

# **¿Reconocimiento a los Grupos Parlamentarios como tales del derecho fundamental ex artículo 23.2 CE?**

**(Acerca de la STC 361/2006 de 18 de diciembre)**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. BASES JURISPRUDENCIALES DEL RECONOCIMIENTO EFECTUADO POR EL TC.—III. DERECHO FUNDAMENTAL DEL 23.2 CE COMO DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL.—IV. DERECHO DEL GRUPO A EXPRESAR SU POSICIÓN COLECTIVA.—V. DERECHO A QUE LA POSICIÓN DEL GRUPO TENGA UNAS CONSECUENCIAS CLARAS, UNA EFECTIVIDAD DETERMINADA.—VI. DERECHO DEL GRUPO PARLAMENTARIO Y MANDATO REPRESENTATIVO.—VII. CONCLUSIONES.

## **I. INTRODUCCIÓN**

No es objeto de este artículo la realización de una crítica global del fallo recogido en la Sentencia del TC que se menciona en el título —con independencia de que se comparta o no el criterio jurídico que se contiene en la misma—, sino que el objeto de estas páginas es la reflexión sobre uno de los pronunciamientos que el Alto Tribunal vierte en la resolución. Para ello haré en primer lugar un breve resumen, a modo de introducción, de la cuestión al hilo de la cual se dicta esta sentencia.

En el transcurso de la sesión del pleno del Parlamento Vasco del día 28 de diciembre de 2004, en el que se debatía el dictamen del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el año 2005, se produjo un incidente durante la votación del voto particular presentado por los Grupos Parlamentarios Nacionalista Vasco, Eusko Alkartasuna, Mixto-Ezker Batua y Mixto-Unidad Alavesa. Efectivamente, el voto

---

\* Letrada-Directora de Organización y Recursos Humanos del Parlamento Vasco.

correspondiente a una parlamentaria del Grupo Socialistas Vascos no apareció computado en el panel general electrónico dispuesto a tal fin, en el cual se plasmó el siguiente resultado: parlamentarios presentes, 73; votos a favor, 37; votos en contra, 36 y ninguna abstención. El voto particular quedó por lo tanto aprobado. Lo cierto es que de haberse computado el voto de la mencionada parlamentaria se habría producido un empate, puesto que su intención, al igual que la del resto de su grupo, era la de votar en contra. Sin embargo, el voto no quedó reflejado y el resultado fue el descrito. El portavoz del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos solicitó la repetición de la votación aduciendo que, según su versión, la parlamentaria no había podido accionar el voto por un fallo del sistema. Sin embargo, la presidencia de la cámara decidió que no procedía tal repetición.

Así las cosas, el portavoz del grupo parlamentario presentó escrito de reconsideración ante la Mesa del Parlamento Vasco. Este órgano acordó que la Mesa no podía entrar a reconsiderar las decisiones tomadas por la presidencia en el curso de una sesión plenaria. Este acuerdo fue ratificado posteriormente como consecuencia de un nuevo escrito remitido por el portavoz al órgano rector de la cámara.

De esta manera, se planteó recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando vulneración del derecho de la parlamentaria al desempeño en condiciones de igualdad de su cargo representativo, reconocido en el artículo 23 de la Constitución. Pero no solamente se alegaba esto, sino que también el propio portavoz del Grupo Socialistas Vascos invocaba para sí mismo y para su grupo la violación del mismo derecho fundamental, al entender que, de haber sido computado el voto de la parlamentaria, el voto particular no habría sido aprobado, ya que aquélla había tenido la intención de emitir su voto en el mismo sentido que el resto del grupo. Por tanto, de haber discurrido todo con normalidad, se habría producido un empate a 37 que habría impedido la aprobación de un proyecto de ley con el que el grupo parlamentario no estaba de acuerdo.

La representación y defensa del Parlamento Vasco, por su parte, en las correspondientes alegaciones, señalaba en primer lugar que, dado que el sistema de votación electrónica no tenía fallos, según las comprobaciones que habían sido realizadas en la propia cámara, el resultado de la votación fue fruto de la falta de diligencia de la parlamentaria, que introdujo de forma tardía la tarjeta necesaria para accionar el sistema. Y planteaba, asimismo, que lo que los demandantes de amparo reclamaban no era la vulneración del derecho al voto de la parlamentaria en cuestión, sino un supuesto «derecho a que se repita una votación» que acababa de celebrarse en las condiciones acordadas en la Junta de Portavoces, cumpliéndose los requisitos debidos y empleándose un sistema de voto previsto en el Reglamento del Parlamento Vasco, para el cual se habían seguido en todo momento las pautas habituales y por todos conocidas.

