en el Congreso de los Diputados contra el artículo 225 («De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales») del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, introducido mediante la reforma parcial del mismo publicada en el «Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia» el 1 de diciembre de 2021. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Región de Murcia y la Asamblea Regional de Murcia. Ha sido ponente la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 28 de febrero de 2022, el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en nombre y representación de don Javier Sánchez Serna, quien a su vez ejerce como comisionado en nombre y representación de cincuenta y un diputados y diputadas de los grupos parlamentarios Confederal Unidas Podemos, Plural y Republicano en el Congreso de los Diputados, ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el precepto arriba referido (artículo 225) del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, publicado en el «Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia» «núm. 96, de 1 de diciembre de 2021.

El 1 de marzo de 2022 se registra un segundo escrito en este tribunal presentado por el mismo procurador de los tribunales, don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, que actúa directamente (sin que se designe comisionado alguno) en nombre y representación de los mismos cincuenta y un diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos, Grupo Parlamentario Plural y Grupo Parlamentario Republicano en el Congreso de los Diputados, y que tiene idéntico contenido que el anterior.

El precepto impugnado es del siguiente tenor:

«Artículo 225. *De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales.*

En cualquier momento de la tramitación ante las Cortes Generales, el Pleno de la Asamblea Regional podrá adoptar el acuerdo de retirada de una iniciativa legislativa que hubiere sido remitido a estas.»

2. Los motivos que fundamentan el recurso de inconstitucionalidad, sucintamente expuestos, son los siguientes:

A) En primer lugar, los recurrentes, tras alegar que el precepto recurrido atenta contra los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, consagrados ambos en el artículo 9.3 CE, proceden a contextualizar las circunstancias en que se llevó a efecto la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia:

a) El 2 de abril de 2019 se aprobó por parte de esta el proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, por la mayoría de tres quintos de los diputados autonómicos que exige el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía [así como el art. 145.2 a) del Reglamento de la Asamblea Regional].

b) Siguiendo el trámite parlamentario oportuno, este proyecto de reforma estatutaria se remitió al Congreso de los Diputados el 3 de diciembre de 2019.

c) El 29 de noviembre de 2021 la Asamblea Regional aprobó el proyecto de reforma del Reglamento de la Asamblea, a fin de incluir un nuevo artículo 225, con el contenido arriba referido, que ahora se impugna.

d) El 2 de diciembre de 2021 la Asamblea Regional aprueba por mayoría absoluta, en concreto con el voto favorable de veinticuatro de los cuarenta y cinco diputados que integran la Asamblea (esto es, el 53 por 100 de los diputados), una propuesta de resolución para retirar el proyecto de reforma del estatuto de autonomía, que ya había superado el trámite de toma en consideración por la mesa del Congreso de los Diputados y estaba pendiente de informe de ponencia en la Comisión Constitucional.

e) Dada la omisión estatutaria y reglamentaria sobre la mayoría que precisa el Pleno de la cámara autonómica para instar la retirada del proyecto de reforma que se encuentra en tramitación en las Cortes Generales, los diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos entendieron que tal mayoría debía ser de tres quintos, es decir, la misma que se precisa para aprobarlo, pues lo contrario implicaría, en su opinión, una intolerable discriminación entre diputados (y, por ende, entre los ciudadanos que les eligieron) en función de su posición política e ideológica, ya que quien apoye el proyecto necesitará una amplia mayoría para sacarlo adelante en la cámara autonómica, pero quien quiera acabar con él, retirándolo de su tramitación en el Congreso de los Diputados, solo precisará una mayoría absoluta, o, incluso simple, pues dado el total silencio del artículo reformado cualquier interpretación es posible. De hecho, la mesa de la Asamblea Regional consideró que el nuevo artículo 225 permitía que la mera mayoría simple era suficiente para instar al Congreso de los Diputados su retirada; y así lo hizo.

