

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui

LETRADO DE LAS CORTES GENERALES. PROFESOR UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS.  
DOCTOR EN DERECHO. ABOGADO.

# GRUPOS PARLAMENTARIOS: PRONUNCIAMIENTOS RECIENTES (JURISPRUDENCIALES Y POLÍTICOS) AL RESPECTO

## SUMARIO

- 1 JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE GRUPOS PARLAMENTARIOS.
- 2 LA PRETENSIÓN DE CREACIÓN DE UN GRUPO NACIONALISTA GALLEGO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN ABRIL DE 2000.

## 1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE GRUPOS PARLAMENTARIOS

Conviene, para repasar algunas cuestiones relevantes que afectan a los Grupos parlamentarios, detenerse, en primer lugar, en las más importantes líneas jurisprudenciales definidas por el Tribunal Constitucional en la materia. A tal efecto, bueno será, siguiendo el criterio cronológico, hacer un catálogo taxonómico de las cuestiones sobre las que han versado dichos pronunciamientos. Más tarde, nos referiremos a otro supuesto de actualidad: a saber, la decisión — adoptada en el Congreso de los Diputados al comienzo de la actual VII Legislatura de la Cortes Generales— referente a la pretensión de creación de un Grupo nacionalista gallego en la Cámara Baja. Veamos, pues, primero los pronunciamientos habidos en sede jurisdiccional constitucional en los últimos quince años.

- 1<sup>a</sup> SENTENCIA 42/1985, DE 15 DE MARZO (Pleno), recaída en Recurso de inconstitucionalidad núm. 614/1983 (BJC núm. 48, pág. 405).

*Los Grupos carecen de legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad*

No es baladí transcribir el fundamento jurídico *Segundo* de esta Sentencia, pues contiene expresiones que debemos retener, y de las cuales podríamos inicialmente quedarnos con la que consta en el párrafo séptimo, que afirma que el Grupo «posee una cierta continuidad, una composición personal estable, y un grado mayor o menor de organización». Transcribamos ese

razonamiento completo.

«Segundo.— Es doctrina pacífica a la que ya hicimos referencia, acogiéndola, en nuestra Sentencia 5/1981 (fundamento 3) la de que la facultad de promover el recurso de inconstitucionalidad no la otorga la Constitución en atención a un interés propio de quienes la reciben, sino en virtud de la alta cualificación política que resulta de su cometido constitucional. No se defiende mediante este recurso ningún interés o derecho propio, sino el interés general y la supremacía de la Constitución, de manera que el *ius agendi* en que tal facultad consiste, sin conexión alguna con los derechos de que es titular la persona que lo ejerce, forma parte de las competencias que corresponden al órgano que se ocupa, o del haz de facultades propias de la representación política que se ostenta. No es la persona física concreta la que, por sí sola o en unión con otras, puede impugnar la constitucionalidad de las leyes, sino el órgano de que la misma es titular o la condición de representante del pueblo de la que está investida.

Esta naturaleza peculiar de la acción de inconstitucionalidad no puede ser olvidada cuando se intenta precisar el sentido y el alcance de la fórmula que utiliza el artículo 162.1 de nuestra Constitución. Emplea éste el término de legitimación («están legitimados ...») y de lo que antes decimos resulta evidente que esa legitimación no podrá ser negada ni, en consecuencia, rehusado el pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida, por inexistencia de un derecho subjetivo o de un interés propio de quien ejerce la acción, sino sólo por inexistencia de la voluntad que se manifiesta o, tratándose de órganos de las Comunidades Autónomas, por no afectar el precepto objeto de la impugnación a su propio ámbito de autonomía, en razón del acotamiento introducido en este punto por el legislador en el artículo 32.2 LOTC.

Cuando los legitimados son órganos monocráticos o unipersonales [el Presidente del Gobierno o el Defensor del Pueblo, art. 32.1.a) y b) LOTC] es evidente que, salvo el improbable supuesto de una acción delictiva encaminada a formar su voluntad hecha ante nosotros, directamente o a través de representante, basta para entender que la acción de inconstitucionalidad ejercida no adolece de defecto alguno de legitimación. Otro es, naturalmente, el caso, cuando la acción es ejercida por *un* órgano colegiado, pues siendo éste, y no su Presidencia o la Magistratura a la que, en cada caso, corres-

ponda su representación, quien tiene la legitimación para ello, el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad.

Este es, efectivamente, el requisito que la LOTC (art. 32.2) impone para la interposición del recurso de constitucionalidad por parte de los órganos ejecutivos colegiados o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, únicos órganos colegiados que en el referido precepto se contemplan. No cabe, duda de que tales órganos colegiados tienen la capacidad suficiente para ejercer la acción de inconstitucionalidad o si se quiere, la *legitimatio ad processum*. A falta de ese acuerdo previo que el mencionado precepto exige, la acción intentada en su nombre, incluso por quien ostente en términos irreprochables su representación procesal, no puede conducir a un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión cuando, de oficio o a instancia de parte, se advierte su defecto. En cuanto que en el tenor literal del artículo tan repetidamente citado se enlaza la existencia del acuerdo previo con la legitimación del órgano, parece razonable pensar que ésta es concebida más como condición de la acción que como mero requisito procesal, mas sea cual fuere la construcción doctrinal que a partir de los textos se haga, queda fuera de toda duda que la acción de inconstitucionalidad intentada por un órgano colegiado requiere la preexistencia de un acuerdo del mismo.

De otra parte, siendo la legitimación para la acción de inconstitucionalidad una potestad atribuida directamente por la Constitución a determinados órganos o miembros de órganos representativos y no una facultad que derive del derecho del que se es titular, es claro que no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios para interponer o no la acción de inconstitucionalidad, según su propio criterio, contra las leyes que en el futuro se vayan promulgando. Esta conclusión, a la que igualmente conduce el elemental razonamiento de que no cabe adoptar la decisión de impugnar una ley mien-

tras tal ley no exista, aparece consagrada por el tan citado artículo 32.2 LOTC, que no sólo exige «acuerdo previo» sino que también éste haya sido “adoptado al efecto”.

Aunque la inexistencia de una precisión análoga respecto del recurso interpuesto por 50 Diputados o 50 Senadores pudiera hacer pensar que en este caso no es condición necesaria para el ejercicio de la acción un “previo acuerdo adoptado al efecto”, es evidente que también en ese supuesto es indispensable ese requisito que deriva de las mismas razones (reforzadas, incluso, por la naturaleza ocasional de la agrupación de Diputados o Senadores que ejercita la acción) y que igualmente viene exigido, en conexión con la designación de Comisionado, por el artículo 82.1 LOTC.

La legitimación para el recurso de inconstitucionalidad no está atribuida en este caso, en efecto, a un órgano y ni siquiera a una parte de un órgano que, como sucede con el grupo Parlamentario, posee una cierta continuidad, una composición personal estable y un grado mayor o menor de organización, sino a la agrupación ocasional o *ad hoc* de 50 Diputados o 50 Senadores, que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una Ley. La agrupación surge sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión impugnatoria y sólo tiene existencia jurídica como parte en el proceso que con esa impugnación se inicia, en el cual los Diputados o Senadores no actúan en rigor como “litis consortes”, sino como integrantes de una parte única que, por imperio de la Ley, ha de ser siempre plural. De ahí el que hayan de actuar mediante una representación única que puede ser otorgada, bien a uno de sus miembros, bien a un Comisionado “nombrado al efecto” (art. 82.1 LOTC). No cabe, por tanto, transferir o delegar la facultad de impugnar, ni en el miembro de la agrupación, ni en el Comisionado, pues la parte a la que uno u otro han de representar sólo existe precisamente como parte del proceso para el que se le otorgó la representación y esta parte resulta sólo, como se dice antes, de la concurrencia de voluntades en el propósito impugnatorio. Es claro que al mismo resultado se llega, desde otro punto de vista, a partir de la consideración de que no, son nunca delegables las facultades que se ostentan como representante de la voluntad popular, pero no es necesario insistir más ahora en la demostración de lo evidente».

Es decir, que el Grupo carece de legitimación *ad processum* y *ad causam* en cualquier recurso o cuestión de inconstitucionalidad. Por mucho que nos empeñemos, y aunque sociológicamente y en teoría política prima el principio colectivizante, favorable a partidos y a grupos parlamentarios, en el plano jurídico-constitucional predomina aún hoy día, justo antes del comienzo del siglo XXI, un individualismo claro y nítido, aunque sujeto a las presiones de ese otro principio que acabamos de enunciar.

2ª SENTENCIA 36/1990, DE 1 DE MARZO (Sala 1ª), recaída en Recurso de Amparo núm. 1603/1987 (B.J.C. núm. 107, pág. 166)

*Disociación conceptual Grupo parlamentario-Partido político.* Ambos tienen personalidad jurídica e independencia de voluntades.