Planteados sus razonamientos por ambas partes, el Tribunal Constitucional concede el amparo demandado. Así, tras recordar la doctrina que el propio tribunal ha sentado en relación con el artículo 23 CE, realiza las siguientes consideraciones:

- 1) El derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los mismos, ya que uno de los principales derechos/deberes de los diputados es la participación en las tareas de las cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es precisamente el ejercicio de su derecho al voto.
- 2) Entiende que, dado que resulta afectado el derecho fundamental de una parlamentaria, recaería sobre los órganos de la cámara, especialmente sobre su presidente, la carga de demostrar que la parlamentaria tuvo una conducta negligente. Entiende el TC que, salvo prueba indubitada en contrario, cosa que a juicio del tribunal no existió, ha de concluirse que la parlamentaria actuó correctamente.
- 3) Establece también el tribunal que, en esas circunstancias, la presidencia debía haber repetido la votación controvertida, de manera que al no permitirlo se vulneró el derecho de la parlamentaria al ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad, reconocido en el artículo 23.2 CE.
- 4) Reconoce también el TC que se vulneró asimismo el derecho del grupo parlamentario a hacer valer su posición en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, de manera que, a juicio del tribunal, el derecho fundamental recogido en el artículo 23 CE fue conculcado al grupo como tal. Según el Tribunal Constitucional «...se ha lesionado en este caso el derecho, tanto de los parlamentarios como del Grupo, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma».
- 5) Dado que la vigencia anual de la ley de Presupuestos para el año 2005 había concluido y, por otra parte, se habían celebrado nuevas elecciones al Parlamento Vasco que tuvieron, entre otras consecuencias, la de la renovación de sus órganos directivos y de sus miembros, procedía que la sentencia tuviera un contenido exclusivamente declarativo, de reconocimiento de derechos.

Expuesto resumidamente el relato de lo acontecido, las alegaciones de las partes en lid así como las conclusiones a las que llegó el Tribunal Constitucional a la hora de dictar sentencia, voy a centrarme a partir de ahora, como queda adelantado por otra parte en el título de este breve trabajo, en una de las consideraciones o declaraciones que se establecen en el fallo del tribunal:

El reconocimiento de vulneración del artículo 23.2 al propio grupo parlamentario en sí mismo considerado, en el sentido de que se le ha privado de la efectividad de su voto colectivo que, en unión del de la parlamentaria cuyo voto no fue computado, habría supuesto un determinado resultado. Entiende el TC que esta vulneración se despliega dos vertientes:

- 1) Vulneración del derecho del grupo a expresar su posición colectiva (en este caso, de rechazo).

- 2) Vulneración del derecho a que la posición concreta del grupo tenga unas consecuencias claras, una determinada efectividad (ambas vertientes contenidas en el FJ 5.º párrafo 5 de la sentencia).

## II. BASES JURISPRUDENCIALES DEL RECONOCIMIENTO EFECTUADO POR EL TC

El Tribunal Constitucional, en la sentencia de la que me ocupo, basa tal declaración del derecho del grupo, en cuanto al aspecto de la titularidad, en unos fundamentos que, siendo aparentemente correctos, tras un mínimo análisis se desprende que son totalmente insuficientes cuando no, dicho sea con todos los respetos, un tanto engañosos o al menos susceptibles de inducir a cierta confusión de conceptos:

- a) En primer lugar, el FJ 5.º de la Sentencia establece como punto de arranque la consolidada doctrina del propio Tribunal según la cual los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de sus miembros integrantes, lo cual les otorga capacidad procesal ante el TC para la defensa de las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo, incluyendo, claro está, las vulneraciones del ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios. No hay duda de que esto es así, pero cosa bien diferente es la consideración de que la capacidad procesal que el TC atribuye a los grupos para la defensa de los derechos individuales que cada parlamentario ostenta—sea el derecho de voto o cualquier otro derecho personal integrado en el derecho al ejercicio de las funciones del parlamentario en condiciones de igualdad—suponga que esos mismos derechos, como digo de carácter personal e integrantes del status del parlamentario, tengan por sujeto no sólo al representante individual en sí mismo considerado, sino también al grupo parlamentario como tal. Es decir, una cosa es hablar de legitimación procesal y otra bien diferente hablar de titularidad de los derechos.

