

# PARLAMENTO Y PERSECUCIÓN DEL DELITO

(Comentario sobre los incidentes producidos en el Parlamento vasco por la suspensión de un grupo parlamentario por un auto judicial. Nota de urgencia sobre la disolución del mismo grupo en aplicación de la Ley de partidos políticos) (\*)

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ (\*\*)

*SUMARIO:* 1. INTRODUCCIÓN: 1.1. *Los dos Autos sucesivos del juez de instrucción número 5 de la Audiencia Nacional.* 1.2. *El informe de los servicios jurídicos del Parlamento vasco.* 1.3. *Los acuerdos de la Mesa del Parlamento vasco.* 1.4. *La postura del ministerio fiscal.*—2. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES EN GENERAL.—3. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES EN EL PARLAMENTO.—4. PERSECUCIÓN DEL DELITO COMETIDO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO.—5. PERSECUCIÓN DEL DELITO EXTERNO AL PARLAMENTO.—6. LA IMPREVISIÓN REGLAMENTARIA COMO POSIBLE CAUSA IMPEDITIVA DE LA EJECUCIÓN DEL AUTO.—7. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE PARTIDO POLÍTICO Y GRUPO PARLAMENTARIO.—8. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A TRAVÉS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—9. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE GRUPO PARLAMENTARIO Y DIPUTADO INDIVIDUAL.—10. SOBRE EL FUERO DE LOS PARLAMENTARIOS VASCOS.—11. CONCLUSIONES.—12. NOTA ADICIONAL SOBRE LA DISOLUCIÓN POR AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS BATASUNA.—13. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

## I. INTRODUCCIÓN

El Auto o, mejor, los Autos del juzgado de instrucción de la Audiencia Nacional en torno a la suspensión del grupo parlamentario Batasuna, constituido en el seno del Parlamento vasco, han traído consigo una larga secuela de incidentes políticos, algunos de ellos de especial gravedad.

---

(\*) El presente comentario fue escrito en los meses de noviembre y diciembre de 2002. Aprovechamos el retraso en su publicación para incluir en la primavera de 2003 esta breve nota sobre una nueva decisión que incide en la misma temática, como es el Auto de disolución de Batasuna consecuencia de la aplicación de la Ley de Partidos Políticos.

(\*\*) En memoria de J. J. González Encinar, tras su inesperada desaparición y como reconocimiento a su labor académica y a sus esfuerzos por un Estado democrático sólido y transparente.

Estas decisiones judiciales han hecho aflorar una serie de problemas y circunstancias, antes olvidadas o postergadas, que ahora se presentan con toda la fuerza que les da, amén de su gravedad, la tormenta política desatada. Este comentario que, desde luego, no es el primero como, seguramente, tampoco será el último, pretende suscitar una reflexión sobre algunas de esos aspectos. Pero antes se impone, a título de recordatorio, una sucinta exposición de los hechos que dieron lugar a los Autos judiciales y a las consecuencias de los mismos.

### 1.1. *Los dos Autos sucesivos del juez de instrucción número 5 de la Audiencia Nacional*

En el sumario 32/2002 incoado por el Juzgado Central de Instrucción número 5 de la Audiencia Nacional, por un presunto delito de integración en organización terrorista, su titular, el magistrado Garzón Real, dictó el 26 de agosto de 2002 un minucioso y extenso Auto (1) por el que, entre otras cosas, se disponía la suspensión por un período de tres años, prorrogable a cinco, de la organización política «Herri Batasuna-Euskal Herritarrok-Batasuna».

En concreto, en el fundamento de Derecho séptimo se expresaba lo siguiente respecto a los efectos de la suspensión:

«a) *El ámbito estrictamente parlamentario* (2). Es decir, el que conlleva el ejercicio de las labores propias de los parlamentarios que hayan sido elegidos, en el seno de la coalición, cuyas actividades se suspenden, y que se desarrolla en el seno de la Cámara legislativa, extensivo a Ayuntamientos, Juntas Generales y Diputaciones, los cuales no pueden verse alterados por ésta medida provisional, y, por el hecho de que la titularidad del escaño es personal. No obstante, deberán ser las Cámaras, Ayuntamientos, Diputaciones Forales o Juntas Generales las que, a través de sus normas y Reglamentos, decidan, una vez se remita testimonio de ésta resolución, si la formación *HB-EHBATASUNA*, o con el nombre actual que utilizan *Araba, Bizkaia, Gipuzkoa Sozialista Abertzaleak*, o con cualquier otro que fraudulentamente pretendan utilizar para eludir la resolución judicial, a los cuales ésta se extiende desde el momento de su adopción (art. 6.4 del Código Civil), puede actuar como grupo, al tener suspendidas todas sus actividades como tal, en forma temporal, por resolución judicial».

Y en el punto 3.º de la parte dispositiva el Auto precisaba lo siguiente:

---

(1) Fuente: <http://www.parlamento.euskadi.net/>

(2) La cursiva aparece en el original.

«La medida no afecta a las actividades que, como personas individuales y titulares exclusivos de los correspondientes escaños, puedan ostentar personas integradas en la formación política (HB-EH-Batasuna), con éste u otro nombre, cuyas actividades se suspenden, pero sí a aquellas actividades que puedan desarrollarse como grupo fuera de los estrictos límites de la actividad institucional en el Parlamento, Diputaciones Forales, Juntas Generales y Ayuntamientos del País Vasco y Navarra; así como el uso de locales, de titularidad pública, como tal grupo.

En cuanto a los que desarrollan como grupo, en el seno de las instituciones, se deja al arbitrio de las mismas y según las reglas que rijan el funcionamiento y la efectividad de la medida de suspensión del grupo como tal, en el interior de aquéllas».

Por tanto, de los párrafos transcritos se deducía con claridad que la suspensión no alcanzaba a los representantes populares elegidos bajo esa organización y considerados *uti singuli*. En cambio era más inseguro lo interesado para lo relativo a esa organización en cuanto grupo interno: según el punto 3.º del «dispongo», las actividades externas, no institucionales, caían de lleno en la suspensión; de las internas se dejaba al arbitrio de las instituciones fijar su alcance, pues la declaración de suspensión («cuyas actividades se suspenden...» dice el primer párrafo), que en todo caso afectaría al «uso de locales de titularidad pública», se limitaba a la formación política HB-EH-Batasuna. El fundamento jurídico séptimo a) atribuía a las Cámaras y otras instituciones la facultad de decidir si la formación perseguida podía «actuar como grupo en el seno de las instituciones».

El caso es que el recurso de reforma presentado contra dicho Auto por la representación procesal de «Batasuna» dio lugar a un segundo Auto (3) del mismo juez, de fecha 6 de septiembre de 2002, en el que se incluyeron una serie de aclaraciones del primero sobre el punto que ahora interesa. En concreto, esto es lo que manifestó el magistrado Sr. Garzón en el razonamiento jurídico octavo (4):

*«La medida que sí afecta, en el sentido suspensivo, a las actividades que desarrollan como grupo, a la clausura de locales que como tal grupo tengan y a las subvenciones que perciban como tal grupo, las cuales se hallan suspendidas en el apartado 5.a) (5).*

(3) Fuente: <http://www.parlamento.euskadi.net/>

(4) La cursiva también en el original.

(5) Por error se cita el apartado 5.a), cuando en realidad debe tratarse del fundamento de derecho séptimo.a), antes recogido.

El respeto a la división de poderes, implica que el Juez de Instrucción no pueda compeler coactivamente a las Instituciones del Poder Legislativo o de representación popular, que tienen sus normas y reglamentos, para el cumplimiento y ejecutividad de la medida. Por ello, se expresa (punto 3) (6) que la efectividad de la medida de suspensión, *no su no aplicación*, queda al arbitrio de las mismas. Es decir, por una parte la resolución judicial es obligatoria, pero al no poder compeler, según lo dicho, *serán aquellas instituciones legislativas y de representación popular las que deban determinar la forma de ejecución pero no sería justificable el incumplimiento de las mismas al amparo de lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución y los arts. 18, 245 de la LOPJ y arts. 216, 217, 789 y concordantes de la LECrim*. Entendiendo que... con este auto se agota la vía de recursos en esta instancia y por ende la resolución es firme».

La verdad es que, aunque en buena parte esta resolución responde a lo propio de un Auto aclaratorio, también en alguna medida lo excede, convirtiéndose en una rectificación de lo proclamado el 26 de agosto. Así las subvenciones al grupo inculcado, punto crucial en la materia, pasan a quedar suspendidas, mientras que el silencio anterior parecía dar a entender que quedaban bajo el arbitrio de las instituciones afectadas. Y, sobre todo, las actividades del grupo interiores a las instituciones, que en realidad son las únicas relevantes como tal grupo (7), pasan de estar sujetas al arbitrio de la institución correspondiente y a sus normas propias —lo que teóricamente no excluiría su mantenimiento— a una clara situación suspensiva, si bien reconociéndose a la institución legislativa la determinación de la forma de ejecución de esta suspensión.

En todo caso, la tesis subyacente en este segundo Auto es que las actividades del grupo «Batasuna» quedan suspendidas a todos los efectos, pero admitiendo la autonomía de las instituciones destinatarias para fijar el cómo de la ejecución de este mandato. Lo que parece querer decir es que, habida cuenta del principio de separación de poderes, el Auto judicial representaría para estas instituciones lo mismo que una directiva comunitaria respecto al Derecho interno: obligaría respecto a un resultado claramente definido, en el caso la suspensión de «Batasuna», pero respetaría la libre elección de los medios conducentes a ese objetivo.

---

(6) Se refiere aquí, obviamente, al punto 3 del «dispongo» del auto anterior.

(7) Pues en otro caso se trataría de actividades del partido político.

## 1.2. *El informe de los servicios jurídicos del Parlamento vasco*

Como quiera que sea, y vista la discordancia (real o aparente) entre los dos Autos del magistrado Sr. Garzón, la Mesa del Parlamento vasco, en cuanto destinataria de los mismos, acordó en su reunión del día 10 de septiembre recabar un informe de los servicios jurídicos sobre «las repercusiones de los Autos del Juzgado Central de instrucción número 5 sobre la organización y funcionamiento de la Cámara, así como las vías y procedimientos que, en su caso, deban utilizarse para hacer operativas dichas repercusiones», todo ello según consta en la página 1 de dicho informe (8). Los servicios jurídicos del Parlamento vasco emitieron el informe de referencia el 16 siguiente.

Comienza el informe destacando que lo que supone el segundo auto es deferir al Parlamento vasco no «si se suspende o no el Grupo Parlamentario sino el cómo se suspende». Luego se manifiesta que el mismo no es una mera aclaración del primer auto, sino un cambio o evolución. En este sentido se destaca la frase antes recogida del fundamento de derecho séptimo *a)* del Auto de 26 de agosto, por la que se declara que deben ser las Cámaras las que, a través de sus normas y reglamentos, decidan si la formación política perseguida puede actuar como grupo.

Acto seguido, el informe se centra en lo que parece su preocupación básica, a saber: demostrar que la segunda resolución judicial se entromete en el ámbito de autoorganización del Parlamento. A estos efectos se aduce que el Auto ignora la distinción jurídica, ampliamente reconocida, entre partido político y grupo parlamentario, pues vendría a atribuir al segundo la condición de simple epifenómeno del primero. Como, en realidad, el grupo no sería más que un medio organizativo dispuesto por la Cámara para el ejercicio de las funciones parlamentarias, el resultado sería que el Auto de 6 de septiembre «supone una intrusión del órgano del poder judicial en la esfera de funcionamiento interno de la Cámara y menoscaba su autonomía interna».

Posteriormente, el informe llama la atención sobre la incoherencia de suspender al grupo parlamentario y no a los miembros que lo integran, siendo así que buena parte de las facultades de estos últimos sólo se pueden ejercer en el seno de los grupos y que los grupos sólo actúan a través de sus parlamentarios. Además, dado lo dispuesto sobre el fuero de los parlamentarios en los artículos 26 del Estatuto de Autonomía y 14 del Reglamento del Parlamento vasco, la decisión del magistrado Sr. Garzón estaría incurriendo en una invasión de las competencias de otros órganos.

---

(8) *Fuente:* <http://www.parlamento.cuskadi.net/>

Finalmente, el informe de los servicios jurídicos, vista la obligatoriedad de las resoluciones judiciales impuesta por el artículo 118 de la Constitución, concluye proponiendo la aplicación de lo interesado por el magistrado en su segundo auto, pero con la prudencia que merece toda medida restrictiva de derechos y carácter provisional, lo que en concreto debía significar la integración de los miembros del grupo al que se refería el auto dentro del Grupo Mixto de la Cámara.

### 1.3. *Los acuerdos de la Mesa del Parlamento vasco*

Según nota de prensa del Parlamento vasco, la Mesa de esta institución adoptó el siguiente acuerdo con fecha 17 de septiembre de 2002 (9):

«La Mesa del parlamento vasco considera «Nulas de pleno derecho» conforme al artículo 238.1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial las resoluciones contenidas en los autos del Juez Baltasar Garzón que se refieren al grupo parlamentario de ABGSA. El órgano de gobierno de la Cámara, considerando el contenido del informe jurídico emitido por los servicios de la Cámara manifiesta que no existe base alguna ni legal ni reglamentaria para declarar la suspensión de ninguno de los grupos de la Cámara por lo que no disolverá el de Araba, Bizkaia eta Guipúzcoa Abertzale Sozialistak. La Mesa ha remitido igualmente copia de su acuerdo y del informe de los servicios jurídicos al firmante de estos autos».