También aquí nos permitimos transcribir dos fundamentos jurídicos, el 1 y el 2, en los cuales destaca esa importante afirmación, que subraya que el Grupo no se confunde con el partido político.

«[1] Sin embargo, conforme a la doctrina de este Tribunal, los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 de la Constitución) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos; y otro ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió...

Mas no sólo no es el partido político recurrente el titular del derecho invocado en amparo, sino que tampoco es quien viene «directamente afectado» [art. 46.1 a) de la LOTC] por una decisión de los órganos de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, que tiene un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento autonómico. De este modo, sin necesidad de ahondar ahora – pues no es imprescindible para nuestros fines– en la

difícil naturaleza jurídica, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tiene por qué coincidir sus voluntades.

#### REGLAMENTO PARLAMENTARIO. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

[2] En efecto, es menester precisar previamente, que sólo el Derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución configura el verdadero-objeto de la litis, pese a la mayor extensión del cuadro argumental que en la demanda se hace. Pues no toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional: por consiguiente, no es correcto incluir la generalidad de las de los Reglamentos Parlamentarios, como parece creer la recurrente, en el bloque de la constitucionalidad relativo al artículo 23 de la Constitución (ATC 23/1986, entre otros).

... este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal y la dificultad es mayor cuanto menor sea el abanico de posibilidades, “dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes”; ... consecuencia de esto es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia».

No cabe, pues, duda a juicio del Tribunal Constitucional de la escisión conceptual y jurídica entre grupo y partido. Y aparece de nuevo esa pugna que antes enunciábamos, sin que la idea colectiva tenga aún plasmación relevante en la regulación, pues en ésta lo esencial continúa siendo el individuo.

- 3ª SENTENCIA 125/1990, DE 5 DE JULIO (Sala 1ª), recaída en Recurso de Amparo núm. 138/1988 (B.J.C. núm. 111, pág. 184).

*Legitimación del Grupo parlamentario para recurrir en reposición ciertas decisiones de la Mesa de la Cámara.*

La doctrina constitucional está en este caso contenida en dos párrafos del fundamento jurídico 4 de aquélla, que transcribiremos acto seguido y que, si bien se refieren a un precepto del Reglamento del Parlamento de Canarias, podría contener doctrina general, aplicable a cualquier Cámara parlamentaria.

«[4] ... este Tribunal ha declarado en diversas ocasiones que para poder ser recurrida en amparo una decisión o acto sin valor de ley de cuales quiera de los órganos de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es menester, conforme a lo dispuesto en el artículo 42 de la LOTC, que dichos actos parlamentarios hayan alcanzado firmeza; lo sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y las jurisdicciones establecidas contra tales actos; esto es, la Contencioso-Administrativa cuando la cuestión afecte a materia de personal de las Cámaras (AATC 241/1984 y 296/1985, entre otros). Pero es evidente que la necesidad de que el acto parlamentario recurrido alcance firmeza no permite crear recursos inexistentes en la vía parlamentaria ni obliga a intentar, previamente al amparo, una vía judicial manifiestamente improcedente.

En el presente caso, los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 20 y 21 de julio de 1987, debieron estimarse como firmes y procedía acudir directamente en amparo ante este Tribunal Constitucional.

Y, respecto de la prolongación innecesaria de la vía parlamentaria, el artículo 28.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias ciertamente dice que, si un Diputado o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa, podrá solicitar su reconsideración, pero limita esta posibilidad al “ejercicio de las funciones a las que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior”; es decir, los supuestos de calificación e inadmisión de escritos y documentos parlamentarios en general y de decisiones sobre su tramitación; supuestos de los que quedan fuera las facultades que la Mesa posee para verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigibles para la constitución de un Grupo Parlamentario según lo dispuesto en los artículos 20 y siguientes del citado Reglamento».

Y resulta de interés ese último párrafo, para luego tenerlo como posible referente o precedente para enjuiciar la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000, con arreglo a la cual se dio por no constituido el Grupo parlamentario solicitado por tres Diputados del Bloque Nacionalista Galego, uno del Partido Nacionalista Vasco y un quinto perteneciente a Convergencia i Unió. Y precedente al menos respecto al problema formal de cuándo ganan firmeza ciertos actos parlamentarios, de cara a un ulterior enjuiciamiento de los mismos ante la jurisdicción contencioso-administrativa o en amparo constitucional.

- 4<sup>a</sup> SENTENCIA 214/1990, DE 20 DE DICIEMBRE (Sala 1<sup>a</sup>), recaída en Recurso de Amparo núm. 827/88 (B.J.C. núm. 117, pág. 125).

*Aplicación correcta de la regla de presencia proporcional de los Grupos en las Comisiones. Peculiaridad del Grupo Mixto respecto a las subvenciones.*

Los párrafos que transcribiremos a continuación se corresponden con los fundamentos jurídicos 2 y 5 a 7.

«2. A este respecto hay que tener en cuenta la doctrina sentada en las SSTC 118/1988, 161/1988 y 23/1990. Y así se dice en la primera, que si bien no es posible instar, a través de la modalidad de recurso de amparo contemplada en el art. 42 de la LOTC, un control jurisdiccional pleno de la conformidad de los actos parlamentarios internos con la Constitución o la Ley (incluido el Reglamento de la Cámara), ello no quita para que en este tipo de proceso quepa determinar si tales actos han vulnerado los derechos y libertades incluidos en la Sección 1<sup>a</sup> del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, los cuales, según el apartado 1 del art. 53 de la misma, vinculan a todos los poderes públicos, y, por consiguiente, también a las Asambleas legislativas, para cuya protección está abierta la vía del recurso de amparo (STC 90/1985). Quiere esto decir que la doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de tales derechos y libertades, pues únicamente en cuanto vulneran un derecho fundamental y no por una simple infracción de las normas reglamentarias de las Cámaras son recurribles en amparo dichos actos, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC (ATC 292/1987). Así, si



un acto parlamentario afecta a un derecho o libertad de los tutelables mediante el amparo constitucional, desborda la esfera de la inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este Tribunal.

5. Estima el recurrente que la limitación de la participación que le corresponde en las Comisiones permanentes de la Cámara y de las subvenciones a percibir por el Grupo Mixto, limitación acordada por la Mesa de la Asamblea de Madrid, constituye «una discriminación en razón de la opinión», atentatoria al derecho fundamental a la igualdad que le reconoce el art. 14 de la C.E.

Sin embargo, puesto que la infracción constitucional se derivaría del incumplimiento del Reglamento por la Mesa de la Cámara, de haberse desconocido algún derecho fundamental, éste sería el proclamado en el art. 23.2 de la C.E., que garantiza no sólo el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga, ya que la norma constitucional perdería toda eficacia si, aun respetando el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico (STC 161/1988, fundamento jurídico 5.º). Este derecho del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la ley — al Reglamento de la Asamblea, en este caso— establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para accionar en sede jurisdiccional, por violación de ese precepto constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos (Sentencia citada, fundamento jurídico 7.º).

6. Sentado lo que antecede, procede ahora determinar, en primer lugar, si la participación del recurrente en todas las Comisiones permanentes de la Cámara constituye un derecho que, incorporado por el Reglamento al *status* de los Diputados e inclui-

bles en el derecho fundamental del art. 23.2 de la C.E., ha sido menoscabado por la decisión de la Mesa de otorgar al Grupo Mixto, al que el recurrente pertenece, solamente un puesto en tres de aquellas Comisiones.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea de Madrid (art. 7.2), los Diputados tienen derecho a integrarse, al menos, en una Comisión, pero no a formar parte de todas las de carácter permanente. No obstante, la circunstancia singular en que el solicitante de amparo se halla — o se hallaba en el momento de plantear su queja— como único miembro de un Grupo Parlamentario, hace que el derecho de integración aludido se identifique con el del Grupo al que está adscrito, Mas este último derecho consiste, a tenor del art. 40.1 del Reglamento de la Asamblea, que da cumplimiento a lo establecido en el art. 13.5 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, en obtener tantos puestos en las Comisiones como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de puestos en todas las Comisiones permanentes.

