

M^aJosefa Ridaura Martínez

PROFESORA TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL. FACULTAD DE DERECHO. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ES- PAÑOL SOBRE GRUPOS PARLAMENTARIOS

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. CRITERIOS Y CUESTIONES SUSTANCIALES. 1. *Criterio de Proporcionalidad*. 2. *Vulneración del Artículo 23.2 CE*. 3. *Los grupos parlamentarios como titulares de derechos*. 4. *Disociación partidos políticos-grupos parlamentarios*. 5. *Atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del grupo mixto*.
- III. TEMAS TRATADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 1. *Designación de Senadores Autonómicos en proporción al número de miembros de cada Grupo Parlamentario* (STC 4/1992, de 13 enero). 2. *Composición de las comisiones permanentes en atención al número de integrantes del grupo parlamentario. Derecho de los grupos parlamentarios a formar parte de las comisiones* (SSTC 36/1990, de 1 de marzo; 93/1998, de 4 de mayo, y 214/1990, de 20 de diciembre). 3. *Subvenciones a grupos parlamentarios* (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre y 15/1992, de 10 de febrero). 4. *Legitimación de los grupos parlamentarios ante el Tribunal Constitucional* (STC 81/1991, de 22 de abril; Auto 56/1999, de 9 de marzo y STC 125/1990, de 5 de julio) . a) *Legitimación en el recurso de amparo constitucional*. b) *Legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad*. 5. *Participación del Grupo Mixto en los acuerdos de la Cámara* (STC 44/1995, de 13 de febrero)
- IV. CONSIDERACIONES FINALES.
- V. APÉNDICE: RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL SOBRE GRUPOS PARLAMENTARIOS.

I INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio lo constituye el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español sobre los grupos parlamentarios. Examinaremos, pues, los diversos conflictos planteados en sede constitucional y la doctrina sentada por el Alto Órgano, quien ya ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre cuestiones relevantes referidas a estos órganos esenciales de la estructura parlamentaria actual.

Aunque la doctrina sentada sobre grupos parlamentarios ha sido casuística, la metodología que utilizaremos será más que la revisión de los supuestos fácticos, por un lado, el análisis y ordenación de las cuestiones principales sobre grupos parlamentarios, y, por otro, el tratamiento de los temas abordados en los distintos recursos de amparo. Todo ello con independencia de que en ocasiones sea necesario acudir a la exposición y detalle de los hechos con el objeto de co-

nocer y comprender mejor el fallo.

Para bordar el estudio que nos ocupa hemos de situarnos en el Parlamento actual sobre el cual hay unanimidad a la hora de considerar que éste no se asienta en la actuación individual de los parlamentarios, sino que se estructura todo sobre la presencia del grupo como sujeto principal de la actuación parlamentaria ¹.

Es cierto que el Tribunal en sus primeras sentencias abogó por una teoría de la representación en la que se mitigaba el protagonismo de los partidos políticos y situaba al parlamentario individualmente considerado como sujeto de dicha representación. Sin embargo, en posteriores sentencias ha resaltado, como indica López Guerra, la importancia de la relación de los representantes con sus partidos políticos y, en consecuencia, «el papel protagonista de los grupos frente al papel protagonista de las personas individuales» ², consagrando, de este modo, la estructura partidista de las Cámaras.

Este punto de partida, mas acorde con la realidad actual, erige a los grupos parlamentarios, hoy en día, en el núcleo de la actividad parlamentaria. Diversas son las concreciones reglamentarias que constatan esta realidad en detrimento de la actuación individualizada de los parlamentarios: la necesaria adscripción a un grupo parlamentario y la canalización del trabajo de la Cámara en función de los mismos, en cuya materialización goza de una posición primordial la Junta de Portavoces ³.

Desde esta perspectiva, el interés del estudio del tratamiento jurisprudencial de los grupos parlamentarios no parece requerir excesiva justificación. Sobre todo, si atendemos a los aspectos tan relevantes abordados por el Tribunal y que a continuación pasamos a abordar.

- 1 Vid., entre otros, ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: «A propósito del Parlamento grupocrático», pág. 87, y APARICIO PÉREZ, M. A.: «Parlamento liberal y Parlamento actual (algunos rasgos teóricos significativos)», pág. 84, ambos en *Parlamento y Consolidación Democrática*, CANO BUESO, J. y PORRAS NADALES, A. (coords.), Parlamento de Andalucía, Tecnos, Madrid, 1994.
- 2 LÓPEZ GUERRA, L.: «Parlamento y Jurisprudencia Constitucional», en *Parlamento y Consolidación Democrática*, ob. cit., pág. 72.
- 3 Para una exposición más detallada vid. OÑATE RUBALCABA, P.: «Congreso, Grupos Parlamentarios y Partidos», en *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento*, A. Martínez (Editora), Tecnos, Madrid, 2000, especialmente págs. 107 y ss.

II CRITERIOS Y CUESTIONES SUSTANCIALES

1. CRITERIO DE PROPORCIONALIDAD

El criterio de la representación proporcional, como una exigencia derivada del pluralismo político (art. 11 CE), ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional. En efecto, diversas son las sentencias en las que se ha remarcado su carácter necesario; en particular, en la estructuración de los órganos parlamentarios. Su objeto primordial es garantizar en todos los órganos de las cámaras la participación de las minorías, el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa (STC 141/1990) ⁴.

Por lo que atañe a los Grupos Parlamentarios este criterio ha sido objeto de estudio en dos ámbitos:

A) En la designación de senadores autonómicos por las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En la sentencia 4/1992 se resuelve la falta de proporcionalidad y objetividad del criterio utilizado para asegurar la «adecuada representación proporcional», exigida por el art. 69.5 de la Constitución.

B) Para distribuir los puestos en las comisiones permanentes de la cámara entre los diferentes grupos parlamentarios. Los Reglamentos de las cámaras y algunos Estatutos de Autonomía, establecen el criterio de la proporcionalidad para determinar la composición de las comisiones. Pero lo que no establecen en concreto es el sistema proporcional a seguir ⁵. Ausencia que ha generado una serie de conflictos resueltos por las sentencias 36/1990 y 93/1998.

⁴ En la Sentencia 141/1990 el Tribunal expresa la inconstitucionalidad de una fórmula que impidiera la composición proporcional de los órganos de representación de las Cámaras, por tanto, dicha fórmula ha de asegurar la presencia de las minorías en los órganos de decisión de las mismas. Dice el Tribunal al respecto «la larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por diversas fuerzas o grupos parlamentarios, para permitir la participación en los mismos también de los miembros de las minorías, aun no habiendo sido acogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa».

