

VOTACIONES Y GRUPOS PARLAMENTARIOS

(Comentario a la STC 361/2006, de 18 de diciembre, sobre votación electrónica del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2005)

JAVIER PARDO FALCÓN

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS HECHOS: INCIDENTE DURANTE LA VOTACIÓN ELECTRÓNICA DEL DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO PARA 2005.—III. LA CUESTIÓN DE FONDO: LOS DERECHOS E INTERESES CONCERNIDOS CUANDO SE PRODUCEN IRREGULARIDADES EN UNA VOTACIÓN PARLAMENTARIA: III.1. *Derecho al voto y artículo 23.2 CE ¿Realidades siempre coincidentes?* III.2. *¿Cómo se resuelven los conflictos acaecidos durante el procedimiento de votación?*—IV. UNA CUESTIÓN HASTA AHORA PENDIENTE DE RESOLVER: LA LEGITIMACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE AMPARO: IV.1 *Un giro jurisprudencial de consideración: de la representación institucional de los diputados a la legitimación directa de los grupos parlamentarios para recurrir en amparo.* IV.2. *La dudosa aplicabilidad de la nueva doctrina al caso concreto: el carácter estrictamente individual del voto parlamentario.*—V. PARA FINALIZAR, ALGO QUE YA SE SABÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Como afirmara Alfonso Fernández-Miranda en la presentación de un conocido trabajo sobre el tema bien avanzados los años ochenta del siglo pasado, la recurrente afirmación que entonces algunos seguían haciendo sobre el escaso desarrollo en España de las investigaciones sobre Derecho parlamentario resultaba ya una verdad a medias (1). En efecto, por aquel tiempo el estudio de dicha disciplina jurídica por parte de la doctrina especializada no tenía nada que envidiar en términos generales a las de otras ramas del Derecho constitucional. De hecho, es éste uno de los ámbitos jurídicos donde antes comienzan a proliferar los estudios e incluso monografías con pretensiones de cierta exhaustividad o, en todo caso, con tratamientos temáticos que van más allá del mero análisis exegético de los preceptos constitucionales, y ello a

(1) Prólogo a TORRES MURO (1987): 7.

pesar de la todavía reciente entrada en vigor de la Constitución Española de 1978 (CE). Tal circunstancia se encontraba sin duda favorecida por la peculiaridad que el Derecho parlamentario presenta respecto de otras materias también directamente entroncadas con el Derecho constitucional (derechos fundamentales, organización territorial del Estado) que precisan para su efectiva juridificación la intervención de los órganos jurisdiccionales y, muy señaladamente, del Tribunal Constitucional (TC). A diferencia de éstas, las normas de Derecho parlamentario comienzan a *concretizarse* (por utilizar la conocida terminología de Konrad Hesse) de manera casi inmediata a partir de la práctica parlamentaria que se va generando: primero, en el seno de las Cortes Generales, cuyas dos cámaras —Congreso y Senado— entraron en funcionamiento con una configuración muy semejante a la actual tras las elecciones celebradas en junio de 1977; y, después, con la progresiva descentralización del Estado y la entrada en funcionamiento de las diecisiete asambleas legislativas autonómicas que hoy existen en nuestro país.

Además, el Derecho parlamentario presenta otras singularidades que no pueden dejar de afectar a la investigación científica que lo tiene por objeto. Como se ha dicho, el Derecho parlamentario es, por su propia naturaleza, Derecho político, lo que supone «la infiltración de lo político en los esquemas jurídicos» (2). Esta característica sin duda contribuye a explicar las notables diferencias que existen entre el Derecho parlamentario en su dimensión estrictamente positiva, delimitada por las disposiciones que lo contienen (reglamentos parlamentarios y demás normas derivadas de los mismos) y el Derecho parlamentario efectivamente aplicado como consecuencia de la práctica parlamentaria realmente existente en el seno de cada cámara producto de las costumbres o usos consustanciales al funcionamiento de todas ellas. A partir de esta premisa puede entenderse por qué el mero estudio del reglamento de cualquier cámara difícilmente permite conocer con cierta exactitud su verdadero funcionamiento (3).