Atendiendo al criterio de proporcionalidad señalado, la Mesa asignó al recurrente, en tanto que único componente del Grupo Mixto, a las Comisiones permanentes de Presupuestos y Hacienda, Política Territorial y Reglamento, que fueron las tres primeras en su escala de preferencias. No discute el recurrente la exactitud del cálculo de proporcionalidad con que la Mesa ha operado respecto de tal asignación, ciñéndose a destacar que otro Grupo Parlamentario, el de Izquierda Unida, obtuvo un puesto en cada Comisión permanente, cifra que estima muy superior a la proporcionalidad estricta, pero que a su juicio tiene como base el art. 28 del Reglamento, según el cual “todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos”. Este argumento, sin embargo, no puede considerarse aceptable, pues, aparte de que el precepto reglamentario transcrito no ha de interpretarse en armonía — tal como su literalidad, por lo demás, impone con el del art. 40.1— en punto a la presencia proporcional de los Grupos en las Comisiones, el derecho de aquéllos a acceder a éstas se satisface mediante una aplicación correcta de la regla de proporcionalidad. Ciertamente, si otro Grupo obtiene más puestos de los que en pura aritmética le corresponden y ello altera, porque la Comisión tiene fijado un número máximo de componentes, la proporcionalidad de -

bida en la asignación de los restantes puestos a los demás Grupos, el derecho de éstos se vería menoscabado. Mas, en el supuesto del caso, la afirmación del demandante a propósito del supuesto trato de favor recibido por el Grupo de Izquierda Unida ni se acredita de ninguna forma, ni con aseveración semejante trata el actor de impugnar la aplicación al Grupo Mixto de la regla de proporcionalidad que determina el art. 40.1 del Reglamento, sino de reclamar, por encima de lo que este artículo y el art. 13.5 del Estatuto de Autonomía disponen, una presencia en la totalidad de las Comisiones con independencia de la importancia numérica — mínima, además— del Grupo en el que se integra. Siendo esto así, es claro que su queja carece de toda consistencia, debiendo ser rechazada.

7. Por lo que concierne a la reducción a una quinta parte de la cuantía de la subvención fija para el Grupo Mixto, es preciso remitirse también al Reglamento de la Cámara y a la interpretación del mismo efectuada por la Mesa. Según el art. 27.1 de la norma reglamentaria, se asignará a los Grupos Parlamentarios, con cargo al presupuesto de la Asamblea, “una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos”, determinándose las cuantías por la Mesa dentro de la pertinente consignación presupuestaria. Pues bien: Como el art. 21 del Reglamento requiere un número de Diputados no inferior a cinco para constituir Grupo Parlamentario, la Mesa entendió que en el caso del Grupo Mixto, integrado por un solo Diputado, no se daba el supuesto normal originariamente pensado en orden al reparto igual de las cantidades correspondientes al concepto de subvención fija. Al contrario, sería poco equitativo, a juicio de la Mesa, otorgar una subvención fija al Grupo Mixto idéntica a la percibida por los restantes Grupos. Se trataría de evitar, pues, concluye la Mesa, que una interpretación literal del Reglamento condujera a resultados desproporcionados o injustos.

Esta interpretación del órgano rector de la Asamblea de Madrid sobre el verdadero sentido del art. 27.1 del Reglamento, a tenor del número mínimo de Diputados necesario para la formación de los Grupos Parlamentarios, que establece el art. 2 1.1 de la propia norma reglamentaria, no puede tenerse por vulneradora del derecho funda-

mental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el art. 23.2 de la C.E., ya que con la decisión de la Mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios. Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños. Lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al Grupo Mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 C.E. No hay, pues, vulneración constitucional alguna».

Parece doctrina clara y bien aquilatada o ponderada.

- 5ª SENTENCIA 81/1991, DE 22 DE ABRIL (Sala 2ª), recaída en Recurso de Amparo núm. 1668/1988 (B.J.C. núm. 121, pág. 77).

*Legitimación del Grupo parlamentario para promover recursos de amparo para defender vulneraciones de derechos fundamentales de sus miembros.*

En este caso la doctrina viene recogida en los párrafos de los fundamentos jurídicos 1 a 3 que nos permitimos insertar acto seguido, siguiendo la tónica que nos hemos impuesto desde la finalidad de que el lector halle en un mismo cuerpo la esencia de lo establecido por el Tribunal Constitucional en estos quince años (1985-2000) en materia de grupos parlamentarios.

«[1] No puede aceptarse tal objeción. Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del favor actionis, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo.

Esta misma razón hace decaer asimismo la objeción, también formulada por el Letrado del Parlamento catalán, de que los grupos parlamentarios no son titulares del derecho a la participación política reconocido en el artículo 23.1 CE. Pues, en último término y con independencia de cuál de los derechos reconocidos en el citado artículo 23 CE sea el que está en juego en el presente proceso, la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso.

[2] Antes de examinar la queja planteada por el Grupo recurrente, es necesario también declarar que la misma ha de entenderse referida, básicamente, al derecho reconocido en el segundo apartado del artículo 23 de la Constitución, más que al enunciado en el apartado primero, como se hace en la demanda de amparo. Como se ha declarado en reiteradas ocasiones, cuando está en juego el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos, es el artículo 23.2 CE el directamente afectado, puesto que el mismo comprende no sólo el acceso a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad y en los términos que señalen las leyes, sino también la permanencia en dichos cargos en iguales términos, sin la cual el acceso podría devenir un derecho meramente formal. Ello sin perjuicio de la estrecha relación de ambos apartados del artículo 23 CE y de que la vulneración del derecho re-

conocido a permanecer en el cargo y a ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas afecte también, como consecuencia, al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes.

[3] Pues es en todo punto evidente que, para existir, una lesión de derechos fundamentales ha de ser, en todo caso, una lesión efectiva desde un punto de vista material, y ello tanto respecto a los derechos de carácter procesal que puedan ser vulnerados por los órganos judiciales, como respecto a los de carácter sustantivo que no puedan ser por otros poderes públicos. En particular, en referencia a lesiones de los derechos reconocidos en el artículo 23.2 CE, este Tribunal ha reiterado que si bien pueden conocerse mediante el recurso de amparo las lesiones de derechos fundamentales que puedan originarse en la actuación de los órganos de gobierno de las Cámaras parlamentarias, tales violaciones no vienen determinadas por la simple conculcación de normas reglamentarias, sino por razones sustantivas de carácter material (STC 23/1990, entre muchas otras)».

Resulta obvio que hay un extremo relevante al comienzo del fundamento jurídico primero, y que nos parece que refuerza la posición cuasi-institucional ostentada hoy día por los grupos parlamentarios: argumentando en pro del principio del *favor actionis* (también podríamos decir que *in dubio, pro actione*), el Tribunal Constitucional reconoce a aquéllos, dentro del ámbito procesal del amparo, su capacidad procesal para defender (iniciar y sostener la acción) ante dicho Tribunal las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales que sufran los miembros de los grupos en ejercicio de su cargo representativo. Y así se abre una vía de quiebra o fractura a lo dicho al comentar las sentencias primera y segunda.

6ª SENTENCIA 15/1992, DE 10 DE FEBRERO (Sala 2ª), recaída en Recurso de Amparo núm. 883/1989 (B.J.C. núm. 131, pág. 77).

*Grupo Mixto, asignación mensual: desempeño de funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad. Diferencia entre Parlamentos de Cantabria y Madrid.*

«[3] La cuestión se limita así a determinar si la impugnada resolución de la Presidencia que suspendió la percepción por parte del Grupo Parlamentario Mixto de la asig-

nación mensual fija atribuida a todos los grupos viola el artículo 23.2 CE, en el aspecto que señala reiterada jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 214/1990), o sea el derecho a la permanencia en las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y sin perturbaciones ilegítimas. Derecho éste considerado por la doctrina como de configuración legal y que, respecto de los órganos parlamentarios, se formula mediante la creación por las leyes y reglamentos de dichos órganos de los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones; y, tal como ha declarado la STC 161/1988, “una vez creadas por esas normas legales tales derechos y facultades, éstas quedan integrados en el estatus propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán ser titulares, en ejercicio del artículo 23.2, defender ante los órganos jurisdiccionales el *ius in officium* que consideran ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integran los titulares del cargo, con la especialidad de que, si el órgano es parlamentario, la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el artículo 42 LOTC”.

[4] Este estatus legal resultó materialmente modificado por la resolución que aquí se impugna, tanto en relación con su situación anterior (la subvención ya se venía abonando) como respecto de los otros Grupos Parlamentarios de la Asamblea de Cantabria; de suerte que la resolución impugnada produjo una derogación singular de las normas reglamentarias donde se formulaba el estatus de los miembros del Grupo Parlamentario, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad en cuanto privaba al Grupo Mixto de la subvención establecida en el Reglamento por igual para todos y que ya venía percibiendo; esto, además, tuvo lugar sin que se haya probado ni se desprenda de aquella resolución un motivo de dicha diferenciación que pudiera considerarse objetivo y razonable y que permitiese reputar la decisión como no lesiva para el derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de los cargos y funciones públicas. La suspensión se pretendió justificar por “sus circunstancias especiales, como son el hecho de que sus componentes no hayan acudido a las elecciones como grupo independiente, a lo que se une que desempeñan funciones públicas distintas de su condi-

ción parlamentaria de singular relevancia y de particular naturaleza, que limitan, si no impiden, las actividades propias de los Grupos Parlamentarios que justifican la plenu - tud de subvención económica”.