⁵ Por ello, FLORENTINA NAVAS CASTILLO dice: «...en el intento de evitar la existencia de una situación arbitrariamente desventajosa o carente de criterios objetivos y razonables que la justifiquen, es por lo que propongo la conveniencia de publicar, en los Boletines Oficiales correspondientes, junto con el nombre de los componentes de cada una de las Comisiones el sistema proporcional en concreto utilizado. Y ello, porque si cualquier sistema proporcional es admisible, cabría preguntarse sobre la posibilidad de que la Mesa, oída la Junta de Portavoces o con su acuerdo, pueda variar la fórmula proporcional que, al efecto, hubiera utilizado en Legislaturas anteriores, en orden a distribuir proporcionalmente el número

Como ha mantenido el Tribunal en anteriores sentencias ⁶, en general, una proporcionalidad estricta es algo difícil de alcanzar en toda representación. Sobre todo, cuando más reducido es el número de representantes a elegir o el colegio a designar como es el caso de las elecciones internas de las Cámaras, en las que se designa un número más reducido de representantes.

La doctrina sentada por el Tribunal en todos estos pronunciamientos se puede sintetizar del siguiente modo: la adecuada representación proporcional es, necesariamente, imperfecta, y no puede ser entendida como una fórmula matemática; por lo que sólo se puede exigir «dentro de un razonable margen de flexibilidad siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia». Por tanto, para que las desviaciones a la proporcionalidad se puedan revisar en sede de amparo y ser susceptibles de lesionar el derecho de acceder y permanecer en los cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), tienen que, en primer lugar, poseer una innegable entidad; estar anudadas a una situación notablemente desventajosa; estar desprovistas, además, de un criterio objetivo y razonable que las justifiquen y, por último, no haber sido fijadas *ad casum* con propósito discriminatorio.

2. VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 23.2 CE

En diversos conflictos planteados, los grupos parlamentarios recurrentes han alegado la vulneración de diversos preceptos constitucionales (arts. 14; 9.1; 9.2, 9.3, 24.1). Sin embargo, el Tribunal en todo caso ha reconducido tales vulneraciones al artículo 23.2.

Cuando los Grupos parlamentarios recurrentes, o alguno de sus componentes, entienden vulnerado el ejercicio de las facultades reconocidas a los cargos públicos, el precepto afectado es el art. 23.2 y no el derecho enunciado en el apartado primero de este mismo artículo que refleja el derecho de los electores a participar en los asuntos públicos a través de representantes; pues es el apartado segundo de este artículo el que refleja el derecho de los propios representantes. Ello, como indica el propio Tribunal «sin perjuicio de la estrecha relación de ambos apartados del art. 23 CE y de que la vulneración del derecho reconocido a permanecer en el cargo y a ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas afecte también como consecuencia al derecho

total de miembros de las Comisiones entre los Grupos Parlamentarios», «La composición de las comisiones parlamentarias en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*, Francesc Pau i Vall (coord.), Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1997, pág. 88.

⁶ SSTC 40/1981; 32/1981; 75/1985; 36/1990.

de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes» (STC 81/1991).

Así pues, tanto la limitación de la participación en las comisiones permanentes de la Cámara como las subvenciones a recibir por el Grupo Mixto acordadas por la Mesa de la Asamblea, no constituyen una discriminación *por razón de opinión* que atente al derecho a la igualdad del art. 14 CE. Tratándose de un incumplimiento del Reglamento de la Cámara por parte de la Mesa, el derecho desconocido es el del art. 23, que garantiza, tanto el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, como su permanencia en los mismos sin perturbaciones ilegítimas (STC 214/1990).

3. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS COMO TITULARES DE DERECHOS

Quienes gozan de la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución son, en todo caso, los grupos parlamentarios y no los partidos políticos. Así lo ha remarcado el Tribunal al señalar como titulares de dicho derecho a los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios. Además, son titulares de dicho derecho, «incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos». En consecuencia, son los grupos parlamentarios, y no los partidos políticos, los que tienen capacidad procesal para residenciar en sede de amparo constitucional las lesiones de dicho derecho.

De ahí que la atribución de un número de miembros en las comisiones de las cámaras sea un derecho que corresponde a los grupos parlamentarios. No son los partidos políticos los titulares del mismo y, por tanto, no son los «directamente afectados» por las decisiones de los órganos de las cámaras que tienen un alcance estrictamente interno (STC 36/1990, F. J. 1).

4. DISOCIACIÓN PARTIDOS POLÍTICOS-GRUPOS PARLAMENTARIOS

Aunque el Tribunal ha esquivado entrar en el análisis de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, lo que sí que ha hecho ha sido remarcar la disociación, al menos orgánica, entre grupos parlamentarios y partidos políticos. De hecho, opta por considerar que los grupos son propiamente órganos de las cámaras, recogiendo así la tesis mantenida mayoritariamente por la doctrina que descarta que los grupos parlamentarios sean órganos de los partidos ⁷.

En efecto, el Tribunal aprecia que es indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos. Si bien es cierto que los grupos parlamentarios son, en la mayoría de las ocasiones, una lógica emanación de los primeros no siempre tienen que coincidir sus voluntades. Pensemos, por ejemplo, en el Grupo Mixto cuando está integrado por parlamentarios que provienen de distintas formaciones políticas o en coaliciones electorales que concurren conjuntamente a las elecciones.

Consecuentemente, quien resulta perjudicado directamente por un acuerdo interno de una cámara es el grupo parlamentario, mientras que la repercusión o perjuicio sobre el partido político «será siempre derivado del menoscabo directamente causado a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios que aquéllos constituyen» (STC 36/1990, F. J. 1).