B) Según los recurrentes, es radicalmente contrario al principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE que un reglamento parlamentario no especifique qué mayoría será precisa para realizar un acto de tanta relevancia como la retirada de una iniciativa legislativa ante las Cortes Generales, dando pie a las interpretaciones más

dispares y arbitrarias. La manifiesta inseguridad jurídica que provoca ese silencio coloca a los diputados en un estado de indefensión mayúsculo, al permitir que mayorías puntuales de la mesa de la Asamblea Regional realicen interpretaciones contradictorias y arbitrarias acerca del número de votos precisos para retirar una iniciativa legislativa, tal y como sucedió en el caso presente, donde se asumió que la mera mayoría simple era bastante para retirar un proyecto de reforma del estatuto de autonomía aprobado, por imperativo legal, por una mayoría de tres quintos.

En opinión de los recurrentes, se infringe el artículo 9.3 CE no solo porque el silencio de una ley sobre aspectos clave a regular por la misma es sinónimo de radical inseguridad jurídica, sino también porque, como consecuencia de dicho silencio, se sitúa a la mesa ante la posibilidad de realizar interpretaciones irrazonables acerca de las mayorías idóneas para retirar las iniciativas legislativas, susceptibles de vulnerar el principio de interdicción de la arbitrariedad.

C) Rechazan, asimismo, los recurrentes que se pueda llevar a cabo una interpretación del artículo 225 del Reglamento de la Asamblea Regional, en virtud de la cual se niegue que el mismo guarda silencio sobre la cuestión controvertida, en la medida en que cabría entender que se remite tácitamente al artículo 100.1 del mismo reglamento, donde se establece que «[s]alvo que el Estatuto de Autonomía, una ley o este Reglamento exijan mayorías distintas, los acuerdos de la Asamblea o de cualquiera de sus órganos se adoptarán por mayoría simple de los miembros presentes». Esta interpretación resulta, en su opinión, impensable, ya que consideran «inconcebible que una mayoría simple pueda tumbar iniciativas legislativas que precisan tres quintos para su aprobación».

D) No obstante, y ante la posibilidad de que se entendiese colmado el silencio del artículo 225 del Reglamento por remisión al artículo 100.1 de la misma norma, los recurrentes alegan también la vulneración del derecho fundamental de los promotores de las iniciativas legislativas afectadas por la reforma a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes y en igualdad (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE). Dicha vulneración se produce, tal y como sostienen, en la medida en que de aceptar esa interpretación se estaría discriminando a los diputados promotores de la iniciativa legislativa respecto de los diputados que sean contrarios a tal proyecto.

Según los recurrentes, «[t]anto si el silencio se interpreta como un vacío normativo que habilita a la mesa para decidir qué mayorías serán precisas para retirar la iniciativa legislativa, como si se interpreta en el sentido de que tal silencio equivale a asumir que cualquier mayoría, simple o absoluta (en todo caso menor a la que se precisa para la aprobación de la iniciativa legislativa), está habilitada para retirarla, la vulneración del derecho fundamental consagrado en el art. 23.2 CE resulta palmaria». A su juicio, la lógica jurídica más elemental evidencia que si una iniciativa precisa legalmente para su aprobación el apoyo de tres quintas partes de los diputados, solo idéntica mayoría podrá retirarla sobrevenidamente. Lo contrario supone privilegiar a la minoría frente a la mayoría, con la correlativa discriminación de los diputados partidarios del proyecto de reforma (y, consiguientemente, de sus electores).

E) Para los recurrentes, «resulta inherente a las reglas para la formación de la voluntad de todo órgano colegiado, establecer unas normas sobre las mayorías precisas para la adopción de sus acuerdos. Dependiendo de la relevancia de la materia a la que se refieran, tales mayorías serán simples, reforzadas o ultra reforzadas. No cabe duda de que la reforma del estatuto de autonomía tiene una relevancia capital y, por ende, precisa una mayoría ultra reforzada de tres quintos, como efectivamente se logró al aprobar el proyecto de reforma en 2019. [...] En síntesis, un proyecto de reforma del estatuto de autonomía posee una entidad política y jurídica de extraordinaria relevancia que obliga a su aprobación por la mayoría ultra reforzada de tres quintos. Una vez aprobado, solo idéntica mayoría tendrá legitimidad para alterar el statu quo fruto de su aprobación. [...] Negar lo anterior afecta al núcleo esencial del derecho fundamental de

los diputados defensores del proyecto de reforma (y de los electores que tienen detrás) consagrado en el art. 23.2 CE».