Como quiera que algunos grupos parlamentarios promovieron la reconsideración de dicho acuerdo, la Mesa adoptó un nuevo acuerdo el día 3 de octubre (10). Dada su extensión, puede resumirse en la forma siguiente: el segundo Auto del Juzgado Central de Instrucción invadiría la autonomía organizativa y de funcionamiento del Parlamento y adolecería de la falta de jurisdicción que, según el artículo 238.1 LOPJ, implicaría la nulidad de pleno derecho. A pesar de lo expuesto en el informe de los servicios jurídicos, se descarta adoptar la suspensión del grupo, pues estando obligada la Mesa a cumplir y hacer cumplir el Reglamento, resultaría que la medida interesada de suspensión del grupo parlamentario no estaba contemplada en dicho Reglamento. En el mismo sentido, debería considerarse que el artículo 118 de la Constitución «no conlleva una habilitación omnímoda y absoluta para actuar y desde luego no suspende

---

(9) Fuente: <http://www.parlamento.euskadi.net/>

(10) Fuente: <http://www.parlamento.euskadi.net/>

la obligación que tiene esta Mesa de actuar conforme al Reglamento de la Cámara». Tampoco procedería dictar una norma supletoria para cubrir la laguna detectada en el Reglamento, pues una decisión de este tipo «es una decisión de oportunidad, sustentada por una mayoría política». Y «el artículo 118 CE en ningún caso permite sustentar la obligación de que por parte de la presidencia de la Cámara se tenga que proponer una norma supletoria del reglamento, y que la Mesa al igual que la Junta de Portavoces deban aprobarla... En el presente caso, ni el Presidente del Parlamento vasco, ni la mayoría de la Mesa consideran oportuno o conveniente emprender la vía para aprobar una norma supletoria del Reglamento que tampoco contaría con la mayoría política en la Junta de Portavoces y además vendría a dar carta de naturaleza a la intromisión de los órganos del poder judicial que se está denunciando». Y, en consonancia con lo anterior, se concluye desestimando los escritos de reconsideración.

#### 1.4. *La postura del ministerio fiscal*

Posteriormente, y según noticias aparecidas en la prensa (11), el Fiscal General del Estado se habría opuesto a iniciar acciones penales contra los integrantes de la Mesa del Parlamento vasco que rechazaron la suspensión del grupo Batasuna ordenada por el juez. Al parecer, un fiscal de la Audiencia Nacional le habría informado previamente de que la Mesa podría haber incurrido en un delito de desobediencia de las resoluciones judiciales. El Fiscal General no asumió este parecer y, en cambio, solicitó un nuevo informe de la Secretaría Técnica de la Fiscalía del Estado, que sirvió de base a su postura inhibicionista. En este segundo informe se consideraba que un juez no puede compeler a las instituciones legislativas sobre la forma de ejecutar sus órdenes y que los grupos parlamentarios son entidades jurídicamente diferentes de los partidos políticos.

## 2. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES EN GENERAL

Ahora es el momento de analizar el fundamento tanto de los Autos judiciales como de la negativa de la Mesa del Parlamento vasco a darles cumplimiento en todos sus términos. Empezamos por la obligatoriedad de las resoluciones judiciales.

---

(11) Fuente: *El País* de 30 noviembre de 2002, pág. 25.

Como ya se vio, el artículo 118 de la Constitución fue ponderado por los acuerdos de la Mesa del Parlamento vasco y por el informe de sus servicios jurídicos. Recordemos su texto:

*Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.*

A pesar de lo terminante de este texto, el primero de los acuerdos de la Mesa declaró nulos de pleno derecho los Autos del Juzgado de Instrucción número 5, al amparo del artículo 238.1 de la LOPJ («*Los actos judiciales serán nulos de pleno derecho en los casos siguientes: 1.º Cuando se produzcan con manifiesta falta de jurisdicción o de competencia objetiva o funcional*»). El segundo acuerdo, en una evidente corrección del anterior, evitó esta declaración pero, tras insistir en que el Auto adolecía de los vicios de nulidad de pleno derecho previstos en dicho artículo, concluyó expresando que no existían vías procesales para hacer valer los reparos jurídicos y remitiendo copia del mismo a dicho Juzgado «para su conocimiento y efectos oportunos». Naturalmente, esto suponía evitar el cumplimiento de lo interesado en la resolución judicial.

El sentido del artículo 118 de la Constitución es tan claro que apenas merece comentarse. Baste decir que una de sus consecuencias fue el artículo 18 de la LOPJ que previene que «*las resoluciones judiciales sólo podrán dejarse sin efecto en virtud de los recursos previstos en las leyes*» y, para el caso de imposibilidad, se contempla como último remedio la llamada expropiación de sentencias, con indemnización para el afectado. Pero un incumplimiento sin más es algo que en modo alguno cuenta con respaldo legal. Más recientemente, la regulación contenida en los artículos 105 y 106 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (12), ha ampliado estas determinaciones en el ámbito de la Administración. Ciertamente, estos dos artículos no son aplicables directamente en el caso examinado, acaso sí por analogía. Pero, sobre todo, marcan la tendencia de cómo ha sido asumido el precepto constitucional en la legislación de desarrollo. Esto es, en un sentido de eludir todo lo que pueda significar el incumplimiento de una resolución judicial.

Por otro lado, es dudoso lo afirmado en el acuerdo citado y en el propio informe de los servicios jurídicos, en el sentido de que no existía posibilidad de

---

(12) Véase sobre este punto J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑÉ: 1998, págs. 332 y sigs.



recurso contra una decisión tachada de marcadamente ilegal e injusta (13). Pues, aunque es cierto que el Parlamento vasco no era parte en sentido estricto, sí que resultaba afectado en su funcionamiento interno por la orden judicial. Por eso, acaso sí cabía admitir su legitimación para cuestionar la orden en lo que afectaba a su vertiente interna. A tal efecto podía haberse interpuesto el recurso de queja, citado en el propio Auto, o el llamado «recurso de queja simple» de los artículos 213, 218 y 235.2 LECrim. Desde luego, estas acciones no eximían al Parlamento vasco del acatamiento debido a la orden del juez instructor, pero sí ofrecían la posibilidad de que el mismo reconsiderase su decisión.

En todo caso, la infracción del artículo 118 y concordante 18 de la LOPJ no sólo era importante por implicar una vulneración de la ley fundamental, sino ante todo por quebrar un postulado esencial del Estado de Derecho. Pues de poco serviría un poder judicial independiente si sus decisiones, por mor de supuestas insuficiencias, quedasen al arbitrio de los poderes legislativo o ejecutivo. En ese caso no habría freno a lo que éstos pudiesen resolver o realizar y entonces el equilibrio entre poderes que garantiza la libertad de los individuos daría paso al absolutismo de uno de ellos. Recuérdese además que, como escribió A. Hamilton, el poder judicial es siempre el más débil de los existentes y el que, por lo mismo y a pesar de sus errores, menos peligro encierra para las libertades de la comunidad (14). Por lo demás, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es constante y clara en este punto: véase, entre otras, las sentencias 67/1984, 15/1986, 167/1987 y 166/1998.

Procede ahora examinar otros argumentos utilizados en el acuerdo de la Mesa del Parlamento vasco por si los mismos pudiesen suponer una justificación a algo en principio tan llamativo.

### 3. LA OBLIGATORIEDAD DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES EN EL PARLAMENTO

Son muchas e importantes las cuestiones que suscita el caso que hemos resumido. Una de ellas es la de la relevancia de las resoluciones judiciales en el ámbito parlamentario. Esto es, se plantea si el Parlamento puede sentirse obligado por una resolución judicial que afecte a su ámbito interno. Tanto el in-

---

(13) En el presente párrafo resumo la opinión al efecto proporcionada por Juan Carlos Cañas García, Profesor Titular de Derecho Procesal de la Universidad de Alcalá, a quien agradezco una vez más su generosa colaboración.

(14) Véase 1982, núm. 78.

forme de los servicios jurídicos de la Cámara vasca como el acuerdo de su Mesa acusan al Auto judicial de 6 de septiembre de intrusión, de acto invasor de la autonomía organizativa del Parlamento vasco.

Que el Auto en cuestión incide en ese ámbito parece fuera de duda. Pues la formación y actuación de un grupo parlamentario se confina estrictamente a la vida interna del Parlamento, sin apenas proyección exterior, como después se comentará. Lo que se torna dudoso es que, a pesar de esa incidencia, la decisión judicial resulte inaplicable.

¿Es la autonomía organizativa parlamentaria una razón que privaría de obligatoriedad a la resolución judicial? Este es el núcleo de la argumentación de la Mesa que justificaría, a su juicio, la inaplicabilidad interna del Auto judicial. A estos efectos se invoca el artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Recordemos el contenido del apartado 3 de dicho artículo:

*«Los miembros del Parlamento Vasco serán inviolables por los votos y opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo. Durante su mandato, por los actos delictivos cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, no podrán ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, correspondiendo decidir, en todo caso, sobre su inculpación, prisión, procesamiento y juicio al Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Fuera del ámbito territorial del País Vasco, la irresponsabilidad penal será exigible en los mismos términos ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo»*

Independientemente de otras consideraciones que serán examinadas más adelante, el citado precepto, aunque pueda tener una relación indirecta con el tema que nos ocupa, parece muy endeble para denegar el cumplimiento de una resolución judicial. Pues se refiere a la inviolabilidad y al fuero especial de los miembros del Parlamento autonómico, siendo así que aquí no se trata de procesar a un miembro de esa institución por sus votos u opiniones, ni de someterlo a juicio alguno, sino de dejar en suspenso la actividad de una formación interna de la Cámara. El citado precepto entraría en juego desde el momento que el juez de instrucción deseara inculpar o procesar a un parlamentario vasco, pero no antes. Máxime si se tiene en cuenta la constante jurisprudencia del Tribunal Constitucional en el sentido de que todas las prerrogativas parlamentarias —y el fuero especial lo es— son de interpretación restrictiva. Puede verse en este sentido sus sentencias 51/1985, 90/1985, 186/89 y 206/1992.

Curiosamente no se invoca el artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía, que es el que recoge el principio de autonomía interna parlamentaria y el que por tanto podría dar más soporte a la argumentación de la Mesa y de los servicios jurídicos. Su texto es el siguiente:

«El Parlamento elegirá de entre sus miembros un Presidente, una Mesa y una Diputación Permanente; funcionará en Pleno y Comisiones. El Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros. El Parlamento aprobará su presupuesto y el Estatuto de su personal».

¿Ampara esta norma que el Parlamento pueda disponer de una decisión judicial que afecta a sus *interna corporis*?

Para contestar a este interrogante puede ser de utilidad el conocimiento de lo que los autores han escrito sobre el artículo 72.1 de la Constitución, precepto de contenido equivalente al mencionado del Estatuto de Autonomía vasco y sobre el que, en cuanto norma superior, tuvo una influencia considerable.

Pues bien, no hay nada en estos comentarios que directa o indirectamente avalen una posible negativa al cumplimiento de una decisión judicial so pretexto de que la misma invade la autonomía parlamentaria. Así P. García-Escudero considera que el fundamento de aquel precepto no es «evitar injerencias de un poder ejecutivo hostil que pretende recortar el ámbito de libertad de la Cámara, sino protegerse de la dinámica que unifica el binomio Gobierno-Parlamento a través de un mismo partido que forma el primero y domina el segundo» (15). Por tanto, lo refiere a un ámbito de problemas enteramente distinto de lo que puede suponer las relaciones de una Cámara parlamentaria con un órgano jurisdiccional. Por su parte, F. Sáinz Moreno (16) ha abogado por una autonomía parlamentaria limitada y ceñida a aspectos cualitativamente distintos de la observancia de las decisiones de los jueces.

Puestos a buscar otra apoyatura constitucional o legal, podría encontrarse en la declaración de *inviolables* que hace el artículo 66.3 de la Constitución para las Cortes Generales y que el 25.2 del Estatuto vasco aplica a su vez al Parlamento autonómico. Lo que nos lleva a preguntarnos sobre el recto sentido de esta inviolabilidad y si, en concreto, sirve para exonerar a las cámaras del cumplimiento de una resolución judicial.

En el caso del Reino Unido debe tenerse en cuenta que el *parliamentary privilege* deriva del Bill of Rights de 1689, según el cual los tribunales no puede acusar o cuestionar por los procedimientos parlamentarios. Y los comentaristas ponen este privilegio en relación con la *freedom from arrest* y la *freedom of speech* de los parlamentarios, así como el poder de las dos Cáma-

(15) Véase 1998, pág. 393.

(16) Véase 2002, págs. 9-14. En concreto señala este autor que «en el Estado no hay poderes aislados, independientes o radicalmente autónomos» y que «las Asambleas consideradas en su conjunto... son sujetos de derechos que pueden exigir y de obligaciones que deben cumplir».

ras para sancionar los desacatos inferidos y para regular su propia formación (17).