5. ATEMPERACIÓN DE LAS FACULTADES DE ACTUACIÓN PARLAMENTARIA DEL GRUPO MIXTO

Los Reglamentos de las Cámaras establecen que los grupos parlamentarios tendrán «los mismos» o «análogos» derechos. Sin embargo, puntualiza el Tribunal que, «una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que 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

⁷ La consideración de los Grupos parlamentarios como órganos de la Cámara es mantenida, entre otros, por ALEJANDRO SAINZ ARNAIZ. Como el mismo autor indica, independientemente de la estrecha relación entre unos y otros; dato del que no puede hacerse derivar la condición jurídica de órganos de los partidos políticos para los grupos parlamentarios (*Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, págs. 332 y ss. FERNANDO SANTAOLALLA dice: «Los grupos parlamentarios, aunque jurídicamente sean organizaciones independientes de los partidos políticos, en la realidad y en la mayoría de los casos se comportan como el brazo del partido en las instituciones representativas...» «Partido Político, Grupo Parlamentario y Diputado», *Derecho de Partidos*, J. J. GONZÁLEZ ENCINAR (coord.). Espasa, Madrid, 1992, págs. 96 y 97. Sobre las distintas posturas vid también MORALES ARROYO, J. M.^º *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, págs. 318 a 322.

y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos» (STC 44/1995, F. J. 4). Precisamente, porque la equiparación absoluta entre todos los grupos parlamentarios quebraría, en ocasiones, el principio de equidad. Es cierto que todos los grupos parlamentarios tienen derecho a participar en los distintos mecanismos de adopción de decisiones y, por ello, a formar parte de los órganos de la Cámara, pero esa participación debe articularse en proporción a la composición numérica del grupo; no sobrerrepresentándolo de tal modo que se quiebre la equidad y el derecho de los demás grupos (STC 214/1990).

III TEMAS TRATADOS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1. DESIGNACIÓN DE SENADORES AUTÓNOMICOS EN PROPORCIÓN AL NÚMERO DE MIEMBROS DE CADA GRUPO PARLAMENTARIO (STC 4/1992, de 13 enero)

El texto constitucional en el artículo 69.5 contempla la designación de Senadores por parte de las Asambleas legislativas Comunidades Autónomas. La única exigencia que contiene dicho precepto es la de asegurar una adecuada representación proporcional, remitiendo su regulación a los Estatutos de Autonomía.

Tampoco los Estatutos de Autonomía prevén ninguna fórmula de reparto proporcional, sino que dejan su determinación a merced, en algunos casos, de leyes de las propias Asambleas autonómicas⁸, mientras que en otros no se especifica quien ha de determinarla, refiriéndose tan solo a la exigencia constitucional de la adecuada representación proporcional⁹.

⁸ Es el caso de los siguientes Estatutos: EA País Vasco, art. 28 desarrollado por Ley del Parlamento Vasco 4/1981 de 18 de marzo, sobre designación parlamentaria de senadores, modificada por Ley 1/1986, de 19 de febrero. EA Asturias, art. 24.2, desarrollado por Ley de la Junta del Principado 47/1983, de 4 de agosto, modificada por Ley 3/1990, de 19 de diciembre. EA Cantabria, art. 9.1.h), desarrollado por Ley de la Asamblea Regional de Cantabria 6/1983, de 4 de julio. EA de la Rioja, art. 17.1.k), desarrollado por Ley 9/1994, de 30 de noviembre. EA Murcia, art. 23.2, desarrollado por Ley 8/1983, de 22 de julio, modificada por Ley 6/1987, de 29 de septiembre. EA de Aragón, art. 16.b), desarrollado por Ley 3/1983, de 28 de septiembre. En otras Comunidades Autónomas, pese a que sus Estatutos no prevén expresamente que el desarrollo ha de ser legislativo, sin embargo sí que elaborado sus propias leyes de designación de los senadores autonómicos; es el caso de la Comunidad Valenciana, Ley de las Cortes Valencianas 3/1988, de 23 de mayo y Comunidad de Castilla-León, Ley 7/1987, de 8 de mayo.

Así pues, cuando ni el Estatuto de Autonomía ni el Reglamento de la Asamblea disponen una fórmula de reparto proporcional, sino que atribuyen a la Mesa la facultad de fijar en cada caso el número de senadores que proporcionalmente correspondan a cada Grupo Parlamentario, dicha atribución no puede considerarse como una laguna. Es la Mesa, considera el Tribunal, la que, como órgano de dirección y gobierno de la Cámara, ha de concretar dicho procedimiento de designación. Ello es «el resultado querido por el juego de la autonomía primero, de la Comunidad Autónoma mediante potestades de autoorganización ejercidas en su respectivo Estatuto y, luego, de la autonomía reglamentaria de la Asamblea».

Pertenece, pues, a la esfera de libre decisión de la Asamblea determinar la técnica de distribución de Senadores entre los Grupos Parlamentarios, siempre y cuando ésta no produzca una lesión de derechos fundamentales.

La Sentencia 4/1992 resuelve el recurso de amparo formulado por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid contra un Acuerdo de la Mesa, ratificado posteriormente por el Pleno, por el cual se fijó el número de Senadores que correspondían proporcionalmente a cada grupo parlamentario. En dicho Acuerdo se optó por un criterio de proporcionalidad distinto al de la regla D'Hondt, que según los recurrentes había sido el aceptado en anteriores legislaturas. Como consecuencia de la aplicación de otro criterio distinto a este, el grupo recurrente pierde un Senador.

El Grupo Popular alega que el cambio de criterio, *desprovisto de toda justificación*, ha lesionado su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a la función de Senador con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE).

Dos son los principales problemas que se plantean en este caso:

- 1) Se cuestiona la falta de proporcionalidad y objetividad del criterio utilizado.

9 EA Cataluña (art. 34.1); EA Galicia (art. 10.1.c); EA Andalucía (art.30.12); EA Extremadura (art. 20.1.d); EA Baleares (art. 28.1); EA Madrid (art. 14.12).

- 2) Pero el principal problema que se suscita es que, según los recurrentes, el nuevo criterio adoptado no estaba previsto en el Reglamento de la Asamblea y, por tanto, subsidiariamente era constitucionalmente exigible la aplicación de la Regla D'Hondt, ya que es esta la regla prevista para las elecciones generales y autonómicas.

El recurso de amparo se funda en que es el cambio de criterio de distribución de Senadores entre los Grupos Parlamentario que la Mesa adopta, con la posterior aprobación del Pleno, el que conlleva la pérdida de un senador para el Grupo recurrente.

En opinión del Tribunal no existe, pues, previsión normativa en el ordenamiento autonómico «que limite la potestad de la Mesa para articular dicha proporcionalidad». Partiendo de esta facultad de la Mesa, ésta hubiera podido optar voluntariamente por aplicar la regla D'Hondt, pero no estaba ni constitucional ni legalmente obligada a ello. Entraría dentro de la esfera de libertad de la Mesa el que hubiera optado por dicha regla, pero no estaba obligada a ello. De ahí que, perteneciendo a la esfera de libre decisión de la Mesa de elección del criterio de proporcionalidad no opera la aplicación supletoria de ninguna regla.