5. Mas la finalidad de las subvenciones parlamentarias «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» (STC 214/1990); y por ello es evidente que ninguna de aquellas razones pueda aceptarse como justificación de la medida; así, el hecho de que el Grupo Mixto esté formado por Diputados que no hayan acudido a las elecciones como Grupo Independiente no guarda ninguna relación con la diferencia de tratamiento en cuanto a subvencio - nes otorgadas a todos para posibilitar su funcionamiento; menos aún el que sus miembros desempeñaran otras funciones públicas cuestión ajena a la subvención del Grupo y que únicamente cabría examinar desde el punto de vista de la compatibili - dad de percepciones o funciones de cada Diputado.

Dichas razones no justifican, pues, el hecho de que al Grupo Mixto se le haya dejado de aplicar (aunque fuese transitoriamente) la norma establecida de modo general para todos los Grupos Parlamentarios sin fundamento razonable, vulnerando así cla - ramente sus derechos a un trato igual y al desempeño de sus funciones instituciona - les en plano de igualdad, pues sí la subvención se otorga a cada Grupo para facilitar las funciones institucionales de la Cámara, al ser éste privado de ella hubo de cum - plirlas en condiciones desfavorables respecto de los demás. En consecuencia, proce - de declararlo así e invalidar la Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea sobre las subvenciones a dicho Grupo Mixto que aquí se recurre.

6. A esta conclusión no se opone la citada SX 214/1990, según la cual no se produjo vulneración del artículo 23.2 CE por la reducción de las subvenciones correspon - dientes al Grupo Mixto (allí, de la Asamblea de Madrid); en aquel caso, por exigir el Reglamento un número de Diputados no inferior a cinco para constituir el Grupo Mixto y haberse formado, sin embargo, por uno solo, la Resolución recurrida se li - mitó, por razones de equidad, según expresaba, a reducir en proporción la cuantía de



la asignación del Grupo, lo cual revela que sí existió un fundamento objetivo y razonable, o más aún, que no se produjo de hecho una real desigualdad; muy al contrario, ahora se trata, repetimos, de la privación o suspensión de la totalidad de la subvención a un Grupo Mixto constituido reglamentariamente por el número de miembros exigido y que, por ello, tendría derecho a la percepción plena atribuida por igual a todos los Grupos, de la cual se la priva por decisión singular, aparte de que la justificación ofrecida tampoco puede reputarse razonable, como antes decimos.

[7] La anulación de la resolución impugnada no puede en este caso determinar el restablecimiento del derecho vulnerado en su integridad, puesto que ya ha finalizado la legislatura de la Asamblea de Cantabria en que aquella se produjo y ninguna consecuencia conocida existe en relación con deficiencias del funcionamiento del Grupo que puedan ser reparadas.

Únicamente subsistirán, en su caso, los efectos de la falta de subvención que, tal como señaló el Auto de esta Sala de 11 de diciembre de 1989 al denegar la suspensión, “de salir favorable la Sentencia que ponga fin al proceso constitucional, habrá de entregárseles con efecto retroactivo las cantidades correspondientes a la asignación que hayan dejado de percibir”. Trátase, pues, de las consecuencias económicas de aquella privación, en cuanto los gastos de funcionamiento institucional del Grupo pudieran haber sido suplidas por los recurrentes.

Es ésta una consecuencia evidentemente económica de la lesión sufrida, pero que, como inseparable de la misma lesión del derecho fundamental, procede pronunciar en esta Sentencia, si bien solamente en cuanto a la declaración del derecho de los recurrentes a la reparación de este aspecto material de la vulneración del derecho fundamental que se examina».

Como puede verse por la transcripción de los párrafos que hemos seleccionado de los fundamentos jurídicos 3 a 7 de dicha Sentencia, puede haber diferencias — que en sí no resultan inconstitucionales— en la regulación que, sobre asignación mensual al Grupo Mixto, se contiene en diversos Reglamentos de Parlamentos de nuestras Comunidades Autónomas, aunque la aplicación concreta de esas divergencias sí puede conducir, como en el caso que nos ocupa, a un acto parlamentario contrario a la Constitución española de 1978.

7<sup>a</sup> SENTENCIA 44/1995, DE 13 DE FEBRERO (Sala 1<sup>a</sup>), recaída en Recurso de Amparo núm. 1623/1994 (B.J.C. núm. 167, pág. 112).

*Grupo Mixto y transfuguismo político:* Acuerdo de 8 de febrero de 1994 de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que es declarado nulo. El Tribunal Constitucional rechaza el desdoblamiento del régimen de funcionamiento del citado Grupo en función de la procedencia de los parlamentarios que lo integran.

En este caso, dada la importancia de la doctrina que se sienta (en especial respecto a la tipología normativa parlamentaria y su jurisdiccionalidad), estimo oportuno transcribir de manera íntegra los fundamentos jurídicos 2 a 6 de este pronunciamiento Constitucional.

«2. Deben rechazarse, en primer lugar, los obstáculos procesales que opone el representante del Parlamento de Cataluña a la viabilidad del presente recurso de amparo. Es cierto que la STC 118/1988, dando continuidad a una línea interpretativa apuntada por los AATC 183/1984 y 244/1986, declaró que las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria y susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, en tanto que completan las insuficiencias del Reglamento producen materialmente los mismos efectos que los preceptos contenidos en aquél, por lo que, en tales casos, y desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad.

No es menos cierto, sin embargo, que esa declaración se acompañaba de una doble e imprescindible cautela. Por una parte, que no basta “el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo” (fundamento jurídico 3<sup>o</sup>). Por otra, que esa eventual asimilación formal al Reglamento, desde la óptica de su impugnabilidad ante esta jurisdicción constitucional, sólo resultaba constitucionalmente lícita cuando las normas dic-

tadas por los órganos de gobierno interior de la Cámara se limitaban a suplir e interpretar el Reglamento “sin infringirlo ni modificarlo”, puesto que la inclusión de esta clase de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad no tenía por objeto principal excluir su recurribilidad por el cauce procesal del amparo, cuanto el permitir que, en tales supuestos, «las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, no solo por violación de derechos fundamentales» (fundamento jurídico 4º).

Con todo, y pese a las mencionadas cautelas, no cabe desconocer que la doctrina de la STC 118/1988 podría dar pie a una indiferenciada calificación jurídica de todas las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del Reglamento como normas con “valor de ley”, sin excluir, en último término, la hipótesis de contradicción con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara o, cuando por tener un claro carácter autoaplicativo, pudiesen directamente vulnerar los derechos fundamentales de los parlamentarios.

Por estas razones, la declaración general contenida en la STC 118/1988 sería significativamente modulada en su alcance por la STC 119/1990, dictada ésta por el Pleno del Tribunal. En esta última Sentencia se consignó expresamente que aquella equiparación entre normas internas de la Cámara dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo, desde el punto de vista de su impugnabilidad no equivalía “a una equiparación de unas y otro desde todos los puntos de vista y a todos los efectos” (fundamento jurídico 5º). De hecho, en aquella ocasión, aun existiendo un acto singular de aplicación de la resolución presidencial impugnada, se declaró la nulidad de dicha resolución por vulnerar el art. 23.2 de la Constitución. Esta solución resultó confirmada en posteriores pronunciamientos (así, SSTC 214/1990 y 15/1992, en asuntos materialmente parecidos al presente) en los que, accionando los parlamentarios recurrentes a través del recurso de amparo constitucional, se entró en el enjuiciamiento sobre el fondo del asunto planteado. Por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo

cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal.

3. Expresados los motivos por los que no pueden prosperar las causas de inadmisibilidad opuestas por el Parlamento de Cataluña, debe subrayarse, en coherencia con lo anterior, que las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo. Los Reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1 C.E.) del que tales órganos son expresión y reflejo. Esto explica que la propia Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), y la Ley 3/1982, del Parlamento de Cataluña, de 23 de marzo, en 10 que más directamente atañe al Parlamento de Cataluña (art. 8.3), requieran para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Exigencia que se erige, así, en garantía de los derechos de las minorías.

En consecuencia, las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos. Por ello mismo, cuando el art. 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y, permanecer en su cargo en condiciones de igualdad “con arreglo a lo dispuesto en las leyes”, ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria de Reglamento, pues como se declaró en la STC 119/1990 “aún aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley, que es el exigido por el art. 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el acceso a los

cargos públicos y más generalmente, por el art. 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales” (fundamento jurídico 4º). De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental.