La misma o parecida conclusión puede alcanzarse en el caso español. La Sentencia 2721/1993 de la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Supremo, dictada en un caso de inviolabilidad del Parlamento de Galicia, proclamó que esa inviolabilidad «encierra una protección generalizada del Parlamento para evitar interferencias e intromisiones en sus propias y altas funciones y en los locales donde las desarrollan». Por su parte, los autores mantienen una interpretación semejante. Así, A. Manzella ha referido la nota de inviolabilidad a cuatro manifestaciones: *a*) la autonomía frente a otras autoridades, en el sentido de salvaguardarse la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios (art. 71 CE) y la inmunidad de la sede (art. 72.3 CE); *b*) la autonomía organizativa que se traduce en el reglamento autónomo (art. 72.1 CE); *c*) la autonomía informativa plasmada en preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación (arts. 76 y 111 CE) y, finalmente, *d*) la garantía de la continuidad del Parlamento materializada en la existencia de una diputación permanente (art. 78 CE) (18). Como puede verse, poca relación guardan estos aspectos con el caso que nos ocupa. De todos ellos el más cercano es el de la inmunidad de sede (19). Pero, aun así, el mismo es insuficiente, pues tal inmunidad consiste en el reconocimiento de que los poderes de policía dentro de la sede son exclusivos de su presidente. Y los poderes de policía son los conducentes al mantenimiento del orden dentro del recinto parlamentario, especialmente durante las sesiones (20). El Auto del magistrado Sr. Garzón, cualesquiera que sean sus defectos, no implica que se irroque estos poderes. No hay en él medida disciplinaria o correctiva destinada a mantener el orden interno o la observancia del Reglamento. Persigue, eso sí, unas consecuencias internas derivadas de actividades presuntamente delictivas perpetradas fuera del recinto parlamentario. Y lo hace impetrando la colaboración de los órganos de gobierno de la Cámara. Por tanto, su contenido y finalidad son muy diferentes de lo que sería un acto de policía doméstica.

Más claramente, E. Linde Paniagua, tras destacar que el artículo 66.3 de la Constitución carece de antecedentes en el Derecho español, señala que lo que supondría infringir esa nota, esto es, violar al Parlamento, sería conductas tales como disolverlas, impedir que se reúnan o arrancarles alguna resolución o sus-

(17) Véase E. MAY, 1997, págs. 65 y sigs.

(18) Véase 1980, págs. 469-477.

(19) Sobre este aspecto puede verse F. SÁINZ MORENO: 2002, págs. 45-76.

(20) A este aspecto se refería J. Bentham cuando defendía (1834, pág. 81) la autoridad inapelable del *speaker* o presidente de la Cámara de los Comunes para dirigir los debates. Sobre el tema de la sede puede verse F. SÁINZ MORENO: 2002, especialmente, págs. 64-74.

traerles alguna de sus atribuciones (21). Sin perjuicio de lo que después se comenta respecto a alguna aseveración del acuerdo de la Mesa del Parlamento vasco, lo cierto es que en el caso no se produce ninguna de estas conductas, que por lo demás serían delictivas. En concreto, no se le arranca ninguna atribución o competencia, pues el Parlamento tiene como tales la legislación, la aprobación de los presupuestos y el control de la acción del Gobierno (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía), cosa que claramente no comporta el auto judicial comentado.

Postura básicamente coincidente con la anterior sostiene E. Recoder, para quien la inviolabilidad de las Cámaras consiste en hacer de las ofensas al Parlamento un delito especial y en la exoneración a cualquier poder exterior dentro de su recinto (22). Pero esto último se plasma en aspectos tales como la abstención de otras autoridades en el dominio o tributación del palacio legislativo, aspectos muy distintos de los derivados del cumplimiento de una resolución de un juez en un ámbito que se presume de su competencia.

#### 4. PERSECUCIÓN DEL DELITO COMETIDO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO

La manifestación más clara de la colisión entre la autonomía e inviolabilidad de una Asamblea parlamentaria, por un lado, y el cumplimiento de las resoluciones judiciales, por otro, se encuentra en las que tienen relevancia penal. Lo cual puede ocurrir cuando se comete un delito dentro del recinto parlamentario o, como en el caso que nos ocupa, cuando se trata de un delito externo pero con repercusiones internas. La cuestión es ésta: ¿rige la ley común para la persecución de estas conductas o, por el contrario, el privilegio parlamentario supone alguna excepción o limitación? Dicho con otras palabras: en estos casos ¿puede el juez de instrucción competente adoptar las diligencias sumariales ordinarias que prevén las leyes?

Sin duda si el delito en cuestión es de los cometidos por un parlamentario en el ejercicio de sus funciones oficiales estará cubierto contra toda inculpación o procesamiento, al amparo del privilegio de la inviolabilidad, que protege cuanto dice o hace un miembro del Parlamento en cuanto tal. Ningún juez puede pretender la ejecución de medidas internas a la Cámara por ese hecho.

Pero, prosiguiendo con nuestra indagación, procede que nos preguntemos si un juez puede adoptar medidas procesales con relación a una acción criminal

(21) Véase 1998, págs. 115 y sigs.

(22) Véase 2001, pág. 1117.

cometida *dentro* del Parlamento pero que no guarde relación con sus funciones oficiales (como serían las lesiones producidas a un tercero en el bar o en un pasillo de la Cámara, un acoso sexual o una estafa perpetrada en un despacho, acciones todas ellas concebibles tanto a cargo de un miembro de las Cámaras como de una persona sin esta condición). ¿Ampara nuestro derecho este tipo de medidas o, por el contrario, resulta improcedente a la vista de las prerrogativas de autonomía e inviolabilidad antes citadas?

La falta de precedentes que nos sean conocidos dificulta una respuesta incondicional. Sin embargo, hay elementos para entender que todos esos actos son perfectamente perseguibles conforme a la ley común.

Para empezar, y teniendo en cuenta el carácter restrictivo de los privilegios parlamentarios, ha de convenirse que en estos supuestos no están en juego la integridad de las Cámaras ni el ejercicio de las funciones parlamentarias, que es lo único que puede provocar la aplicación de la inviolabilidad y la autonomía organizativa.

Por otro lado, el Derecho histórico nos brinda suficientes indicios para dar una respuesta afirmativa a la perseguibilidad de estas conductas. Así, el artículo 171 del Reglamento de las Cortes, de 4 de septiembre de 1813, al igual que el 197 del Reglamento de las Cortes, de 29 de junio de 1821, disponían lo siguiente:

*«Si dentro del edificio de las Cortes se cometiere algún exceso o delito, pertenecerá a esta Comisión (de Gobierno Interior), así detener a la persona o personas que aparecieren culpadas, poniéndolas dentro del edificio, bajo la competente custodia, como el practicar las diligencias necesarias para la averiguación del hecho, en cuyo estado, si resultaren motivos suficientes para proceder, se entregarán dentro de las veinticuatro horas al Juez competente, ejecutado que sea, dará cuenta a las Cortes».*

Como puede verse, se admite que un órgano parlamentario adopte las medidas de policía más perentorias en caso de delito interno, pero luego se reconoce la posibilidad de poner al culpable a disposición judicial, lo que debía significar tanto la relevancia penal externa de estas conductas como su enjuiciamiento por el tribunal competente.

Callan los Reglamentos posteriores sobre este punto, por lo que es difícil extraer una conclusión terminante. Sin embargo, no cabe descartar que lo anterior formase un precedente que en caso necesario se hubiese hecho valer.

También el Reglamento de las Cortes republicanas, de 29 de noviembre de 1934, proporciona un argumento en el mismo sentido. Su artículo 93 apartado 4 sometía a la sanción disciplinaria de la propia Cámara al «*Diputado que*

*exhiba o haga uso de un arma blanca o de fuego durante el curso de una sesión parlamentaria*», y el apartado 5 hacía lo propio con «*el Diputado que agrediere de obra o intentare manifiestamente agredir a otro Diputado o a alguno de los Ministros, durante el curso de una sesión*». Por tanto, se trataba de acciones presuntamente delictivas, que quedaban exclusivamente sometidas a la jurisdicción disciplinaria de la Cámara en la medida que se cometiesen en el curso de una sesión. Lo cual era coherente con la inviolabilidad constitucional de los legisladores. Pero, a sensu contrario, ante el silencio del Reglamento, hay que suponer que si conductas semejantes se protagonizaban *fuera* de estas sesiones, entonces no había lugar para la observancia de ese privilegio. Y era la ley común la que se debía aplicar plenamente.

Si miramos al Derecho vigente, percibimos que el Código penal (Ley orgánica 10/1995) tipifica como delitos una serie de conductas realizadas en sede parlamentaria por personas que no ostentan la condición de miembros de las Cámaras. Tal es el caso de los supuestos recogidos en los artículos 493 y siguientes, especialmente los que se refieren a la invasión de las sedes de los órganos legislativos y perturbación de sus sesiones. Pues bien, esta previsión implica tácitamente que estas conductas son plenamente enjuiciables y que, por tanto, la autoridad judicial competente podrá adoptar las medidas procesales adecuadas.

En el mismo sentido, debe tenerse en cuenta el artículo 548 Ley de Enjuiciamiento Criminal, precepto de larga vigencia e indudable observancia actual:

*«El juez necesitará para la entrada y registro en el Palacio de cualquiera de los Cuerpos Colegisladores la autorización del Presidente respectivo».*

Este artículo combina sabiamente el respeto debido a las potestades autónomas de policía, que tradicionalmente han tenido las Cámaras y que hoy mantiene el artículo 72.3 de la Constitución («*Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes*»), con la relevancia penal y procesal de conductas no relacionadas con el ejercicio de las funciones parlamentarias pero que pueden producirse intramuros del Parlamento. Implícitamente el artículo 548 está reconociendo que un juez puede entrar y registrar la sede del Parlamento, bien que sometido a una condición modal: la previa autorización de su presidente. Y si nos preguntamos en qué debe apoyarse el presidente parlamentario para conceder o rechazar la autorización interesada, no parece aventurado afirmar que consiste en la existencia de indicios razonables de delito en la conducta perseguida. Esto es, como en el caso de los suplicato-

rios (23), debe implicar convencimiento de que la decisión del juez, cualquiera que sean sus pormenores, responde a un hecho objetivo y está encaminada a administrar justicia. Lo único que podría justificar un rechazo sería la consideración de su carácter malévolo, obediente a un interés espurio de turbar el funcionamiento del Parlamento. Pero esto último es algo que en modo alguno puede presumirse, como corresponde a todas las decisiones de la autoridad judicial dentro de un Estado de Derecho y al carácter restrictivo del privilegio parlamentario, por lo que la carga de la prueba estaría de parte del presidente parlamentario. Lo excepcional de un hecho semejante lleva a la afirmación de que en la mayoría de los casos tal autorización deberá concederse, hasta el punto de que esa cláusula no debe pasar de ser un acto obligado de cortesía con la Cámara y con el que la representa.

El sistema de la Ley de Enjuiciamiento Criminal también ha estado vigente en Francia. Así, N. Pérez Serrano cita la situación de las Cámaras francesas donde «en su interior no puede penetrar autoridad gubernativa ni judicial sin permiso de la Mesa (24).

Para conocer el tratamiento de esta cuestión en el Parlamento británico no hay probablemente guía mejor que la famosa obra de Erskine May *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*. Lo hemos hecho en su edición más reciente que no es accesible. Pues bien, de la misma resulta lo siguiente. Por un lado, se afirma (25) que si bien es claro que la inviolabilidad se extiende a los discursos dentro de los procedimientos parlamentarios «existe más duda si actos criminales cometidos en el Parlamento permanecen dentro de la exclusiva competencia de la Cámara en la que son cometidos». Y se citan varios testimonios de parlamentarios, posteriores al caso Eliot's de hace 350 años, que admitirían la jurisdicción de los tribunales comunes. En todo caso, como no hay más precedentes, los autores de esta «biblia» parlamentaria dicen que si se presentase un nuevo caso posiblemente la Cámara afectada podría reclamar el derecho a decidir sobre su competencia. Pero que, al tomar esta decisión, sin duda se dejaría guiar por la naturaleza del delito y las penas que podrían derivarse del mismo.

Finalmente, respecto a Italia contamos con el bien elocuente testimonio de F. Morhoff (26). Según este autor, si un diputado comete un delito perseguible de oficio en el seno de la Cámara la acción penal deberá ser promovida por el ministerio público y tramitada por el juez competente, debiendo ser el presi-

---

(23) Véase lo que hemos escrito al respecto en 1993, págs. 249-253.

(24) Véase 1976, págs. 774.

(25) Véase ERSKINE MAY: 1997, pág. 99.

(26) Véase 1948, pág. 136



dente de la Cámara quien lo denuncie al primero. Y añade que «si el presidente no considerase hacerlo, esto no privaría al ministerio público del derecho de reclamar al juez instructor el desarrollo de la acción penal. El diputado, protegido por las garantías parlamentarias, no deja de estar sujeto a las leyes del Estado, incluso cuando ejercita sus funciones de legislador».