Además, no existe lesión del derecho alegado (acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes), puesto que una vez adoptado por la Mesa el criterio de proporcionalidad, éste se aplica a todos los grupos parlamentarios por igual. La única exigencia es que el criterio adoptado no altere la esencia proporcional del sistema electoral. Por estas razones, independientemente de que el criterio adoptado pueda beneficiar a unos grupos o a otros, el Tribunal desestima el recurso de amparo.

2. COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES EN ATENCIÓN AL NÚMERO DE INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO. DERECHO DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A FORMAR PARTE DE LAS COMISIONES (SSTC 36/1990, de 1 de marzo; 93/1998, de 4 de mayo, y 214/1990, de 20 de diciembre)

El trabajo de las Cámaras se vertebra fundamentalmente a través de las diversas clases de comisiones parlamentarias. Esta desconcentración del Pleno en favor de las comisiones hace nece -

sario establecer un mecanismo de composición de las mismas que refleje la estructura del conjunto de las Cámaras, de tal modo que los distintos grupos, tanto de la mayoría como de la minoría, tengan asegurada su representación para participar en las funciones parlamentarias. Por ello la regla de la proporcionalidad cobra vital importancia a la hora de asegurar el pluralismo político en la composición de las comisiones. Al respecto es relevante la Sentencia 32/1985 que, aunque referida a las comisiones informativa en el ámbito local, se puede aplicar perfectamente al ámbito parlamentario. Se sienta en ella que las comisiones, en cuanto partes del Pleno, deben reproducir en la medida de lo posible su estructura política ¹⁰, asegurando con ello la participación de las minorías en la adopción de decisiones.

Partiendo de estas premisas, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre este concreto tema puede sintetizarse del siguiente modo:

1. Es el grupo parlamentario y no el partido político el que está directamente afectado por una decisión de los órganos de la Cámara que tiene sólo un alcance interno (STC 36/1990, F. J. 1), ya que cuando se habla de la atribución a un grupo parlamentario de un número determinado de miembros en la comisiones en proporción al número de sus integrantes la titularidad del derecho le corresponde al grupo y no al partido político.
2. La participación en las comisiones de la Cámara es un derecho incorporado por los Reglamentos parlamentarios al status de los diputados. Ahora bien, salvo que el Reglamento disponga otra cosa, este derecho consiste «en obtener tantos puestos como resulte proporcionalmente de la importancia numérica del Grupo en la Cámara, no en disponer de puestos en todas las Comisiones» (STC 214/1990, F. J. 6).
3. Lo importante para que no se produzca discriminación es que el número de integrantes de las Comisiones no haya sido fijado *ad casum* con propósito discriminatorio (STC 93/1998).

¹⁰ La composición no proporcional de las Comisiones informativas, dice el Tribunal, «vendría a falsear, en consecuencia, el funcionamiento del Ayuntamiento en Pleno, tanto en lo que toca al ejercicio de las competencias decisorias que la Ley le atribuye como en lo que respecta a su función, intrínseca a todo órgano representativo...».

Como puede apreciarse, este es el tema que ha provocado un mayor número de conflictos planteados ante el Tribunal Constitucional. La justificación puede encontrarse en la relevancia que las comisiones permanentes tienen en la estructuración del trabajo parlamentario ya que – como hemos resaltado– las comisiones son órganos esenciales dentro de la Cámara.

Ni en la Constitución, ni en los Estatutos de Autonomía ni en los Reglamentos de las Cámaras se determina el número de integrantes las comisiones permanentes. De acuerdo con los Reglamentos de las Cámaras ¹¹, es la Mesa la que, generalmente oída la Junta de Portavoces, fija tanto el número de miembros que las han de integrar como el criterio adoptado para su distribución. Estamos, pues, ante un acto interno de la Cámara; cuestión esencial para determinar la legitimación para impugnar el acuerdo de este órgano.

Una vez concretado el número de integrantes de cada comisión permanente, la asignación de los puestos entre los grupos parlamentarios también le corresponde a la Mesa, oída la Junta de Portavoces ¹².

Esta determinación de la composición de cada comisión y su distribución entre los grupos parlamentarios plantea esencialmente dos problemas: a) por un lado el de la determinación del criterio a aplicar para su asignación. En este sentido, en la Constitución, en los Estatutos y en los Reglamentos tan sólo se habla de que dicha distribución habrá de ser proporcional al número

11 Art. 40 Reglamento del Congreso de los Diputados; art. 51 Reglamento del Senado; art. 41 R. Andalucía; art. 48 R. Aragón; Art. 56 R. Asturias; art. 38 R. Cantabria; art. 47 R. Castilla-La Mancha; art. 39 R. Castilla-León; art. 38 R. Canarias; art. 36 R. Cataluña; art. 38.2 R. Extremadura; art. 40 R. Galicia; art. 39 R. Islas Baleares, art. 30.2 R. La Rioja; art. 63 R. Madrid; art. 45 R. Murcia; art. 45 R. Navarra; art. 31 R. País Vasco; art. 38 R. Cortes Valencianas.

12 En el Parlamento Foral de Navarra, de acuerdo con el art. 45.1 del Reglamento, la opinión de la Junta para fijar el número de miembros de las comisiones es vinculante. Mientras que en la Diputación General de la Rioja (art. 23.1) y en las Cortes de Aragón (art. 47.1) quien lo hace es la Mesa pero con el acuerdo de la Junta. *Vid.* al respecto tema la detallada exposición que hace Alberto Arce Janáriz sobre la determinación de la composición de las comisiones, tanto en el Congreso, como en el Senado y en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. En su estudio aborda las distintas clases de comisiones, así como la composición de las mismas, «Creación, Composición y órganos directivos de las Comisiones Parlamentarias», en *Las Comisiones Parlamentarias*, J. C. DA SILVA OCHOA (Coord.), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, especialmente en las págs. 278 a 286.