Y para reforzar sus alegaciones, citan doctrina de este tribunal sobre el artículo 23.2 CE: «"[N]o cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 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. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2, y 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)" (STC 1/2015, FJ 3; también, SSTC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3, y 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3)».

F) Por todo ello, concluyen solicitando a este tribunal que «dicte sentencia por la que declare la inconstitucionalidad del art. 225 del Reglamento de la Asamblea Regional de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por vulnerar el art. 9.3 y el art. 23.2 CE, declarando igualmente que solo por idéntica mayoría a la estatutaria y reglamentariamente marcada para aprobar cada iniciativa legislativa remitida por la Asamblea Regional a las Cortes Generales, podrá acordarse su retirada».

3. Por providencia de 2 de junio de 2022, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados y diputadas de los grupos parlamentarios Confederal Unidas Podemos, Plural y Republicano en el Congreso, y, en su representación, por el procurador don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, en relación con la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, publicada en el «Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia» de 1 de diciembre de 2021; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes, y al Gobierno, a través de la ministra de Justicia, así como al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Regional de Murcia, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

4. El abogado del Estado se personó en el proceso por escrito registrado el día 9 de junio de 2022, indicando que no va a formular alegaciones y que se persona exclusivamente a los efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

5. El letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se personó en el proceso, en nombre del Gobierno de la Región de Murcia, mediante escrito registrado el 14 de junio de 2022, solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

6. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal Constitucional de 15 de junio de 2022 se le prorroga al Gobierno de la Región de Murcia en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

7. Mediante escrito registrado el día 16 de junio de 2022, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara por el que

esta se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este tribunal en idéntica fecha.

8. Mediante escrito registrado el 17 de junio de 2022, la letrada de la Asamblea Regional de Murcia comunica el acuerdo de la Comisión de Asuntos Generales e Institucionales, de la Unión Europea y de Derechos Humanos de personación de la Asamblea Regional de Murcia en el proceso, solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para formular alegaciones.

9. Mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de junio de 2022 se le prorroga a la Asamblea Regional de Murcia en ocho días más el plazo concedido para formular alegaciones.

10. El letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en la representación que por derecho ostenta al amparo de los artículos 551.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 1.1 de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de asistencia jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, comparece ante este tribunal y formula las siguientes alegaciones:

En el presente recurso de inconstitucionalidad promovido por cincuenta y un diputados pertenecientes a tres grupos parlamentarios distintos, nos encontramos con dos escritos de recurso de inconstitucionalidad. El primero, de fecha 25 de enero; y el segundo, de fecha 28 de febrero de 2022. Pese a que el contenido de los recursos es idéntico, difieren en la representación. En el primero se refiere que don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, procurador de los tribunales, actúa en nombre y representación del diputado don Javier Sánchez Serna, quien a su vez ejerce como comisionado en nombre y representación de cincuenta diputadas y diputados, cuyas identidades se relacionan a continuación. Sin embargo, no se aporta documento alguno que acredite la voluntad de estos cincuenta diputados de atribuir la representación a don Javier Sánchez Serna. En el segundo escrito se refiere que se designa procurador representante de los diputados a don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba. No obstante, analizados los poderes de representación obrantes en autos, solo consta que han atribuido válidamente el poder de representación los treinta y cuatro diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos y los cuatro diputados del Grupo Parlamentario Plural, así como dos de los trece diputados del Grupo Parlamentario Republicano (doña María Carvalho Dantas y don Francesc Xavier Eritja Ciuró). No consta poder de representación de los siguientes diputados del Grupo Parlamentario Republicano: don Gerard Álvarez i García, doña Montserrat Bassa Coll, don Joan Capdevila i Esteve, doña Inés Granollers Cunillera, don Joan Margall Sastre, doña Norma Pujol i Farré, doña Marta Rosique i Saltor, don Gabriel Rufián Romero, don Jordi Salvador i Duch, doña Carolina Telechea i Lozano y doña Pilar Vallugera Balañana. Por tanto, once de los cincuenta y un diputados que suscriben el recurso de inconstitucionalidad se encuentran indebidamente representados, y, en consecuencia, se incumple con el requisito del artículo 32.1 c) LOTC, por lo que se debe declarar la inadmisión del recurso.

La reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, mediante la que se introdujo el artículo 225 impugnado, constituye el objeto del presente recurso de amparo. Dicha reforma fue aprobada por mayoría absoluta en el Pleno celebrado el 1 de diciembre de 2021, siguiendo los trámites previstos en el título XIII, artículos 222 a 224 del propio Reglamento.

En relación con la alegada vulneración del principio de seguridad jurídica, y tras recordar la doctrina de este tribunal al respecto (SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9, y 37/2022, de 10 de marzo, FJ 6), cabe concluir que el contenido del artículo 225 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia no vulnera ni la Constitución (art. 9.3) ni la jurisprudencia constitucional, pues, como ha establecido este tribunal, se

debe acudir a las reglas de interpretación admisibles en Derecho, lo que, en este caso, significa poner en relación dicho precepto con lo dispuesto en el artículo 100.1 del mismo Reglamento, en el que se dispone lo siguiente:

«Salvo que el Estatuto de Autonomía, una ley o este Reglamento exijan mayorías distintas, los acuerdos de la Asamblea o de cualquiera de sus órganos se adoptarán por mayoría simple de los miembros presentes.

Se entenderá que hay mayoría simple cuando el número de votos afirmativos es superior al de negativos.»

En consecuencia, cuando una iniciativa legislativa se encuentre en tramitación en las Cortes Generales, el Pleno de la Asamblea Regional podrá acordar su retirada a través de la mayoría que en cada caso establezca el Estatuto de Autonomía o el Reglamento de la Asamblea Regional. Supletoriamente, si no se regula una mayoría específica, se aplicará el artículo 100 del Reglamento, ya que si el legislador autonómico hubiera querido fijar una mayoría reforzada para la retirada de un proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía lo hubiera regulado expresamente. En este caso, tanto el propio Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (art. 55) como el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (art. 145) solo prevén mayorías reforzadas para el acto de aprobación del proyecto de reforma. Esto, además, se encuentra en sintonía con la jurisprudencia de este tribunal, que reconoce que «la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios es la del recurso a la mayoría simple, siendo la excepción la previsión de mayorías cualificadas» [STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 4)]; «nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas» (STC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 21). Y tampoco es algo extraño a otros estatutos de autonomía (Galicia, País Vasco, Cantabria o Castilla-La Mancha) que tampoco regulan mayorías especiales para la retirada de proyectos de reforma estatutaria, ni en los propios estatutos ni en los reglamentos parlamentarios.

Por lo que se refiere al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), y tras recordar la doctrina constitucional [STC 238/2012, FJ 6 b)], sostiene la representación del Gobierno de la Región de Murcia que es contrario a la lógica jurídica pensar que se ha vulnerado dicho principio con la aprobación de la reforma del Reglamento de la Cámara, por mayoría absoluta de esta, sin que pueda confundirse «lo que es arbitrio legítimo con capricho, inconsecuencia o incoherencia» (STC 96/2002, de 25 de abril, FJ 6).

Finalmente, en relación con la alegada vulneración del *ius in officium*, el Gobierno de la Región de Murcia, tras recordar la doctrina constitucional (STC 10/2018, FJ 3), sostiene que no se ha producido ninguna vulneración del mismo en relación con ningún diputado de la Asamblea Regional por la aprobación de la mencionada reforma del Reglamento, dado que esta se hizo por los trámites previstos legalmente y con aprobación de la misma por mayoría absoluta, ex artículo 224.3 del Reglamento de la Asamblea, sin que, por supuesto, se impidiese a ningún diputado regional la asistencia al Pleno y el ejercicio del derecho al voto.

En definitiva, por todos estos motivos, el Gobierno de la Región de Murcia solicita que se dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

11. La letrada de los servicios jurídicos de la Asamblea Regional de Murcia, por su parte, formula las siguientes alegaciones:

Con carácter previo, solicita la inadmisión del recurso por concurrir defectos en la legitimación y representación de los recurrentes. A tal efecto, recuerda que, como ha establecido este tribunal en relación con la facultad para interponer el recurso de inconstitucionalidad, atribuida, entre otros, a cincuenta diputados, «la decisión de recurrir debe ir acompañada de la satisfacción de determinados requisitos formales cuyo

incumplimiento determina la existencia de un vicio en la legitimación misma que se erige en causa de inadmisibilidad del recurso» (ATC 55/2011, de 17 de mayo. FJ 2). En relación con estos requisitos formales, el artículo 82.1 LOTC dispone que el conjunto de diputados investidos por la Constitución [art. 161.1 a)] y por la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para promover procesos constitucionales, ha de actuar representados por el miembro o miembros que designen o por un comisionado nombrado al efecto, «habiendo reiterado la doctrina del Tribunal que se ha de aportar el poder que acredite la representación procesal de la agrupación de diputados conformada».

