

La configuración estructural de los Grupos Parlamentarios a tenor de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Sumario: I. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. LOS PRONUNCIAMIENTOS SUSTANTIVOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS EN EL SENO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS.—III. EL PAPEL PROTAGONISTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y SU VINCULACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.—IV. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS POR EL PARLAMENTO, EN EJERCICIO DE SU POTESTAD DE AUTONORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN.—V. LA *VEXATA QUÆSTIO* DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

La dirección de *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, ha tenido a bien encomendarme el análisis de la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto de los Grupos Parlamentarios.

Prácticamente ocioso resulta precisar que, para cumplimentar el estudio que se me solicita, es inexcusable partir de la consideración singularizada de las resoluciones —Sentencias y Autos— en las que el Intérprete Supremo de la Constitución se ha ocupado, sustantivamente, de la configuración de las formaciones políticas en el seno de las diecinueve instituciones representativas que coexisten en el Estado español.

Presupuesto el acervo jurisprudencial —objeto del epígrafe II—, los sucesivos apartados se centrarán en la delimitación estructural o estática de los Grupos en nuestro sistema parlamentario, ponderando la Doctrina del Alto

★ Letrado de la Asamblea de Madrid.

Tribunal. Así, de forma sucesiva y sin propósito exhaustivo, se analizarán: el papel protagonista de los Grupos Parlamentarios en la dinámica de las instituciones representativas y su vinculación a los Partidos políticos —epígrafe III—; la libertad de configuración normativa de los Grupos por el Parlamento, en ejercicio de su potestad de autonormación y organización —epígrafe IV—; y la *vexata quaestio* de la naturaleza jurídica de los Grupos parlamentarios —epígrafe V—.

Lo que antecede implica que no constituyen objeto específico de la presente exposición los aspectos funcionales de los Grupos Parlamentarios en la dinámica de nuestras instituciones representativas¹.

¹ Sobre el particular es ineludible la consulta de tres aportaciones previas, de indudable interés y acierto, donde se detallan aspectos funcionales o dinámicos inherentes a la consideración de los Grupos parlamentarios por el Tribunal Constitucional —esencialmente el de la proporcionalidad—, a las que me remito en absoluto.

En primer lugar, cronológicamente y considerando las resoluciones dictadas por el Alto Tribunal sobre los Grupos parlamentarios entre 1981 y 2000, dos estudios incluidos en el número 10, extraordinario, editado por *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, 2001. De un lado, Nicolás Pérez Serrano-Jáuregui, «Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (Jurisprudenciales y Políticos) al respecto», pp. 231-270. De otro, María Josefa Ridaura Martínez, «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre grupos Parlamentarios», pp. 271-294; el análisis de la Profesora de la Universidad de Valencia, tras una «Introducción» —I—, se centra, primero, en la sistematización de los «Criterios y cuestiones sustanciales» abordadas por el Tribunal —II— y, posteriormente, en la relación de los «Temas tratados por el Tribunal Constitucional» —III—. Complementan el trabajo unas «Consideraciones finales» —IV— y un «Apéndice: relación de Sentencias del Tribunal Constitucional español sobre Grupos Parlamentarios» —V—.

Ulteriormente, un trabajo de Alberto Arce Janáriz que se ha convertido en obra de referencia para cualquier estudio de Derecho parlamentario, *El Parlamento ante los Tribunales: Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, cuyas pp. 205-218 se dedican a la disección sistemática de los distintos aspectos relativos a los Grupos parlamentarios considerados por el Tribunal Constitucional. En las mismas, sucesivamente, el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias sintetiza el criterio jurisprudencial —incorporando referencias a la doctrina del Tribunal Supremo— en los siguientes nueve apartados: 1. Naturaleza: Grupo Parlamentario y partido político; 2. Amplia disponibilidad de las Cámaras para la regulación de los Grupos Parlamentarios; 3. La facultad de constituir Grupo Parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa y está protegida por el artículo 23 CE; 4. Requisitos para constituir Grupo Parlamentario: el quince por 100 de los votos en el Congreso de los Diputados; 5. Intervención de la Mesa de la Cámara en relación con la constitución de Grupos Parlamentarios; cuyo tratamiento se divide en los dos subapartados siguientes: 1.º Las facultades de la Mesa en la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado; y 2.º Contra el acuerdo de la Mesa sobre constitución de Grupos Parlamentarios no cabe solicitud de reconsideración en vía parlamentaria ni tampoco recurso contencioso-administrativo: sólo recurso de amparo; 6. Subvenciones a los Grupos Parlamentarios: finalidad y graduación por el número de miembros; 7. Legitimación y postulación procesal de los Grupos Parlamentarios para defender sus derechos y los de sus miembros; 8. Disolución del Grupo Parlamentario: la declaración judicial de ilegalidad de un partido político conlleva la disolución judicial del correspondiente Grupo Parlamentario, y 9. Grupo Parlamentario mixto; estructurado en los siguientes dos subapartados: 1.º Derechos representativos de los miembros del Grupo mixto; y 2.º Grupo mixto de un solo miembro: representación en no todas las Comisiones y reducción proporcional de la subvención de grupo.

Asimismo, de utilidad sigue resultando la consulta de las reflexiones casuísticas de Luis de la Peña Rodríguez, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional. Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (1981-1996)*, Comares, pp. 258-275.

II. LOS PRONUNCIAMIENTOS SUSTANTIVOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RESPECTO DE LAS FORMACIONES POLÍTICAS EN EL SENO DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS

En este orden de ideas, salvo error u omisión por mi parte, el núcleo de la Doctrina constitucional sobre los Grupos Parlamentarios ha de localizarse en un número ciertamente reducido de Sentencias —SSTC, a las que, singularmente, desde ahora me refiero con el acrónimo STC— y Autos —AATC, ATC, a partir de este momento, en su consideración individualizada—.

La referencia que sigue, ciertamente generosa pero en absoluto exhaustiva —pues podría tanto reducirse a las puntuales resoluciones en las que, de modo directo, se delimita su configuración estructural, como ampliarse con otros tantos pronunciamientos en los que se contienen alusiones indirectas a los Grupos—, se expone por orden cronológico, con detalle de los datos objetivos de cada una de las SSTC y AATC citados, así como de su extracto².

— STC 40/1981, de 18 de diciembre

Publicación: Boletín Oficial del Estado, núm. 12, de 14 de enero de 1982.

Tipo de recurso: Recurso de inconstitucionalidad número 208/1981, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley del Parlamento Vasco 4/1981, de 18 de marzo, sobre designación de Senadores representantes de *Euskadi*.

Sala: Pleno.

Ponente: Antonio Truyol Serra.

Fallo: Desestimar el recurso, debiendo corregirse los errores materiales cometidos al transcribirse las letras *a)* a *f)* del artículo 70.1 de la Constitución en el artículo 22 de la Ley impugnada.

Extracto: 1. El «régimen electoral general» incluye las elecciones senatoriales, excluyendo a las comunitarias, y la competencia para establecerlo pertenece al Estado. 2. El proceso de designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas presenta el rasgo diferencial de que se hace mediante una elección de segundo grado, en el seno de las respectivas Asambleas Legislativas. Por corresponderles estos Senadores a las Comunidades Autónomas en cuanto tales se confiere a los Estatutos un margen para precisar alguna condición directamente conectada con el carácter propio de dicha institución. Hay que considerar razonable y lógica la exigencia de que los Senadores ostenten la vecindad administrativa de la Comunidad Autónoma. 3. No es inconstitucional el establecimiento por la Comunidad Autónoma de causas

² Al reproducir el «Extracto» de cada una de las resoluciones citadas he optado por la copia literal del ofrecido por el propio Tribunal Constitucional en su página web, www.tribunalconstitucional.es. Conforme podrá advertir el lector, existe una notable disparidad en su formulación, siendo algunos pronunciamientos objeto de consideración detallada, mientras que otros se ventilan, quizás, de forma excesivamente sumaria.

de incompatibilidad que vengan a añadirse a las fijadas por el régimen electoral general. 4. La «adecuada representación proporcional» que exige el título 69.5 de la Constitución para la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas tiene como punto de referencia la composición de la Asamblea que ha de designarlos. 5. La representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. No significa una proporcionalidad matemática, y la «adecuada representación proporcional» exigida en la designación de Senadores de las Comunidades Autónomas sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. 6. No es inconstitucional la conexión del mandato de los Senadores de las Comunidades Autónomas con la duración de las legislaturas de las mismas.

— ATC 147/1982, de 22 de abril

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 244/1981, interpuesto por don Carlos Iglesias Selgas, Abogado del Ilustre Colegio de Madrid, en relación con una pregunta parlamentaria formulada por un Senador, considerada por el recurrente lesiva de su derecho al honor.

Sala: Pleno.

Fallo: Declarar no admisible el recurso interpuesto.

Extracto: Inadmisión. Fijación precisa del amparo solicitado: subsanación. Plazos procesales: cómputo. Contenido constitucional de la demanda: carencia. Discriminación: opiniones políticas. Diputados y Senadores: sus actos no son impugnables en vía de amparo. Cortes Generales: inviolabilidad.

— STC 42/1985, de 15 de marzo

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 94, de 19 de abril de 1985.

Tipo de recurso: Recurso de inconstitucionalidad número 614/1983, promovido por 54 Diputados, representados por el Comisionado don José María Ruiz Gallardón, contra la Ley 9/1983, de 19 de mayo, del País Vasco, sobre ordenación de la actividad comercial del País Vasco.

Sala: Pleno.

Ponente: Francisco Rubio Llorente.

Fallo: Declarar inadmisibile el recurso.

Extracto: 1. El hecho de que la Ley Orgánica de este Tribunal no haya arbitrado un trámite de admisión en el recurso de inconstitucionalidad no autoriza a concluir que se pueda dispensar en este género de contiendas el cumplimiento de los requisitos procesales. 2. Mediante el recurso de inconstitucionalidad no se defiende ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi*, en que consiste la facultad de promover el recurso, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. 3. Cuando la acción es

ejercida por un órgano colegiado, su ejercicio requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión. 4. La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad atribuida a un grupo de Diputados o Senadores en número no inferior a 50 corresponde a una agrupación que surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia en el cual de los Diputados y Senadores no actúan en rigor como *litis consortes*, sino como integrantes de una parte única, aunque necesariamente plural. No cabe, por tanto, transferir o delegar la facultad de impugnar, ni en un miembro de la agrupación, ni en el Comisionado, pues la parte a la que uno u otro han de representar sólo existe precisamente como parte en el proceso para el que se les otorgó la representación y surge sólo de la concurrencia de voluntades en una decisión impugnatoria concreta. 5. La legitimación para la acción de inconstitucionalidad no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla, por lo que la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción de inconstitucionalidad, según su propio criterio, contra las Leyes que en el futuro se vayan promulgando.

— STC 75/1985, de 21 de junio

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 170, de 17 de julio de 1985.