Por tanto, podemos llegar a la conclusión de que no es lícito sustraer a la justicia ordinaria el conocimiento de delitos perpetrados en el ámbito parlamentario, salvo que la acción correspondiente hubiese sido cometida durante el ejercicio de las funciones oficiales parlamentarias. Podrán en ese caso adoptarse las medidas que prevén las leyes procesales, siempre respetando la autoridad del presidente u órgano de gobierno de la asamblea.

## 5. PERSECUCIÓN DEL DELITO EXTERNO AL PARLAMENTO

La misma cuestión puede plantearse respecto a actos penales cometidos fuera de la sede del Parlamento, pero con posibles repercusiones internas, supuesto que es precisamente el que se ventila en el caso comentado.

Si, por ejemplo, el autor de una acción punible o los efectos de un delito se encontrasen, por una razón u otra, en los edificios de las Cámaras, ¿podría el juez instructor adoptar las medidas procesales previstas en la LECrim.?

Creemos que, en consonancia con lo que hemos venido defendiendo, la respuesta debe ser afirmativa. Y a esta conclusión se llega por diversas consideraciones extraídas de nuestro Derecho.

Así, cuando un diputado o senador comete un acto *externo* presuntamente delictivo y la Cámara a la que pertenece autoriza su procesamiento, las consecuencias internas son claramente perceptibles. En ese caso el tribunal competente puede juzgar al parlamentario y, eventualmente, someterle a prisión preventiva, lo que lógicamente ha de impedirle atender sus funciones oficiales. No por casualidad el Reglamento del Congreso (art. 21.2.º) prevé para tal ocasión la suspensión automática del diputado (27). Y si, finalmente, el diputado es condenado, se produce el mismo efecto (28). De este modo, son evidentes las

(27) Sobre el tema puede verse F. CAAMAÑO: 1991, págs. 260 y sigs.

(28) En concreto, el artículo 21.2 dispone: «el diputado quedará suspendido en sus derechos, prerrogativas y deberes parlamentarios cuando una sentencia firme condenatoria lo comporte o cuando su cumplimiento implique la imposibilidad de ejercer la función parlamentaria». En el caso del Senado [art. 18.b) de su Reglamento] las consecuencias son todavía más rigurosas, pues la condena judicial a pena de inhabilitación absoluta o especial conlleva la pérdida de la condición de Senador.

repercusiones internas para el Parlamento (además de las que afectan directamente al parlamentario) de una decisión judicial, pues se ve privado de la participación de uno de sus miembros.

Si esto es así en el caso del Parlamento nacional, las consecuencias son todavía más nítidas en el caso de las Asambleas legislativas autonómicas, como la vasca en que se ha suscitado el conflicto. Pues aquí los parlamentarios no disponen del privilegio de la inmunidad, por lo que el tribunal competente puede procesarles directamente y disponer las consiguiente medidas sumariales como su ingreso en prisión preventiva. En concreto, el Reglamento del Parlamento vasco contempla una posible suspensión para el caso del procesamiento y la suspensión o pérdida de la condición para el caso de condena por sentencia firme (29). Por tanto, son manifiestas las consecuencias directas e indirectas que se pueden derivar para un Parlamento autonómico de una decisión judicial en materia penal.

Con mayor contundencia se llega a esta conclusión de tratarse de un delito no imputable a un parlamentario, sino a un funcionario o empleado de la institución. Entendemos que, siguiendo el cauce dispuesto en el art. 548 de la LECrim., un juez puede intervenir los efectos del delito que se encuentren en sede parlamentaria o embargar las retribuciones de estas personas para cubrir su responsabilidad civil.

Otra cosa sería si el procesamiento, las medidas sumariales o las dispuestas en la sentencia chocasen con los procedimientos oficiales de las Cámaras, punto éste en el que habría que observar la inviolabilidad proclamada en el artículo 66.3 de la Constitución. Esto es, el límite a las órdenes judiciales sería todo lo que pueda suponer constricción en la libre formación de la voluntad del Parlamento. Pero todo lo demás, todo lo que no incida en este campo, entendemos que es enteramente lícito y no supone forzar las previsiones y mecanismos constitucionales.

---

(29) En concreto el artículo 17 dispone lo siguiente: «El Parlamentario podrá ser suspendido de sus derechos y deberes en los siguientes casos: 1. Cuando, firme el auto sobre su procesamiento, el Pleno de la Cámara así lo acuerde, por mayoría absoluta, atendida la naturaleza de los hechos imputados. 2. Cuando, siendo firme la sentencia condenatoria por delito dictada contra un Parlamentario, el Pleno de la Cámara, por mayoría absoluta y atendiendo a la gravedad de los hechos y a la naturaleza de las penas, no estimase procedente su separación. El plazo de suspensión no será superior al período de cumplimiento efectivo de la pena de privación de libertad». Por su parte el artículo 18 establece: «El Parlamentario perderá tal condición, por las siguientes causas: ... 5. Por resolución del Pleno de la Cámara, atendida la gravedad de los hechos y la naturaleza de la pena impuesta, cuando el Parlamentario hubiere sido condenado por delito y una vez firme la Sentencia. El Acuerdo del Pleno tendrá que ir precedido de dictamen motivado de la Comisión VI (Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno) y deberá ser adoptado por mayoría absoluta de los miembros de la Cámara».

Si volvemos ahora al citado May, encontramos también una postura favorable a esta conclusión, si bien expresada con un tono de prudencia. Así, cuando se examinan (30) las relaciones entre los tribunales y el privilegio parlamentario, se da noticia de las opuestas visiones de Parlamento y tribunales sobre competencias respectivas que pueden afectar al privilegio parlamentario, pero reconociéndose que en general, «donde los derechos de terceros se ven afectados, los tribunales consideraron que correspondía a ellos formarse su propia visión de la ley del Parlamento y aplicarla». Y la tendencia desde siglo XIX ha sido la interpretación restrictiva del privilegio parlamentario que se confina a procedimientos internos (31).

#### 6. LA IMPREVISIÓN REGLAMENTARIA COMO POSIBLE CAUSA IMPEDITIVA DE LA EJECUCIÓN DEL AUTO

En el apartado IV.2 del informe de los servicios jurídicos se dice que «la medida a aplicar no está contemplada en el Reglamento (del Parlamento vasco), por lo que no es posible jurídicamente dar una respuesta cerrada y clara para su aplicación». Este mismo argumento fue asumido por la Mesa al señalar (punto V del acuerdo) que «descarta adoptar una medida que afecta a derechos constitucionales como los contemplados en el artículo 23 sin ningún soporte reglamentario específico». Y, más adelante, manifiesta que faltaba el presupuesto habilitante para cubrir lo que «sólo de una manera impropia se puede hablar en este caso de una laguna reglamentaria». Pues la aprobación de una resolución de la presidencia que diese satisfacción a esta necesidad es algo que depende de la voluntad política de la institución sin que, por tanto, pueda imponerse por una decisión de un poder distinto (32).

Procede examinar la posible razón de estos argumentos. Esto es, si la imprevisión del Reglamento parlamentario sobre la ejecución de un Auto judicial que tiene repercusiones ciertas en el ámbito de la Cámara es motivo suficiente para negarse a su cumplimiento.

La suspensión judicial de un grupo parlamentario es un hecho realmente insólito. Ello puede explicar que ni el Reglamento parlamentario ni norma alguna contengan una previsión al respecto. Sin embargo, a nuestro juicio, esta

(30) Véase ERSKINE MAY: 1997, págs. 152 y sigs.

(31) Véase ERSKINE MAY: 1997, pág. 160.

(32) Apurando este argumento, el presidente de la Cámara Vasca J. M. Atutxa acusaba (2002, pág. 18) al auto judicial de «obligar al legislativo a cambiar su Reglamento, una norma con rango de ley».

carencia en modo alguno debe significar la ilegalidad del Auto judicial. No todo lo que puede tener repercusión interna del Parlamento debe tener una regulación autónoma y separada. Esto último sólo se justifica, en concordancia con lo ya expuesto, con lo que afecta a las funciones oficiales de las Cámaras y, en concreto, a sus procedimientos internos.

Siempre hemos defendido que el Reglamento parlamentario tiene su ámbito natural de regulación en los *interna corporis*, mientras que la ley, la ley ordinaria, lo tiene en los aspectos exteriores, o sea, en los de relación con otros sujetos, órganos o instituciones (33). Así, aspectos externos a las Cortes, como son las incompatibilidades electorales de sus miembros, aparecen reguladas por el artículo 155 y siguientes de la LOREG, y ello a pesar de que esos aspectos poseen indudables repercusiones internas. Otro tanto puede decirse de la comparecencia de particulares ante las comisiones de investigación, regulada en la Ley orgánica 5/1984, y de la información sobre gastos reservados de órganos del ejecutivo a una comisión del Congreso, prevista en la Ley 11/1995. En todos estos casos se trata de sujetos o circunstancias ajenos a las Cámaras pero de interés relevante para las mismas. Y es lo primero lo que justifica que se regule de esa forma y no mediante el Reglamento interno.

Pero, además, son muy numerosos los actos o cuestiones internos del Parlamento que, por su extrañeza a las funciones parlamentarias, se sujetan a la legislación común sin necesidad de que medie previsión específica. Así, las retribuciones y sueldos de los funcionarios y otros empleados de las Cortes Generales se encuentran sometidos a la legislación tributaria ordinaria sin necesidad de declaración o regulación específica interna. Y lo mismo puede decirse de la asignación que perciben diputados y senadores. Si el artículo 16, apartado 2.b), de Ley 40/1998 contiene una mención particular es para disipar en sentido positivo cualquier duda sobre la naturaleza de estos ingresos y, en concreto, sobre si constituyen rendimientos del trabajo a efectos fiscales (34). Igualmente, es práctica constante que las Cortes Generales paguen el IVA por las compras y suministros que reciben, y ello sin previsión normativa especial.

---

(33) Véase F. SANTAOLALLA: 1990, págs. 33-35.

(34) Pues no debe olvidarse que el artículo 71.4 de la Constitución habla de «una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras», no de retribución ni concepto similar, con lo cual se abría la posibilidad de estimar estas cantidades como distintas a las procedentes del trabajo y, por tanto, no sujetas tributariamente, conclusión reforzada por algunos precedentes históricos.

La declaración de «irrenunciables e irretenibles» que establece el artículo 23.1 del Reglamento del Senado a favor de estas percepciones se ha interpretado en el sentido de inembargabilidad de las mismas, pero no en el sentido de no sujeción a la legislación tributaria.

Simplemente por entenderse que tales operaciones, alejadas por su propia naturaleza del ejercicio de las funciones parlamentarias, se rigen por la legislación ordinaria. La misma conclusión se obtiene si se repara en la legislación urbanística: los edificios que constituyen la sede del Parlamento están sujetos a la misma sin que ello se entienda una quiebra de la autonomía del Parlamento (35).

Si aplicamos las consideraciones anteriores al caso que nos ocupa, tenemos que llegar a la misma conclusión de J. C. da Silva: «que los Reglamentos parlamentarios omitan una previsión expresa de la posibilidad de disolución o suspensión de los grupos como pena o cautela acordadas en un proceso penal no representa sino una laguna fácilmente integrable por las normas constitucionales y penales que atribuyen competencia a los jueces» (36). En definitiva, parece suficiente que se trate de una medida no sólo acordada en un proceso penal, sino con la cobertura legal que le da la legislación ordinaria, en el caso el artículo 129 del Código penal:

*«El Juez o Tribunal, en los supuestos previstos en este Código, ..., podrá imponer, motivadamente, las siguientes consecuencias: ... c) suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, fundación o asociación por un plazo que no podrá exceder de cinco años»*

Por tanto, estimamos que esta disposición legal hacía irrelevante el hecho de carecer el ordenamiento interno del Parlamento vasco de una norma sobre suspensión de un grupo parlamentario como consecuencia de una resolución judicial.

#### 7. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE PARTIDO POLÍTICO Y GRUPO PARLAMENTARIO

Uno de los puntos criticados por el informe de los servicios jurídicos del Parlamento vasco es la ignorancia que padece el auto del magistrado Sr. Garzón acerca de la distinción entre partido político y grupo parlamentario y que llevaría a aplicar inmotivadamente a este último medidas correspondientes al primero.

Pues, en efecto, aunque es usual y clara la relación y hasta dependencia po-

(35) Así lo afirma F. SÁINZ MORENO: 2002, pág. 18.