En el presente recurso, los demandantes han presentado al Tribunal dos distintos escritos. En el primero, registrado ante el Tribunal Constitucional el día 28 de febrero de 2022, se comunica la designación del diputado don Javier Sánchez Serna, del Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos, como comisionado de los cincuenta y un diputados que promueven el recurso, a fin de que ostente la representación de todos ellos, lo que no se acredita en modo alguno. En el segundo, registrado el día siguiente, 1 de marzo de 2022, se manifiesta que los cincuenta y un diputados están representados por el procurador de los tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Cambra, y así se acredita mediante la presentación de los poderes otorgados al efecto respecto de cuarenta de ellos, sin que conste la justificación del apoderamiento de los siguientes once diputados del Grupo Parlamentario Republicano: don Gerard Alvarez i García; doña Monserrat Bassa Coll; don Joan Capdevila i Esteve; doña Inés Granollers Cunillera; don Joan Margall Sastre; doña Norma Pujol i Ferré; doña Marta Rosique i Saltar; don Gabriel Rufián Romero; don Jordi Salvador i Duch; doña Carolina Telechea i Lozano y doña Pilar Vallugera Balaña.

Aunque este tribunal tiene declarado que «la falta de presentación del poder que acredite la representación de un diputado en el momento de interposición del recurso es, en principio, un defecto subsanable», lo cierto es que a fecha de formulación de estas alegaciones tal apoderamiento no se ha efectuado, sin que haya quedado acreditado en las actuaciones que ha sido subsanado dicho defecto de postulación producido, habiendo concluido sobradamente el plazo de caducidad para la interposición del presente recurso de inconstitucionalidad, que expiraba el 1 de marzo de 2022.

Sostiene, asimismo, la representación de la Asamblea Regional que considerar que, constando la voluntad impugnatoria de la reforma del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia que se cuestiona en este recurso de inconstitucionalidad, no resulta exigible el otorgamiento de la representación, sería tanto como autorizar que son cuarenta, y no cincuenta, los diputados a los que el artículo 32 c) LOTC legitima para la interposición de recurso de inconstitucionalidad. A tal efecto, recuerda que, como ha declarado este tribunal, el derecho de acceso a la jurisdicción constitucional no es incondicionado, sino que se encuentra sometido al cumplimiento de los requisitos procesales establecidos «legalmente» (STC 301/2000, de 11 de diciembre), debiendo tenerse en cuenta la falta de diligencia procesal de los recurrentes en orden a subsanar, cuanto antes, la falta de representación, que es patente, pues, como el Tribunal ha dicho reiteradamente, «es de esperar que quienes se hallan constitucionalmente legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, posibilitando con ello que el Tribunal Constitucional desarrolle su función de intérprete supremo de la Constitución mediante el control de la ley impugnada, extremen el cuidado en el cumplimiento de los requisitos formales exigidos» (ATC 98/2011, de 22 de junio).

En consecuencia, la representación procesal de la Asamblea Regional de Murcia concluye que, al no haber quedado acreditado el otorgamiento de dicha representación, como exige el artículo 81.1 LOTC, no se cumple el requisito de legitimación para interponer el presente recurso de inconstitucionalidad, por lo que el mismo debe de ser inadmitido.

Por otra parte, alega que en el presente recurso no se lleva a cabo una identificación y análisis pormenorizado de los vicios de inconstitucionalidad que los recurrentes achacan al precepto impugnado, alegando con carácter genérico una presunta violación

de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad consagrados en el artículo 9.3 CE, que no se concreta ni fundamenta claramente, en contra de lo que exige la jurisprudencia de este tribunal (SSTC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3, y 98/2018, de 19 de septiembre, FJ 2).