Tipo de recurso: Recursos de amparo, acumulados, 488 y 632/1984, dirigidos contra el acta de proclamación de Diputados al Parlamento de Cataluña, efectuada por la Junta Electoral Provincial de Barcelona el día 9 de mayo de 1984, y promovidos, respectivamente, por la coalición electoral *Entesa de l'Esquerra Catalana* y por el *Partit dels Comunistes de Catalunya*.

Sala: Primera.

Ponente: Ángel Escudero del Corral.

Fallo: Desestimar los amparos solicitados.

Extracto: 1. En las referencias del Estatuto de Autonomía de Cataluña al sistema proporcional no puede apreciarse la suficiente precisión como para sustituir al Derecho estatal, pues no puede deducirse de tales referencias todo un sistema de escrutinio susceptible de aplicación sin mayores concreciones normativas, y la misma imprecisión es indicativa de la voluntad por asumir la fórmula electoral estatal, en tanto se dicte la Ley autonómica correspondiente. Lo que en realidad encierra, en especial el apartado 5 de la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no es sino un reenvío normativo, por obra del cual la propia norma estatutaria explicita su falta temporal de plenitud, a la espera de una propia Ley de la Comunidad Autónoma, e incorpora como normas directamente aplicables al ordenamiento autonómico las que en virtud del artículo 149.3 CE ya lo eran con carácter supletorio, esto es, las contenidas en el Real Decreto-ley 20/1977, en todo lo no previsto por esa disposición. 2. Una de las características del artículo 23.2 CE es el muy amplio margen de libertad que confiere al legis-

lador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a los cargos y funciones públicas y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral. Del artículo 23.2 CE resulta que el derecho a ser elegido se adquiere «con los requisitos que señalan las leyes», de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí solo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos que en la misma se emiten. 3. El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo artículo 23.2 CE establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro. 4. Lo significativo desde la perspectiva del artículo 23.2 CE, puesto en relación con el artículo 14, es que la exigencia legal de un mínimo del 3 por 100 de los votos para participar en el reparto de escaños se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones y en unos mismos distritos o circunscripciones en las mismas condiciones legales, y sin que conste, tampoco, la existencia de diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de esa concreta regla. 5. Tampoco es aceptable el argumento de que la discriminación se produzca por referencia a las personas que integran las distintas candidaturas, ya que en este caso la comparación es inviable, al encontrarnos ante magnitudes cualitativamente diversas: por una parte, el total de los votos conseguidos por unas ciertas candidaturas (las excluidas del reparto de escaños); por la otra, uno o varios cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a efectos del reparto, del número total de votos de cada candidatura. 6. La validez constitucional de la finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, es lo que justifica en último término el límite del 3 por 100 impuesto por el legislador, validez que se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral en su conjunto no es sólo un canal para ejercer derechos individuales reconocidos por el artículo 23 CE, sino también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél. 7. No es ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor que, según el artículo 1.1 CE, representa el pluralismo —y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad— con

la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos, por lo que la posibilidad de tal limitación de la proporcionalidad electoral resulta tanto más justificada cuanto que no cabe, en rigor, hablar de un derecho subjetivo a la misma sobre la base estricta del artículo 23 CE. 8. El límite del 3 por 100 que señala el artículo 20.4.b) del Real Decreto-ley 20/1977 respeta en sustancia el criterio de la proporcionalidad, ya que la restricción no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción. La existencia de la barrera legal aparece, por otra parte, plenamente justificada, al haber actuado el legislador con fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible.

— ATC 12/1986, de 15 de enero

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 734/1985, interpuesto por don Emilio Durán Corsanego, Diputado al Congreso por la provincia de La Coruña en la II Legislatura, contra la Resolución de la Presidencia del Congreso, publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 24 de abril de 1985, sobre procedimiento para ejecutar Sentencia del Tribunal Constitucional en recurso previo de inconstitucionalidad y contra posteriores actos adoptados en virtud de la misma, a partir de la interpretación de la Cámara de que no cabía tramitar enmiendas presentadas por los Diputados a título individual.

Sala: Primera (Sección Primera).

Fallo: No admitir a trámite la demanda de amparo y archivo de las actuaciones.

Extracto: Inadmisión. Derecho a la participación en los asuntos públicos: bloque normativo. Actos de los Poderes públicos: actos no susceptibles de amparo. Recurso de amparo: actos de las Cámaras. Congreso de los Diputados: actos internos. Reglamentos parlamentarios: naturaleza normativa. Contenido constitucional de la demanda: carencia.

— STC 63/1987, de 20 de mayo

Publicación: *Boletín Oficial del Estado*, número 134, de 5 de junio de 1987.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 238/1986, interpuesto por la Mesa para la Unidad de los Comunistas contra Acuerdo de la Junta Electoral Central de 20 de febrero de 1986, denegatorio de la petición de la recurrente de que se la considerase grupo político con representación parlamentaria a efectos del Referéndum convocado por Real Decreto 214/1986.

Sala: Primera.

Ponente: Antonio Truyol Serra.

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

Extracto: 1. El recurso de amparo previsto en el artículo 49.4 LO 5/1985, de Régimen Electoral General, no muestra otra especialidad que la del plazo establecido para su interposición, de tal modo que en todo lo demás rigen las reglas generales que ordenan, en nuestra Ley Orgánica, la interposición, tramitación y modo de resolución de este recurso constitucional. 2. Carente

un grupo político de representación parlamentaria en el sentido del artículo 14 LO 2/1980, no sólo se descarta, al igual que en el Régimen Electoral General, su inclusión en la Comisión de Radio y Televisión, sino también, a diferencia de lo prevenido en la LO 5/1985, su mismo acceso a los medios de difusión de titularidad pública. 3. El derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, lo ostentan sólo, según el dictado del propio artículo 23.1 CE, «los ciudadanos» (SSTC 53/1982, 5/1983, 23/1983 y 51/1984), no otras personas o entes, como los sindicatos o los mismos partidos políticos. La participación directa que en los asuntos públicos ha de corresponder a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares previstas en la propia Constitución (arts. 92, 149.1.32.^a, 150.1, 152.2, 167.3 y 168.3), procedimientos éstos en los que habrán de hacerse presentes, sin duda, los partidos y, en general, las agrupaciones políticas, mas no como titulares del derecho mismo a la participación, sino, en lo que a los partidos políticos se refiere, como instrumentos fundamentales que son para hacerla posible, concurriendo, como la Constitución quiere, a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE).

4. Aunque en el artículo 20.1.a) CE se enuncia un derecho de libertad que no exige, con carácter general, sino la abstención, la ausencia de trabas o impedimentos para su ejercicio, por parte de los Poderes Públicos (STC 77/1982), no es menos cierto que en determinados casos será necesaria la actuación positiva de los Poderes Públicos —del Legislador, específicamente— para la ordenación de los «medios» que sirvan de soporte a la expresión y difusión de ideas u opiniones, hipótesis ésta que, respecto de los medios de comunicación de titularidad pública, se halla expresamente contemplada en el artículo 20.3 de la misma Constitución, precepto que, en lo que importa ahora, impone que se garantice por la Ley el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetándose el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España. Este derecho de acceso será en cada caso articulado por el Legislador, pero ni éste queda libre de todo límite constitucional en dicha configuración, ni la eventual vulneración de sus determinaciones por los aplicadores del Derecho podrá decirse constitucionalmente irrelevante en orden al ejercicio eficaz de las libertades consagradas en el artículo 20, pues estas libertades habrán de realizarse a través de estos medios, del modo que quiere la Constitución en el apartado 3 del mismo precepto, de tal modo que la denegación discriminatoria, o arbitraria por carente de fundamento legal, del acceso que la Ley haga posible, entrañará el consiguiente menoscabo del derecho del grupo así afectado —de quienes a su través pretendan difundir las propias ideas y opiniones— a la libertad que la Constitución garantiza [art. 20.1.a)].

5. El concepto del que la LO 2/1980 se vale para regular el acceso al uso de espacios gratuitos en los medios de comunicación no puede predicarse, tanto a partir de una interpretación literal del precepto como desde su entendimiento teleológico, respecto de las formaciones políticas que, aun contando entre sus miembros con parlamentarios, hubieran concurrido —en solitario o federados o coligados con otros grupos— a las «últimas elecciones generales».

— STC 76/1989, de 27 de abril

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 121, de 22 de mayo de 1989.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 1092/1987, promovido por don Adolfo Díaz Ambrona Bardají, contra la Resolución adoptada, con fecha 28 de julio de 1987, por la Mesa de la Asamblea de Extremadura y contra el Acuerdo del Pleno de la propia Asamblea de Extremadura, del día 31 del mismo mes y año.

Sala: Segunda.

Ponente: Álvaro Rodríguez Berejio.

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

Extracto: 1. El derecho fundamental a acceder a los cargos públicos que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla.

— STC 23/1990, de 15 de febrero

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 53, de 2 de marzo de 1990.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 764/1989, interpuesto por el Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social en las Cortes Valencianas contra Resolución de la Mesa de las Cortes de 14 de febrero de 1989.

Sala: Primera.

Ponente: Carlos de la Vega Benayas.

Fallo: Desestimar el recurso.

Extracto: 1. En la línea de la doctrina elaborada por el Tribunal en relación con la impugnabilidad de los actos parlamentarios singulares de carácter interno, hay que estimar que, cuando un acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis acta* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este Tribunal.

— STC 36/1990, de 1 de marzo

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 70, de 22 de marzo de 1990.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 1603/1987, promovido por la Unión del Pueblo Navarro contra los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 31 de agosto de 1987, en los que se distribuyen los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos Parlamentarios.

Sala: Primera.

Ponente: Vicente Gimeno Sendra.

Fallo: Desestimar el recurso.

Extracto: 1. Los titulares del derecho enunciado en el artículo 23.2 CE son los ciudadanos, y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió. Por consiguiente, ostentan la titularidad de dicho derecho fundamental los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo, y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos. 2. Sin necesidad de ahondar en la difícil naturaleza jurídica tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades, aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros. 3. No toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional; por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 de la Constitución. 4. Desde la STC 40/1981 este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal; si ello es así en las elecciones a Cortes Generales o municipales, las dificultades para alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementan «en elecciones internas de asambleas restrictivas que han de designar un número muy reducido de representantes»; consecuencia de esto es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia.

— STC 125/1990, de 5 de julio

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 181, de 30 de julio de 1990.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 138/1988, interpuesto por don Carmelo Ramírez Marrero, Diputado del Parlamento de Canarias, contra la Resolución de la Mesa del referido Parlamento, de 8 de octubre de 1987, que resuelve no modificar unos Acuerdos, de fechas 20 y 21 de julio de 1987, por los que se deniega la formación de un Grupo Parlamentario.

Sala: Primera.

Ponente: Luis López Guerra.

Fallo: Denegar el amparo.