(36) Véase de este autor, 2002, pág. 2.

líticas del grupo parlamentario respecto a un concreto partido político (37), desde una perspectiva jurídica las cosas ocurren de modo muy distinto: para el ordenamiento jurídico el grupo parlamentario, a pesar de esa intensa relación política, no es un órgano o dependiente del partido, sino una formación distinta, que sigue su propia vida autónoma. Esto quedó confirmado por la STC 36/1990 (38) y es algo reconocido por la mayoría de los autores que se han ocupado del tema. Y, así, el informe cita la opinión en este sentido de A. Saiz Arnaiz (39) y A. Presno Linera (40). A éstos pueden añadirse otros autores, como A. Torres del Moral (41), N. Pérez-Serrano Jáuregui (42), F. Santaolalla (43) y J.M. Morales Arroyo (44). Conclusión en la que también coinciden comentaristas de otros países (45). A pesar de ello, estimamos que si un juez aprecia indicios delictivos en un grupo parlamentario, bien por tener relación con una organización externa a su vez delictiva, bien por cualquier otro motivo imputable directamente al grupo, la aplicación de medidas procesales como las recogidas en el artículo 129 del Código penal es enteramente viable. Y ello por dos razones que vienen casi a ser reiteración de lo antes defendido: por un lado, la ley penal no se detiene a las puertas del Parlamento, de tal modo que cualquier acto ocurrido en su interior puede ser perseguido judicialmente; por otro, el grupo parlamentario posee clara naturaleza asociativa, encajando así en las previsiones de dicho artículo.

Bien es verdad que algunos autores, los menos, rechazan esta condición asociativa de los grupos parlamentarios. No es éste el momento de profundizar

---

(37) Desde este punto de vista véase GARCÍA PELAYO: 1986, págs. 93-96. También F. FLORES GIMÉNEZ: 1998, págs. 303 y sigs.

(38) Esta sentencia decía en su Fundamento 1: «sin necesidad de ahondar ahora en la difícil naturaleza jurídica tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades». El espíritu de esta sentencia resulta corroborado por la posterior 214/1990, en cuanto reconoce que la cuantía de las subvenciones a los grupos ha de medirse con relación al número de sus miembros, sin hacer referencia alguna a los partidos que directa o indirectamente los integran.

(39) Véase A. SÁIZ ARNAIZ: 1989, págs. 332 y sigs.

(40) Véase A. PRESNO LINERA: 2000, pág. 117.

(41) Este autor (1981, págs. 58-63) sostiene, siguiendo a A. Tesauro, G. U. Rescigno y C. Rossano, que los grupos son asociaciones de derecho privado investidas de funciones públicas.

(42) Véase de este autor, 1989, págs. 144 y sigs.

(43) Véase F. SANTAOLALLA: 1990, pág. 141.

(44) Véase 1990, págs. 345 y sigs. En concreto este autor sostiene que los grupos de formación voluntaria son asociaciones de configuración legal.

(45) Así, para Alemania, N. ACHTERBERG: 1984, págs. 275 y sigs. Para Italia, A. MANZELLA: 1991, pág. 72, y SAVIGNANO: pág. 219.

en este tema, cuya aclaración completa requeriría de más tiempo y espacio de los que disponemos. Sin embargo, sí puede decirse que, aunque estas formaciones no satisfagan todos los requisitos que las leyes exigen a las asociaciones o no los satisfagan de modo puro, como es el caso de la voluntariedad en su formación, sí que cumplen al menos los más típicos, los que por encima de un derecho concreto permiten identificarlas con el modelo o tipo ideal de asociación, pues implican la reunión estable de tres o más personas con vistas a fines comunes a ellas (46).

Incluso la voluntariedad está presente, bien que con restricciones: es obligado pertenecer a un grupo, pero es amplia la libertad para decidir cuál ha de ser éste. Nada obliga a pertenecer al grupo correspondiente a la formación con la que se concurrió a las elecciones, sino que es lícita la incorporación a cualquier otro (47). Y la pertenencia al grupo mixto obliga a bien poco desde el punto de vista ideológico y organizativo.

Por su parte, las explicaciones alternativas ofrecidas resultan todavía más insuficientes (48) y eso que ciertos argumentos operan en su favor, como luego se comentará. Pero, en general, estos argumentos reflejan adherencias anómalas que no logran desvirtuar lo esencial: para el Derecho del Estado no es necesaria la vinculación entre partido político y grupo y cualquier pretensión destinada a someter el segundo al primero se prestaría a continuos problemas. Tampoco son órganos de las Cámaras pues en ningún caso pueden por sí mismas fijar la voluntad de la institución a la que pertenecen (49).

Pues bien, esa naturaleza básicamente asociativa de los grupos parlamenta-

---

(46) Si una teoría explica la mayoría de los rasgos de una materia y no existe otra que lo haga mejor, entendemos que asumir esa teoría es una actitud científicamente admisible, por supuesto hasta que surja otra que arroje más luz. Al amparo de esta premisa, mantenemos la consideración de que los grupos son, en su esencia, una manifestación del fenómeno asociativo.

(47) La STC 56/1995, Fundamento 3, reconoce que el derecho de asociación se concreta en los distintos tipos de asociación que libremente pueden crearse.

(48) Esto es lo que ocurre, a nuestro juicio, con la confusa explicación dual de J. L. GARCÍA GUERRERO (1996, págs. 258-277), para el que los grupos serían simultáneamente órganos de los partidos políticos y de las cámaras. Si ambas tesis son difíciles de asumir por separado, mucho más lo son cuando se las junta. Por su parte, A. y A. L. ALONSO (2002, pág. 98) defienden que los grupos no son asociaciones sino entes colegiados de origen constitucional, regulación parlamentaria y formación imperativa. Pero aquí, dado que se parte de la existencia de un ente, por tanto, de un sujeto con personalidad jurídica, se elude lo esencial: determinar qué tipo de ente constituyen.

(49) Junto a los demás argumentos que se han expuesto contra esta teoría, se nos ocurre otro: como los grupos parlamentarios son esencialmente competidores y opuestos entre sí, cabe imaginarse la situación que se produciría si todos ellos pudiesen fijar la posición o voluntad del ente del que forman parte.

rios es lo que posibilita la aplicación del artículo 129 del Código penal a uno de ellos y, consecuentemente, impide tachar de extralimitación al Auto del magistrado Sr. Garzón al decretar la suspensión del grupo parlamentario Batasuna del Parlamento vasco. Si bien, ciertamente, no deja de ser un fenómeno anómalo y, en principio, no deseable.

Por lo demás, son numerosos los estudiosos que se han ocupado de esta cuestión y han reconocido con mayor o menor énfasis la posibilidad de disolución judicial de una de estas formaciones internas de parlamentarios: A. Saiz y M. Razquín Lizárraga (50), N. Pérez-Serrano Jáuregui (51), J. L. García Guerrero (52), M. Auzmendi (53) (que sigue lo defendido por el alemán Hauenschild) y, con aplicación al caso examinado, J. C. da Silva Ochoa (54).

#### 8. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A TRAVÉS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

No obstante lo anterior, y en descargo del informe de los servicios jurídicos del Parlamento vasco, también nos parece obligado reconocer las contradicciones en que incurre el Auto del magistrado Sr. Garzón y que llevan a resultados sorprendentes y hasta criticables. Pero, a su vez, buena parte de estas contradicciones no son más que expresión de las que encierra la legislación española sobre el Parlamento y los partidos políticos. En cierta medida, este Auto se ve impulsado por una serie de cuestiones que dejan bastante de desear desde el punto de vista teórico. Nuestro Derecho contiene ciertas normas de difícil conciliación con los principios de la Constitución y hasta de un Estado democrático. Y esto favorece problemas como el estudiado.

En concreto, parte de la legislación ignora la distinción jurídica que debe existir entre partido político y grupo parlamentario, distinción que no obedece a un prurito intelectual o escrúpulo formalista, sino a principios constitucionales. En concreto, a la prohibición del mandato imperativo proclamada en el artículo 67.2 de la Constitución. Pues si, como veremos que a veces

---

(50) Esto es lo que parece deducirse de su comentario (1985, págs. 1100-1103) pues, tras plantearse la pregunta de si los grupos pueden disolverse por resolución judicial, afirman que los mismos responden al tipo de asociaciones, de donde se desprende la aplicabilidad de lo dispuesto en el artículo 22.4 de la Constitución. Lo que sí excluyen es que, dada la diferencia jurídica entre partido político y grupo, la disolución del primero se transmita al segundo.

(51) Véase 1989, pág. 77.

(52) Véase 1996, págs. 319-320.

(53) Véase M. AUZMENDI: 2001, pág. 254.

(54) Véase 2002, pág. 2.



ocurre, se trata al grupo parlamentario como una dependencia u órgano del partido, se están poniendo las bases para que el segundo pueda imponer su voluntad al primero. Pero como este último —el grupo— está integrado por parlamentarios, el resultado sería que los mismos acabarían sintiéndose obligados por esa voluntad externa (55). Y entonces la voluntad del órgano de representación popular no la formaría el conjunto de diputados y senadores elegidos por el pueblo, como sin duda quieren los artículos 66, 68 y 69 de la Ley fundamental, sino esas organizaciones partidistas, externas al Parlamento e incontroladas.

De los varios ejemplos en que la legislación ignora esa autonomía y vincula a los partidos con los grupos parlamentarios nos interesa particularmente uno a los efectos del presente comentario (56). Y es el de la financiación pública. El artículo 2.1 de la Ley orgánica 3/1987, de 2 de julio, de financiación de los partidos políticos, considera como recurso económico de los partidos políticos:

*«b) las subvenciones estatales a los Grupos Parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, en los términos previstos en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios de las Asambleas Autonómicas, según establezca su propia normativa».*

Este precepto, acaso pecando de ingenuidad, proclama a los cuatro vientos algo capital: que las importantes cantidades que reciben los grupos parlamentarios no son en realidad para sus necesidades como tales grupos, sino para los partidos políticos que están detrás.

Es plausible que los grupos reciban subvenciones de las Cámaras para las que en definitiva trabajan. Pero, lógicamente, ello debe ser en cuantía y modo proporcional a sus necesidades como formación interna de las mismas: lo que requiera su participación en las funciones parlamentarias. Así, las STC 214/1990 y 15/1992 proclamaron que «la finalidad de las subvenciones parla-

---

(55) Por supuesto, esto nada tiene que ver con el hecho de que los partidos y los grupos impongan su disciplina a sus diputados y senadores. Esta situación puede ser legítima en la medida que sea aceptada por el parlamentario y se confine a las relaciones internas con el partido o grupo. Lo que ocurre es que en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, el diputado o senador está amparado por el artículo 67.2 de la Constitución y sería imposible invocar esa cláusula o estatuto interno para exigirle una conducta determinada. En definitiva, desde el punto de vista institucional, esa situación es jurídicamente irrelevante.

(56) Precisamente, otros aspectos de la legislación vigente son utilizados por J. L. GUERRERO (1996, págs. 259 y sigs.) para justificar que el grupo es órgano de los partidos políticos.

mentarias 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 legal, han de integrarse de los recursos económicos necesarios». También es plausible la financiación de los partidos, pero su cuantía, poca o mucha, debe basarse en lo que puedan merecer como tales partidos y otorgarse directamente.

Lo que, a nuestro juicio, no se debe hacer es mezclar las dos vías, como hace la norma transcrita. En caso contrario, se generan unas reacciones negativas bien expresivas de la incoherencia del sistema. Una de ellas es la fuerte atracción que ha despertado la incorporación al grupo Mixto. Como no se puede discriminar a éste en el reparto de estas subvenciones (aunque sólo sea por el hecho de pertenecer al mismo diputados elegidos en listas de partidos que no alcanzan el número mínimo de miembros para formar grupo propio), resulta que los que se incorporan a este grupo Mixto tras romper con el propio pueden participar en el reparto de unas cantidades nunca pensadas para uso individual del parlamentario, sino para la financiación del partido político que está detrás. Existe así la sospecha de que el transfuguismo se ve fomentado por la posibilidad que se abre al tránsfuga de disfrutar de unas subvenciones teóricamente asignadas a los grupos parlamentarios, pero que, en realidad, están pensadas para los partidos políticos. La deslealtad a la lista en la que se fue elegido está primada económicamente. Esta situación no tiene un arreglo fácil, al no poderse discriminar al grupo Mixto frente a los demás en punto a la financiación (57).

Una segunda consecuencia negativa es el descontrol de estas cantidades. Tratándose de subvenciones pagadas con el dinero del contribuyente, sería lógico establecer un control mínimo que asegurase que estas cantidades se emplean al servicio de los fines que la justifican. Esto es, que se invierten en el trabajo parlamentario de los grupos. Sin embargo, como de hecho estas cantidades se transfieren de los grupos a los partidos homónimos, es imposible demostrar esto. De ahí, muy probablemente, que el artículo 28.2 del Reglamento del Congreso apenas exija que se lleve una contabilidad de las subvenciones y que la misma se ponga «a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida». No hay voluntad de implantar un control efectivo, entre otras cosas porque la contradicción entre este artículo y el 2.1 de la Ley orgánica 3/1987 lo dificulta en extremo: si se admite que la ayuda pueda canalizarse a los partidos políticos, no hay razón para sopesar su correcto empleo por los

---

(57) De hecho, el artículo 28.2 del Reglamento del Congreso prevé «una subvención fija idéntica para todos (los grupos parlamentarios) y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos».

grupos. De hecho, A. Saiz Arnaiz (58) denuncia que en la práctica la contabilidad no ha sido solicitada a ningún grupo y N. Pérez-Serrano Jáuregui critica a este control por imperfecto y desprovisto de sanción (59).