4. En el presente recurso, como pone de manifiesto el Letrado del Parlamento de Cataluña en su escrito de alegaciones, la Norma supletoria del art. 19 del Reglamento de la Cámara fue dictada en atención a una circunstancia nueva y expresamente no prevista en el Reglamento parlamentario que, además, se producía por primera vez en la práctica parlamentaria de aquella Asamblea, a saber: la formación, en el curso de la legislatura, del Grupo Parlamentario Mixto integrado por un solo parlamentario. La existencia de este Grupo Mixto unipersonal aconsejaba, a juicio de la Mesa de la Cámara, una limitación de sus facultades de actuación intraparlamentaria respetuosa, de una parte, con los derechos individuales del parlamentario que lo integraba, pero que, a su vez, no lo equiparase en todo a los demás grupos parlamentarios, dado que éstos, a diferencia de aquél, asumen la representación institucionalizada de una pluralidad de parlamentarios, cuya voluntad conjunta transmiten. Por ello, con apoyo en la literalidad del citado art. 19 del Reglamento en el que, a diferencia de lo dispuesto en la gran mayoría de las Asambleas legislativas españolas, no se exige que la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento sea idéntica a la de los demás grupos sino «análoga», y oída la Junta de Portavoces, la Mesa de la Cámara acordó dictar un Acuerdo interpretativo que permitiese singularizar el mandato genérico del art. 19 del Reglamento a esa nueva circunstancia que suponía la creación de un Grupo Mixto unipersonal. Acuerdo interpretativo al que, además, se le quiso dotar de vocación de futuro revistiéndolo de carácter normativo mediante su publicación como Norma supletoria del Reglamento de la Cámara.

Así considerada, la citada Norma supletoria no supondría, en principio, una modificación indirecta del Reglamento de la Cámara, ni una ampliación injustificada de sus contenidos normativos, sino, más bien, una adaptación integradora de sus contenidos, motivada por la singularidad de un Supuesto de hecho desconocido hasta entonces en la vida de la Cámara. En este sentido, no es ocioso recordar que este Tribunal declaró que no lesionaban el art. 23 de la Constitución aquellas resoluciones de las Cámaras parlamentarias por las que se reducía la subvención fija del Grupo Mixto o se modulaba su participación en las Comisiones de la Cámara cuando, precisamente, éste estaba integrado por un solo parlamentario (STC 214/1990). Por lo tanto, una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto cine obedezca, al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos.

Ahora bien, el Acuerdo interpretativo contra el que se recurre no se limitó a especificar los contenidos del Reglamento, adaptándolo a las peculiaridades del mencionado supuesto de hecho, para ofrecer una solución con vocación normativa, en el marco de las facultades que, a tal fin, el propio Reglamento de la Cámara otorga a la Mesa, y con apoyo en el régimen “análogo” que el art. 19 del Reglamento dispone para el Grupo Mixto. Antes al contrario, en él se estableció una diferencia de trato normativo en atención a las circunstancias de la persona, sin existir previsión reglamentaria alguna sobre esa particular cuestión.

En efecto, como con mayor detalle se reproduce en los antecedentes, al proceder el parlamentario recurrente de otro grupo parlamentario en el que causó baja (el constituido por la fuerza política por cuyas listas se presentó a las elecciones), la Mesa de la Cámara, atendiendo a esta circunstancia, decidió, queriendo dar respuesta “a la opinión ciudadana que, en general, rechaza el transfuguismo político” (según se recoge en el Acta de la sesión), desdoblarse el régimen de funcionamiento del Grupo Mixto en razón de la procedencia de los parlamentarios que lo integrasen, creando ex novo,

mediante su Acuerdo, una distinta y normativamente innovadora configuración reglamentaria del mismo, haciendo un uso impropio de sus facultades para suplir e interpretar el Reglamento y otorgando un trato normativo diferenciado al parlamentario recurrente — al que se incluye, acto seguido, en el régimen más restrictivo de la norma—, sin someter previamente al Pleno de la Cámara aquella decisión que manifiestamente crea Reglamento, y sin que la misma fuese aprobada por la mayoría absoluta de sus miembros.

Precisamente por ello, resulta innecesario pronunciarse aquí sobre la constitucionalidad del criterio utilizado por la Mesa para justificar el establecimiento de regímenes jurídicos diferenciados en el seno del Grupo Mixto y que centra buena parte del debate procesal, pues, a los efectos de la resolución del presente recurso, basta con constatar que, a través de una norma de la Mesa, ésta, extralimitando sus facultades normativas de interpretación y suplencia del Reglamento, modificó el régimen jurídico de funcionamiento interno del Grupo Mixto, por razón, no del hecho de encontrarse constituido por un único miembro, sino en atención a la procedencia política del mismo, sin que este criterio de diferenciación, de indudable trascendencia por las consecuencias jurídicas que se vinculan a la decisión que adopten los parlamentarios respecto al eventual abandono de su grupo parlamentario de origen, fuese aprobado por la mayoría absoluta de la Cámara. Que se introdujese por una Norma supletoria porque no existía consenso en el interior de la Asamblea para comprender la reforma del Reglamento — como alega el Letrado del Parlamento de Cataluña—, lejos de justificar la decisión de la Mesa, abunda en lo anteriormente expuesto, y evidencia que a su través se pretendió hacer lo que sólo se podía conseguir mediante una reforma del Reglamento.

5. Pero, además, en el supuesto que ahora nos ocupa, no sólo se vulneró esa dimensión formal del derecho reconocido a los parlamentarios por el art. 23.2 de la Constitución. También se lesionó el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido. En efecto, al introducirse el citado criterio de diferenciación, después de iniciada la legislatura y mediante una utilización con fines normativos de las circunstancias del caso concreto, el Acuerdo impugnado se dictó *ad causam*, con el confeso fin de discriminar jurídicamente al parlamentario recurrente, a través de la alteración a posteriori del estatuto del Grupo Mixto al que obligatoriamente tenía que incorporarse, produciéndose una suerte de retroactividad impropia, pues, el Acuerdo norma-

tivo recurrido limitó sus facultades de actuación parlamentaria en función, exclusivamente, de su previo comportamiento político-parlamentario, sancionándolo *ex post facto*, con apoyo en un criterio de diferenciación introducido específicamente en atención a la conducta del parlamentario y respecto del cual no existía previsión normativa alguna que pudiese servir de soporte a la decisión de la Mesa de la Cámara.

6. En virtud de cuanto antecede, la demanda de amparo debe ser estimada. En efecto, el art. 23.2C.E. garantiza el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en las leyes. Pero cuando se trata de cargos públicos representativos de naturaleza política y elegidos directamente por los ciudadanos, ese derecho fundamental, por conexión con el 23.1 de la propia, constitución, alcanza también al derecho a permanecer en los mismos y a no verse ilegítimamente discriminados en el ejercicio de sus funciones, según la configuración legal de las mismas (por todas, SSTC 7/1992 y 30/1993). Cuando de parlamentarios se trata, esa legalidad no es otra que la contenida en el Reglamento de la Cámara y en aquellas otras normas derivadas que lo suplen o lo interpretan. Sin embargo, el establecimiento de un trato diferenciado a través de una norma supletoria que no se limita a cubrir eventuales lagunas normativas del Reglamento o a concretar sus contenidos en su proyección a un determinado supuesto de hecho, sino que crea *ex novo* Reglamento, al regular de manera diferenciada las facultades de los miembros del Grupo Mixto con apoyo en un criterio (el de la incorporación directa a ese Grupo o el de la incorporación por baja en otro) introducido por primera vez en la norma misma, y en perjuicio directo del único miembro perteneciente a aquél, no sólo supone una modificación indebida del Reglamento de la Cámara y una quiebra de la garantía formal de la exigencia de mayoría absoluta al servicio del valor pluralismo político (art. 1.1 C.E), sino también una lesión directa del derecho fundamental del parlamentario demandante a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad con “arreglo a lo dispuesto en las leyes”, que reconoce el art., 23.2 C.E.



Por consiguiente, en virtud de todo lo argumentado, procede otorgar el amparo solicitado y declarar la nulidad de la Norma supletoria impugnada, en tanto que con ella se vulneró el derecho del parlamentario recurrente a ejercer su función representativa en condiciones de igualdad, con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara».

La lectura, creo, habrá demostrado que merecía la pena transcribir íntegramente esos fundamentos jurídicos. Y ello porque, de una parte, cambia el Tribunal su anterior línea jurisprudencial en lo relativo a las disposiciones parlamentarias dictadas en desarrollo del Reglamento: ya no todas tendrán «valor de ley», afirmación que para mí tiene una relevancia incluso en lo personal, pues es ésta la tesis que sostuve cuando tuve que acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional con motivo de una modificación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales; si entonces no se acogió mi argumentación, ésta Sentencia del 95 viene a diferenciar las calificaciones jurídicas — no unitarias— de esas disposiciones, dando entrada a lo que siempre entendí como relevante, a saber, el cumplimiento de requisitos formales distintos para cada caso. Y, de otro lado, también resulta trascendente este pronunciamiento en la medida en que viene a concluir que, desde la perspectiva legal, no todo método resulta lícito para combatir el transfuguismo político.