13 «tanto el Congreso como el Senado se las han arreglado hasta ahora para conceder representación en todas las Comisiones a todos los Grupos parlamentarios, aunque sea a costa de sobrerrepresentar a los más pequeños. Este deseo de Asegurar al máximo la presencia de todos los grupos en todas las Comisiones no se ha llevado sin embargo hasta el extremo de conceder también esa ventaja a las distintas fuerzas integradas en el Grupo Mixto», RUBIO LLORENTE, F.: «Las Comisiones Parlamentarias», en *Las Comisiones Parlamentarias*, J. C. DA SILVA OCHOA (Coord.), Parlamento Vasco, Vitoria, 1994, pág. 219.

de miembros integrantes de cada grupo parlamentario ¹³; indeterminación que, en opinión de Arce Janáriz, permite adaptarse mejor a las particularidades de cada Legislatura ¹⁴. En todo caso, hay que tener en cuenta que la proporcionalidad exigida es difícil de alcanzar, sobre todo, cuando los puestos a cubrir son más reducidos como sucede en el caso de las comisiones. En consecuencia «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 40/1981, F. J. 2).

b) Otro problema que se plantea es el de determinar si todos los grupos parlamentarios tienen derecho a disponer de puestos en todas las comisiones. Esta parece ser la regla general y así lo reconocen la mayoría de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos en los que se establece que todos los grupos parlamentarios tienen derecho a contar, como mínimo, con un representante en cada comisión; derecho del que no se excluye al grupo mixto ¹⁵. Sin embargo, debemos tener en cuenta que se está pensando siempre que dicho grupo está integrado por varios parlamentarios. El problema se suscita cuando el grupo mixto esté formado sólo por un integrante. En este caso, sobre el que no encontramos ninguna referencia reglamentaria, este derecho se perfila, en palabras del Tribunal, «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» (214/1990, F. J. 6). Así lo ha entendido el Tribunal en el recurso de amparo planteado por un diputado de la Asamblea de Madrid perteneciente al Grupo Mixto como único integrante del mismo, quien recurre la decisión de la Mesa que concede al Grupo Mixto solamente un puesto en tres comisiones. En efecto, se cuestiona si la previsión reglamentaria de que los diputados tienen derecho a integrarse al menos en una de las comisiones se entiende como el derecho a formar parte de todas las de carácter permanente. El Tribunal considera que este derecho de integración se identifica con el grupo al que está adscrito y no, por tanto, como un derecho individual de cada diputado (STC 214/1990).

Efectivamente, cuando los Reglamentos se refieren a los derechos de los diputados prevén que

14 ARCE JANARIZ, A.: *ob. cit.*, pág. 292.

15 Excepto el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 40) y Reglamentos de Cataluña (art.36), Navarra (art. 45), Castilla-La Mancha (art. 47) y Murcia (art.45). Por su parte, el Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1984 en su artículo 40 tampoco lo contemplaba; sin embargo, tras la reforma de 1997 se recoge en su artículo 63.2. Este derecho, indica ARCE JANÁ RIZ es un «correctivo de la proporcionalidad en beneficio de la representatividad las comisiones y una cautela frente al riesgo de que algún procedimiento de asignación proporcional pudiera dejar fuera a los grupos más reducidos», *ob. cit.*, pág. 295.

éstos tendrán derecho a formar parte al menos de una Comisión, de forma que la interpretación del Tribunal no parece menoscabar el derecho del diputado como único integrante del grupo mixto.

Por otra parte, se plantea el interrogante de si las previsiones reglamentarias referidas a la equiparación de derechos entre los distintos grupos parlamentarios se pueden considerar alteradas al modularse en circunstancias excepcionales; esto es, en función de que uno de ellos esté integrado tan solo por un miembro que, además, se separa de su inicial grupo durante el transcurso de la legislatura.

Sobre este extremo considera el recurrente que se produce una diferencia de trato en relación con otros grupos parlamentarios, puesto que haciéndose eco de la previsión reglamentaria de que todos los grupos parlamentarios gozarán de idénticos derechos, a otros grupos se les ha dado participación en todas las comisiones, mientras que a él, que también constituye grupo parlamentario, solo se le posibilita participar en tres de ellas. En realidad, lo que está reclamado es, independientemente de la importancia numérica del grupo, su participación en la totalidad de las comisiones permanentes; argumento rechazado por el Tribunal.

Por último, en relación con la legitimación para recurrir un acuerdo de la Mesa mediante el cual se designan los representantes en las comisiones hay que tomar como punto de partida el hecho de que, como apunta Morales Arroyo, es la voluntad del grupo la que se erige en un elemento esencial cuando se trata de determinar la composición de cada comisión ¹⁶.

En efecto, cuando la Mesa, en virtud del criterio proporcional adoptado, fija el número de representantes de cada grupo en las comisiones no realiza una concreta designación de puestos para ciertos parlamentarios, «sino una genérica atribución de un número de miembros a cada grupo en función de su importancia numérica» (STC 36/1990 F. J. 1). Son los grupos los que designan qué parlamentario va a integrar cada comisión y quienes pueden sustituirlos según las necesidades del trabajo parlamentario. En consecuencia, quien tiene legitimación activa para recurrir un acuerdo de la Mesa en el que se designen los representantes que corresponden a cada

16 Los argumentos resaltados por el autor son fundamentalmente tres: «(i) los miembros de las comisiones son designados por el grupo respectivo; (ii) el número de miembros de cada comisión viene determinado sobre criterios de proporcionalidad en función al número y a la fuerza de los grupos, y (iii) los grupos sustituyen con casi absoluta libertad y sobre criterios no definidos de antemano a "sus miembros adscritos a una comisión por otro u otros del mismo grupo", respetando únicamente unas mínimas normas procedimentales y acatando las limitadas facultades de los órganos de la Cámara», MORALES ARROYO, José M.º *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, ob. cit., pág. 230.

grupo — *acta interna corporis*— no es el partido político, ya que no puede éste considerarse como «directamente afectado» por este acto, ni que concurra en él un “interés legítimo” suficiente; requisitos esenciales para interponer un recurso de amparo, de acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 46.1).

El último de los aspectos a tratar en este punto hace referencia a la necesidad o no de reajustar, en virtud del principio de proporcionalidad, la distribución de puestos en las distintas comisiones parlamentarias, como consecuencia de la pérdida de mayoría absoluta en el Pleno de un grupo parlamentario, al pasar algunos diputados en el transcurso de la misma legislatura al grupo mixto. Cuestión abordada en la Sentencia 93/1998, de 4 de mayo. A esta pérdida de la mayoría absoluta en el Pleno, en opinión de los recurrentes, debería anudarse, necesariamente, la pérdida de la mayoría absoluta de dicho grupo en las comisiones. El Acuerdo de la Mesa del parlamento de las Islas Baleares de mantener en el que se decide mantener la distribución vigente hasta la fecha provoca, en opinión de los recurrentes una desviación de la proporcionalidad en la composición de las comisiones, y, por tanto, una vulneración del art. 23.2 CE. Pretensión desestimada por el Tribunal Constitucional, ya que la decisión de la Mesa se ha adoptado con base en precedentes y criterios objetivos, no provocando por ello una situación «notablemente desventajosa» a los recurrentes.