Finalmente, una tercera reacción negativa la tenemos en el caso comentado. Hay elementos que permiten sospechar que el Auto del magistrado Sr. Garzón habría sido de otro tenor de mediar un sistema más coherente de financiación pública de partidos políticos y grupos parlamentarios. En efecto, las dos resoluciones de este juez persiguen el desmantelamiento de una organización terrorista ampliamente ramificada y dotada. Dentro de este marco, uno de sus objetivos clave es yugular las vías de financiación de esta red terrorista (60). En esta tesitura, el caudal económico que fluye desde el presupuesto de las Cámaras no podía pasar desapercibido para el magistrado de la Audiencia Nacional, entre otras cosas porque el repetido artículo 2.1 de la Ley orgánica 3/1987 así se lo estaba advirtiendo.

Si la realidad y la legislación fuesen otras, barruntamos que se hubiese evitado este conflicto entre el Parlamento vasco y la judicatura. Queremos decir que si la financiación de los grupos se atemperase a lo que son sus necesidades como tales, esto es, a costear su personal, suministros y servicios derivados de su participación en las funciones del Parlamento, no se plantearía el supuesto de las cantidades transferidas a una organización externa al Parlamento y, en concreto, a una acusada nada menos que de terrorista. En esa tesitura, previsiblemente, un juez, consciente de que la financiación de las Cámaras no acababa alimentando a un grupo delictivo, no habría sentido la necesidad de intervenir esas cantidades. Lo cual se vería reforzado porque en tal supuesto las subvenciones serían de cuantía marcadamente inferior a las actuales, con lo que más difícilmente habrían despertado el celo de un juez instructor. Confirma lo anterior el hecho de que el magistrado Sr. Garzón no tuvo inconveniente en permitir que los miembros del grupo perseguido siguiesen actuando como parlamentarios. Esto es, pareció dar a entender que todo lo que se ciñese al plano estrictamente interno de la Cámara vasca no era objeto de sus medidas suspensivas.

---

(58) Véase 1986, págs. 182-186. Este autor llega a informar que, al preguntar a un portavoz de grupo, qué porcentaje de esta subvención iba a parar al partido político, la respuesta que recibió es que el partido recibe directamente esta asignación.

(59) Véase 1989, págs. 132 y sigs.

(60) Sobre este punto es útil la lectura de M. VERDUSSEN: 2001, págs. 649-663. El autor admite la licitud de la privación o disminución de las subvenciones a los partidos racistas y comenta la ley belga que subordina la percepción de estas cantidades al compromiso formal de los partidos de respetar en su funcionamiento el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950.

Visto lo anterior, entendemos que la superación de la contradicción que encierra nuestra legislación pasa por limitar la financiación de los grupos parlamentarios a lo que son sus necesidades reales. La financiación de los partidos debe acometerse en la cuantía adecuada, pero ante todo de modo transparente, evitando subterfugios tan innecesarios como alambicados y que, a la larga, no hacen otra cosa que provocar problemas como el que nos ocupa. Por lo demás, esto que defendemos está respaldado por las ya citadas STC 214/1990 y 15/1992.

#### 9. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE GRUPO PARLAMENTARIO Y DIPUTADO INDIVIDUAL

Contrariamente a lo que hasta ahora hemos venido criticando, tenemos que reconocer que el informe de los servicios jurídicos del Parlamento vasco lleva razón en alguno de sus puntos. En concreto, cuando denuncia que el Auto suspenda las actividades del grupo parlamentario al tiempo que excluye la suspensión de los parlamentarios individuales que lo integran. Se pregunta expresivamente este informe: «¿cómo es que se suspende el grupo parlamentario como estructura integrada en el complejo terrorista liderado por ETA sin que ni uno solo de sus siete únicos miembros esté imputado ni se vea afectado por la medida?».

Aquí las resoluciones del magistrado Garzón incurren en una patente contradicción, bien que la misma no hace más que reflejar la que encierra nuestro sistema jurídico. Si los parlamentarios individuales carecen de toda relación con el delito perseguido no se comprende muy bien que pueda tenerla el grupo parlamentario, pues éste no puede existir sin aquéllos. Y si se acepta el mantenimiento pleno de los parlamentarios, no se comprende que se les prive de un instrumento esencial de participación en el oficial de la institución. Apenas merece recordarse que no pocas iniciativas están reservadas a los grupos parlamentarios y que, por tanto, sin ellos la actuación de los parlamentarios se ve seriamente condicionada. Esto es lo que ocurre con la presentación de proposiciones de ley, enmiendas a la totalidad de proyectos y proposiciones de ley, turnos de palabra en sesiones plenas y de comisión, participación en la junta de portavoces, adscripción a comisiones y un largo etcétera. Hasta una modesta enmienda a un artículo necesita la firma del portavoz del grupo. En definitiva, ¿cómo es posible ejercer el mandato parlamentario sin la concurrencia del grupo respectivo? Se dirá que los diputados vascos afectados por los autos podían integrarse en el Mixto y desde allí ejercer sus responsabilidades. Sin embargo, aunque esto es cierto, semejante respuesta es insuficiente y contra-

dictoria: pues tal movimiento implica de por sí una seria afectación de su actuación oficial, al imponerles la incorporación a un grupo concreto cuando en realidad cuentan con número suficiente para mantenerse como grupo diferenciado. Por otro lado, significa obligarles a compartir medios reglamentarios y materiales con otros componentes de ese grupo Mixto, lo que conlleva merma de sus posibilidades (61).

En definitiva, queremos resaltar que, aunque la suspensión de un grupo parlamentario puede ser una medida lícita, lo que no puede decirse a la vista de nuestro sistema parlamentario es que la misma no afecta a la posición y funciones de los diputados *uti singuli*.

Desde este punto de vista, es indudable que el Auto del magistrado Sr. Garzón comete un verdadero exceso. Pero no es menos cierto que el mismo es producto, al menos en buena parte, del Derecho vigente. Si no existiese esa hipertrofia del grupo y el eclipse paralelo del parlamentario, la suspensión del grupo del Parlamento vasco no habría puesto en tesitura tan incoherente a sus miembros y quizá se habría evitado el conflicto. Quizá también —e incluso con más probabilidad— en ese caso el juez no habría reparado en esa posible medida. Esto es, si los grupos se limitasen a ser lo que deben ser en buena ley democrática —algo instrumental y complementario de los representantes populares—, no se habría visto en ellos algo tan importante como para merecer su suspensión, máxime cuando esto se desliga de la conducta de sus miembros.

O sea que estamos atrapados en nueva contradicción producto de la deficiente arquitectura de nuestro sistema parlamentario. Pues quiérese contar al mismo tiempo con dos extremos de difícil compatibilidad: organizar la vida parlamentaria en torno a los grupos, laminando todo resquicio de autonomía individual, y poder adoptar medidas contra estos mismos grupos sin alterar el funcionamiento de las Cámaras. Si se considera que los grupos parlamentarios son esenciales en la vida parlamentaria (como implícitamente ocurre) no se debería contar con una posibilidad de suspensión desligada de las responsabilidades de sus miembros. Y si, por el contrario, no fuesen esenciales carecería de todo sentido el actual estatuto que, como se ha visto, les reserva importantísimas funciones.

Nuestro sistema es grupocrático, como lo calificó A. Manzella hace ya tiempo (62). Y esto no sólo supone un olvido serio de lo que establece la Cons-

(61) Así, por citar unos ejemplos, esos diputados perderían la seguridad de tener un representante propio en la junta de portavoces y un turno de palabra en todos los debates.

(62) Este autor señala como manifestaciones negativas de este sistema grupocrático la merma sensible de poderes del presidente de la Cámara, el poder de los grupos para la designación y sustitución de los miembros de las comisiones, el voto ponderado y la reducción «del es-

titución y que nos recuerda el Tribunal Constitucional, en el sentido de que son los diputados y senadores los que representan al pueblo, y no los partidos, sino que es una invitación a situaciones que dejan claramente de desear desde el punto de vista democrático. Pues, como ha expresado J. A. Portero, «la disciplina partidaria amenaza la naturaleza de la democracia parlamentaria clásica» (63). El modelo vigente ampara una concentración interna de poder muy peligrosa para la democracia (y que de hecho rechaza el artículo 6 de la Constitución) (64). Y cabe, como en el caso examinado, que una organización terrorista se valga de ese sistema, aprovechándose de los medios (ya vimos que generosos) y de la protección reforzada que brinda el Parlamento a los grupos internos.

El caso estudiado es la enésima representación de un problema irresuelto: la determinación del titular de la representación parlamentaria. Bien es verdad que el Tribunal Constitucional, desde sus Sentencias 5 y 10/1983, ha sostenido que son los parlamentarios y no los grupos o partidos políticos los que la ostentan (65). Con ello el debate debería quedar zanjado. El problema es que son tantas y tan importantes las consecuencias que se desprenden de esta premisa, muchas de ellas lesivas para los intereses de los partidos del sistema, que no se ha dado paso alguno para su consecuente aplicación. Así, la restricción de cier-

---

pacio vital, de iniciativa y de inventiva de cada uno de los parlamentarios». Véase A. MANZELLA: 1980, págs. 466-469.

(63) Véase 1992, pág. 146.

(64) Sobre este punto nos remitimos a nuestro estudio F. SANTAOLALLA: 1992, especialmente, págs. 99-103 y 108-113.

(65) Las sentencias citadas se han visto continuadas por la 167/1991, que afirma: «Dijimos en nuestra STC 10/1983 que, aunque la decisión del elector es producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico puede llegar a determinar en cada caso, «de acuerdo con la Constitución (arts. 6, 23, 68, 69, 70 y 140) es inequívoco, sin embargo, que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que los proponen al electorado» (Fundamento Jurídico 30), conclusión que es preciso reiterar ahora y que no queda empañada, como no lo quedó entonces, por el hecho de que la elección se produzca hoy en España, en los comicios municipales y en otros, entre listas «cerradas» y «bloqueadas», pues una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidaturas y otra, bien distinta, que los nombres que en ellas figuren sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer ante las urnas. La elección es, pues, de personas (de candidatos presentados por Partidos políticos, Coaliciones electorales o Agrupaciones de electores, debidamente proclamados como tales) y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde listas de partido».

Sobre esta jurisprudencia constitucional puede verse J. JIMÉNEZ CAMPO: 1992, págs. 215 y sigs.

tas iniciativas a los grupos, la reserva de turnos de palabra a los portavoces, la aprobación del orden del día por el sistema de voto ponderado en la junta de Portavoces, la ilimitada facultad de los grupos de nombramiento y sustitución de sus miembros en comisiones y ponencias y otros extremos que podría citarse, son aspectos que deberían reformarse sustancialmente si realmente se quisiese ser coherente con esa doctrina.

Si, por el contrario, se optase por la representatividad de los grupos habría que comenzar por derogar el ya mencionado principio de prohibición del mandato imperativo del artículo 67.2. Entonces cobraría plena coherencia el sistema actual de relaciones entre el diputado y su grupo. También entonces habría que admitir prácticas tales como la prohibición de la disonancia interna y hasta la pérdida del escaño por decisión del grupo. Pues siendo el grupo el auténtico representante, resulta lógico que pueda imponer su libre voluntad a lo que no serían más que sus agentes. Mas con ello nos apartaríamos decididamente de lo que es propio de un Estado democrático, que es un Estado donde los poderes están limitados y controlados. El artículo 6 de la Constitución exige la democracia interna de los partidos, no por casualidad sino por la conciencia de que si esto no es así, si los que son los cauces naturales de la democracia moderna se pervierten, acabarán contaminando al conjunto del sistema. Como escribió J.J. González Encinar (66), «la Constitución ni establece ni hubiera podido establecer nada que se parezca a un Estado de partidos. Lo que la Constitución estableció es algo bien distinto: la democracia de partidos, es decir, un sistema democrático para cuyo funcionamiento los partidos son requisito *sine qua non*, pero en el que los partidos están tan vinculados por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico como lo están los poderes públicos y lo están los ciudadanos».

#### 10. SOBRE EL FUERO DE LOS PARLAMENTARIOS VASCOS

Lleva también razón el informe de los servicios jurídicos cuando denuncia la incoherencia de adoptar unas medidas procesales que, por lo ya indicado, repercuten directamente sobre unos diputados que, a su vez, gozan del fuero especial otorgado por el artículo 26.3 del Estatuto de Autonomía (antes transcrito) y que supone que sólo pueden ser procesados y juzgados, bien por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma, bien por el Tribunal Supremo.

---

(66) Véase de este autor, 1992, pág. 31.

Los antecedentes —digamos— tan atípicos del Juez autor de los Autos inducen a pensar que decisión tan extravagante (suspensión del grupo y omisión de toda medida respecto a sus integrantes) se ha debido al deseo de esquivar este inconveniente procesal. Creemos que no es descabellada la hipótesis de que el instructor mencionado, sabedor de que la medida más lógica y coherente (suspensión del grupo asociada a la inculpación de sus miembros) conllevaba la pérdida de un sumario de tanta resonancia mediática como el comentado en favor de uno de esos dos tribunales, arbitró este rodeo que le permitía mantener su competencia, al tiempo que se disponían medidas coherentes con el fin de ese sumario.