Extracto: 1. Este Tribunal ha declarado en diversas ocasiones que para poder ser recurrido en amparo una decisión o acto sin valor de ley de cualesquiera de los órganos de las Cortes Generales o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas es menester, conforme a lo dispuesto en

el artículo 42 LOTC, que dichos actos parlamentarios hayan alcanzado firmeza, lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y las jurisdiccionales establecidas contra tales actos, esto es, la contencioso-administrativa cuando la cuestión afecte a materia de personal de las Cámaras.

— **STC 214/1990, de 20 de diciembre**³

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 9, de 10 de enero de 1991.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 827/1988, interpuesto por don José Luis Ortiz Estévez contra los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, respectivamente.

Sala: Primera.

Ponente: Carlos de la Vega Benayas.

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

Extracto: 1. Si bien no es posible instar, a través de la modalidad de recurso de amparo contemplada en el artículo 42 LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si tales actos han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1 del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del artículo 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección está abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985). 2. El derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la Ley —al Reglamento de la Asamblea, en este caso— establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades, que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para accionar en sede jurisdiccional, por violación de ese precepto constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos. 3. Resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios. Desde

³ Sobre la misma pueden consultarse las consideraciones de Pilar Cortés Bureta, reproducidas por su autora, con diferente título, en dos publicaciones: «Las Subvenciones a los Grupos Parlamentarios como partes integrantes del presupuesto de la Cámara: comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Parlamento y Presupuestos*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2002, pp. 531-534; y «El carácter proporcional de la subvención fija del Grupo Mixto. Comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 13, 2002, pp. 209-215.

Asimismo, Alfonso Arévalo Gutiérrez, Luis Eduardo González-Santander Gutiérrez y Ángeles Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 1, junio de 1999, pp. 191-192.

esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños.

— STC 81/1991, de 22 de abril

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 128, de 29 de mayo de 1991.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 1668/1988, interpuesto por el Grupo Parlamentario *Iniciativa per Catalunya* contra la decisión de la Presidencia del citado Parlamento de 20 de julio de 1988, que denegaba la petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

Sala: Segunda.

Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

Fallo: Desestimar el recurso.

Extracto: 1. Este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio *favor actionis*, 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. 2. Como se ha declarado en reiteradas ocasiones, cuando está en juego el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos, es el artículo 23.2 CE el directamente afectado, puesto que el mismo comprende no sólo el acceso a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad y en los términos que señalen las leyes, sino también la permanencia en dichos cargos en iguales términos, sin la cual el acceso podría devenir un derecho meramente formal. 3. Para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, y ello tanto respecto a los derechos de carácter procesal que puedan ser vulnerados por los órganos judiciales, como respecto a los de carácter sustantivo que lo puedan ser por otros poderes públicos.

— STC 4/1992, de 13 de enero ⁴

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 38, de 13 de febrero de 1992.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 1724/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid contra los Acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea, de 8 de julio de 1991, y del Pleno de la misma, del día 16 siguiente, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación.

⁴ Vid. Arévalo Gutiérrez, González-Santander Gutiérrez y Nieto Lozano, «Procesos ante el Tribunal Constitucional contra leyes y actos de la Asamblea de Madrid», *op. cit.*, p. 192.

Sala: Segunda.

Ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

Fallo: Denegar el amparo.

Extracto: 1. Conforme a doctrina de este Tribunal muy consolidada, no puede entenderse que «la adecuada representación proporcional» que exige el artículo 69.5 de la Constitución para la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas deba ser una proporcionalidad estrictamente matemática, sino que sólo puede ser, por definición, imperfecta, y resultar exigible dentro de un razonable margen de flexibilidad, siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia (FJ 2). 2. Ni la Constitución ni el Estatuto de la Comunidad de Madrid ni el Reglamento de la Asamblea (art. 165) ni Ley autonómica alguna concretan el procedimiento de designación de los Senadores de la Comunidad de Madrid hasta el punto de predeterminar una regla concreta de proporcionalidad. En consecuencia, la ausencia de previsión normativa en el ordenamiento autonómico no puede suponer la necesaria aplicación subsidiaria de la regla D'Hondt prevista para las elecciones generales y autonómicas, pero no para una designación de Senadores por parte de la Asamblea de una Comunidad Autónoma (FJ 3). 3. La Mesa y la Asamblea de Madrid no están constitucional ni legalmente obligadas a la utilización de la regla D'Hondt y pueden, en suma, distribuir libremente los Senadores de designación automática entre los diversos Grupos Parlamentarios conforme a cualquier técnica y, en concreto, la fórmula proporcional de reparto de los restos, siempre y cuando no llegue a alterar la misma esencia proporcional del sistema electoral y, por tanto, cumpla la exigencia constitucional de una «adecuada representación proporcional» (FJ 5).

— STC 15/1992, de 10 de febrero

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 54, de 3 de marzo de 1992.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 883/1989, interpuesto por don Esteban Solana Lavín y don Ricardo Conde Yagüe, Diputados de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la Resolución dictada por el Presidente de la Asamblea Regional, de 11 de abril de 1989, por la que se suspende al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual por Grupo Parlamentario.

Sala: Segunda.

Ponente: José Gabaldón López.

Fallo: 1. Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia, anular la Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea de Cantabria sobre las subvenciones al Grupo Mixto de 11 de abril de 1989. 2. Declarar, como medio de reintegrarles en la igualdad lesionada, el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integran, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponda.

Extracto: 1. Se reitera doctrina anterior, según la cual, en cuanto un acto parlamentario afecte a un derecho o libertad susceptible de amparo, sale o trasciende de la esfera irrevisable propia de los *interna corporis acta*, correspon-

diendo a este Tribunal el examen, pero sólo ello, de la virtual lesión de tales derechos o libertades (STC 118/1988) (FJ 2). 2. Según reiterada jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 214/1990), el artículo 23.2 CE comprende el derecho a la permanencia en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas (FJ 3). 3. Vulnera el derecho fundamental a la igualdad la Resolución de la Presidencia de la Asamblea parlamentaria que priva a un Grupo Parlamentario de la subvención establecida por el Reglamento por igual para todos, sin que se alegue como causa de dicha diferenciación un motivo que pudiera considerarse objetivo y razonable (FJ 4).

— STC 44/1995, de 13 de febrero ⁵

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 66, de 18 de marzo de 1995.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 1623/1994, promovido por el Diputado don Josep María Reguant i Gili contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 1994, por el que se aprueba una Norma supletoria del artículo 19 del Reglamento del Parlamento, relativa a la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara.

Sala: Primera.

Ponente: Fernando García-Mon y González-Regueral.

Fallo: Estimar la demanda de amparo y, en su virtud: 1. Reconocer su derecho, ex artículo 23.2 CE, a no ser discriminado y a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con arreglo a lo previsto en el Reglamento de la Cámara. 2. Declarar la nulidad de la Norma supletoria del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de febrero de 1994.

Extracto: 1. Tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2. d) y f) LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal (FJ 2). 2. Las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su refor-

⁵ Respecto de la citada STC pueden consultarse las consideraciones de María José Larios Paterna, «El Grupo mixto y el transfugismo político: un comentario a la STC 44/1995, de 13 de febrero», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996.

ma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos (FJ 3). 3. Aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental (FJ 3). 4. El Acuerdo interpretativo contra el que se recurre no se limitó a especificar los contenidos del Reglamento, adaptándolo a las peculiaridades del mencionado supuesto de hecho, para ofrecer una solución con vocación normativa, en el marco de las facultades que, a tal fin, el propio Reglamento de la Cámara otorga a la Mesa, y con apoyo en el régimen «análogo» que el artículo 19 del Reglamento dispone para el Grupo Mixto. Antes al contrario, en él se estableció una diferencia de trato normativo en atención a las circunstancias de la persona, sin existir previsión reglamentaria alguna sobre esa particular cuestión (FJ 4). 5. Basta con constatar que, a través de una norma de la Mesa, ésta, extralimitando sus facultades normativas de interpretación y suplencia del Reglamento, modificó el régimen jurídico de funcionamiento interno del Grupo Mixto, por razón, no del hecho de encontrarse constituido por un único miembro, sino en atención a la procedencia política del mismo, sin que este criterio de diferenciación, de indudable trascendencia por las consecuencias jurídicas que se vinculan a la decisión que adopten los parlamentarios respecto al eventual abandono de su Grupo Parlamentario de origen, fuese aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara (FJ 4). 6. Además, en el supuesto que ahora nos ocupa, no sólo se vulneró esa dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el artículo 23.2 de la Constitución. También se lesionó el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido. En efecto, al introducirse el citado criterio de diferenciación, después de iniciada la legislatura y mediante una utilización con fines normativos de las circunstancias del caso concreto, el Acuerdo impugnado se dictó *ad casum*, con el confeso fin de discriminar jurídicamente al parlamentario recurrente, a través de la alteración *a posteriori* del estatuto del Grupo Mixto al que obligatoriamente tenía que incorporarse, produciéndose una suerte de retroactividad impropia, pues, el Acuerdo normativo recurrido limitó sus facultades de actuación parlamentaria en función, exclusivamente, de su previo comportamiento político parlamentario, sancionándolo *ex post factum*, con apoyo en un criterio de diferenciación introducido específicamente en atención a la conducta del parlamentario y respecto del cual no existía previsión normativa alguna que pudiese servir de soporte a la decisión de la Mesa de la Cámara (FJ 5).

— STC 118/1995, de 17 de julio

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 200, de 22 de agosto de 1995.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 739/1993, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas contra Resolución de la Mesa de las Cortes Valencianas de 15 de diciembre de 1992 (núm. 683/III) por la que se inadmiten a trámite determinadas enmiendas presentadas por el

Grupo Parlamentario Popular al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993.

Sala: Segunda.

Ponente: Carles Viver Pi-Sunyer.

Fallo: Estimar parcialmente la demanda de amparo y, en consecuencia: 1. Reconocer el derecho del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas a ser tratado en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de enmiendas de gasto cero al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana. 2. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Extracto: 1. Adoptado por la Mesa de la Cámara un criterio, en uno u otro sentido, respecto a la viabilidad o inviabilidad de las enmiendas parlamentarias de gasto cero, es exigencia del artículo 23.2 CE que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad. Se sostiene en la demanda de amparo que las enmiendas de gasto cero rechazadas al Grupo recurrente son idénticas en su estructura y redacción a algunos de los apartados contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos y a otras enmiendas que, sin embargo, sí fueron admitidas. Y, en efecto, examinadas las actuaciones parlamentarias, es de apreciar que las enmiendas de gasto cero no vienen siendo excluidas de raíz por las Cortes Valencianas, no siendo infrecuente que el propio Consejo estructure su Proyecto presupuestario en la utilización de ese tipo de programaciones diferidas del gasto público. En consecuencia, y en la medida en que lo anterior evidencia que la inadmisión de varias de las enmiendas de este tipo presentadas por el Grupo recurrente ha supuesto un trato discriminatorio, por desigual y por no poner de manifiesto los motivos de ese trato respecto del caso concreto o del cambio del criterio general, procede estimar, en este concreto punto, la demanda de amparo (FJ 4).