3. SUBVENCIONES A GRUPOS PARLAMENTARIOS (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre y 15/1992, de 10 de febrero)

También la asignación de subvenciones concedidas a los grupos parlamentarios ha generado conflictos ante el Tribunal, quien para su resolución realiza una interpretación finalista de las mismas, al considerar que su función «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» (214/1990, F. J. 7).

Además, sienta la doctrina de que «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» (STC 214/1990).

Todos los Reglamentos: del Congreso, del Senado y de las Asambleas Autonómicas contienen la previsión de conceder unas cantidades a los grupos parlamentarios que se desdoblan en dos conceptos: una subvención fija idéntica para todos los grupos y otra variable en función del número de integrantes de cada uno de ellos.

Este tema ha dado lugar a dos pronunciamientos del Tribunal que teniendo de fondo el tema de subvenciones, sin embargo parten de su supuestos de hecho diferentes y llegan también a fallos distintos.

a) El primero de ellos es el abordado en la Sentencia 214/1990, que resuelve el recurso de amparo 883/1989. Recurso de Amparo interpuesto por D. José Pedro Vila Rodríguez, perteneciente al Grupo Mixto – como único integrante– contra los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid por considerar que éstos limitan las subvenciones a percibir, ya que la reducen en una quinta parte.

Ciertamente, el artículo 27. 1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, al igual que los demás, contempla las dos modalidades de subvención a los grupos parlamentarios, estableciendo la Mesa la determinación de la cuantía. Ésta lleva a cabo una interpretación de dicho artículo en relación con el 21 del Reglamento que le conduce a *reducir* proporcionalmente la subvención fija destinada al grupo mixto.

El recurrente, que abandona su grupo originario, se integra por imperativo del Reglamento en el Grupo Mixto. El art. 21 de dicho texto requiere un número no inferior a cinco para constituir grupo parlamentario, por lo que en el presente caso al estar constituido por un único integrante entiende, acertadamente, la Mesa que «no se daba el supuesto normal originariamente pensado en orden al reparto igual de las cantidades correspondientes al concepto de subvención fija», lo que de realizar una interpretación literal del Reglamento conduciría a resultados desproporcionados e injustos. En consecuencia, la graduación de las cuantías responde a un criterio de equidad.

La reducción de la misma a una quinta parte no le impide gravemente al parlamentario recurrente ejercer las funciones propias de su cargo, puesto que no dificulta su participación en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara. El fallo es pues desestimatorio del amparo solicitado.

b) Distinto es el supuesto planteado en la Sentencia 15/1992 que resuelve el Recurso de Amparo 883/1989 interpuesto por dos Diputados integrantes del Grupo Mixto contra Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria por la que *suspende* a dicho Grupo la subvención mensual por Grupo Parlamentario.

En efecto, mientras que en el primer caso se plantea la *reducción* de la subvención, en el presente se recurre la *suspensión* de la misma.

La Resolución provisional del Presidente de la Asamblea ¹⁷, que priva al grupo recurrente de la subvención establecida en el Reglamento a todos por igual, entiende el Tribunal, produjo una derogación singular de los preceptos reglamentarios que regulan las subvenciones ya que en ellos no se preveía ninguna excepción al sistema de subvención.

En este caso el fallo es estimatorio pues la Resolución impugnada no contenía ningún *motivo objetivo y razonable* para proceder a la diferenciación ¹⁸. Motivo que si que parecía justificado en el caso anterior por basarse en criterios de equidad.

En definitiva, de ambas sentencias se puede extraer la tesis del Tribunal Constitucional de las asignaciones económicas a los grupos parlamentarios pueden modularse – no supenderse– en función de circunstancias excepcionales, como es el caso de la composición numérica de cada grupo, ya que ello no supone una privación de las facultades de actuación parlamentaria.

4. LEGITIMACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (STC 81/1991, de 22 de abril; Auto 56/1999, de 9 de marzo y STC 125/1990, de 5 de julio) *

a) *Legitimación en el recurso de amparo constitucional*

¹⁷ Dicha Resolución tenía carácter provisional, ya que estaba pendiente una reforma del Reglamento referida al Grupo Mixto.

¹⁸ El contenido de la Resolución se justificó «por sus circunstancias especiales, como son el hecho de que sus componentes no hayan acudido a las elecciones como grupo independiente – habían abandonado el Grupo Parlamentario Regionalista al que pertenecían– a lo que se une que desempeñan funciones públicas distintas de su condición parlamentaria de singular relevancia y de particular naturaleza, que limitan, si no impiden, las actividades propias de los Grupos Parlamentarios que justifican la plenitud de subvención económica».

* Vid. DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L.: *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional (Un estudio sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ex artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional [1981-1996])*, Comares, Granada, 1998, págs. 258 y ss.

Los grupos parlamentarios están legitimados para interponer un recurso de amparo constitucional, en tanto en cuanto ostentan una «representación institucional» de los miembros que los integran.

Esta afirmación del Tribunal es acorde con el principio *favor actionis* que ha mantenido reiteradamente como justificación para la flexibilidad procesal que ha venido interpretando en sus sentencias para interponer el recurso de amparo. En efecto, de acuerdo con los artículos 162.1.b CE y 46.1 LOTC, a lo largo de sus sentencias ha llevado a cabo una interpretación amplia de esta materia, pues no sólo posee legitimación la persona directamente afectada sino «también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran» (F. J. 1).

Conviene advertir que el Tribunal parece que esté utilizando indistintamente los términos «capacidad procesal» y «legitimación». Ciertamente cuando dice «los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integra que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones..», debe entenderse como legitimación y no como capacidad procesal.

Independientemente del tema objeto de fondo, esta es la cuestión más importante que suscita la Sentencia 81/1991¹⁹. En efecto, el Letrado del Parlamento de Cataluña plantea dos cuestiones previas: *a)* la falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, y por tanto, su falta de capacidad de obrar y, en consecuencia, de su capacidad procesal; *b)* sólo los ciudadanos pueden ser titulares del derecho reconocido en el art. 23.1 (que es el alegado por los recurrentes) y no los grupos parlamentarios.