8<sup>a</sup> SENTENCIA 118/1995, DE 17 DE JULIO (Sala 2<sup>ª</sup>), recaída en Recurso de Amparo núm. 739/1993 (B.J.C. núm. 172-173, pág. 74).

*Enmiendas de gasto cero (por gasto futuro) presentadas por un Grupo: tratamiento desigual por la Mesa de las Cortes Valencianas.*

Transcribimos los fundamentos jurídicos 2 a 4, en los que se sienta esencialmente el criterio de un no lícito trato discriminatorio entre Grupos cuando de calificar sus enmiendas a los presupuestos se trata.

«2. La primera de las cuestiones planteada en la demanda se refiere a la capacidad de la Mesa de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos para llevar a cabo por sí misma el trámite de admisión de enmiendas presupuestarias. Reconoce el Grupo recurrente — con cita expresa de la STC 65/1987— que la potestad presupuestaria es una competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa, y admite, igualmente, la competencia de la Mesa de la Comisión para llevar a cabo esa

función de control. Lo que cuestiona es el *modus operandi* de la Mesa en el supuesto de autos, pues sostiene que, detectadas por la Mesa enmiendas que puedan suponer una variación de los estados de ingresos y gastos, debería remitirlas al Gobierno al objeto de que éste informara sobre las mismas y motiva las razones de su conformidad o disconformidad con la tramitación de las mismas. Esta solución viene apoyada en la inexistencia de una norma parlamentaria expresa sobre el particular, lo que, en opinión del Grupo recurrente, exige, de conformidad con las previsiones reglamentarias, estar a lo dispuesto en el procedimiento legislativo común, en el que está previsto que el Gobierno autonómico haya de informar todas las enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos. En definitiva, entiende el Grupo Parlamentario Popular que ha de aplicarse al procedimiento presupuestario lo previsto para el común, toda vez que no existe norma expresa que lo impida -más bien lo contrario- y es esa la interpretación más favorable al ejercicio de los derechos fundamentales ex art. 23 C.E.

Obviamente, la propuesta por el Grupo demandante es una interpretación estatutaria y reglamentariamente posible y, por lo demás, enlaza con la segunda de las cuestiones planteadas en su recurso. Sin embargo, y según habrá de verse, resulta igualmente sostenible la defendida y aplicada por la Mesa de la Cámara.

En efecto, las propias Cortes Valencianas, en ejercicio de su autonomía, han establecido en su Reglamento ciertas restricciones al debate presupuestario, bien por razón de la materia, bien por necesidades derivadas de la ordenación material del debate. Consecuencia de ello ha sido la norma contenida en el art. 12 1. 1, conforme al cual en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Ello supone que, cuando se presentan enmiendas al articulado, ya existe una predeterminación de las cuantías globales del Presupuesto y, por tanto, la Mesa de la Comisión puede decidir, sin necesidad de solicitar informe del Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que son, por ello, inmodificables. Estos han sido el cauce segui-

do por la Mesa de la Comisión y la interpretación asumida por los órganos de la Cámara respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos. Interpretación perfectamente concorde con el sustrato normativo sobre el que descansa y que no puede considerarse limitativa, por desfavorable, de los derechos de los miembros del Grupo demandante. En todo caso, la restricción pudiera predicarse de las normas reglamentarias aplicadas, pero nunca de la interpretación llevada a cabo por la Mesa, que es en todo armónica con los fines perseguidos por dichas normas.

3. Otro tanto cabe decir respecto del segundo de los motivos aducidos en la demanda, referido a la interpretación del antes citado art. 121.1 del Reglamento de la Asamblea. Entiende el Grupo Parlamentario Popular que una interpretación literal del precepto lleva a la conclusión de que una vez fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos éstas no pueden ya ser enmendadas, lo que supone una auténtica privación del derecho de enmienda en materia presupuestaria. Adviértase que la alegación del recurrente no se refiere a enmiendas que proponen un aumento de créditos en algún concepto, lo que el Reglamento parlamentario admite con la condición de que se prevea una baja en igual cuantía en la misma Sección, sino una enmienda para incrementar los ingresos, es decir, para modificar las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Pues bien, la facultad para proponer este tipo de enmiendas existe, cuando menos en el debate de totalidad, y el hecho de que tras este debate se vean restringidas las posibilidades de enmienda al articulado en el sentido defendido en la demanda puede perfectamente admitirse en tanto que consecuencia de una previsión reglamentaria adoptada por la propia Asamblea en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento.

4. La tercera de las cuestiones sometidas a la consideración de este Tribunal se refiere a la viabilidad jurídica de enmiendas de proyección de gasto futuro que no incidan sobre el Presupuesto objeto de debate. Pretende el Grupo Parlamentario Popular que este Tribunal se pronuncie sobre la constitucionalidad de ese tipo de enmiendas de gasto cero. Pero resolver esa cuestión en los términos planteados en la demanda resulta del todo innecesario en la medida en que, por sí mismas, la viabilidad o inviabilidad de este tipo de enmiendas no puede reputarse lesiva de ningún derecho fundamental. Cuestión distinta es el criterio al que la Mesa de la Cámara, en tanto que

órgano de organización y gobierno interior de la Asamblea, decida acogerse en la tramitación y sustanciación del procedimiento presupuestario. A ella, y no a este Tribunal, incumbe decidir sobre la viabilidad, o inviabilidad, de este tipo de enmiendas; decisión de carácter puramente parlamentario que no constituye, en sí misma, lesión alguna de derechos fundamentales y que se integra, esta vez sí, en el ámbito de los *interna corporis acta*, formando parte, en consecuencia, de la libertad de decisión que le garantiza su propia autonomía institucional.

Ahora bien, adoptado un criterio, en uno u otro sentido, es exigencia del art. 23.2 C.E. que el mismo se aplique por igual a todas las enmiendas de esa naturaleza presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios, sin establecerse un criterio selectivo de admisión que resulte arbitrario, desigual y, por tanto, lesivo del derecho que la Constitución garantiza a los cargos públicos para un ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad.

Se sostiene en la demanda de amparo que las enmiendas de gasto cero rechazadas al Grupo recurrente son idénticas en su estructura y redacción a algunos de los apartados contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos y a otras enmiendas que, sin embargo, sí fueron admitidas. Y, en efecto, examinadas las actuaciones parlamentarias, es de apreciar que las enmiendas de gasto cero no vienen siendo excluidas de raíz por las Cortes Valencianas, no siendo infrecuente que el propio Consejo estructure su Proyecto presupuestario en la utilización de ese tipo de programaciones diferidas del gasto público. En consecuencia, y en la medida en que lo anterior evidencia que la inadmisión de varias de las enmiendas de este tipo presentadas por el Grupo recurrente ha supuesto un trato discriminatorio, por desigual y por no poner de manifiesto los motivos de ese trato respecto del caso concreto o del cambio del criterio general, procede estimar, en este concreto punto, la demanda de amparo».

9ª SENTENCIA 93/1998, DE 4 DE MAYO (Sala 2ª), recaída en Recurso de Amparo núm. 3022/1994.

*Fijación por Mesa del número de miembros de las Comisiones. Representación proporcional imperfecta y margen de discrecionalidad o flexibilidad que no altere su esencia.*

La doctrina del Tribunal está en este caso contenida en los fundamentos jurídicos 3 y 4, que pasamos a transcribir.

«3. Una vez despejadas las objeciones planteadas por el Parlamento balear en reclamación con el cumplimiento de los requisitos procesales de admisibilidad de la demanda de amparo, procede ya examinar la cuestión de fondo suscitada por los recurrentes. Entienden, como hemos recogido en los antecedentes, que los Acuerdos impugnados vulneran el art. 23.2 C.E., de una parte, porque atentan contra los criterios de proporcionalidad en la representación política; y de otra, porque obedecen a interpretación voluntarista y arbitraria del art. 39.1 del Reglamento de la Cámara en orden al número de miembros que han de formar las Comisiones.

En cuanto a lo primero, es doctrina de este Tribunal contenida, entre otras, en la STC 32/1985, fundamento jurídico 2º, que “la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1. 1 C.E.) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que ( ... ) podemos llamar derechos de las minorías”. Así, pues, como resulta de esta Sentencia, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones viene exigida por la propia Constitución.