La cuestión de la legitimación ha quedado ya fijada a través de la doctrina sentad por el propio TC, como he comentado. Y no porque éste sea un tema *ab initio* incontrovertido. El artículo 162.1.b) CE establece que para la interposición del recurso de amparo está legitimada toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo<sup>1</sup>. Sin embargo, el artículo 46.1.a) LOTC, con relación a la vía procesal prevista en el artículo 42, legitima a la persona «directamente afectada». Esta contradicción, como se ha indicado, ha sido supera-

---

<sup>1</sup> Concepto éste de interés legítimo que no puede equipararse al de derecho. Con él se designa una especial relación de afectación con el objeto del proceso. A este respecto, el ATC 13/1989 señala: «es diferente y más amplio que el de interés directo y, más aún, que el concepto de derecho subjetivo, aunque no puede dejar de entenderse como un interés en sentido propio, cualificado o específico, ya sea de carácter individual o colectivo».

da por la jurisprudencia del Alto Tribunal a lo largo de no pocas sentencias que, en lo que nos ocupa —la legitimación de los grupos parlamentarios—, atribuye a éstos un interés legítimo para la defensa de los derechos de los miembros de las cámaras.

En concreto, la STC 177/2002, en su FJ 1.º, y reiterando doctrina expuesta en la STC 81/1991, señala que *«los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo»*. Es decir, los Grupos representan a los «miembros» para defender los «derechos de los miembros». En el mismo fundamento jurídico recalca esta idea cuando señala *«... entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos Grupos»*. Por lo tanto, lo que viene a legitimar el TC en esta sentencia, así como en la citada de 1991, es la posición del Grupo como reclamante del amparo de la «persona» afectada, la cual también, por supuesto, podría reclamar por sí misma. Lo que el TC no reconoce es que los derechos individuales susceptibles de amparo constitucional tengan también un sujeto colectivo como es el grupo parlamentario.

No es sólo que estas sentencias mencionadas, y otras, no equiparen legitimación a titularidad, sino que el TC en su momento (STC 32/1985) ha negado radicalmente que los grupos parlamentarios pudieran ostentar la titularidad de los derechos dimanantes del artículo 23.2 CE<sup>2</sup>.

- b) Por otra parte, el tribunal encuentra otra base en la cual sustentar la idea de que se vulnera el derecho del grupo parlamentario: entienden que la jurisprudencia antes mencionada supone la asunción jurídica de la importancia que la actividad de los grupos tiene en las cámaras legislativas. No vamos a negar, por supuesto, la relevancia que los grupos parlamentarios tienen en los parlamentos de nuestros días. Es cierto que la mayor parte de las actuaciones que los parlamentarios pueden llevar a cabo en las cámaras son vehiculadas a través de los grupos, dado que, con la salvedad de las preguntas y las solicitudes de información documentada (art. 12 del Reglamento del Parlamento Vasco), todas las iniciativas deben llevar la firma del portavoz del grupo concernido. En definitiva, el trabajo de los par-

---

<sup>2</sup> La STC 32/1985 señala: *«... tales derechos los ostentan sólo las personas físicas o jurídicas, no los grupos políticos carentes de personalidad, como son las fracciones políticas presentes en un órgano colegiado, y que, en consecuencia, la minoría de uno de tales órganos no puede, en cuanto tal, invocar su infracción, ni acudir para remediarla, ante la jurisdicción ordinaria y en consecuencia tampoco ante nosotros en la vía del amparo»*.

lamentarios se ordena a través de los grupos a los cuales pertenecen. Y, efectivamente, esta idea puede servir de sustento para la doctrina jurisprudencial que atribuye a estos entes legitimidad para solicitar el amparo constitucional si el derecho de los representantes individuales se ve vulnerado.

Pero, por más que el grupo sea fundamental en el día a día de un parlamento, esto no puede servir de base para considerar que los derechos individuales sean invocables por un ente colectivo.