Mas, también aquí comprobamos cómo ese retorcimiento de las normas aparece propiciado (no justificado) por su deficiente contenido. Pues no deja de ser chocante que se institucionalice un órgano especializado en el enjuiciamiento del terrorismo, como es la Audiencia Nacional (disposición transitoria de la Ley orgánica 4/1988), pero que después esta instancia quede marginada, con no pocos problemas procesales, por mor del aforamiento de los perseguidos por esta clase de delincuencia. No hace mucho expresábamos nuestra opinión contraria, por discriminatorio e innecesario, de este aforamiento de los parlamentarios (67). El caso examinado, si nuestra sospecha es correcta, viene a confirmar esta opinión negativa, pues resultaría que ese privilegio procesal está protegiendo a personas y organizaciones de sospechas de gravísimos delitos. La conducta del magistrado Sr. Garzón encuentra hasta cierto punto una atenuante en este obstáculo procesal, desconocido en la mayoría de las democracias que nos son conocidas. Esto es, el deseo de impedir la elusión o retraso en el enjuiciamiento de esas conductas pudo favorecer el recurso a medidas de «efecto equivalente», esto es, medidas que no estando prohibidas por la legislación permitirían paralizar elementos de una trama terrorista. Pero, esto, al hacerse de forma tan retorcida y ciertamente anormal, es lo que conduce a ese conflicto entre el Parlamento vasco y la judicatura, que tanto daño puede hacer al prestigio de la segunda.

Si no existiese ese privilegio, es probable que el instructor hubiese dispuesto el procesamiento o inculpación de los miembros del grupo parlamentario. Con ello, este último habría dejado de funcionar, obteniéndose así unos resultados muy parecidos a los provenientes de la orden de suspensión. A cambio se habría evitado el conflicto entre los dos órganos y las consecuencias derivadas.

El fuero de los parlamentarios no sólo es de dudosa legitimidad democrática y atípico si se compara con lo que existe en numerosos países de nuestro

---

(67) Véase F. SANTAOLALLA: 2000, págs. 39-41.



entorno. Es también innecesario, pues la inmensa mayoría de nuestros representantes populares no ha tenido que hacer uso del mismo, gracias a la corrección de su conducta. Una vez más, una norma desafortunada produce efectos contrarios a los que estaban en la mente de su autor: no protege a los buenos parlamentarios y, en cambio, puede aprovecharse por sujetos escasos en número y poco recomendables que desmerecen la labor de los demás (68).

## 11. CONCLUSIONES

De todo lo anterior podemos extraer las siguientes conclusiones:

1.<sup>a</sup>) Que el caso examinado es vidrioso y complicado en extremo, porque en él juegan principios y normas de signo muy diverso, lo cual no sólo dificulta una conclusión única y terminante sino que conduce a conclusiones de signo no siempre armonioso.

2.<sup>a</sup>) Que, no obstante lo anterior, la obligatoriedad de las resoluciones judiciales debía haber sido el norte en la actuación de la Mesa del Parlamento vasco, pues la misma es tanto un mandato de la Constitución como un principio capital del Estado de Derecho.

3.<sup>a</sup>) Que, en concreto, la autonomía de las Cámaras o la supuesta laguna de su reglamento interno no son motivos suficientes para denegar la ejecución de una orden judicial y que la inviolabilidad parlamentaria sólo se proyecta en lo que son las funciones oficiales de la institución.

4.<sup>a</sup>) Que, por lo mismo, y a pesar de sus posibles vicios, debía haberse dado cumplimiento en sus términos al Auto de 6 de septiembre del juez de instrucción de la Audiencia Nacional.

5.<sup>a</sup>) Que la suspensión de un grupo parlamentario por decisión judicial es un supuesto atípico, pero que en puridad no puede descartarse si se aprecia indicios de delito por parte del mismo.

6.<sup>a</sup>) Que, probablemente, la suspensión en cuestión vino propiciada por el hecho de constituir los grupos un cauce de la financiación pública de los partidos políticos, lo que en el caso suponía el trasvase de esas ayudas (de cuantía no desdeñable) a una organización acusada de terrorismo.

---

(68) Otra lección de la realidad se ha producido en torno al privilegio de la inmunidad. Vistos los inconvenientes que causaba para los diputados y senadores el tener que aguardar hasta la concesión del suplicatorio por la cámara para gozar de posibilidad de defenderse o hacer oír su voz, la reciente Ley orgánica 7/2002 ha reformado la LECrim. para permitirles comparecer y actuar en el procedimiento judicial desde que se les comunique su existencia. Esto supone una considerable alteración del procedimiento de los artículos 750 y siguientes de esa misma ley y de la Ley de 9 de febrero de 1912.

7.<sup>a</sup>) Que lo anterior es consecuencia de nuestra deficiente legislación que no diferencia en este punto entre dos organizaciones formalmente distintas (el partido, por un lado, y el grupo, por otro).

8.<sup>a</sup>) Que, ciertamente, el Auto antes mencionado adolecía de claras contradicciones, como era decretar la suspensión de un grupo parlamentario sin que simultáneamente se adoptase ninguna medida cautelar contra uno siquiera de sus miembros.

9.<sup>a</sup>) Que la suspensión de un grupo parlamentario afecta sensiblemente a la actuación de sus miembros, pero que ello es consecuencia directa del desmesurado protagonismo que los mismos reciben en nuestro Derecho, pues en buena ley democrática el grupo no debía pasar de ser un elemento (jurídicamente) complementario en el trabajo de las Cámaras. Y

10.<sup>a</sup>) Que cabe sospechar el fuero de los parlamentarios también ha contribuido a tan retorcida decisión judicial, pues ha dificultado la persecución de personas acusadas de algo tan grave como pertenecer a una organización terrorista.

## 12. NOTA ADICIONAL SOBRE LA DISOLUCIÓN POR AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS BATASUNA

Meses después de escrito lo anterior, se han producido nuevos acontecimientos en torno al mismo tema. Aprovechando la circunstancia de que dicho trabajo no se había enviado a imprenta, nos ha parecido oportuno añadir alguna glosa, de tal modo que el comentario pueda abarcar todo lo acontecido hasta la fecha de cierre.

Como se recordará, poco antes del Auto suspensivo del Juez de instrucción de la Audiencia Nacional de 6 de septiembre de 2002, que se ha analizado, se aprobó la nueva Ley de partidos políticos (Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio). La principal novedad de esta ley es la posibilidad de disponer la disolución de los partidos políticos que carezcan de una estructura interna y un funcionamiento democráticos o que en su actividad vulneren los principios democráticos. De este modo, junto a la disolución judicial consecuencia de una responsabilidad penal, aparece esta otra, no basada en motivos penales sino en una que puede ser catalogada de constitucional o, si se prefiere, de civil. Por lo mismo su imposición no corresponde a los tribunales penales, sino a una Sala especial, también de nueva creación, del Tribunal Supremo (69).

---

(69) Sobre la Ley orgánica 6/2002, de partidos políticos, puede verse M. PULIDO QUECEDO: 2002; A. SÁIZ ARNAIZ: 2002; L. DÍEZ PICAZO: 2002, y B. ALÁEZ CORRAL: 2002.

Tras la aprobación de esta ley orgánica se sucedieron aceleradamente una serie de acontecimientos, a cuál más importante. A comienzos de septiembre de 2002, el Gobierno y el Ministerio fiscal instaron su aplicación a la Sala especial del Tribunal Supremo respecto a los partidos «Herri Batasuna», «Euskal Herritarrok» y «Batasuna». Pocos días después (finales de septiembre de 2002) el Gobierno vasco presentó ante el Tribunal Constitucional recurso de inconstitucionalidad contra la misma, alegando vulneraciones de normas constitucionales y, entre ellas, las relativas a diversos derechos fundamentales. En un plazo inusualmente breve el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 48/2003, de 12 de marzo, que, tras contrastar la ley con diversas disposiciones constitucionales, concluyó afirmando su plena constitucionalidad.

A la vista de dicha sentencia, la Sala especial del Tribunal Supremo dictó otra, de fecha 27 de marzo de 2003, en los autos acumulados correspondientes a las demandas de disolución de los tres partidos antes mencionados, en la que: 1.º declaró la ilegalidad de los mismos; 2.º declaró su disolución con los efectos previstos en la Ley orgánica 6/2002; 3.º ordenó la cancelación de sus respectivas inscripciones en el Registro de partidos políticos; 4.º dispuso el cese inmediato en todas sus actividades, y 5.º ordenó la liquidación patrimonial de los tres partidos políticos.

Posteriormente, y en trámite de ejecución de sentencia solicitada por el Ministerio fiscal y la Abogacía del Estado, la misma Sala especial dictó el Auto de 24 de abril de 2003, en el que, entre otras cosas, se dispone lo siguiente: «2.º diríjase comunicación a los Presidentes de los Gobierno vasco y navarro, para sí y para que a través de la consejería correspondiente lo efectúen a su vez a los Presidentes de las entidades locales de dichas Comunidades Autónomas, así como a los Presidentes de los Parlamento Vasco y Navarra e igualmente a los Presidentes de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, para que procedan a la disolución de los grupos parlamentarios provinciales, forales y municipales que figuren bajo la denominación de BATASUNA».

Dejando al margen la imprecisión de llamar grupos parlamentarios a los municipales y omitir en cambio la referencia al principal de estos grupos afectados, el existente en la Cámara autonómica vasca, y dejando también al margen el contrasentido de permitir la pervivencia de representantes sin ese instrumento casi indispensable que es el grupo parlamentario, el referido Auto de 24 de abril comete, a nuestro juicio, el mismo error que el anterior del Juez de instrucción de la Audiencia Nacional, a saber, ignorar la distinción formal entre partido político y grupo parlamentario.

En términos estrictamente jurídicos, esta declaración no deja de sorprender, pues la reiterada Ley orgánica 6/2002 para nada se refiere a una circuns-

tancia semejante, esto es, a la disolución de un grupo parlamentario consecuencia de la disolución de un partido político. Tampoco la STC 48/2003 parece dar pie para ello. Ni siquiera la sentencia de la Sala especial, de la que trae causa el Auto en cuestión, a pesar de su prolijidad, menciona esta posible consecuencia.

En un segundo Auto, de 20 de mayo de 2003, la Sala especial del Tribunal Supremo vino a corregir la imprecisión del anterior de 24 de abril, al disponer «la disolución del Grupo Parlamentario Araba, Bizkaia Eta Gipuzcoako Sozialista Abertzaleak (ABGSA) y, en consecuencia, expedir requerimiento al Excmo. Sr. Presidente del Parlamento Vasco a fin de que por la Mesa de aquella Cámara, sin demora, se lleve a efecto la disolución del citado Grupo Parlamentario que así ha sido acordada».

Según noticias aparecidas en la prensa, la Mesa del Parlamento vasco, en su reunión de 27 de mayo, se negó a dar ejecución al Auto del Tribunal Supremo y, en su lugar, solicitó un informe de los servicios jurídicos de la Cámara sobre si dicho Parlamento habría actuado correctamente en el caso y, si para disolver el grupo mencionado, sería necesaria una reforma del Reglamento de la Cámara o bastaría una resolución de la presidencia.

Más tarde, en concreto el 4 de junio, y según informaciones de los periódicos, la misma Sala, tras comprobar la falta de respuesta del Parlamento vasco sobre la disolución ordenada, remitió una providencia a la Cámara vasca apercibiéndola de la iniciación de un procedimiento por delito de desobediencia si no produjese la disolución en un plazo de cinco días.

Por su parte, el presidente del Parlamento vasco remitió, con fecha 9 de junio, oficio a la Sala especial, en el que se manifestaba que la falta de previsión del Reglamento de la Cámara sobre una disolución como la planteada llevó al mismo a recabar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces sobre una norma supletoria del Reglamento, mas la segunda rechazó dicha propuesta, por lo que «en consecuencia esta Cámara se encuentra ante la imposibilidad de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales arriba indicadas».

Este es el momento en que nos encontramos al corregir las pruebas de este artículo y que nos invitan a un postrer comentario, no muy distinto de los que se han venido formulando.

Los Autos citados, de 24 de abril y 20 de mayo, dejan malparados a los que hemos defendido la diferencia jurídica entre partido político y grupo parlamentario. Estos pronunciamientos podrán esgrimirse en el futuro en sentido contrario. En concreto, el de 20 de mayo aborda la cuestión clave de la repercusión de la disolución de un partido político sobre un grupo parlamentario. A tal efecto se esgrimen cuatro argumentos: que de los reglamentos del Parlamento vasco, navarro y del Congreso de los Diputados se deriva una vinculación en-

tre grupo parlamentario y partido; que los grupos parlamentarios carecen de personalidad jurídica independiente de la de sus componentes; que los partidos políticos tienen con los grupos una intensa vinculación y que entre los recursos de los partidos se cuentan las subvenciones a sus grupos. Con lo que se concluye afirmando que «al quedar la actividad política del Grupo Parlamentario vinculada al partido político de que en cada caso se trate, la conclusión que se impone es que la declaración de actividad de éste, su consiguiente disolución y el acuerdo de cese de sus actividades conlleve también la disolución del Grupo Parlamentario y el cese de sus actividades como tal».