— STC 93/1998, de 4 de mayo

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 137, de 9 de junio de 1998.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 3022/1994, promovido por don Josep Alfonso Villanueva, don Pere Sampol Mas y don Miquel Pascual Amorós, Diputados del Parlamento de las Islas Baleares, contra Acuerdo de la Mesa del referido Parlamento de 31 de mayo de 1994, por la que se desestimó la solicitud de reconsideración del Acuerdo de la misma Mesa de 19 de abril anterior, sobre composición de las Comisiones del Parlamento.

Sala: Segunda.

Ponente: Fernando García-Mon y González-Regueral.

Fallo: Denegar el amparo.

Extracto: 1. Los recurrentes de amparo son Diputados del Parlamento balear y, como tales, resultan afectados por los Acuerdos que impugnan que, en su criterio, lesionan los derechos garantizados por el artículo 23.2 CE. Por

tanto, su legitimación resulta de lo dispuesto en el artículo 46.1 LOTC conforme al cual están legitimados para interponer el recurso de amparo en los casos del artículo 42 las personas directamente afectadas. El interés legítimo que ostentan es, pues, suficiente para la interposición de esta demanda (FJ 2).

2. Como ha declarado este Tribunal desde la STC 40/1981, la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal, siendo mayor la dificultad cuanto menor sea el abanico de posibilidades, «dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes» y, desde luego, cuando se trata de «elecciones internas de asambleas que han de designar un número muy reducido de representantes». Consecuencia de esta doctrina es que «la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia» (STC 36/1990, FJ 2; en el mismo sentido, SSTC 32/1985, 75/1985 y 4/1992) (FJ 3).

3. De la práctica observada por el Parlamento balear en esta materia, resulta que el número de miembros de las Comisiones ha sido el de quince desde la II Legislatura (1987-1991), en la que la Cámara estuvo integrada (como en la III) por cincuenta y nueve Diputados (frente a los cincuenta y cuatro de la I Legislatura, en la que los miembros de las Comisiones eran trece). De ello resulta, como primer dato relevante, que el número de miembros de las Comisiones ha sido quince desde que la Cámara tiene cincuenta y nueve Diputados, lo que, en principio, lleva a concluir que ese número no responde a la intención de deparar ventaja alguna a un Grupo Parlamentario en particular, ni que haya sido fijado *ad casum* con propósito discriminatorio, sino que la Mesa, en uso de las facultades que tiene atribuidas, ha decidido mantener el mismo número de miembros en las Comisiones que ha tenido la Cámara desde la Legislatura anterior. No se vislumbra, pues, que en los Acuerdos tomados por la Mesa se haya prescindido de criterios objetivos, sino que, por el contrario, se ha limitado a mantener estable el fijado en ésta y en la anterior legislatura. La modificación de ese número que pretenden los recurrentes no era exigible a la Mesa, pues no resulta de lo dispuesto en el artículo 39.1 del Reglamento, en cuya aplicación no se aprecia ni demuestran los recurrentes, una interpretación voluntarista y arbitraria (FJ 4).

— ATC 56/1999, de 9 de marzo

Tipo de recurso: Recursos de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, acumulados, números 201/1993, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, 219/1993, interpuesto por el Defensor del Pueblo, 226/1993 y 236/1993, interpuesto por don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Comisionado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular.

Sala: Pleno.

Fallo: No acceder al desistimiento del recurso formalizado por don Álvaro de Lapuerta Quintero, Comisionado del Grupo Parlamentario Popular.

Extracto: Desistimiento: improcedencia. Recurso de inconstitucionalidad: legitimación.

— **STC 38/1999, de 22 de marzo**

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 100, de 27 de abril de 1999.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 3979/1995, promovido por don Gaspar Llamazares Trigo, don Manuel García Fonseca, doña Amalia Maceda Rubio, doña Noemí Martín González, don José Antonio Saavedra Rodríguez y don Francisco Javier García Valledor contra el Acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, de 19 de septiembre de 1995, confirmado por el de 10 de octubre de 1995, por el que se inadmite a trámite la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Consejo de Gobierno de disolución de la Junta General del Principado de Asturias.

Sala: Segunda.

Ponente: Julio Diego González Campos.

Fallo: Estimar el recurso de amparo y, en consecuencia: 1. Declarar que se ha lesionado el derecho de los recurrentes reconocido en el artículo 23.2 en relación con el 23.1 CE. 2. Restablecerles en su derecho y, a este fin, declarar la nulidad de los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias de 19 de septiembre y 10 de octubre de 1995.

Extracto: 1. Los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del artículo 23 CE encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 CE y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984). Reflejo como son del Estado democrático, se establece entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, que bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993, 205/1994 y 44/1995, y ATC 837/1985). Por ese motivo, con el propósito de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del artículo 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que les son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo no sólo menoscaba su derecho de acceso, sino simultáneamente el de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero (SSTC 10/1983 y 32/1985). Compete a la Ley y, en determinadas materias, a los Reglamentos

parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el «estatus» propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del artículo 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales —y en último extremo ante este Tribunal— el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990, 214/1990, 95/1994 y 124/1995, y ATC 240/1997). 2. Sin embargo, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el artículo 23 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 entre representantes (SSTC 36/1990 y 220/1991). Estas circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el «estatus» constitucionalmente relevante del representante político y a motivar las razones de su aplicación (SSTC 205/1990, 76/1994 y 41/1995, con carácter general la STC 176/1998, FJ 3.º), y ATC 428/1989), so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). 3. A la Mesa le compete, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el artículo 23.1 y 2 CE. 4. El Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho,

puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del artículo 87.3 CE (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995, y ATC 304/1996). Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (STC 124/1995). 5. A falta de una delimitación material de las Propositiones de Ley, la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, fruto justamente de su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico, debió verificar la regularidad de la Proposición de Ley en los estrictos términos que establece el Reglamento de la Junta. Y, tratándose como se trataba de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, dada su relevancia constitucional en punto al desempeño por los representantes de los ciudadanos de su cargo, debió hacer una interpretación y aplicación restrictiva de los artículos 36.1 y 151.2 del Reglamento, construyendo su examen a la regularidad formal de la iniciativa. Cumplidos los requisitos formales, como así parece suceder pues ninguna de las partes ha alegado carencia alguna a este respecto, a la Mesa no le cabía sino admitir a trámite la Proposición de Ley, so pena de infringir el artículo 23 CE. En suma, y a la vista de que dicha Mesa ha inadmitido la Proposición de Ley promovida por los aquí recurrentes en amparo mediante un enjuiciamiento sobre su contenido, cuando la misma cumplía con todas las formalidades que el Reglamento le exigía, no nos cabe sino estimar el presente recurso de amparo y considerar que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias aquí impugnados han vulnerado el artículo 23.2 en relación con el 23.1 CE.

— ATC 18/2002, de 11 de febrero

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 4142/2001, interpuesto por don José Toledo Sobrón y don Miguel González de Legarra, Diputados regionales electos en el Parlamento de La Rioja e integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Riojano, contra los siguientes Acuerdos de la Mesa de dicho Parlamento: *a)* el Acuerdo de 19 de abril de 2001 por el que acuerda la disolución del Grupo Parlamentario del Partido Riojano y se concede un plazo de ocho días para que, si lo desean, se asocien a alguno de los Grupos Parlamentarios que integran la Cámara, y caso de no hacerlo, serían incorporados al Grupo Mixto; *b)* los Acuerdos de 26 de abril de 2001 sobre no reconsideración del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 19 de abril e inadmisión de las peticiones deducidas; *c)* los Acuerdos de 2 de mayo de 2001 sobre

incorporación forzada del Sr. González de Legarra como portavoz del Grupo Mixto; *d*) el Acuerdo de 9 de mayo de 2001, relativo a la Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del Grupo Mixto; *e*) el Acuerdo de 22 de mayo de 2001 sobre libramiento de subvenciones a los Grupos Parlamentarios, y *f*) el Acuerdo de 31 de mayo de 2001 por el que inadmite la solicitud de abono de cotizaciones a la seguridad social correspondientes al Diputado González de Legarra.

Sala: Primera.

Fallo: Denegar la suspensión solicitada de los recursos impugnados en amparo.

Extracto: Suspensión cautelar de resoluciones parlamentarias: disolución de Grupo Parlamentario, no suspende. Amparo anticipado; derechos parlamentarios y económicos. Derecho parlamentario: autonomía de las Cámaras. Parlamentos autonómicos: La Rioja.

— STC 64/2002, de 11 de marzo

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 91, de 16 de abril de 2002.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 3019/2000, promovido por Francisco Rodríguez Sánchez, don Guillermo Vázquez Vázquez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, don Josu Erkoreka Gervasio y don Jordi Martí i Galbis contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo de 12 de abril de 2000, por el que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG).

Sala: Segunda.

Ponente: Tomás Vives Antón.

Fallo: Desestimar la demanda.

Extracto: Supuesta vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos: respaldo electoral de las distintas formaciones políticas cuyos Diputados forman un Grupo Parlamentario. 1. Mal se compeadece con la finalidad del artículo 23.1, segundo inciso, del Reglamento del Congreso de los Diputados, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios, que el porcentaje de votos obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado por otros Diputados elegidos en las candidaturas de esa misma formación política para constituir un Grupo Parlamentario diferente (FJ 6). 2. Los términos de comparación aportados por los recurrentes no son válidos a efectos del artículo 23.2 CE, en su vertiente de derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria (FJ 7). 3. La exigencia del porcentaje de votos que establece el segundo inciso del artículo 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en que las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario (STC 75/1985) (FJ 5). 4. La Mesa de la Cámara, a la vista de los Acuerdos impugnados y de las actas

de las sesiones en que fueron adoptados, motivó la aplicación de las normas que limitan el ejercicio de derechos o facultades de los representantes políticos, aunque tal satisfacción formal no basta (FJ 4). 5. Doctrina constitucional sobre el ejercicio de la función representativa parlamentaria (art. 23 CE; SSTC 38/1999, 107/2001 y 203/2001) (FJ 2).

— STC 177/2002, de 14 de octubre

Publicación: Boletín Oficial del Estado, número 271, de 12 de noviembre de 2002.

Tipo de recurso: Recursos de amparo números 4507/1997 y 5422/1998. El primero promovido por don Juan Manuel Eguiagaray Ucelay, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre de 1997, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por el mencionado Grupo Parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa, de 14 de octubre de 1997, que acordó mantener el anterior. El segundo promovido por don José Borrell y Fontelles, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 8 de septiembre de 1998, que inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, Sociedad Anónima (Endesa) formulada por el mencionado Grupo Parlamentario, y contra el Acuerdo de dicha Mesa de 6 de octubre de 1998, que acordó mantener el anterior.