Además, según la representación de la Asamblea Regional, únicamente debe constituir objeto del presente recurso resolver sobre la constitucionalidad, o no, del artículo 225 del Reglamento de la Asamblea, es decir, determinar la compatibilidad o, en su caso, incompatibilidad del mismo con la Constitución, sin que proceda determinar aquí si la aplicación concreta y/o específica que se haya podido hacer del precepto recurrido hubiera podido vulnerar derechos individuales de los diputados, que no son parte en este proceso, y que, en su caso, habrían de acudir a la defensa de esos derechos presuntamente vulnerados a través del recurso de amparo constitucional, sin que, por lo demás, los recurrentes se hayan visto afectados por la modificación reglamentaria que recurren.

Tras resumir cuál es el significado y alcance de la autonomía reglamentaria, tal y como ha sido entendida por este tribunal (SSTC 44/1995, de 13 de febrero; 227/2004, de 29 de noviembre; 141/2007, de 18 de junio, y 49/2008, de 9 de abril, entre otras muchas), señala la representación procesal de la Asamblea de la Región de Murcia que el precepto objeto del presente recurso de inconstitucionalidad (art. 225 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia) fue aprobado con el *quorum* reforzado que exigen el estatuto de autonomía y el propio Reglamento (mayoría absoluta de las diputadas y diputados de la Cámara murciana), sin que infrinja en nada la Constitución ni el propio Estatuto de Autonomía de Murcia, «toda vez que en ninguna de estas normas se contiene previsión alguna respecto del *quorum* que ha de exigirse para la adopción, por parte de la Asamblea, de la decisión de retirar la propuesta de ley que hubiera enviado al Congreso. Como tampoco existe precepto alguno que establezca que, cuando se exige para la aprobación de una propuesta legislativa –que es eso, una propuesta– un *quorum* reforzado en la votación, ha de exigirse ese mismo *quorum* para volver de aquella inicial decisión». Y, a tal efecto, recuerda que, como ha señalado este tribunal, «la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados» (STC 76/1983, de 5 de agosto); la Constitución «"ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías y previendo tan solo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas [SSTC 5/1981, de 13 de febrero, FJ 2.1); 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A), y 124/2003, de 19 de junio, FJ 11] de modo tal que el procedimiento legislativo se ha ordenado con arreglo al denominado principio mayoritario que constituye una afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada debe mantenerse en términos de excepción a la regla" [SSTC 160/1987, de 27 de octubre, FJ 2, y 127/1994, de 5 de mayo, FJ 3 A)]».

Según la representación procesal de la Asamblea Regional, «[e]l nuevo precepto reglamentario lo que viene es a levantar [...] la limitación que el antiguo artículo 221.2 del Reglamento de la Asamblea establecía, en cuanto que dicho precepto, incardinado en el título XII bajo la rúbrica: "De los asuntos en trámite a la terminación del mandato de la Asamblea Regional", solo permitía a la Cámara abordar "al inicio de cada legislatura" la posibilidad de acordar retirar de su tramitación ante el Congreso iniciativas legislativas que en la anterior legislatura se hubiesen enviado a aquel, obligando así a su mantenimiento si la decisión no se acordaba en la fase inicial de la legislatura y ello aunque esa fuera la voluntad de la Asamblea.

El precepto reglamentario recurrido viene pues a introducir, en todo caso, un elemento de certeza en orden a hacer posible, cuando la Cámara lo considere conveniente, la adopción de una libre decisión de volver del anterior acuerdo de ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales que la Constitución le reconoce, haya sido la remisión a las Cortes acordada en otra anterior o en la legislatura en que la retirada se decida.

Se trata, por tanto, de un precepto que trae causa en la libertad de configuración legal que a la Asamblea Regional de Murcia corresponde en ejercicio de su derecho a la autonomía reglamentaria que el estatuto de autonomía establece».

Niega, asimismo, la representación legal de la Asamblea Regional que el referido artículo 225 del Reglamento sea contrario al principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE, tal y como ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional [recopilada en la STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 9; y, más recientemente, en la STC 81/2020, de 15 de julio, FJ 14 b)], sin que el mismo genere incertidumbre alguna, por el juego de la remisión de dicho precepto reglamentario impugnado al artículo 100.1 del propio Reglamento.