(2) PITARCH SEGURA (2001): 92. Con ello se quiere decir que «el valor de los acuerdos entre las fuerzas parlamentarias prima sobre la letra de la norma, y la interpretación teleológica axiológica es la regla fundamental de interpretación cuando se aplica a la norma parlamentaria, por encima de la interpretación literal» (*ibidem*). En cualquier caso, el autor deja claro que lo anterior no significa que el Derecho parlamentario no esté sometido al imperio de la ley, que se encuentre supeditado al criterio interpretativo de la mayoría parlamentaria y gubernamental o, menos aún, que carezca de límites. Pero esa sujeción a la ley (o al Derecho en general) «lo es siempre desde sus valores más profundos y constantes, y no desde la literalidad y gramaticalidad de las expresiones» (*idem*: 94 y 95).

(3) Es más, ni siquiera el estudio pormenorizado de las fuentes donde se documentan las actividades y trabajos de los parlamentos (boletines oficiales, diarios de sesiones, etc...) resulta

Con todo, es evidente que nuestro actual Derecho parlamentario derivado de la CE tiene muy poco que ver con el que ha existido en España en los distintos períodos de nuestra historia constitucional, desde la Cortes de Cádiz hasta las de la II República. El hecho diferencial no es otro que su sometimiento, por primera vez, a un control jurisdiccional llevado a cabo por el TC excepcionalmente a través del recurso de inconstitucionalidad y, con relativa frecuencia, a través del recurso de amparo. De este modo podemos hablar hoy en nuestro país no sólo de un Derecho parlamentario efectivamente supeditado a la CE, como ocurre con cualquier sector del ordenamiento jurídico, sino también, en lo que constituye un avance considerable del Estado de Derecho en un ámbito particularmente resistente al mismo, de unos órganos parlamentarios realmente sometidos a sus propias normas cuando se encuentra implicado el derecho constitucional de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad que garantiza el art. 23.2 CE.

Numerosas sentencias y autos del TC (que pueden contarse ya por centenares) sobre Derecho parlamentario constituyen el mejor testimonio de lo que acabamos de decir. Por imperativo del art. 42 de su Ley Orgánica (LOT), el objeto de todos los recursos de amparo lo constituyen resoluciones de órganos parlamentarios, generalmente de las mesas de las cámaras o de sus comisiones, y suelen versar en su mayoría sobre el alcance de las facultades de calificación y admisión a trámite de las distintas iniciativas que los reglamentos suelen atribuir a aquéllas, lo que ha dado lugar a una consolidada doctrina constitucional (no exenta de algunas ambigüedades) sobre la materia. La que aquí nos ocupa —la STC 326/2006, de 18 de diciembre (4)— resulta sin embargo un tanto original, al abordar dos temas de naturaleza muy diversa sobre los que nuestro juez constitucional nada había dicho todavía o sólo había realizado hasta el momento algunas afirmaciones de carácter más bien incidental dando por supuesto lo que, tarde o temprano, habría de erigirse en objeto de controversia. Se trata, en el primer caso, del modo de solución de los

suficiente para conocer la realidad de ese funcionamiento práctico. Así, relevantes actuaciones de los órganos parlamentarios (fijación del orden del día del pleno o de las comisiones, discusión del informe de las ponencias legislativas; tramitación de enmiendas *in voce*; ciertos acuerdos de las mesas, etc...), aunque se documenten en actas de uso generalmente interno, no son necesariamente objeto de publicación oficial, de modo que resultan de difícil acceso por los investigadores, que pueden obtener por este motivo y de manera involuntaria una visión sesgada de la vida de la cámara. No obstante, también es cierto que el auge de internet ha incrementado notablemente la información disponible en la actualidad sobre la actividad de las asambleas legislativas, que suelen disponer de página web.