Sala: Primera.

Ponente: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.

Fallo: Otorgar el amparo solicitado, y en consecuencia: 1. Declarar que se ha vulnerado 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. 2. Restablecerles en su derecho y, a tal fin, anular los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 3 de septiembre y 14 de octubre de 1997, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Infraestructuras del Presidente de Telefónica de España, S. A., formulada por dicho Grupo Parlamentario, y los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 8 de septiembre y 6 de octubre de 1998, por los que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia ante la Comisión de Industria Energía y Turismo del Presidente de la Empresa Nacional de Electricidad, S. A. (Endesa), formulada por dicho Grupo Parlamentario.

Extracto: Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: comparecencia en el Parlamento de directivos de empresas privatizadas, para informar en un procedimiento parlamentario en curso o respecto de actuaciones cuando la empresa era pública. 1. Los Acuerdos que inadmitieron la solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa vulneraron el artículo 44.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, en consecuencia,

el *ius in officium* de los parlamentarios recurrentes (FJ 10). 2. La decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmitir a trámite la solicitud de comparecencia del Presidente de Telefónica de España, S.A., por inexistencia de un procedimiento parlamentario en curso, conforme al entendimiento que dicha Mesa hizo de la referida práctica parlamentaria, vulneró el derecho reconocido a los recurrentes por el artículo 23.2 CE (FJ 9). 3. Ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas de las Cámaras del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, siempre que tras ese examen de la iniciativa no se esconda un juicio sobre la oportunidad política (SSTC 161/1988 y 203/2001) (FFJJ 3 y 5). 4. El derecho del artículo 23.2 CE así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio (SSTC 10/1983, 32/1985 y 203/2001) (FJ 3). 5. Los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 206/1992) (FJ 7). 6. 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 (STC 81/1991) (FJ 1). 7. La pretensión del Grupo Parlamentario demandante de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho *ex* artículo 23.2 CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio (SSTC 107/2001 y 203/2001) (FJ 11).

— ATC 262/2002, de 9 de diciembre

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 6523/2001, interpuesto por don Jaime Mayor Oreja, don Carlos Iturgaiz Angulo, don Leopoldo Barrera de los Ríos, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Fernando Maura Barandiarán, don Gonzalo Nicolás Machín Esposito, don Carmelo Barrio Baroja, don Carlos María de Urquijo Valdivieso, don Antonio Salazar de Andrés, don José Ignacio Oyarzábal de Miguel, doña Josefa Lafuente Orive, don José Ignacio Ortega Cachón, doña María del Carmen López de Ocariz López de Munain, doña María José Usandizaga Rodríguez, doña María Eugenia García Rico y don Ricardo Carmelo Hueso Abácens, Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 20 de septiembre de 2001, por el que se reconsideró el anterior Acuerdo de 12 de septiembre de 2001, sobre composición de las Comisiones del Parlamento Vasco.

Sala: Sección Tercera.

Fallo: Inadmisión de la demanda por carecer manifiestamente de contenido constitucional, y archivo de las actuaciones.

Extracto: Derecho a acceder a los cargos públicos: composición de las Comisiones parlamentarias. Representación proporcional: doctrina constitucional. Parlamento vasco.

— STC 227/2004, de 29 de noviembre

Publicación: Boletín Oficial del Estado de 4 de enero de 2005.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 3811/2003, promovido por doña María Salomé Álvarez Blanco, don Bieito Lobeira Domínguez, don Alfredo Suárez Canal y don Francisco Trigo Durán, Diputados del Parlamento de Galicia integrados en el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 10 de marzo de 2003, desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada contra el Acuerdo anterior de la misma Mesa, de 5 de marzo de 2003, de aprobación de normas supletorias del artículo 50 del Reglamento de la Cámara e inclusión en el orden del día del Pleno de los días 11 y 12 de marzo de 2003 de la disolución anticipada de la Comisión no permanente de investigación de la catástrofe del petrolero *Prestige*, y contra el Acuerdo del Pleno del Parlamento de Galicia de 11 de marzo de 2003, de disolución anticipada de la citada Comisión.

Sala: Primera.

Ponente: María Emilia Casas Baamonde.

Fallo: Estimar la demanda de amparo y, en consecuencia: reconocer el derecho de los demandantes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia (art. 23.2 CE). Voto particular del Magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

Extracto: Vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: modificación del reglamento parlamentario mediante norma supletoria; disolución de comisión de investigación sin causa legal y sacrificando el debate político (STC 226/2004).

— STC 242/2006, de 24 de julio

Publicación: Boletín Oficial del Estado de 18 de agosto de 2006.

Tipo de recurso: Recurso de amparo número 2480/2001, promovido por don Leopoldo Barrera de los Ríos, don Fernando Maura Barandiarán, don Carlos María de Urquijo Valdivieso, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Carlos José Iturgaiz Angulo, don José Ignacio Ortega Cachón, don Antonio Salazar de Andrés, don Juan Carlos Araniguria Rodrigo, doña María Carmen López de Ocariz de Munain, don Gonzalo Nicolás Machín Expósito, doña María Josefa Lafuente Orive, don Carmelo Barrio Baroja, don Ricardo Carmeno Hueso Abancens, doña María Aranzazu Quiroga Cia, don José Ignacio Oyarzabal de Miguel y doña María Eugenia García Rico, Diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 30 de enero de 2001, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo de 29 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del artículo 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.

Sala: Primera.

Ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

Fallo: Denegar el amparo solicitado.

Extracto: Promovido por don Leopoldo Barrera de los Ríos y otros respecto a los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma. Supuesta vulneración del derecho al ejercicio del cargo parlamentario: inadmisión de proposición de ley justificada por la disconformidad del Gobierno a sus repercusiones presupuestarias (SSTC 38/1999 y 223/2006).

III. EL PAPEL PROTAGONISTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA DINÁMICA DE LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS Y SU VINCULACIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Expuesta así, de forma sumaria, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la primera constatación que ha de efectuarse respecto de la configuración estructural de los Grupos Parlamentarios, como es bien sabido, es que, frente al modelo —cuando menos teórico— del Parlamento decimonónico de «prohombres», las instituciones representativas de nuestros días responden a una dinámica funcional donde la «grupocracia»⁶ ha comportado que la figura del miembro de la Cámara, considerado *uti singuli*, quede relegada a un papel ciertamente secundario —cuando no marginal—, sometida a la disciplina de las formaciones políticas internas⁷.

En efecto, la estabilidad gubernamental inherente a las exigencias del Estado social, con la afirmación de los mecanismos inherentes al parlamentarismo racionalizado, ha determinado que las agrupaciones de parlamentarios conformadas en el seno de las Asambleas Legislativas impulsen y dirijan su dinámica, proyectando la posición de los Partidos políticos que están en su base.

En este orden de ideas, en nuestro sistema político ha de ponderarse, en primer lugar, que el acceso al escaño está predeterminado por un sistema

⁶ Corresponde a Andrea Manzella la primera llamada de atención sobre el fenómeno de la «grupocracia» en nuestro sistema parlamentario. Cfr. «Las Cortes en el sistema constitucional español», en Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría (dirs.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1984, p. 485.

Sobre la cuestión sigue resultando fructífera la consulta del trabajo de Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, «A propósito del Parlamento grupocrático», en Juan Cano Bueso y José María Porras Nadales (coords.), *Parlamento y consolidación democrática*, Parlamento de Andalucía-Tecnos, Madrid, 1994, pp. 85-89. Del propio autor, es de utilidad el sumario análisis general comprendido en la voz «Grupos Parlamentarios», incluido en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. II, COR-IND, Civitas, 1995, pp. 3280-3285.

⁷ Sobre el particular, Manuel Martínez Sospedra, «La jaula de hierro: la posición del Parlamentario en el Grupo», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm 10, extraordinario, pp. 161-187.

férreo de listas cerradas y bloqueadas, donde el ciudadano elector otorga su voto a la candidatura presentada por un Partido político o coalición —sin posibilidad de adición o exclusión y, *de facto*, ignorando, incluso, quien ocupa el segundo puesto de la opción a la que otorga su confianza—. Inmediatamente, una vez celebrados los comicios electorales y tras la sesión constitutiva del Parlamento⁸, con la elección de su órgano rector —la Mesa de la Cámara—, el primer asunto que se sustancia es el de la constitución de los Grupos Parlamentarios, a cuyo efecto, de forma generalizada, se exige el doble requisito de que se trate de formaciones políticas que se hayan enfrentado ante el electorado y hayan obtenido un porcentaje de votos, concretado en un número de escaños. Y a partir de dicho momento, el funcionamiento del Parlamento está completamente condicionado por las instrucciones emanadas desde la dirección del correspondiente Grupo Parlamentario al que se adscribe el Diputado, formalizadas orgánicamente en las reuniones de la Junta de Portavoces.

El resultado es que el Grupo Parlamentario es, *hic et nunc*, el protagonista absoluto del parlamentarismo de nuestro tiempo.

En términos de Derecho positivo y sin ánimo exhaustivo, un recurrido comparado por los Reglamentos del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las diecisiete Comunidades Autónomas que coexisten en el Estado español acredita esta realidad.

Ad exemplum, sirva recordar, en primer lugar, que el Diputado, necesariamente, debe incorporarse al tomar posesión a un Grupo Parlamentario —adscribiéndose, en su defecto y de forma automática, al denominado Grupo Mixto—. Segundo, en proporción a los Grupos políticos, de un lado, se determina la composición de los órganos parlamentarios, esencialmente tanto del órgano de continuidad, la Diputación Permanente, como de los órganos funcionales, las Comisiones parlamentarias —y, en su seno, de las Ponencias que preparan la actividad del órgano de trabajo— y, de otro, se fija el régimen de las subvenciones que la Cámara concede para el desarrollo de la actividad parlamentaria, subvenciones que se conceden a los Grupos y no a los Diputados, que son quienes encarnan la función representativa que, según la propia jurisprudencia constitucional, debe realizarse en condiciones de igualdad, sin que se pueda colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. No está de más recordar, por otra parte, que la legislación reguladora de la financiación de los Partidos políticos incluye entre sus recursos propios las subvenciones concedidas a los Grupos Parlamentarios (*sic.*)⁹.

⁸ La mera referencia a los avatares acaecidos durante la efímera VI Legislatura de la Asamblea de Madrid, consecuencia de la posición adoptada por los Diputados electos Tamayo y Sáez, me exonera de cualquier otra consideración respecto del hecho de que, hasta la celebración de la sesión constitutiva del Parlamento resultante de los comicios electorales —con la elección de su órgano rector—, la vinculación entre el Partido político y el futuro Grupo Parlamentario puede desvanecerse y, consecuentemente, no condiciona de forma necesaria la dinámica de la institución representativa.