- c) Quisiera también poner el acento en otra cuestión que marca la diferencia de este pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto de otros anteriores en los que los derechos de los componentes de los grupos parlamentarios estaban en juego. Es el hecho de que, en sentencias anteriores, el tribunal ha llegado a conceder el amparo a la pluralidad de miembros componentes de un grupo, en tanto en cuanto se vulneró el derecho contenido en el 23.2 CE en su vertiente de presentación de iniciativas, enmiendas, etc. Pero el pronunciamiento recogía la declaración de amparo a favor de personas individualmente consideradas, por más que conformaran un grupo. Así, el caso de la ya mencionada STC 177/2002 en que se reconoce el *«derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados a ejercer sus cargos públicos en los términos que dimanaban del artículo 23.2 CE»*, anulando acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados por los que se inadmitieron a trámite determinadas solicitudes de comparecencia; del mismo modo, el fallo de la STC 40/2003 declara el *«derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco...»*, en relación con la inadmisión a trámite por parte de la Mesa del Parlamento Vasco de una proposición no de ley; asimismo, la STC 208/2003 declara el *«derecho de los parlamentarios integrantes del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados...»*, en relación en esta ocasión con la inadmisión por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados de una solicitud de comparecencia.

Lo peculiar del caso que nos ocupa, la STC 361/2006 es que se plantea la vulneración del derecho fundamental *«de los miembros del grupo y del grupo como tal...»*, haciendo una diferenciación entre los componentes del grupo y la entidad grupo parlamentario. De esta forma, el fallo reconoce el derecho de la parlamentaria y *«del Grupo Parlamentario Socialistas Vascos del Parlamento Vasco al ejercicio de sus funciones como parlamentarios en condiciones de igualdad, reconocido en el artículo 23.2 CE»*.

### III. DERECHO FUNDAMENTAL DEL 23.2 CE COMO DERECHO DE CONFIGURACIÓN LEGAL

No vamos a reiterar la consolidadísima jurisprudencia constitucional que establece que el derecho recogido en el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, lo cual se desprende, por otra parte, de la propia dicción

literal del precepto: «*Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*»

El significado de la expresión «derecho de configuración legal» no ha sido plasmado por la jurisprudencia constitucional de un modo uniforme, puesto que, si bien en la mayoría de las ocasiones la expresión designa aquellos derechos cuya delimitación y perfiles concretos quedan diferidos al legislador, en otros supuestos esa naturaleza explica el hecho de que a través de la intervención legislativa se procede a la regulación del ejercicio del derecho. Pero, en todo caso, lo que se quiere expresar es que es precisa una intervención normativa de mayor trascendencia que la que tiene lugar con relación a la generalidad de los derechos.

Por otra parte, e independientemente de lo anterior, lo cierto es que cuando el artículo 23 de la CE nos habla del acceso a funciones y cargos públicos, se refiere a los ciudadanos, a los individuos, con lo cual difícilmente podremos apelar a este precepto constitucional para ampararnos en el mismo con el fin de declarar un derecho de acceso a los cargos públicos en favor de un ente colectivo como son los grupos parlamentarios, sea cual sea la importancia de éstos en la vida parlamentaria.

De todos modos, incluso si se pensara que la realidad colectiva del grupo parlamentario, como vehículo a través del cual se sustancia en cierto modo la actividad de las cámaras, pudiera ser considerada como sujeto del derecho contenido en el 23.2, habríamos de remitirnos al Reglamento parlamentario —constitucionalmente llamado a ordenar la vida interna de las cámaras— teniendo en cuenta que, tal como el juez constitucional recuerda, dentro del término «Ley» debe incluirse esta norma.

Así pues, a continuación indico —sin ánimo de exhaustividad— los derechos que el Reglamento del Parlamento Vasco reconoce a los grupos parlamentarios:

- Derecho a contar con un miembro, como mínimo, en todas las comisiones permanentes que se creen [art. 31.1.b)].
- Derecho a presentar iniciativas legislativas (art. 100).
- Derecho a presentar enmiendas a los proyectos de ley; por otra parte, es preceptiva la firma del portavoz del grupo al que pertenezca el parlamentario para que una enmienda individual pueda ser admitida a trámite (art. 102.1).
- Los representantes de los grupos tienen derecho a intervenir en el debate sobre la moción de censura (art. 155.2), en las comunicaciones del Gobierno (art. 165), entre otros.
- Derecho a locales y medios materiales, así como a una subvención (art. 21).
- Derecho a presentar propuestas de candidatos a la designación del lehendakari (art. 128).
- Derecho a presentar proposiciones no de ley (art. 159).