De igual modo, tampoco cabe apreciar –en su opinión– vulneración del principio de interdicción de la arbitrariedad, recogido en el mismo artículo 9.3 CE, tal y como ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional (SSTC 108/1986, de 27 de julio, y 49/2006, de 9 de abril, FJ 5), ya que el artículo 225 del Reglamento no establece discriminación alguna ni carece de explicación racional.

Por lo que se refiere a la alegada inconstitucionalidad del artículo 225 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia por vulneración del artículo 23.2 CE, al quedar lesionado el derecho fundamental a la participación de los diputados defensores del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia, por cuanto estos se habrían visto ilícitamente discriminados al haber acordado la mayoría en la Cámara murciana retirar de su tramitación dicha reforma, cuando, en su opinión, dicho acuerdo debía requerir mayoría reforzada y no mayoría absoluta, según la representación procesal de la Asamblea Regional el presente recurso de inconstitucionalidad se ha de limitar al examen de la posible violación de la Constitución por el precepto impugnado y no a los actos realizados en aplicación del mismo, susceptibles, en su caso, de otra clase de recurso. Además, los recurrentes no especifican cuál es el concreto derecho individual integrante del núcleo esencial del *ius in officium*, cuyo ejercicio se ha visto impedido a consecuencia de la reforma reglamentaria que impugnan, alegando de forma genérica que existe una discriminación de los «diputados promotores» de la reforma estatutaria retirada. Este razonamiento parece querer concluir que los diputados están sujetos a una suerte de mandato imperativo, sin que sea posible, ante un cambio de circunstancias o tras la ponderación de razones de índole política o incluso jurídica, que pudieran volver de una decisión anterior. Los diputados que promovieron la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Murcia lo eran en la IX Legislatura, y los que han acordado su retirada son los diputados de la X Legislatura, y ha de tenerse en cuenta, además, que no existe un derecho del «diputado promotor» a que su propuesta salga adelante, ni tampoco se produce vulneración del derecho de participación de los ciudadanos cuando diputados que han apoyado inicialmente una propuesta cambian de parecer y optan por votar a favor de su retirada. Tampoco cabe apreciar un fraude a los electores, dado que la retirada de una iniciativa legislativa en tramitación no tiene efecto jurídico alguno sobre los ciudadanos, por lo que no resulta necesario exigir el mismo *quorum* que para su aprobación.

En definitiva, según la representación procesal de la Asamblea de la Región de Murcia, «[l]a reforma se efectuó de acuerdo con los trámites reglamentariamente establecidos: se propuso por los legitimados para hacerlo, se admitió, publicó y debatió y fue aprobada por el Pleno con la mayoría absoluta que al efecto exige el artículo 224.3 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, por lo que no se cercenó derecho alguno de los diputados de la Cámara murciana que pudieron expresar su parecer y votar a favor o en contra de la misma. [...] El recurso de inconstitucionalidad no tiene como objeto la defensa de derechos individuales de los diputados, sino la del interés general que representa el mantenimiento de la legalidad, y los recurrentes no alegan razón jurídica alguna ni explicación argumental consistente que pueda fundamentar su pretensión». Por todo ello, suplica al Tribunal Constitucional que dicte sentencia declarando la inadmisión del recurso de inconstitucionalidad y, subsidiariamente, que desestime el mismo.

12. A la vista de las alegaciones del letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y de la letrada de la Asamblea Regional de Murcia, mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 30 de octubre de 2024 se acuerda requerir al procurador don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba para que en el plazo de diez días:

- acredite la representación que dice ostentar de don Javier Sánchez Serna, así como la condición de comisionado de don Javier Sánchez Serna;
- o, alternativamente, acredite la representación de los siguientes diputados del Grupo Parlamentario Republicano: (1) don Gerard Álvarez i García, (2) doña Montserrat Bassa Coll, (3) don Joan Capdevila i Esteve, (4) doña Inés Granollers Cunillera, (5) don Joan Margall Sastre, (6) doña Norma Pujol i Farré, (7) doña Marta Rosique i Saltor, (8) don Gabriel Rufián Romero, (9) don Jordi Salvador i Duch, (10) Carolina Telechea i Lozano y (11) doña Pilar Vallugera Balañana.