⁹ La de las subvenciones a los Grupos parlamentarios es una de las cuestiones que mayor interés revisten en la práctica, pues las cantidades concedidas constituyen fondos públicos que se les otorgan

A mayor abundamiento, una vez adscrito, el Diputado carece incluso de la posibilidad de formular declaraciones de voluntad que comporten como efecto jurídico la apertura de un procedimiento parlamentario. No es ocioso recordar que, sin el acuerdo, la firma o el visto bueno de su Portavoz, el Diputado individual no está legitimado para formalizar una iniciativa. Tan sólo, como regla general, goza de la posibilidad de presentar solicitudes de información y documentación al Gobierno y, en el más generoso de los supuestos reglamentarios, de formular preguntas; no obstante, al margen de que, generalmente, la presentación de preguntas orales exige la firma del Portavoz, la práctica parlamentaria ha admitido que el Diputado autor de la iniciativa pueda ser sustituido durante el desarrollo de la sesión por otro Diputado del mismo Grupo Parlamentario, difuminándose el carácter individual de la iniciativa.

Por lo demás, el resto de la actividad del Diputado —al margen, obviamente, de su voto personal e indelegable— está completamente sometida a su canalización a través del correspondiente Grupo Parlamentario, que es el que, mediante las decisiones adoptadas en la Junta de Portavoces, determina el orden del día de las sesiones plenarios, desarrollándose los debates con turnos de palabra que corresponden a los Portavoces designados por los Grupos.

Si la aceleradamente descrita es la situación que se colige de la normativa interna, cualquier persona que conozca el funcionamiento cotidiano de una Asamblea Legislativa es consciente de que la realidad es todavía más elocuente respecto de la primacía del Grupo Parlamentario —y, por ende, del Partido político— sobre el Diputado individual, a partir de una férrea disciplina interna; ¡hay que ver lo que la telefonía móvil ha acentuado esta situación!

Situación, por lo demás, que adquiere su máxima expresión al concluir la Legislatura: de poco, o nada, vale el trabajo desarrollado por un Diputado en sede parlamentaria, pues lo que determina su inclusión en la siguiente lista electoral y el puesto que ocupa en la misma son la posición y los apoyos que se tengan en el seno del Partido político, ¡incluso en el supuesto de que, en un Parlamento, no se haya hecho uso de la palabra durante toda la Legislatura que se cierra; que ejemplos hay!

Presupuesto lo anterior, lo relevante, para concluir este primer aserto estructural, es que cuanto se ha expuesto ha encontrado su reflejo en la Doctrina constitucional.

Así es, el escenario sumariamente descrito ha sido asumido por nuestro Tribunal Constitucional. De hecho, aunque *ab initio* sus resoluciones modulaban la primacía de las formaciones políticas internas, el fenómeno de las migraciones parlamentarias —lo que ha convenido en llamarse el «transfugismo político»—, ha determinado que el Intérprete Supremo de la Constitu-

para el desarrollo de su actividad. Sin embargo, lo cierto es que la Doctrina no ha reflexionado con la debida atención sobre el particular. Por todos, me remito, de un lado, a las pioneras consideraciones de Manuel Pulido Quecedo, «El control contencioso-administrativo de las subvenciones a los Grupos parlamentarios (Comentario a la STS (Sala 3.ª Secc. 7.ª) de 10 de febrero de 1995)», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 195, 27 de abril de 1995, pp. 1-3. De otro, al estudio de Manuel Mirón Ortega, «Subvenciones y contabilidad de los Grupos parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 10, extraordinario, pp. 189-203.

ción haya acabado por confirmar la importancia de la relación de los representantes con los Partidos políticos a los que pertenecen y, consecuentemente, en palabras de López Guerra, «el papel protagonista de los grupos frente al papel protagonista de las personas individuales»¹⁰.

En primer lugar, respecto del papel protagonista de los Grupos Parlamentarios respecto del Diputado individual, la STC 64/2002 —FJ 3—, afirmó que los Grupos son:

«entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desarrollo de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal status».

Segundo, en relación con la vinculación de los Grupos a los Partidos políticos, el ATC 12/1986 —FJ 3—, había procedido a definir a los Grupos Parlamentarios como «emanación de los Partidos políticos». Y en la misma línea, si bien modulando el pronunciamiento, la STC 36/1990 —FJ 1—, declaró lo que sigue:

«resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los Grupos Parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros».

En relación con este último pronunciamiento, aunque no puedo detenerme en la cuestión —tan relevante y de actualidad a partir de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos políticos—, lo que queda claro es que los Grupos Parlamentarios no son, en nuestro sistema, meros órganos de los Partidos políticos, pues una es la relación política —obvia y manifiesta— y otra, muy distinta, la vinculación jurídica —especialmente si se pondera tanto la figura del Grupo Mixto como la posibilidad de que se incorporen a un Grupo Parlamentario Diputados que no pertenezcan a un mismo Partido político—. La referida disociación —jurídica— Grupo-Partido implica que «ambos tienen personalidad jurídica e independencia de voluntades»¹¹ y, obvio es precisarlo, tiene una notable proyección ante la eventualidad de una resolución judicial que imponga la disolución de un Grupo Parlamentario por su vinculación a un Partido político¹².

¹⁰ Cfr. Luis López Guerra, «Parlamento y jurisprudencia constitucional», en la obra colectiva, anteriormente referida, *Parlamento y Consolidación Democrática*, p. 72.

¹¹ Así lo afirma, en posición minoritaria que comparto, Pérez-Serrano Jáuregui, «Grupos parlamentarios: pronunciamientos recientes (Jurisprudenciales y Políticos) al respecto», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario de las Cortes Valencianas*, núm. 10, extraordinario, p. 235.

¹² Sobre este extremo ha reflexionado Larios Paterna, recogiendo la bibliografía sobre la materia.

IV. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS POR EL PARLAMENTO, EN EJERCICIO DE SU POTESTAD DE AUTONORMACIÓN Y ORGANIZACIÓN

Desde las anteriores premisas, por cuanto respecta a la configuración estructural de la disciplina normativa de los Grupos Parlamentarios ha de ponderarse que nuestro Tribunal Constitucional ha adverado que su regulación constituye una materia limitada, en cuanto que queda constreñida por el contenido de normas cogentes: la Constitución, para el caso de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado; y la Constitución y los Estatutos de Autonomía, para el supuesto de los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Empero, observados los límites impuestos en dichas prescripciones principales, las Cámaras, al disciplinar los Grupos en sus *interna corporis*, gozan de una plena libertad de configuración normativa.

Al respecto, el Constitucional, concretando el contenido del artículo 23.2 de la Constitución, sentó en la STC 76/1989 —FJ 2, en Doctrina luego reiterada; por todas en la STC 38/1999— lo que sigue:

«El mencionado derecho fundamental, que garantiza no sólo el acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, sino también la permanencia en ellos sin perturbaciones ilegítimas de quienes hayan accedido y el desempeño de conformidad con lo que la Ley disponga, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas, requiriendo, pues, su satisfacción, el cumplimiento de los requisitos que determine aquélla (SSTC 161/1988 y 24/1989, entre otras)».

Desde dicha base, de forma categórica y en relación con el Congreso de los Diputados, el FJ 3 de la STC 64/2002 afirma lo siguiente:

«El marco normativo configurador de la constitución de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados aparece recogido en el propio Reglamento de la Cámara. Se trata, pues, de una materia en la que la Cámara, a falta de una regulación constitucional, salvedad hecha de la referencia a los Grupos Parlamentarios en la composición de la Diputación Permanente (art. 78.1 CE) y de los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria».

Véase «Las responsabilidades de los Grupos parlamentarios», en el colectivo *Derecho Parlamentario Sancionador*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2005, pp. 111-138.

Es lo cierto, sin embargo, que tan amplia disponibilidad reguladora originaria por las Cámaras —por no decir absoluta—, en ejercicio de su potestad de autonormación y organización —obviamente, dentro del marco constitucional y estatutario de pertinente aplicación—, no ha tenido reflejo en los *interna corporis*.

De hecho, y a falta de otras prescripciones constitucionales que la establecida por el artículo 78.1 —respecto de la Diputación Permanente—, así como estatutarias, el análisis comparado demuestra que los Reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, prácticamente de modo uniforme, han optado por una marcada línea de continuismo con la normativa interna de las Cortes Generales. Continuismo —cuando no mimetismo— tanto por lo que respecta a la propia ubicación sistemática de la disciplina de los Grupos Parlamentarios en los cuerpos reglamentarios, como por lo que se refiere a su contenido prescriptivo.

De un lado, en efecto, se secunda la estructura que presentan el Reglamento del Congreso de los Diputados y el Reglamento del Senado, incorporando la regulación de los Grupos Parlamentarios en un Título independiente, sistemáticamente localizado después del dedicado a determinar el estatuto jurídico de los Diputados, es decir, sus miembros, y antes de proceder al examen de la organización interna de la Cámara, esto es, a la delimitación del régimen jurídico de los órganos parlamentarios.

De otro, se recibe —o, directamente, se reproduce— el contenido sustantivo del régimen jurídico de los Grupos Parlamentarios establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados¹³. Es lo cierto, no obstante, que, de forma paulatina, se han insertado en la normativa reglamentaria de los Parlamentos autonómicos diversas singularidades menores, consistentes, básicamente: bien en introducir ajustes cuantitativos derivados de la composición de las Asambleas Legislativas —bastante menos numerosas que el Congreso de los Diputados—; bien en establecer plazos específicos para la constitución de los Grupos; o bien, por último, en adoptar soluciones orientadas a castigar el lacerante fenómeno de las migraciones parlamentarias —el «transfuguismo político»—. Como única modificación relevante, preciso es constatar la disciplina expresa en los Reglamentos de diversos Parlamentos regionales —así ocurre, por ejemplo, en el Parlamento de Cataluña, en la Asamblea de Extremadura, en el Parlamento de La Rioja o en las Cortes Valencianas— de la figura del «Diputado no adscrito», determinada por el abandono del Grupo Parlamentario durante el transcurso de la Legislatura.

¹³ En torno a las propuestas de reforma planteadas en el ámbito parlamentario español relativas al régimen jurídico de los Grupos, sigue resultando de utilidad la consulta de José Antonio Vóboras Jiménez, «Los Grupos parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma», en *El reglamento parlamentario: propuestas de reforma*, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, pp. 231-262.

V. LA *VEXATA QUAESTIO* DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

De lo inmediatamente afirmado se colige que los Grupos Parlamentarios, aun siendo el verdadero punto de referencia de la actividad de las instituciones representativas, quedan ubicados, reglamentariamente, en una especie de zona de penumbra, al margen del entramado de los órganos que conforman la institución representativa.

La disciplina interna, por ende, ha dejado abierta la secular cuestión de su naturaleza jurídica.