La respuesta del Tribunal que parece meridianamente clara es la de no identificar legitimación para interponer el recurso de amparo con la persona directamente afectada. Ahora bien, mayores dudas plantea la representación institucional que reconoce a los grupos parlamentarios para defender los intereses de sus componentes²⁰. Y lo hace sin entrar a bordar la naturaleza jurídica

¹⁹ Vid. el comentario a esta sentencia que hace LUÍS AGUILÓ LÚCIA en «Las funciones parlamentarias no tradicionales en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional* ob. cit., págs. 602-603

²⁰ Advierte acertadamente LUÍS AGUIAR DE LUQUE que: «Esta legitimación procesal del Grupo en cuanto tal suscita ciertos interrogantes, máxime si, como parece deducirse de la sentencia, ésta se ejerce a través de los cauces ordinarios de manifestarse la voluntad de los Grupos, esto es, a través de su portavoz. De ser así y no mediar una expresa ratificación del poder para pleitos por todos y cada uno de los miembros del Grupo estaríamos en presencia de una sustitución de la voluntad del diputado individual por la voluntad del Grupo en relación a un tipo de acto de dudable significado parlamentario por más que se revista de la forma de un acto en defensa de un derecho fundamental, lo que parece compadecerse

de los grupos parlamentarios, tal y como planteaba el Letrado del Parlamento de Cataluña.

En respuesta a la segunda de las cuestiones planteadas, el Tribunal deslinda la titularidad del derecho afectado de la legitimación sobre la base de que ésta no depende de que el grupo parlamentario pueda ser titular o no del derecho vulnerado, sino, sobre todo, de la representatividad respecto a sus miembros. (STC 81/1991).

La legitimación activa se planteó también en la Sentencia 125/1990, pero en este caso el actor recurrió en calidad, como el mismo calificaba, de portavoz un *grupo parlamentario en formación*.

La sentencia resuelve el recurso de amparo 138/1998 planteado por D. Carmelo Ramírez, diputado del Parlamento de Canarias, contra una Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias desestimando modificar unos acuerdos por los que se denegaba la formación del Grupo Parlamentario «Asamblea Canaria-Izquierda Nacionalista Canaria». Los Diputados solicitantes pertenecían a formaciones políticas distintas. Sin embargo, el art. 20.2 del Reglamento establece que para formar un Grupo Parlamentario separado no es suficiente con reunir un número no inferior a cinco escaños (20.1), sino que además se requiere que se trate de Diputados que al tiempo de las elecciones pertenezcan a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado.

Sin entrar en el fondo del asunto, el Tribunal desestima la demanda por considerar que la legitimación activa en este caso la tiene el parlamentario individualmente, pues no se acredita que actúe como portavoz de un grupo parlamentario en formación que, además, es una figura que no está prevista en el Reglamento. En este caso es difícil actuar como portavoz en representación de un grupo todavía inexistente y sin contar con el poder conferido por los restantes afectados por el acuerdo recurrido.

b) *Legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad*

la legitimación para interponer el Recurso de Inconstitucionalidad está atribuida a la agrupación ocasional o «*ad hoc*» de cincuenta Diputados que se unen al solo efecto de impugnar la validez constitucional de una ley, y no al Grupo Parlamentario. Ciertamente, la legitimación no se esta-

mal con la prohibición del mandato imperativo y la naturaleza del mandato representativo», «La composición y organización parlamentaria en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional*, (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos), FRANCESC PAU I VALL (coord.), Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, 1997, pág. 67.

blece en términos abstractos, sino que se confiere a un actor concreto. Quien interpone un recurso de inconstitucionalidad lo hace como comisionado de un número determinado de diputados y senadores en número no inferior a cincuenta y no como portavoz de un o varios grupos parlamentarios. Se actúa, no como portavoz del grupo, sino como comisionado por un número determinado de parlamentarios que actúan individualmente.

En consecuencia, el Tribunal mediante Auto 56/1999 desestima la pretensión formulada. Los hechos son los siguientes: en enero de 1993, D. Federico Trillo-Figueroa, comisionado por 72 Diputados del Grupo Parlamentario Popular, interpuso Recurso de Inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre (LORTAD). Aceptado a trámite se acumuló al recurso 201/1993.

Posteriormente, comparece D. Alvaro de Lapuerta Quintero, como comisionado de ochenta y dos Diputados integrantes del Grupo Popular y solicita que se les tenga por desistidos del recurso de inconstitucionalidad anterior.

El Tribunal considera que «No cabe acceder al desistimiento interesado por un Grupo de Diputados numéricamente equivalente a la agrupación promotora pero integrado por parlamentarios que únicamente en parte coinciden con aquellos». Sólo están facultados para instar el desistimiento quienes interpusieron el recurso en su día, es decir, los diputados individualmente considerados quienes otorgaron el correspondiente poder a favor del comisionado y no el grupo parlamentario como tal.

5. PARTICIPACIÓN DEL GRUPO MIXTO EN LOS ACUERDOS DE LA CÁMARA (STC 44/1995, de 13 de febrero)

En la Sentencia 44/1995²¹ se aborda en principio, la participación del grupo mixto en las actividades de las Cámaras; pero el tema de fondo es el del tratamiento hacia los diputados tráns-fugas.

²¹ Esta sentencia reviste, además, especial interés al producirse en ella un cambio de orientación en la doctrina del Tribunal Constitucional en relación con la recurribilidad de las Resoluciones del Presidente de la Cámara. Vid. al respecto PAU I VALL, F.: «Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional (Comentario de la STC 44/1995)», en *Parlamento y Justicia Constitución, ob. cit., pág. 416*.

Las conclusiones más relevantes sentadas por el Tribunal Constitucional al respecto las podemos concretar en las siguientes:

1. «una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del grupo mixto que 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 ciudadano». Esta atemperación es posible articularla en función de que el grupo mixto esté integrado por un solo diputado, pero no por la procedencia del mismo.
2. no cabe desdoblamiento del régimen de funcionamiento del grupo mixto en atención a la procedencia de los parlamentarios que lo integran. Por lo tanto, no es posible establecer regímenes jurídicos diferenciados en el seno del grupo mixto.
3. «el establecimiento de un trato diferenciado a través de una norma supletoria que no se limita a cubrir eventuales lagunas normativas del Reglamento..., sino que crea *ex novo* Reglamento, al regular de manera diferenciada las facultades de los miembros del grupo mixto con apoyo en un criterio (...) introducido por primera vez en la norma misma, y en perjuicio directo del único miembro perteneciente a aquél, no sólo no supone una modificación indebida del Reglamento de la Cámara..., sino también una lesión directa del derecho fundamental del parlamentario demandante a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad..».