Por una parte, son estos derechos, y no otros, los que el Reglamento parlamentario reconoce a los grupos. Y, por otra parte, cuando, al menos hasta la

fecha, el Tribunal Constitucional ha entrado a dilucidar si se había producido la conculcación de alguna de estas facultades con relevancia constitucional, por formar parte de lo que se denomina el *ius in officium* de los parlamentarios (como puede ser el derecho a presentar iniciativas), el Alto Tribunal nunca ha reconocido que haya sido el grupo, como entidad, quien ha sufrido la vulneración, y por tanto quien merezca el amparo. Siempre ha entendido que los receptores del amparo son cada uno de los diputados recurrentes, y miembros del grupo de que se trate. Y esto tiene perfecta lógica por cuanto los titulares de los derechos con relevancia constitucional son los miembros de las cámaras individualmente considerados, siendo el grupo un modo de organización interna, un instrumento a través del cual se racionaliza el trabajo parlamentario.

Analicemos a continuación el alcance de los derechos que el Tribunal Constitucional reconoce a un grupo parlamentario —como englobados en el derecho de acceso a los cargos públicos— en la sentencia de la que me ocupo.

#### IV. DERECHO DEL GRUPO A EXPRESAR SU POSICIÓN COLECTIVA

A primera vista, puede dar la impresión de ser un reconocimiento lógico. Pero si lo analizamos detenidamente, nos damos cuenta de que no lo es tanto. O, al menos, la lógica se reduciría al plano político, pero no desde luego al plano jurídico-constitucional. En realidad, el «derecho del grupo a expresar su posición colectiva» es algo que está íntimamente vinculado al derecho al voto. Efectivamente, la traducción del derecho a expresar la posición colectiva no puede ser otra más que el derecho a que todos los miembros del grupo voten en el sentido esperado por el propio grupo, es decir, el sentido marcado por su portavoz. Es decir, se pretende, al parecer, dar un carácter colectivo al derecho al voto, que es indubitadamente un derecho de carácter personal e indelegable del parlamentario, en tanto que titular del escaño.

No cabe ninguna duda, tal como lo expresa el Alto Tribunal, de que el derecho al voto de los parlamentarios es parte del *ius in officium* de los mismos, e integrante del derecho de acceso a los cargos públicos del artículo 23.2 CE, puesto que es una de sus facultades básicas y mínimas a la hora de ejercer sus funciones más señeras, como son la función de control y la función legislativa. Pero, como derecho de configuración legal que es, hemos de examinar lo que las normas nos dicen al respecto. El artículo 79.3 CE, al declarar la personalidad e indelegabilidad del voto, se muestra taxativo. Y, como no podía ser de otro modo, los reglamentos parlamentarios, el Reglamento del Parlamento Vasco entre ellos, recogen la idea de voto personal e indelegable que no abre resquicio a una extrapolación de tal derecho a una realidad colectiva. Así, el artículo 11 del Reglamento de la cámara vasca establece que los parlamentarios tienen el derecho y el deber de asistir a las sesiones plenarios del Parlamento y a las de las Comisiones de las que formen parte, así como a desempeñar las funciones a que reglamentariamente vengan obliga-



dos, y el artículo 70 indica que los acuerdos se adoptarán bien por asentimiento a la propuesta presidencial o bien por alguno de los sistemas de votación previstos. Por lo tanto, no cabe duda de que el voto es uno de los derechos personales que hacen posible el cumplimiento del derecho/deber de carácter personal que es la asistencia a las sesiones y el desempeño de las funciones propias del parlamentario.

Pero es más, la doctrina sostiene que hay un límite infranqueable en el caso de que se pretendiera una flexibilización en la regulación del voto, en concreto, en lo referente a la indelegabilidad del mismo. Este límite vendría dado por la prohibición del mandato imperativo (cuestión en la que entraré más adelante), garantía que podría quedar sin contenido si se regulara la delegación del voto de manera que supusiera, de un modo u otro, la reducción del ámbito de autonomía del parlamentario respecto de su formación política, habilitando dicha regulación vías que facilitaran la dependencia del representante individual<sup>3</sup>.