Sin poder detenerme aquí en su detalle, como orientaciones principales de cuantas se han mantenido en la Doctrina, sirva recordar su consideración como: i) asociaciones de Derecho privado; ii) asociaciones privadas que ejercen funciones públicas; iii) una proyección parlamentaria del Partido político; iv) órganos del Partido político; v) órganos de la Cámara; vi) órganos del Partido político y de la Cámara, o, vii) entes públicos independientes que desarrollan actividad de interés de la Cámara y de los Partidos políticos, sin formar parte necesariamente de su organización.

Sea como fuere, no es éste el momento de adentrarse en la consabida confrontación doctrinal en torno a esta *vexata quaestio* —sobre la que se ha escrito prolijamente¹⁴, al margen de existir una Jurisprudencia comparada¹⁵ y patria en absoluto desdeñable—.

¹⁴ Al respecto, pueden consultarse los siguientes trabajos específicos: Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 143 y ss.; Manuel Ramírez Jiménez, «Teoría y práctica del Grupo Parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, 1979, pp. 22 y ss.; Martín Razquín Lizarraga y Alejandro Sáiz Arnáiz, «Notas sobre la calificación jurídica de los Grupos Parlamentarios como asociaciones de Derecho privado», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. 2, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 1053-1136; Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 289 y ss., donde se detalla una abundante bibliografía nacional y comparada sobre el particular; Ángel Luis Sanz Pérez, «La naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los Grupos Parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10, extraordinario, 2001, pp. 331-368, y Antonio Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 58 y ss.

Asimismo, de interés resultan las consideraciones generales de José Antonio Alonso de Antonio y Ángel Luis Alonso de Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, Madrid, 2002, pp. 97-98; Enrique Guerrero Salom, *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*, Síntesis, Madrid, 2004, pp. 107-111; Morales Arroyo, *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, y Fernando Santaolalla López, *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pp. 140-142.

Con todo, ha sido en Italia donde más se ha debatido doctrinalmente sobre esta cuestión, que aún dista mucho de ser pacífica. Por todos, Di Ciolo, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica*, op. cit., pp. 277-279; Manzella, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pp. 31-45; G. U. Rescigno, «Gruppi Parlamentari», en *Enciclopedia del Diritto*, t. XIX, Giunta-Igi, Giuffrè Editore, 1970, pp. 794-796, y Tosi, *Diritto Parlamentare*, op. cit., pp. 161-170.

¹⁵ En este sentido ha de destacarse la Resolución de 14 de julio de 2005 de la *Corte Costituzionale* italiana, recaída en el conflicto de atribuciones 30/2002. En la misma se afirma que los Grupos presentan una doble naturaleza, pues pueden actuar como asociaciones privadas o como articulaciones imprescindibles para la dinámica de la Cámara y el propio sistema democrático. En la misma línea, la Sección de lo Civil de la Suprema Corte italiana, en su Resolución número 3335, de 19 de febrero de 2004,

Lo relevante a nuestros efectos es destacar que el esquema estructural consolidado en nuestro Derecho parlamentario sólo ha sido quebrado por los Reglamentos de tres de las diecisiete Asambleas Legislativas: el Parlamento de Cataluña, la Asamblea de la Región de Murcia y las Cortes Valencianas. Las prescripciones de los tres cuerpos normativos citados, en efecto, han incorporado la disciplina de los Grupos en el correspondiente Título¹⁶ dedicado a la organización interna de la Cámara¹⁷.

Pues bien, teniendo presente que el siguiente aserto no ha de reputarse, en modo alguno, una crítica a la autonomía de cada Parlamento —y aunque el hecho haya pasado casi desapercibido en la Doctrina—, no puede ignorarse que la «innovación» referida, incluyendo a los Grupos en el ámbito de la disciplina de los órganos parlamentarios¹⁸, de generalizarse, podría generar mayores problemas en la práctica de los que puede resolver en la teoría.

consideró necesario discernir y escindir entre dos planos antagónicos, en aras a determinar la naturaleza de los Grupos Parlamentarios y el control jurisdiccional de sus actos: el estrictamente parlamentario, por el que los Grupos son sujetos del Parlamento y a través del cual el Parlamento desarrolla sus funciones constitucionales y, en este sentido, sólo estos actos se protegen por la autodiquía parlamentaria; y un segundo plano, más político, derivado de la relación entre Grupos y partidos políticos, que en algunos casos llega a ser de subordinación de aquéllos respecto de éstos y que les confiere el carácter de «*associazioni non riconosciute*»; por lo cual, frente a lo sucedería de hallarnos frente a la primera de sus dos esencias, sus actos resultan perfectamente controlables por la jurisdicción ordinaria.

Análoga es la tesis esgrimida por el Tribunal Constitucional alemán al proclamar que los Grupos son parte del Parlamento siempre y cuando ejerciten una competencia dimanante de la Constitución o del Reglamento parlamentario; en su defecto, su naturaleza es la de asociaciones privadas.

¹⁶ El nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado definitivamente en sesión plenaria de 22 de diciembre de 2005, ubica su disciplina en el Capítulo I, «Los Grupos Parlamentarios y los Diputados no adscritos», del Título III, «De la organización del Parlamento», concretamente en su Sección Primera, artículos 19 a 25.

El Reglamento de la Asamblea Regional de Extremadura, de 14 de abril de 1988, en su redacción vigente, establece el régimen de los Grupos en los artículos 27 a 38, que conforman el Capítulo I de su Título III, «De la organización de la Asamblea».

Idéntica es la configuración de la disciplina de los Grupos parlamentarios en las Cortes Valencianas, reproduciéndose las rúbricas: Título III, Capítulo Primero, artículos 23 a 29.

¹⁷ La consideración de los Grupos en el entramado organizativo de la institución representativa no es extraña en ciertos sectores doctrinales foráneos. Por todos, pues en caso contrario la cita sería interminable, me limito a citar las consideraciones de los autores y obras que siguen, por ser de generalizado uso.

En Italia, Di Ciolo, *Il Diritto Parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Giuffrè Editore, Milán, 1980, pp. 271-279, integradas en el Capítulo I de la Parte III, dedicada a los órganos de las Cámaras; María Luisa Mazzoni Honorati, *Lezioni di Diritto Parlamentare*, 3.ª ed., Giapichelli Editore, Turín, 1999, pp. 114-123, quien incorpora su exposición en el Capítulo IV, dedicado a los órganos de las Cámaras y sus funciones, y Tosi, *Diritto Parlamentare*, Giuffrè Editore, 2.ª ed., a cura di Maninno, Milán, 1993, pp. 152-175, insertas en el Capítulo III, dedicado a la organización y funcionamiento de las Cámaras.

En igual sentido se manifiesta un sector de la Doctrina francesa; por todos: J. Laporte y M. J. Tulard, *Le Droit parlementaire*, Presses Universitaires de France, Colección *Que sais-je?*, París, 1986, pp. 52-57, en el Capítulo II de la Parte II, en la que se expone la teoría acerca de la organización del Parlamento.

¹⁸ La consideración de los Grupos como órganos de la Cámara ha sido sostenida en nuestra Doctrina por distintos autores. Me limito aquí a citar, de un lado, la pionera posición de Jordi Solé Tura y Miguel Ángel Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, quienes los definen como «órganos intermedios o de conexión», pp. 141-150; y, de otro, el criterio afirmado incidentalmente en un trabajo del que anteriormente se ha hecho referencia detallada: *cf.* Ridaura Martínez, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre Grupos Parlamentarios*, *op. cit.*, p. 271, donde los califica de «órganos esenciales de la estructura parlamentaria actual».

En efecto, considerando que parece indiscutible que el Parlamento, como institución, no es responsable, en modo alguno, de los actos de los Grupos —de igual modo que tampoco responde de las declaraciones de voluntad de sus Diputados individualmente considerados; aspecto sobre el que resulta suficiente remitirse al pionero y lapidario pronunciamiento contenido en el FJ 4 del ATC 147/1982¹⁹—, la ubicación sistemática de su disciplina en el entramado de los órganos de la Cámara puede comportar una alteración de las, hasta ahora, uniformes respuestas a problemas idénticos, provocando inciertos resultados.

Me refiero a dos aspectos concretos y de sustancial relevancia práctica en el tráfico jurídico: desde una perspectiva activa, a la eventual imputación de los actos de los Grupos al Parlamento y a la consecuente posibilidad de producción por los mismos de actos parlamentarios; y, desde una perspectiva pasiva, a la legitimación por su parte para impugnar actos de las Cámaras.

En primer lugar, entiendo que ha de compartirse que, no siendo responsable el Parlamento de los actos de los Grupos, sus declaraciones de voluntad —de contenido parlamentario y extraparlamentario— no son susceptibles de ser imputadas a la Cámara²⁰ —y ello, obviamente (sin poder adentrarme aquí en la cuestión), presupuesta la personalidad jurídica de la institución representativa, cuando menos ancilar o instrumental, para el desarrollo de sus funciones—²¹.

A este respecto, ha de destacarse que el citado ATC 147/1982, implícitamente, desestima la posibilidad de que frente a un acto de un Grupo pueda

Afirma también dicha posición, con un planteamiento atractivo y sólido, María Asunción García Martínez, *El procedimiento legislativo*, Monografías del Congreso de los Diputados, 10, Madrid, 1987, pp. 75-78.

¹⁹ Al analizar el Tribunal Constitucional la impugnabilidad, vía recurso de amparo, de una pregunta formulada por un Senador al Gobierno, por posible vulneración del Derecho al honor, procedió a afirmar la falta manifiesta de contenido constitucional que justifique una decisión del Tribunal no ya sólo en razón de la inviolabilidad de que gozan los parlamentarios, «sino por la razón mucho más simple e inmediata de que como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 LOTC, ni agentes o funcionarios de éstos. Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como poder público, pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir disposiciones o actos (art. 41.2 LOTC) o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales».

Sobre el particular el excelente comentario del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de Germán Fernández Farrerez, en su obra *El recurso de amparo según la Jurisprudencia constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 65-79.

²⁰ La tesis de la no imputación la recogió Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., pp. 305-311.

²¹ Por todos, el lúcido y pionero planteamiento de Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pp. 7-20.

Considérese que el vigente Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, es el único cuerpo reglamentario que, de forma expresa, afirma que la Cámara goza de personalidad jurídica. En efecto, el apartado 1 de su artículo 84, que principia la disciplina del Capítulo VII, «De los medios personales y materiales», de su Título IV, «De la organización de la Asamblea», de forma lapidaria dispone lo que sigue:

«La Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales».

interponerse un recurso de amparo, pues sólo el órgano parlamentario como tal y no los hombres que lo integran, ni las formaciones políticas en que se agrupan, pueden producir disposiciones o actos, o actuar siguiendo vías de hecho, capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales. La considerada acción, por el contrario, es perfectamente viable cuando se trata de declaraciones de voluntad emanadas de un órgano parlamentario, aunque no se trate de la Cámara en pleno —así, su Mesa, la Diputación Permanente o una de sus Comisiones—.