A nuestro juicio, de los cuatro argumentos, sólo el cuarto puede compartirse. El primero es bastante discutible, por existir artículos de los reglamentos que parecen apoyarlo y otros de signo contrario. El segundo obra en sentido opuesto al pretendido: la afirmación de que «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...» supone que a lo sumo su personalidad es la de sus componentes, por lo que, como nadie puede ser titular simultáneo de dos personalidades distintas, los grupos no pueden al mismo tiempo ostentar la personalidad de los partidos políticos. El tercer argumento (vinculación de los partidos con los grupos) olvida que, para resolver en Derecho, las vinculaciones relevantes no son las políticas sino las jurídicas. Y si se habla de vinculación política, la misma también existe en el caso de los diputados con el partido político disuelto, con lo cual la consecuencia de extinción debería extenderse también los mismos. Es más, el propio auto llega a afirmar en algún momento que «los Grupos Parlamentarios son una realidad jurídica diferente de los Partidos Políticos», con lo cual cuestiona su propia argumentación. Finalmente, el cuarto argumento (Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos) recoge una realidad indiscutible, pero el mismo, por sí solo, no tiene el peso suficiente para desbaratar razones mayoritarias en sentido distinto. Como creemos haber demostrado, está en contradicción con los principios de nuestro Derecho positivo.

La consecuencia fundamental de los Autos mencionados es admitir el carácter orgánico del grupo parlamentario respecto al partido político. Siendo esto así, además de ignorarse lo mantenido en la citada STC 36/1990, las consecuencias negativas y las contradicciones no tardarán en aparecer. Pero lo más inquietante es que se desliza una defensa del mandato de partido, contrario a la prohibición que consta en el artículo 67.2 de la Constitución. Pues, en ese contexto, el grupo debería someterse a la disciplina del partido y, como el primero está formado por parlamentarios, la consecuencia es que estos últimos quedarían ligados a las instrucciones y mandatos del segundo. Puede que con ello la sociología y el Derecho estuviesen menos divorciados que en la actualidad.

Pero el coste para el Parlamento, como institución representativa libre, sería considerable. Recuérdese que, según la STC 5/1983, los representantes políticos lo son de los ciudadanos y no de los partidos políticos.

Mas, al igual que ocurrió con los Autos del juez de instrucción de la Audiencia Nacional, por muchos que sean los errores de los precedentes de la Sala especial, ninguno es motivo suficiente para denegar su cumplimiento, como de hecho ha realizado la Mesa del Parlamento vasco, mediante el artificio de someter su cumplimiento a la Junta de Portavoces.

El destinatario de esos Autos está obligado, como cualquier otro órgano estatal, a dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, según previene el artículo 118 de la Constitución. La carencia de previsión específica en el Reglamento de la Cámara no es, en modo alguno, motivo para negar ese cumplimiento. Pues ni puede pretenderse del mismo que prevea algo semejante, ni su silencio puede interpretarse como irrelevancia de las disposiciones constitucionales y legales. El Reglamento es norma de organización interna y de regulación de los procedimientos para el ejercicio de las funciones oficiales de la institución. Por lo que se comprende que no contemple un supuesto como el analizado, atípico y externo. Junto a esa norma interna, están las leyes (como el Código penal y la Ley Orgánica 6/2002) y, por encima de ella, la Constitución. Su obligatoriedad no desaparece por las limitaciones y defectos como los que hemos reconocido.

A punto de devolver a imprenta las pruebas corregidas, aparece un nuevo Auto de la Sala especial del Tribunal Supremo. Es el tercero y lleva fecha de 18 de junio de 2003. En él, tras referirse al oficio ya mencionado del presidente de la Cámara vasca, *de 9 de junio, se hacen una serie de consideraciones sobre el incumplimiento del principio de lealtad constitucional y sobre el carácter constitutivo de la disolución del repetido grupo parlamentario por el anterior auto de 20 de mayo.* Esto último significaría que al Parlamento vasco sólo le corresponden los actos de materialización de dicha decisión y que la invocación de una laguna del Reglamento fue sólo un artificio para obstaculizar la ejecución de lo resuelto por la Sala. Visto este incumplimiento, la Sala se siente obligada a acordar diversas medidas de ejecución subsidiaria con amparo en lo recogido en el artículo 117 de la Constitución.

Que existió deslealtad constitucional y obstruccionismo (términos que constan en el Auto), no parece dudoso. Por eso se comprende la indignación experimentada por el Tribunal Supremo. Sin embargo, en una primera consideración, da la sensación de que en la redacción de este Auto ha primado más ese estado de ánimo que la prudencia que, hasta en las circunstancias más difíciles, es exigible a tan alto órgano judicial. Y esto le lleva a desarrollar un laberinto argumental y a disponer una serie de medidas que suenan a impotencia propia.

Junto a muchas cuerdas consideraciones, el Auto padece notorios extravíos. Como no podemos analizar esta cuestión con detenimiento, nos limitaremos a exponer un ejemplo. Así, por un lado, se afirma que podrían quedar viciados de nulidad absoluta toda clase de actos jurídicos, públicos o privados, en los que intervenga el referido grupo ABGSA. Pero, por otro, se reconoce que la disolución y las medidas de ejecución subsidiaria no afectan a las facultades de actuación parlamentaria que los miembros del grupo disuelto puedan desplegar o desarrollar a título individual o como miembros del Grupo mixto. O sea, que lo que importa es la etiqueta, no el contenido: si los parlamentarios en cuestión participan bajo ese marchamo los actos devienen nulos, pero si cambian la etiqueta, aunque voten lo mismo y mantengan su política y ligámenes, entonces esas decisiones se hacen inobjectables. Pocas veces se habrá visto nominalismo tan sutil.

El Auto comete un serio error de perspectiva al tomar por legal lo que es simplemente realidad, o si se quiere, al convertir la sociología en Derecho. Pues no otra cosa es considerar que los componentes del Parlamento son los grupos y no los parlamentarios. Queremos decir que mientras los segundos tengan el derecho de voto y sean insustituibles a estos efectos, las decisiones las toman ellos y no los grupos, por mucha importancia e influencia que éstos tengan. De este modo, si se admite que participen en la votación unos individuos, lo de menos es el grupo en el que aparezcan encuadrados. Aventurar nulidad de las decisiones por lo segundo, y no por lo primero, parece grave desproporción.

En realidad, la clave del Auto vuelve a estar en el tema financiero, el de las subvenciones a los grupos, con lo que se reproduce la situación del Auto del juez de instrucción número 5 de la Audiencia Nacional. De los cuatro puntos acordados por el tercer Auto de la Sala especial, dos inciden en esta materia (orden de embargo de subvenciones y saldos de cuentas y requerimiento al Interventor general del Parlamento vasco para que consiga el reintegro de las cantidades entregadas al grupo disuelto), lo que viene a confirmar nuestra impresión de que el factor distorsionante es la financiación de los grupos, que no es lo que debiera ser, sino una vía adicional para la financiación de los partidos políticos.

Acaso un marco jurídico diferente, donde no constase una previsión como la del apartado b) del artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1987, de financiación de partidos políticos, habría evitado que los órganos judiciales se hubiesen metido en un terreno tan resbaladizo y alejado de sus funciones típicas. Esta regulación parece haber operado como una trampa de la que se ha derivado una crisis constitucional grave, como la que se padece en estos finales de la primavera del 2003, un sensible deterioro de la autoridad del Tribunal Supremo y una jurisprudencia favorecedora de nuevas querellas jurídicas y políticas.

### 13. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ACHTERBERG, Norbert, *Parlamentsrecht*, J. C. B. Mohr, Tübinga, 1984.
- ALÁEZ CORRAL, Benito, *Libertad de expresión e ilegalización de los partidos políticos*, en Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional núm. 15/2002.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio y Ángel Luis, *Introducción al derecho parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2002.
- ATUTXA, Juan María, «Todo no vale», en *El País* de 19 septiembre de 2002.
- AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat, «Constitución, estructura, funcionamiento, disolución y extinción de los grupos parlamentarios», en AA.VV., *Instituciones de derecho parlamentario III. Sujetos de derecho parlamentario*, Parlamento vasco, Vitoria, 2001.
- BENTHAM, Jeremías, *Táctica de las asambleas legislativas*, Madrid, 1834.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, 1990.
- BLANCO VALDÉS, Roberto L., «Suspensión y disolución de los partidos», en Manuel ARAGÓN (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional*, I, Civitas, Madrid, 2001.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María, «Problemas constitucionales de la relevancia pública de los partidos políticos: el control judicial», en Ministerio de Justicia, *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la constitución*, III, Madrid, 1988.
- DÍEZ-PICAZO, Luis, *Sobre la constitucionalidad de la Ley orgánica de partidos políticos*, en Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 15/2002.
- FLORES GIMÉNEZ, Fernando, *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998.
- GARCÍA GUERRERO, José Luis, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *El estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1986.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad, «Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal», en O. ALZAGA (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Cortes Generales-Editorial de Derechos Reunidas, VI, 1998.
- GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan, «Democracia de partidos versus Estado de partidos», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa, Madrid, 1992.
- GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, Ignacio: «Democracia en los partidos y de derechos de los afiliados a los mismos (nota sobre la STC 56/1995)», en J. ASENSI SABATER (coord.), *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- HAMILTON, Alexander, *The federalist papers*, Bantam Books, 1982.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «Sobre el régimen jurídico-constitucional de los partidos políticos», en MINISTERIO DE JUSTICIA, *Jornadas de estudio sobre el título preliminar de la constitución*, III, Madrid, 1988.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, «Los partidos políticos en la jurisprudencia constitucional», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR, *Derecho de partidos*, Espasa, Madrid, 1992.



- LINDE PANIAGUA, Enrique, *Las Cortes Generales*, en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. O. Alzaga, Cortes Generales-Editorial de Derechos Reunidas, VI, 1998.
- MANZELLA, Andrea, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profs. A. Predieri y E. García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1980.
- MANZELLA, Andrea, *Il parlamento*, Il Mulino, Bolonia 1991.
- MAY'S Erskine, *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* / editors Sir Donald Limon, W. R. McKay, 22.ª edición, Butterworths, Londres, 1997.
- MORALES ARROYO, José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, CEC, Madrid, 1990.
- MORHOFF, Federico, *Tratato di diritto e procedura parlamentare*, G. Bardi Editore, Roma, 1948.
- OTTO PARDO, Ignacio de: *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, 1985.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Civitas, Madrid, 1976.
- PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás, *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989.
- PORTERO MOLINA, José Antonio, «Elecciones, partidos y representación política», en J. J. G. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa, Madrid, 1992.
- PRESNO LINERA, Miguel Angel, *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, Barcelona, 2000.
- PULIDO QUECEDO, Manuel, *A vueltas con la ley de partidos políticos*, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, núm. 9/2002.
- RAZQUIN LIZARRAGA, Martín, y SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro, «Notas sobre la calificación jurídica de los grupos parlamentarios como asociaciones de derecho privado», en AA.VV., *I jornadas de derecho parlamentario*, II, Congreso de los Diputados, 1985.
- RECODER DE CASSO, Emilio, «Estudio del artículo 66», en F. GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, 3.ª edición, Civitas, Madrid, 2001.
- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma, «Fracciones y grupos: evolución histórica, naturaleza y regulación jurídica del grupo parlamentario», en AA.VV., *Instituciones de derecho parlamentario III. Sujetos de derecho parlamentario*, Parlamento vasco, Vitoria, 2001.
- SÁINZ MORENO, Fernando, «La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras», en *Parlamento y Presupuestos. I jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Madrid, 2002.
- «Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 15, 2002.
- SÁIZ ARNAIZ, Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- «La disolución de partidos políticos y el derecho de asociación: el test de convencionalidad», en *Actualidad Jurídica Aranzadi* 25 mayo 2002.

- SAVIGNANO, Aristide, *I gruppi parlamentari*, Morano Editore, Nápoles, 1965.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- SANTAOLALLA, FERNANDO, «Partido político, grupo parlamentario y diputado», en J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.), *Derecho de partidos*, Espasa, Madrid, 1992.
- SANTAOLALLA, Fernando, «La inmunidad parlamentaria y su control constitucional. Comentario de la Sentencia 206/1992, de 27 de noviembre, del Tribunal Constitucional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 38, 1993.
- «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria. Comentario a la sentencia 169/1995, de 20 de noviembre», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996.
- «Encuesta sobre determinados status privilegiados por la Constitución», en *Teoría y realidad constitucional*, núm. 5, 2000.
- SILVA (DA) OCHOA, Juan Carlos, «Parlamento y derecho penal», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 549, 17 octubre 2002.
- TORRES DEL MORAL, Antonio, «Los grupos parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981.
- VERDUSSEN, Marc, «Le financement public d'un parti raciste est-il légitime dans un état démocratique?», en *Revue trimestrelle des droits de l'homme*, núm. 46, 31 mars 2001.
- VILLAR PALASÍ, José Luis, y SUÑÉ LLINÁS, Emilio, «Cumplimiento de las sentencias y colaboración con la justicia en Comentarios a la Constitución española de 1978», dir. O. Alzaga, Cortes Generales-Editorial de Derechos Reunidas, IX, 1998.