Pues bien, sentado este límite que debe presidir la configuración de un derecho esencial como el derecho de voto, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional reconociendo que el grupo tiene un derecho a expresar colectivamente el voto en un sentido determinado supone cercenar la capacidad individual a favor de una facultad de dirección grupal que, con el peso de que se le dota en esta ocasión, limita, indudablemente, la autonomía de cada miembro.

Por otra parte, incluso si se deseara hacer una interpretación del fallo del tribunal acorde con las bases constitucionales de los derechos en juego, entendiendo que lo que se ha apreciado es la vulneración del derecho de voto de todos los miembros del grupo, individualmente considerados, lo cierto es que no cabría realizar tal afirmación. En el caso que nos ocupa, todos los miembros del Grupo Socialistas Vascos —con la salvedad, evidentemente, de la parlamentaria cuyo voto no quedó activado— llegaron a votar, su voto quedó plasmado en el panel electrónico y se plasmó en el sentido en que cada uno de ellos deseó. Por lo tanto, en todo caso, quedó vulnerado el derecho de una parlamentaria. El resto ejerció su derecho con todas las garantías y, por lo tanto, y conforme a lo señalado anteriormente, no puede establecerse una vulneración del derecho del grupo, ni tan siquiera de los miembros del mismo.

## V. DERECHO A QUE LA POSICIÓN DEL GRUPO TENGA UNAS CONSECUENCIAS CLARAS, UNA EFECTIVIDAD DETERMINADA

Este segundo derecho que el TC entiende dimanante del derecho de acceso a los cargos públicos ex artículo 23.2 CE tiene una íntima conexión

---

<sup>3</sup> C. Ortega Santiago, *El mandato representativo de los diputados y senadores*, p. 203, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005.

con el supuesto derecho comentado anteriormente. Pero no sólo esto, sino que supone un paso más en el poder que se atribuye a los grupos parlamentarios en este reciente pronunciamiento.

Si nos circunscribimos a los hechos que dieron lugar a esta sentencia, el portavoz del Grupo Socialistas Vascos del Parlamento Vasco pretendía que, tal como había resultado la votación, el hecho de no haberse computado el voto de uno de los miembros del grupo había producido en consecuencia la aprobación de un texto con el que ellos no estaban de acuerdo. Es decir, si el voto de ese miembro se hubiera computado, el resultado de la votación habría sido el apetecido por el grupo. El TC, a su vez, recoge esta forma de argumentar para resolver que se había producido una vulneración del derecho a que la posición del grupo tuviera una consecuencia clara, una efectividad que, en este caso, se concretaba en el rechazo del texto. Se pueden hacer una serie de reflexiones al respecto:

1. En primer lugar, y reiterando una idea anterior, tal derecho (que en realidad no es más que una expectativa, o mejor dicho, *desideratum*, y esto únicamente en el plano puramente político) no aparece reflejado en ningún texto normativo, por lo que podemos afirmar que carece de base legal alguna para que el tribunal pueda elevarlo nada menos que a la categoría de derecho fundamental.
2. Por otra parte, y reconduciendo la cuestión al derecho al voto, derecho que, en realidad, es el centro de lo que se dilucida, no podemos imaginar que, insito en este derecho, también se circunscribiera el «derecho a que el voto tenga una determinada consecuencia». Esto es algo que no tiene sentido jurídico alguno. El derecho al voto debe ser individualmente ejercido, libremente, conforme a los procedimientos reglamentariamente establecidos, y se agota con su ejercicio. Asimismo podemos entender, por afinar más aún, que dentro del derecho al voto estaría el derecho a que el voto emitido sea computado y sea considerado junto al voto de los demás para que, una vez realizado el recuento, tenga las consecuencias que haya de tener, pero que no tienen por qué coincidir con las consecuencias deseadas por quien emite el voto.
3. En tercer lugar, al pretender un derecho en el sentido señalado, incluso se está elevando a la categoría de derecho lo que podría ser una expectativa sobre lo que los parlamentarios del resto de los grupos votarán. Es decir, la consecuencia clara o la efectividad concreta de un conjunto de votos, entendida como un concreto resultado deseado (por ejemplo, como en este caso, el rechazo de una iniciativa legislativa), sólo se puede contemplar teniendo en cuenta no sólo los votos de un grupo parlamentario, sino los votos del resto. El rechazo o aprobación de un texto se produce por la confluencia de los votos de todos los componentes de la cámara. Por más que un grupo tenga control sobre el voto de sus miembros, no tiene ninguna expectativa sobre el voto de los demás, con lo cual se puede entender que resul-