(4) Sala Segunda. Ponente: Pascual Sala Sánchez; formula voto particular Vicente Conde Martín de Hijas.

conflictos que puedan suscitarse en el seno de una cámara parlamentaria con ocasión de los eventuales incidentes o fallos surgidos durante el procedimiento de votación de una iniciativa; y, en el segundo, de la eventual legitimación de los grupos parlamentarios para interponer el recurso de amparo, lo que lleva inevitablemente a interrogarse sobre su naturaleza jurídica y eventual titularidad del derecho reconocido en el citado art. 23.2 CE. A propósito de ambos temas realizaré algunas reflexiones generales en las páginas que siguen, no sin antes efectuar, para una mejor comprensión de las cuestiones a tratar, una breve narración de los hechos en los que tiene su origen la sentencia objeto de comentario.

II. LOS HECHOS: INCIDENTE DURANTE LA VOTACIÓN ELECTRÓNICA DEL DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO PARA 2005

Finalizado en el Pleno del Parlamento Vasco el debate del dictamen del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2005, el Presidente de la cámara procedió a someter a votación el texto del voto particular al mismo presentado por los grupos parlamentarios *Nacionalista Vasco*, *Eusko Alkartasuna*, *Mixto de Izquierda Unida* y *Mixto de Unidad Alavesa*, concediendo un margen de veintidós segundos para que los diputados presentes utilizaran el sistema de votación electrónica instalado en sus escaños.

Durante la votación una diputada del grupo parlamentario *Socialistas Vascos del Parlamento Vasco* advirtió, mediante gestos ostensibles dirigidos tanto al portavoz de su grupo como al Presidente de la cámara, la imposibilidad de emitir su voto, al parecer por un fallo en el sistema de votación. Transcurrido el período de tiempo concedido para votar se reflejó en el panel general electrónico el siguiente resultado: parlamentarios presentes: 73; votos a favor del voto particular: 37; votos en contra: 36; abstenciones: 0. En consecuencia, el Sr. Presidente de la Cámara dio por aprobado el voto particular formulado.

Tras la votación, el portavoz del grupo parlamentario *Socialistas Vascos del Parlamento Vasco* solicitó la palabra. Tras serle concedida por el Presidente, explicó que la diputada de su grupo había intentado activar sin éxito el sistema de votación, por lo que no había sido computada ni su presencia en el Pleno en el momento de la votación, cuando sí estaba presente, ni tampoco el sentido de su sufragio contrario al voto particular presentado.

A continuación tuvo lugar un diálogo, recogido en el acta de la sesión, entre el Presidente de la cámara y el portavoz del citado grupo parlamentario.

Así, este último solicitaba la repetición de la votación electrónica tras la subsanación de las deficiencias técnicas del sistema a fin de que la diputada pudiera emitir su voto. Por contra, el primero se oponía a dicha pretensión, haciendo hincapié en que durante el procedimiento de votación había observado «permanentemente los movimientos de los votos y ha habido un momento en que el empate se había dado ya: 37 a 37», añadiendo que dicho dato podría ser susceptible de comprobación en su momento por los servicios de la cámara.

No conforme con la decisión adoptada por el Presidente, el portavoz del grupo parlamentario perjudicado presentó escrito de reconsideración ante la Mesa del Parlamento, que fue rechazado por ésta a través del correspondiente acuerdo por entender que no podía entrar a reconsiderar decisiones del Presidente en el curso de una sesión plenaria. Al estimar el portavoz socialista que no había recibido una respuesta expresa de la Mesa a su solicitud, dirigió nuevo escrito a la misma con idéntico objeto, siéndole notificada posteriormente una certificación de la Mesa por la que ésta se ratificaba en su anterior acuerdo.