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

No se trata, pues, como parecen entender los recurrentes, de una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática, sino que, como declaramos en la STC 36/1990, «la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique». Circunstancias una y otra que no cabe apreciar en el presente caso: ni las desviaciones porcentuales sitúan a los recurrentes en la posición «notablemente desventajosa» que denuncian; ni obedece a que se haya prescindido de unos criterios objetivos que, señalados por los recurrentes a quienes correspondía acreditarlo (STC 36/1990), condujeran a una discriminación fruto de las características personales de los mismos, sino que ésta deriva de la lógica del sistema. Por ello, en esta misma STC 36/1990 (fundamento jurídico 2º), que resolvió un caso similar al ahora planteado, se dijo, que la situación desventajosa en que se hallaba la recurrente en Comisión respecto a la que ocupaba en el Pleno, “se debe a la misma lógica interna de un sistema objetivo de distribución de puestos en un colectivo con un número más reducido de representantes, y no puede anudarse a una decisión arbitraria y constitutiva de discriminación de los órganos de la Cámara”.

A esta misma conclusión y por iguales razones hemos de llegar en el presente caso. No se ha producido en la composición de las Comisiones, desde una perspectiva constitucional, la desproporción que se denuncia.

4. En cuanto a las previsiones normativas en orden al número de miembros que han de formar las Comisiones, el art. 39.1 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares establece que “las Comisiones, salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios, en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara. Todos los Grupos Parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada Comisión”. Esta norma no ha sido desconocida por los Acuerdos impugnados por que, como señala el Ministerio Fiscal en sus alegaciones, el precepto se limita a aludir a un criterio general de proporción numérica, sin establecer una fórmula concreta de cálculo, lo que hace posible la utilización de varios sistemas, tales como el de regla de tres o el de restos mayores.

Pues bien, de la práctica observada por el Parlamento balear en esta materia, resulta que el número de miembros de las Comisiones ha sido el de quince desde la II Legislatura (1987-1991), en la que la Cámara estuvo integrada (como en la III) por cincuenta y nueve Diputados (frente a los cincuenta y cuatro de la 1 Legislatura, en la que los miembros de las Comisiones eran trece). De ello resulta como primer dato relevante, que el número de miembros de las Comisiones ha sido quince desde que la Cámara tiene cincuenta y nueve Diputados, lo que, en principio, lleva a concluir que ese número no responde a la intención de deparar ventaja alguna a un Grupo Parlamentario en particular, ni que haya sido fijado ad casum con propósito discriminatorio, sino que la Mesa, en uso de las facultades que tiene atribuidas ha decidido mantener el mismo número de miembros en las Comisiones que ha tenido la Cámara desde la Legislatura anterior.

No se vislumbra, pues, que en los Acuerdos tomados por la Mesa se haya prescindido de criterios objetivos, sino que, por el contrario, se ha limitado a mantener estable el fijado en esta y en la anterior legislatura. La modificación de ese número que pre-

tenden los recurrentes no era exigible a la Mesa, pues no resulta, como hemos visto, de lo dispuesto en el art. 39.1 del Reglamento, en cuya aplicación no se aprecia ni demuestran los recurrentes una interpretación voluntarista y arbitraria.

En estas circunstancias, habiéndose adoptado los Acuerdos impugnados con base en precedentes y criterios objetivos y no acreditándose hecho alguno que permita atribuir a la Mesa la intención de procurar ventajas a un Grupo Parlamentario determinado, no cabe sino desestimar la pretensión de los demandante».

10ª SENTENCIA 38/1999, DE 22 DE MARZO (Sala 2ª), recaída en Recurso de Amparo núm. 3979/1995.

*Iniciativa legislativa de un Grupo parlamentario.*

Creo también aquí importante que el lector, sin búsquedas complementarias, pueda acceder al texto íntegro de los fundamentos jurídicos 2 a 5 de este fallo, que pasamos a transcribir.

«2. Son dos, pues, las cuestiones a las que debemos dar respuesta en el presente recurso. De un lado, hemos de precisar en qué medida la decisión de la Mesa puede afectar al derecho a acceder en condiciones de igualdad a un cargo público, con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 C.E.), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 C.E.). Y de otro lado, debemos analizar también si, de darse tal afectación, ésta perturba de tal manera el desempeño por los parlamentarios de las funciones propias de su cargo, que llega a resultar lesiva del art. 23.2 C.E. Con tal motivo, convendrá recordar lo que este Tribunal ha dicho acerca del art. 23.2 C.E. en relación, justamente, con el disfrute imperturbable del cargo público y representativo.

Los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del art. 23 C.E. encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 C.E. y son la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (STC 51/1984). Reflejo como son del Estado democrático, se esta-



blece entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al derecho de acceso a cargos públicos se refiere, que bien puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos (SSTC 5/1983, 10/1983, 23/1984, 32/1985, 149/1988, 71/1989, 212/1993~05/1994, 44/1995 y ATC 837/1985). Por ese motivo, con el propósito de asegurar la efectiva realización del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes, la garantía dispensada en el apartado 2 del art. 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que les son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. La privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo no sólo menoscaba su derecho de acceso, sino simultáneamente el de participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero (SSTC 10/1983, 32/1985). Compete a la Ley y, en determinadas materias, a los Reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Una vez creados, quedan integrados en el *estatus* propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus., titulares, al amparo del art. 23.2 C.E., defender ante los órganos judiciales – y en último extremo ante este Tribunal– el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo (SSTC 161/1988, 181/1989, 36/1990, 205/1990, 214/1990, 95/1994, 124/1995, y ATC 240/1997).

Sin embargo, no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental. Sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o del control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23 C.E. si los propios órganos de las Asambleas impiden o

coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre representantes (SSTC 36/1990 y 220/1991). Estas circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el *estatus* constitucionalmente relevante del representante político y a motivar las razones de su aplicación (SSTC 205/1990, 76/1994 y 41/1995, con carácter general la STC 17611998, fundamento jurídico 3.0, y, ATC 428/1989), so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 C.E.), sino también, de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 C.E.).

3. No han sido pocas las veces en las que este Tribunal se ha pronunciado, también, sobre los términos en los que ciertas decisiones de las Mesas parlamentarias tanto estatales como autonómicas puedan incidir en aquel *ius in officium* cuando ejercen su potestad sobre la admisión y tramitación de los escritos a ellas dirigidos.

A) Ya hemos dicho en otras ocasiones que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean éstas las dirigidas a ejercer el control de los respectivos Ejecutivos, o sean las de carácter legislativo, siempre que tras ese examen de la iniciativa a la luz del canon normativo del Reglamento parlamentario no se esconda un juicio sobre su oportunidad política en los casos en los que ese juicio esté atribuido a la Cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Pues no debe olvidarse que el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fuste central del principio democrático consagrado en el art. 1 C.E., es la Asamblea legislativa, estatal o autonómica, no sus Mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública (SSTC 41/1995 y 95/1994).

Así pues, a la Mesa le compete, por estar sujeta al Ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficiencia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990), esto es, examinar si la iniciativa cumple con los requisitos formales exigidos por la norma parlamentaria. En cualquier caso, dicho examen no debe suplantar las funciones que le corresponden a la Asamblea legislativa, y que gozan de relevancia constitucional cuando consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participación en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan, entre los que indudablemente debe contarse con el derecho a la iniciativa legislativa, constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, toda decisión de la Mesa sobre la admisibilidad y tramitación de una iniciativa legislativa promovida por un representante de los ciudadanos afecta a su derecho al libre e igual ejercicio de su cargo público, de forma que, perturbado o coartado éste, se perturba y coarta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, infringiendo, así pues, el art. 23.1 y 2 C.E.

B) El Reglamento parlamentario, no obstante lo dicho, puede permitir, o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la estricta verificación de sus requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos parlamentarios girados a la Mesa, sean de control de la actividad de los Ejecutivos o sean de carácter legislativo, vengán, justamente, limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente, como es el caso de la calificación en ciertos Derechos autonómicos de lo que han de considerarse mociones o interpelaciones, o el de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del art. 87.3 C.E. (SSTC 95/1994, 41/1995 y 124/1995; ATC 304/1996). Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos

de forma que le exige esa legalidad (STC 124/1995).

Esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa (STC 124/1995). Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara ejerciendo el debido control legal sobre la regularidad jurídica de la iniciativa, para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además, que las iniciativas promovidas por las minorías parlamentarias se sometiesen al debate público en la Cámara. Lo que colocaría a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 C.E. (STC 118/1995).

4. Los Acuerdos impugnados en el presente recurso de amparo inadmiten a trámite la iniciativa legislativa presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida sobre la facultad del Presidente del Principado de Asturias para disolver anticipadamente su Asamblea legislativa, al considerar manifiestamente inconstitucional su propuesta, pues contraría lo dispuesto en el art. 25.1, en relación con el art. 32 E.A.Ast., que vedan esa posibilidad.