De lo que acaba de afirmarse se colige que los Grupos, por no ser órganos de la Cámara, no producen «actos parlamentarios», aunque éstos sean calificados como actos de trámite²². Y no los producen porque, si bien es cierto que los Grupos realizan declaraciones de voluntad que tienen efectos con arreglo al Derecho parlamentario, eso no quiere decir que se trate de actos parlamentarios: se limitan a proponer iniciativas y a participar en los procedimientos parlamentarios, especialmente en el desarrollo de los debates.

Me explico, brevemente, mediante un símil —discutible, por supuesto—: la situación del Grupo en el ámbito jurídico parlamentario es la misma que la que corresponde a un ciudadano —el «administrado»— o a un colectivo o agrupación de intereses en el marco de un procedimiento administrativo. Es cierto que quienes ostentan derechos subjetivos e intereses legítimos pueden formular declaraciones de voluntad —actos jurídicos— con efectos jurídico-administrativos, hasta el punto de que la presentación por su parte de una solicitud —o de un recurso— produce *ipso iure* el efecto de la apertura de un procedimiento administrativo y compele a la Administración a impulsarlo de oficio, con participación activa de los interesados, hasta que se pronuncie el poder público sobre el fondo del asunto. La presentación de la solicitud, por ende, produce el mismo efecto que la adopción del acuerdo de iniciación de un procedimiento por el órgano competente. Pero eso no significa que el acto jurídico del particular, persona física o jurídica, sea un acto administrativo, sino que se trata de una mera declaración de voluntad privada que produce efectos con arreglo al Derecho administrativo, por cuanto sólo se reputa acto administrativo el emanado de un sujeto de la Administración pública.

Pues bien, *servata distantia*, lo mismo sucede con las declaraciones de voluntad emanadas de los Grupos Parlamentarios: sus iniciativas pueden determinar la apertura de un procedimiento parlamentario, su participación es preceptiva en el desarrollo del procedimiento y pueden impugnar la decisión final adoptada por los órganos parlamentarios; pero el hecho de que su actividad tenga relevancia en el ámbito jurídico parlamentario no convierte a dichas declaraciones en actos parlamentarios, pues éstos sólo pueden emanar de los órganos de la Cámara. Así lo impone un cabal concepto estricto del acto parlamentario: a saber, declaraciones de voluntad emanadas de un órgano del Parlamento que producen efectos jurídicos con arreglo al Dere-

²² Posición distinta mantiene, con argumentos coherentes —aunque, a mi juicio—, discutibles, la Profesora García Martínez, *El procedimiento legislativo*, *op. cit.*, pp. 77-78.

cho parlamentario. Dicho con otras palabras, no sólo es precisa la concurrencia de un elemento volitivo y de la producción de efectos jurídicos conforme al ordenamiento reglamentario, sino que se exige un tercer e indefectible elemento subjetivo, el cual no concurre en las actuaciones de los Grupos Parlamentarios.

A fortiori, y este creo que es el argumento decisivo, de reconocerse la naturaleza de los Grupos como órganos parlamentarios se estaría poniendo en tela de juicio —por no decir, directamente, impidiendo— la impugnación por los mismos de cualesquiera actos adoptados por alguno de los, *stricto sensu*, órganos de la Cámara. Así es, una lógica hermenéutica obligaría a concluir que, tratándose de órganos internos de la institución representativa, la resolución de un eventual conflicto debería ventilarse en el seno de la propia estructura interna del Parlamento —es decir, por su Presidente, la Mesa o el Pleno de la Cámara—.

Es más, desde otra perspectiva, tratándose de órganos parlamentarios las decisiones internas de los Grupos podrían ser cuestionadas *ad intra* tanto por los, en sentido estricto, órganos como por otros Grupos: desde sus normas internas de funcionamiento hasta las decisiones adoptadas respecto del reparto de turnos de palabra en las sesiones o de las subvenciones entre los Diputados que conforman el Grupo. Lo anterior, con la consecuencia de que resultaría lógico reconocer al órgano rector o al Pleno de la Cámara una facultar resolutoria en la materia.

He de precisar que la posición que sostengo es la, tangencialmente, asumida por nuestro Tribunal Constitucional al reconocer la legitimidad de los Grupos Parlamentarios para ejercitar la acción procesal —sin poder detenerme en la cuestión, respecto del reconocimiento de la capacidad de los Grupos ante el Alto Tribunal, en aplicación del principio *favor actionis*, por todas, las SSTC 81/1991 y 177/2002—. Dicha legitimidad, de manera indirecta y a mi juicio, excluye la concepción de los Grupos como órganos de la Cámara y niega, por ende, que puedan equipararse a los indiscutibles órganos parlamentarios, funcionales y de dirección. Y la excluye, sencillamente y en la línea anteriormente afirmada, porque los órganos parlamentarios, en sentido estricto, sí pueden formular declaraciones de voluntad que se imputan a la institución, no pudiendo impugnar actos adoptados por otros órganos de la propia Cámara.

No obstante lo anterior, es lo cierto que ha de calificarse de valiente la actitud de los cuerpos reglamentarios que se han atrevido a dar un paso al frente —sea o no el correcto—, en el intento de resolver la secular cuestión de la determinación de la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios. Y no por mero anhelo doctrinal, sino a efectos de delimitar la categoría jurídica general a la que los mismos pertenecen y, de este modo, concretar las herramientas conceptuales con las que habrán de solventarse, tanto a partir de principios generales como de la aplicación del pertinente Derecho supletorio, las cuestiones que se plantean en el tráfico jurídico.

Afirmado lo anterior, me limito, en lo que sigue, a dejar constancia del criterio jurisprudencial.

Es cierto que el Tribunal Constitucional ha huido, conscientemente, de un pronunciamiento expreso sobre la naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios —el antes citado Auto 12/1986, en su FJ 3, se limitó a definirlos como «*emanación de los Partidos políticos*»—, pero no menos cierto es que, al margen del reconocimiento de su capacidad procesal ante el propio Tribunal, ha negado tanto su identificación plena con los Partidos políticos como su carácter de órgano de los mismos.

Al respecto, sirva remitir al FJ 7 de la Sentencia 63/1987, y, de forma inequívoca, al FJ 1 de la Sentencia 36/1990. En los términos de la última de las resoluciones citadas:

«De este modo, sin necesidad de ahondar ahora —pues no es imprescindible para nuestros fines— en la difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los Grupos Parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros. En resumen, el posible perjuicio o repercusión que al partido político recurrente pueda causar el Acuerdo impugnado será siempre derivado del menoscabo directamente causado a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios que aquellos constituyen».

La citada Sentencia, se comparta o no y por cuanto aquí importa, admite una relativa independencia y personalidad jurídica de los Grupos Parlamentarios respecto de los Partidos políticos, conforme anteriormente sostuve.

Sin embargo, no puede ignorarse que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, al abordar la naturaleza de los Grupos Parlamentarios se ha inclinado por un criterio que, cuando menos, ha de calificarse de «diferente».

En este sentido, resulta ineludible la consideración de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 1985, donde se refutó la consideración de que los Grupos tengan personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen. Criterio, a partir de la misma, reiterado por el ulterior y celeberrimo Auto de la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 20 de mayo de 2003, en su FJ 2.

En la citada Sentencia de 1985 afirmó el Tribunal Supremo lo que sigue:

«... de ninguna manera se deduce que los Grupos Parlamentarios estén dotados de personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, integrados por ideologías afines, cuando exista número suficiente de personas o componiendo un Grupo mixto cuando no pueda ser en dicha forma».

Reproducido el criterio el Tribunal Supremo y sin entrar en el análisis del citado pronunciamiento —recaído en el recurso contencioso-administrativo

interpuesto por un Grupo Parlamentario de la Junta General del Principado de Asturias contra acuerdo de su Consejo de Gobierno sobre el reparto del canon de energía eléctrica—, no puede dejar de afirmarse que resulta difícil, a su tenor, comprender la actividad cotidiana de los Grupos Parlamentarios constituidos en cualquiera de nuestras instituciones representativas, que contratan su personal, adquieren bienes y negocian servicios, al margen de recibir cuantiosas subvenciones de las Cámaras a las que pertenecen.

En este orden de ideas, y dejando constancia de que, en mi opinión, parece razonable compartir con Pérez-Serrano Jáuregui que la lógica obligaría a concluir que los Grupos, desde el momento mismo de su constitución, una vez cumplidos los requisitos exigidos por el Reglamento parlamentario, gozan de completa personalidad jurídica, incluso para actuaciones activas o pasivas fuera de la Cámara —si se quiere, del mismo modo que dicha personalidad se «afirma», en sus respectivos ámbitos y con carácter instrumental, de las herencias yacentes, de las comunidades de bienes o de las comunidades de propietarios—, la jurisprudencia del Tribunal Supremo obliga a plantear algunos interrogantes derivados de la vida cotidiana, a título de mero ejemplo, para ilustrar lo inmediatamente afirmado:

- ¿Aunque la legislación laboral no exija personalidad jurídica para convenir una prestación de servicios, con quién contratan los asesores, administrativos, conductores y demás personas que desarrollan su actividad profesional al servicio de un Grupo Parlamentario?; ¿son siempre y necesariamente personal del Partido político o deben estar vinculados obligatoriamente al Parlamento en el que se ha constituido el Grupo?
- ¿Quién abona sus cotizaciones a la Seguridad Social?; ¿a quién deberá exigirse un eventual incumplimiento en condición de empresario?
- ¿A quién deben dirigirse los trabajadores de un Grupo si se produce una inobservancia de las condiciones de su relación laboral?
- ¿Quién despide a un trabajador que presta sus servicios profesionales a un Grupo?
- ¿Qué debe hacer un contratista que ha entregado un bien o prestado un servicio a un Grupo Parlamentario si el mismo decide no abonar lo convenido?
- ¿Quién reclamará si el bien entregado tiene alguna tara o el servicio no se ha prestado correctamente?
- ¿Con qué patrimonio se responde de las obligaciones contraídas en el tráfico jurídico civil y mercantil por un Grupo Parlamentario?
- O, en otro orden de ideas, siendo el Grupo una mera unión de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras, ¿qué puede hacer un Diputado disconforme con el reparto acordado por la dirección de su Grupo Parlamentario respecto de las cuantías recibidas en concepto de subvención?

Concluyo. El análisis que precede lo único que permite concluir es que el bloque formado por la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos

españoles excluye la vinculación jurídica entre el Partido político y el Grupo Parlamentario, huyendo de la configuración estructural de los Grupos como órganos parlamentarios, a cuyo efecto se escinde sistemáticamente el tratamiento normativo de los órganos de trabajo y de gobierno del propio de los sujetos tradicionales del Parlamento, esto es, los Diputados y los Grupos Parlamentarios, sin que el Tribunal Constitucional haya tenido ocasión de pronunciarse decididamente sobre su naturaleza jurídica.