El recurso que resuelve esta sentencia trae causa de un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se aprueba una norma supletoria del artículo 19 del Reglamento sobre participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento. Artículo en virtud del cual se establece que dicha participación «es análoga» a la de los demás grupos.

El Acuerdo establecía dos regímenes diferenciados en atención a la procedencia de los integrantes del grupo mixto, distinguiendo entre: *a)* aquellos parlamentarios que se integran en el grupo mixto, provenientes de otro (esto, es trásfugas); *b)* aquellos que se integran en el grupo mixto por imposibilidad de formar un grupo parlamentario propio tras las elecciones; a los que se les concede el mismo tratamiento que a los demás grupos.

Por el contrario, en el primer supuesto se otorga un trato diferenciado más restrictivo en atención a la procedencia política del diputado. La justificación de la Mesa para conceder este trato diferente era la de dar respuesta a la opinión ciudadana de general rechazo hacia el transfugismo.

El Tribunal Constitucional considera que el Acuerdo de la Cámara introduce una discriminación, alterando a posteriori el estatuto del grupo mixto, sancionando *ex post factum* al parlamentario, sin que existiese previsión normativa al respecto ²². Por lo que declara la nulidad de la norma impugnada y otorga el amparo solicitado.

IV CONSIDERACIONES FINALES

Como ha podido observarse, la doctrina del Tribunal ha sido no demasiado abundante y, esencialmente, casuística; aunque ello no ha impedido la formulación de principios básicos que afectan a la organización y composición de las asambleas legislativas. Entre otros, cabe resaltar el principio democrático en la composición de las comisiones permanentes de las Cámaras, que ha sido remarcado en diversas ocasiones por el Tribunal Constitucional para asegurar en la formación de estos órganos el pluralismo democrático y, en consecuencia, la participación de las minorías.

El núcleo esencial de la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido la consolidación del grupo parlamentario como eje central de la organización y funcionamiento de las Cámaras. En este

²² En efecto, el Reglamento de Cataluña no preveía ningún tratamiento específico para los diputados trásfugas. Tan sólo los de Castilla-La Mancha y la Rioja disponen que dichos diputados no se incorporen al grupo mixto, sino que actúen como parlamentarios individuales. Vid. LARIOS PATERNA, M^º J.: «El Grupo Mixto y el transfugismo político (un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46/1996, pág. 241.

sentido, la jurisprudencia, a nuestro entender, puede considerarse positiva y evolutiva. Sobre todo, si tomamos en consideración que en un buen número de sentencias se reconoce, sin ningún margen de duda, la titularidad de derechos por los grupos parlamentarios y, en consecuencia, su legitimación para interponer recursos de amparo en sede constitucional, no solo en cuanto titulares del derecho vulnerado, sino también, — y esto es lo más significativo— cuando procedan a la defensa de los derechos de sus integrantes.

La consolidación jurisprudencial de la estructura grupocrática de las Cámaras es consustancial al modelo de parlamentarismo actual, por lo que las tesis del Tribunal pueden considerarse plenamente insertas en su concepción real y actual.

Por último, debe resaltarse como significativo que todas las Sentencias analizadas excepto una son la solución a conflictos planteados en el seno de las Asambleas Autonómicas. Aunque, no olvidemos, queda por resolver el recurso planteado en esta última Legislatura por el Bloque Nacionalista Gallego contra la decisión en contra de su constitución como grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados.

V RELACIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE GRUPOS PARLAMENTARIOS (1981 DE OCTUBRE DE 2000)

- STC 36/1990, de 1 de marzo: Recurso de amparo núm. 1603/1987, promovido por la Unión del Pueblo Navarro, contra los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 31 de agosto de 1987, en los que se distribuyen los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos Parlamentarios.
- STC 125/1990, de 5 de julio: Recurso de amparo número 138/88, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Fernando Aragón Martín, en nombre y representación de don Carmelo Ramírez Marrero, contra la Resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias, de 8 de octubre

de 1987, que resuelve no modificar unos acuerdos, de fechas 20 y 21 de julio de 1987, por los que se deniega la formación de un Grupo Parlamentario.

- STC 214/1990, de 20 de diciembre: Recurso de amparo núm. 827/1988, interpuesto por don José Luis Ortiz Estévez, contra los Acuerdos de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, respectivamente.
- STC 81/1991, de 22 de abril: Recurso de amparo núm. 1668/88, interpuesto por el grupo parlamentario, Iniciativa per Catalunya, contra la decisión de la Presidencia del citado Parlamento de 20 de julio de 1988, que denegaba la petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno que había de pronunciarse sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.
- STC 15/1992, de 10 de febrero: Recurso de amparo núm. 883/1989, interpuesto por don Esteban Solana Lavín y don Ricardo Conde Yagüe, Diputados de la Asamblea Regional de Cantabria, contra la Resolución dictada por el excelentísimo señor Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria, de 11 de abril de 1989, por la que se suspende al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual por Grupo Parlamentario.
- STC 4/1992, de 13 de enero: Recurso de amparo núm. 1.724/1991, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid, contra los Acuerdos de la Mesa de dicha Asamblea, de 8 de julio de 1991, y del Pleno de la misma, del día 16 siguiente, relativos a distribución del número de Senadores que corresponde a cada Grupo Parlamentario y a su designación
- STC 44/1995, de 13 de febrero: Recurso de amparo núm. 1623/1994, promovido por don Josep Maria Reguant i Gili, contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 14 de febrero de 1994, por el que se aprueba la «Norma supletoria del art. 19 del Reglamento, sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara».

- STC 93/1998, de 4 de mayo: Recurso de amparo núm. 3.022/1994, promovido por don Josep Alfonso Villanueva, don Pere Sampol Mas y don Miquel Pascual Amorós, Diputados del Parlamento de las islas Baleares, contra Acuerdo de la Mesa del Parlamento de las islas Baleares de 31 de mayo de 1994, por la que se desestimó la solicitud de reconsideración del Acuerdo de la misma Mesa de 19 de abril anterior, sobre composición de las Comisiones del Parlamento.
- AUTO 56/1999, de 9 de marzo: escrito presentado por don Alvaro de Lapuerta Quintero, Comisionado del Grupo Parlamentario Popular, manifestando su voluntad de desistir del recurso de inconstitucionalidad «planteado por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular, presentado con fecha 27 de enero de 1993, contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del Tratamiento Automatizado de datos de Carácter Personal».