Como en otras ocasiones, debemos examinar, en primer lugar, la cobertura legal de la decisión de la Mesa. El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias atribuye a su Mesa en su art. 36.1.4 y 5 la función de “calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos” y la de “decidir la tramitación de todos esos escritos y documentos de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento, y determinar la comisión competente para conocer cada uno de los asuntos”. Ese mismo Reglamento dispone respecto de las Propositiones de Ley en su art. 151.2, una vez fijado el titular de la iniciativa (un Diputado con la firma de otros cuatro, o un Grupo Parlamentario, art. 15 1. l), que, “ejercitada la iniciativa, la Mesa de la

Junta General ordenará la publicación de la Proposición de Ley y su remisión al Consejo de Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”. El papel que le cumple desempeñar a la Mesa en estos casos, “con arreglo al Reglamento”, es similar al de los Proyectos de Ley remitidos a la Junta por el Consejo de Gobierno, y como se ve, no se establece condición material alguna sobre su admisibilidad que requiera de la Mesa el escrutinio del fondo de la iniciativa legislativa, como pudiera ser el caso para la iniciativa legislativa popular o la promovida por los Ayuntamientos, según se puede desprender del art. 152 del mismo Reglamento: “Las Proposiciones de Ley derivadas de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular serán examinadas por la Mesa de la Cámara a efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. Si los cumplen, la tramitación se ajustará a lo previsto en el artículo anterior, con las especificaciones que puedan derivarse de las normas reguladoras de dicha iniciativa”.

Así pues, a falta de una delimitación material de las Proposiciones de Ley, la Mesa, fruto justamente de su sujeción a la Constitución y al ordenamiento jurídico, debió verificar la regularidad de la Proposición de Ley en los estrictos términos que establece el Reglamento de la Junta. Y, tratándose como se trataba de una iniciativa legislativa de origen parlamentario, dada su relevancia constitucional en punto al desempeño por los representantes de los ciudadanos de su cargo, debió hacer una interpretación y aplicación restrictiva de los arts. 36.1 y 151.2 del Reglamento, contriniendo su examen a la regularidad formal de la iniciativa. Cumplidos los requisitos formales, como así parece suceder pues ninguna de las partes ha alegado carencia alguna a este respecto, a la Mesa no le cabía sino admitir a trámite la proposición de Ley, so pena de infringir el art. 23 C.E.

En suma, y, a la vista de que la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias ha inadmitido la Proposición de Ley promovida por los aquí recurrentes en amparo mediante un enjuiciamiento sobre su contenido, cuando la misma cumplía con todas

las formalidades que el Reglamento le exigía, no nos cabe sino estimar el presente recurso de amparo y considerar que los Acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias aquí impugnados han vulnerado el art. 23.2 en relación con el 23.1 C.E.

5. Procede ahora delimitar el alcance de los efectos de esta Sentencia, lo cual es necesario porque, si bien la legislatura en la que tuvo lugar la presentación de la Proposición no ha concluido, el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias ha sido reformado mediante la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, atribuyendo al Presidente del Principado en su modificado art. 25 la facultad de disolución anticipada de la Junta General del Principado de Asturias en términos muy similares a los de la Proposición inadmitida en 1995. No parece por ello necesario adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, lo cual no impide satisfacer, en lo que es posible, la pretensión de los recurrentes mediante la declaración de la lesión de los derechos de los parlamentarios del Grupo demandante reconocidos en el art. 23 C.E., y declarando la nulidad de los Acuerdos que lo impidieron».

\* \* \*

Tras este recorrido jurisprudencial, creo que siguen siendo válidas algunas reflexiones genéricas: *Primera*. La relevancia de los Grupos en los diversos Parlamentos españoles (nacional y autonómicos) es indiscutible. *Segunda*. Las cuestiones que les afectan son vivas, y se refieren de manera especial a sus funciones. *Tercera*. No duda el Tribunal Constitucional en considerarlos como necesarios, incluido el Grupo Mixto. *Cuarta*. Especial cuidado pone el Tribunal en el trato, esencialmente no discriminatorio, que ha de darse a los Grupos. *Quinta*. No hay por qué uniformizar la vida político-parlamentaria hasta extremos injustificados; bastante es, diríamos nosotros, la tendencia mimética que se observa en muchas regulaciones normativas y en la mayoría de las prácticas parlamentarias.

## 2. LA PRETENSIÓN DE CREACIÓN DE UN GRUPO NACIONALISTA GALLEGO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN ABRIL DE 2000

Los datos fácticos más relevantes a manejar son, por la documentación a la que hemos tenido acceso, los siguientes: *Primero*. Dentro del plazo reglamentario (artículo 24.1. del vigente Reglamento del Congreso, de febrero de 1982) se presentó escrito a la Mesa, en el que, de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de dicho texto normativo, se solicita autorización para constituir Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego compuesto por:

- D. Francisco Rodríguez Sánchez, Diputado electo por el Bloque Nacionalista Galego.
- D. Guillermo Vázquez Vázquez, Diputado electo por el Bloque Nacionalista Galego.
- D. Carlos I. Aymerich Cano, Diputado electo por el Bloque Nacionalista Galego.
- D. Josu Erkoreka Gervasio, Diputado electo por el Partido Nacionalista Vasco, y
- D. Jordi Martí i Galbis, Diputado electo por Convergència i Unió.

*Segundo*. El acuerdo denegatorio de la Mesa se adopta por ésta en su sesión del día 12 de abril de 2000. *Tercero*. La desestimación argumenta que, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 23.2. del Reglamento, no se cumple la condición de haber obtenido las formaciones políticas indicadas el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, dado que dicha condición sólo la reúne el citado Bloque Nacionalista, «no siendo posible verificar su cumplimiento respecto de las otras dos formaciones políticas en presencia». *Cuarto*. La desestimación fue objeto de recurso impropio de reposición (reconsideración, de acuerdo con lo que al respecto dispone el artículo 31.2. del propio Reglamento) y posteriormente ratificada por la Mesa, en acuerdo confirmatorio del inicial, en fecha 17 de abril de 2000. *Quinto*. Frente a dichas resoluciones los interesados se han alzado en Amparo constitucional, que en la actualidad tramita la Sala Segunda del Tribunal Constitucional.

*Sexto.* En esa reconsideración por la Mesa del Congreso, ésta añade o precisa que los votos de las formaciones segunda y tercera (PNV y CiU) ya han computado para crear sus respectivos grupos y que «no es posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes».

Debe además tenerse presente que los Diputados en cuestión invocaron el *favor libertatis* como criterio determinante para su pretensión, así como los precedentes más significativos del propio devenir del Congreso desde 1979 para acá, a saber el del Grupo Andalucista (3 de mayo de 1979), la no declaración de caducidad del Grupo Coalición Canaria (27 de julio de 1993) y la declaración de constitución de ese mismo Grupo Canario (9 de abril de 1996 y actual legislatura).

Pues bien, queremos emitir una opinión al respecto: la contribución a formar ese *mínimo número de cinco Diputados* no debe venir nutrida por quienes estén afectados por las prohibiciones contenidas en el apartado 2 del artículo 23 del Reglamento del Congreso, a saber, Diputados que pertenezcan a un mismo partido que simultáneamente constituya otro Grupo de denominación específica, o Diputados que al tiempo de las elecciones pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado, pues esas prohibiciones, que creemos aplicables al caso que nos ocupa, están llenas de buen sentido y rezuman preocupación por la espuria aplicación de Diputados, votos y formaciones políticas para fines distintos a los propios.

La discrepancia, por consiguiente, respecto a la decisión de la Mesa radica más en la no aplicación al caso del artículo 23.2. del reiterado Reglamento del Congreso, que no en la resolución del mismo sobre la base de otro u otros preceptos reglamentarios. Aunque, claro está, mucho me temo que, si se partiese de una interpretación rigurosa — como la que quiere transmitirse desde estas líneas— del indicado artículo 23.2., habría que revisar la solución dada a alguno de los precedentes que antes invocábamos. Se hace, pues, imprescindible, y acaso con especial necesidad en este supuesto, que el Tribunal Constitucional nos ilustre y sienta criterio definitivo al respecto, que tendrá también particular relevancia respecto a la elaboración del nuevo Reglamento de la Cámara (\*).

(\*) Vid. El País del día 24 de septiembre de 2000, pág. 26. En él se da cuenta de estar muy avanzada y consensuada una propuesta de sustitución de dicho Reglamento por otro, y en el cual está recogida la figura del "diputado no inscrito" y la no posibilidad de inserción en el Grupo Mixto del Diputado que abandone su formación originaria.).