13. Por providencia de 17 de diciembre de 2024, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

La presente resolución tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad núm. 1302-2022, interpuesto por más de cincuenta diputados de los grupos parlamentarios Confederal Unidas Podemos, Plural y Republicano en el Congreso de los Diputados contra el artículo 225 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, introducido mediante la reforma parcial del mismo publicada en el «Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia» núm. 96, el 1 de diciembre de 2021.

2. Óbices procesales.

Como ha sido expuesto en los antecedentes, se han registrado ante este tribunal dos escritos presentados por el mismo procurador de los tribunales, don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba; en el primero (registrado el 28 de febrero de 2022) este actúa en nombre y representación de don Javier Sánchez Serna, quien, a su vez, según se afirma, ejerce como comisionado en nombre y representación de cincuenta y un diputados y diputadas del Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos, Grupo Parlamentario Plural y Grupo Parlamentario Republicano en el Congreso de los Diputados; en el segundo (registrado el 1 de marzo de 2022), dicho procurador actúa directamente, esto es, sin que se designe comisionado alguno, en nombre y representación de los mismos cincuenta y un diputados y diputadas. En lo demás, el contenido de ambos escritos es idéntico.

Tal y como han puesto de relieve el letrado de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y la letrada de los servicios jurídicos de la Asamblea Regional de Murcia, en relación con el primero de los escritos, no se aporta documento alguno que acredite la voluntad de estos cincuenta y un diputados de atribuir la representación a don Javier Sánchez Serna, en su calidad de comisionado; mientras que en el segundo de ellos, analizados los poderes de representación obrantes en autos, solo consta que han atribuido válidamente el poder de representación a favor del procurador de los tribunales don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba, los treinta y cuatro diputados pertenecientes al Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos, los cuatro diputados del Grupo Parlamentario Plural, y dos de los trece diputados del Grupo Parlamentario Republicano (doña María Carvalho Dantas y don Francesc Xavier Eritja Ciuró). Es decir, no consta poder de representación de los restantes once diputados del Grupo Parlamentario Republicano: (1) don Gerard Álvarez i García, (2) doña Montserrat Bassa Coll, (3) don Joan Capdevila i Esteve, (4) doña Inés Granollers Cunillera, (5) don Joan Margall Sastre, (6) doña Norma Pujol i Farré, (7) doña Marta Rosique i Saltor, (8)

don Gabriel Rufián Romero, (9) don Jordi Salvador i Duch, (10) doña Carolina Telechea i Lozano y (11) doña Pilar Vallugera Balañana.

En atención a estas concretas circunstancias y a la doctrina de este tribunal favorecedora de la vigencia del principio *pro actione*, aplicable también a la interpretación y aplicación de las causas de inadmisibilidad del recurso de inconstitucionalidad (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 2), mediante diligencia de ordenación del secretario de justicia del Pleno de 30 de octubre de 2024, tal y como se señaló en los antecedentes, se acordó requerir al procurador don José Miguel Martínez-Fresneda Gamba para que el plazo de diez días acreditase o bien la representación que dice ostentar de don Javier Sánchez Serna, así como la condición de comisionado de este, o bien, alternativamente, la representación de los once diputados del Grupo Parlamentario Republicano arriba referidos que afirma ostentar.

Transcurrido dicho plazo sin que haya habido respuesta alguna al requerimiento efectuado, cabe concluir que once de los cincuenta y un diputados que suscriben el recurso de inconstitucionalidad se encuentran indebidamente representados, lo que se traduce en un incumplimiento del requisito de legitimación establecido en los artículos 162.1 a) CE y 32.1 c) LOTC, que exigen que hayan de ser al menos cincuenta los diputados legitimados para interponer el recurso de inconstitucional.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar inadmisibile el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por cincuenta y un diputados del Grupo Parlamentario Confederal Unidas Podemos, Grupo Parlamentario Plural y Grupo Parlamentario Republicano en el Congreso de los Diputados contra el artículo 225 («De la retirada de las iniciativas ante las Cortes Generales») del Reglamento de la Asamblea Regional Murcia, introducido mediante la reforma parcial del mismo publicada en el «Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia» el 1 de diciembre de 2021.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de diciembre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.