ta ocioso reconocer un derecho a que los votos del grupo tengan una efectividad concreta, más allá de que sean computados para que surtan los efectos que hayan de surtir.

## VI. DERECHO DEL GRUPO PARLAMENTARIO Y MANDATO REPRESENTATIVO

El reconocimiento llevado a cabo por el Tribunal Constitucional a los grupos parlamentarios se desliza también, sin duda, en un punto que es esencial en nuestro sistema parlamentario, con expreso reconocimiento constitucional, como es el mandato representativo, o, lo que es lo mismo, la prohibición de mandato imperativo.

La tangencialidad con esta cuestión es evidente desde el momento en que se supone un derecho al voto colectivo en un sentido concreto, manteniéndose una posición común, siguiendo unas directrices concretas. Ahora bien, no pretendo decir con esto que el hecho de que los grupos parlamentarios marquen normas y directrices sea contrario a la prohibición del mandato imperativo. Todos sabemos que los grupos tienen sus normas y su disciplina. Lo que sí puede llegar a transgredir la prohibición es que el grupo tenga un amparo constitucional reconocido porque alguien escape a la pauta señalada.

Bien es cierto que el caso del que trae causa la sentencia que se comenta no es un caso de objeción de un parlamentario ante la directriz marcada por su grupo. Pero, extrapolando el fallo de la sentencia a un caso de «rebeldía» de un miembro de un grupo parlamentario, y dado que se ha reconocido el derecho a expresar una posición colectiva, ¿cabría la posibilidad de reclamar el amparo por parte del grupo concernido?

Hagamos, en primer lugar, un breve recorrido de la significación del mandato imperativo. Históricamente, la declaración constitucional que excluía la vinculación de diputados y senadores entrañaba la prohibición de que recibieran instrucciones de sus electores en orden al contenido y orientación de los actos a realizar en el ejercicio de su función y de que pudieran ser revocados por tales electores antes de concluir la legislatura para la que fueron elegidos. De esta manera se evidenciaba el corte radical entre las viejas Asambleas estamentales de la Baja Edad Media y del Antiguo Régimen, en las que el diputado era, respecto de quienes le habían elegido, un auténtico mandatario, y los Parlamentos modernos.

La formulación doctrinal y constitucional del mandato representativo, en oposición al mandato imperativo, por otra parte, es obra de la Revolución francesa y está estrechamente conectada con la teoría de la soberanía nacional. Se proclama que la nación está constituida por individuos libres e iguales, pero la soberanía no corresponde a los individuos, sino a la nación misma, concebida como una entidad diversa de los individuos que la integran. Así, la prohibición del mandato imperativo es el corolario lógico de esta concepción: el diputado no puede recibir instrucciones de sus electores porque no los representa; representa a la nación en su conjunto.

De esta manera, en atención a su origen histórico y doctrinal, la no sujeción a mandato imperativo de los miembros de los parlamentos habría de entenderse establecida por el constituyente respecto de los electores. Sin embargo, hoy en día, este concepto de prohibición de mandato imperativo, en su vertiente de no recepción de instrucciones de los electores, resulta claramente anacrónica. Éstos, en el proceso de designación de los elegidos, se limitan a la emisión del voto, con lo cual no están en condiciones de impartir instrucción alguna.

Hoy en día tenemos una figura interpuesta entre el electorado y el representante, que es el partido político. Por lo tanto, se da necesariamente un cambio de óptica desde el que debe tratar de interpretarse la prohibición del artículo 67.2 CE, tal como anunció Manzella<sup>4</sup> en su momento respecto de la cláusula análoga de la Constitución italiana. Esta prohibición ya no se plantea como una garantía de libre gestión política en la confrontación del parlamentario con el pueblo, con el cuerpo electoral que lo eligió, sino que se contempla como la posibilidad de votar contra las directrices trazadas por el partido al que dicho parlamentario pertenece.

Esto no significa, por otra parte, que no quepa la sujeción del parlamentario a la disciplina del partido (o a la disciplina de grupo), lo cual, tal como acertadamente interpreta Biscaretti<sup>5</sup>, no vulnera la interdicción del artículo 67.2 desde el momento en que el parlamentario está en su grupo de forma libre, y desde el momento en que puede orientar siempre su voluntad de modo diferente a las directrices partidistas recibidas. En resumen, la interdicción del mandato imperativo no significa tanto que en la vía *de facto* el parlamentario no pueda vincularse a una determinada formación política, cuanto que es inadmisibles una sanción jurídica que afectara al status del parlamentario en caso de que se quebraran los compromisos políticos por él asumidos en el ejercicio de sus atribuciones parlamentarias.

A este respecto, y tras esta breve panorámica acerca de la evolución del concepto de prohibición de mandato imperativo, hay que señalar que la consideración de la expectativa del grupo parlamentario a expresar la «posición colectiva» como derecho merecedor de amparo constitucional entraña, sin lugar a dudas, la idea de que quien se apartara de esa posición colectiva del grupo tendría la sanción que va aparejada a la consideración de que el grupo en su conjunto tendría vulnerado su derecho constitucional dimanante del artículo 23.2 CE. Es decir, se entendería que el apartarse de la directriz política del grupo parlamentario supondría una lesión de un derecho fundamental del grupo, que es prácticamente lo mismo que declarar el fin de la prohibición del mandato imperativo.

<sup>4</sup> A. Manzella, *Il Parlamento*, p. 13, Il Mulino, Bologna, 1977.

<sup>5</sup> P. Biscaretti, *Derecho constitucional*, p. 295, Tecnos, Madrid, 1965.

## VII. CONCLUSIONES

De todo lo vertido anteriormente no se puede sino concluir que el fallo de la STC 361/2006 en lo relativo a la declaración de amparo a favor de un grupo parlamentario por entender vulnerado su derecho a expresar su posición colectiva así como su derecho a que la posición concreta del grupo tenga una determinada efectividad, derechos ambos que el Tribunal Constitucional entiende insitos en el derecho de acceso a los cargos públicos del artículo 23.2 CE, es un fallo que, además de no tener precedente, resulta inadecuado o, en todo caso, insuficientemente razonado por los siguientes motivos:

- a) A la hora de apelar a la jurisprudencia previa del propio Tribunal se mezclan los conceptos de legitimidad procesal y titularidad de derechos, pese a que el mismo Tribunal ha hecho una diferenciación clara de los mismos en sentencias precedentes.
- b) El derecho reconocido en el artículo 23.2 CE es un derecho cuya titularidad tiene un carácter netamente individual.
- c) Los derechos que se reconocen al grupo parlamentario no tienen un basamento legal. El reglamento parlamentario no los recoge. Y ha de tenerse en cuenta que el derecho señalado en el 23.2 CE es un derecho de configuración legal.
- d) Las declaraciones vertidas por el TC en esta sentencia ponen en cierto modo en peligro la prohibición de mandato imperativo, por cuanto declaran el derecho del grupo (susceptible de amparo constitucional) a plasmar una posición colectiva uniforme conforme a las directrices marcadas por su portavoz.

Cosa diferente es que el Tribunal Constitucional pretenda dar un vuelco en su jurisprudencia para remozar la teoría constitucional en aras a adaptarla a la realidad de la práctica parlamentaria. Tal como sostienen algunos autores<sup>6</sup>, en la vida de los Parlamentos el parlamentario es absorbido por el grupo al que pertenece. Y esto es así porque los partidos tienen un papel hegemónico tanto durante el proceso electoral como en el interior de las cámaras. Todos somos conscientes de ello. Sin embargo, y precisamente para que esta realidad imperante del gobierno de los partidos sobre la vida parlamentaria no ahogue al titular del escaño, titular a su vez de los derechos constitucionales, es preciso que el juez constitucional mantenga una medida y una prudencia en sus pronunciamientos.

---

<sup>6</sup> I. Méndez de Vigo y Montojo, «Mandato imperativo y Constitución de 1978», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, pp. 1041 y ss., Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.