A raíz de esta última contestación la diputada del grupo parlamentario directamente afectada por el incidente y el portavoz del mismo interpusieron conjuntamente recurso de amparo ante el TC contra la decisión del Presidente del Parlamento Vasco, alegando la vulneración del art. 23 CE.

III. LA CUESTIÓN DE FONDO: LOS DERECHOS E INTERESES CONCERNIDOS CUANDO SE PRODUCEN IRREGULARIDADES EN UNA VOTACIÓN PARLAMENTARIA

Evidentemente, el asunto principal que origina el recurso de amparo es el incidente acaecido en el momento en que tenía lugar la votación del voto particular presentado al dictamen del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2005. Dos son las cuestiones que se suscitan al respecto, una de orden más teórico y la otra de una indudable relevancia práctica: Por un lado, la relación entre el derecho al voto de los parlamentarios y el derecho a ejercer en condiciones de igualdad los cargos públicos conforme al art. 23.2 CE. Por otro lado, la determinación del procedimiento que ha de seguirse en su caso para resolver los conflictos originados por un incidente de esta naturaleza, con pleno respeto al contenido constitucional del citado derecho fundamental.

III.1. *Derecho al voto y artículo 23.2 CE* *¿Realidades siempre coincidentes?*

No cabe duda de que el voto es la actividad de mayor trascendencia de toda la función parlamentaria. Así es, desde luego, desde el punto de vista subjetivo, pues el voto es uno de los pocos derechos estrictamente personales de los parlamentarios, garantizando expresamente el art. 79.3 CE respecto de las Cortes Generales su carácter personal e indelegable tanto en el caso de los Diputados como en el los Senadores (5). Pero también lo es desde su dimensión objetiva, pues gran parte de los procedimientos de las cámaras culminan con una votación mediante la cual, como ocurre en cualquier órgano colegiado, aquéllas expresan su voluntad (6).

Todo esto lo tiene muy en cuenta desde el principio la sentencia que comentamos. Comienza la misma como es habitual con un recordatorio —apoyado en algunas de las resoluciones anteriores del TC más significativas— de las líneas esenciales de la más que conocida doctrina constitucional sobre el contenido del derecho de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos (art. 23.2 CE), en directa conexión con el derecho de participación política (art. 23.1 CE), para destacar a continuación sus consecuencias sobre la configuración legal que del primero hacen los reglamentos de las cámaras, concretando el *ius in officium* de sus miembros. Tras estos razonamientos la Sala alcanza su principal conclusión, que también constituye doctrina consolidada, en el sentido de que no cualquier acto que infrinja la legalidad de ese *ius in officium* lesiona el citado derecho fundamental, al poseer únicamente relevancia constitucional a tal efecto los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenecen al núcleo de su función

(5) Salvo excepciones recientes como la de las Islas Baleares tras la aprobación de su nuevo Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero; art. 44.2), en el caso de las Asambleas legislativas autonómicas el carácter personal del voto no se ha recogido en los Estatutos sino en los reglamentos parlamentarios. No obstante, algunos de los actualmente vigentes recogen excepciones a este principio general. Así, el Reglamento del Parlamento de Andalucía dispensa a las diputadas de su presencia física en la cámara cuando se trata de votación pública por llamamiento en el supuesto de embarazo o parto reciente (art. 85.2). Otro tanto hace el Reglamento del Parlamento de Canarias, añadiendo al supuesto anterior el de hospitalización de alguno de sus miembros (art. 94.2). En esta misma línea, aunque con un alcance más general, el nuevo Reglamento del Parlamento de Cataluña permite a las diputadas que con motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del Pleno delegar el voto en otro diputado o diputada (art. 84.1).

(6) Y es que, si no fuera así, el Parlamento —como se ha dicho— «sería un puro órgano deliberante, pero no decisorio». FERNÁNDEZ RIVEIRA (2003): 110.

representativa parlamentaria, entre los que el TC sitúa fuera de toda duda el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno (FJ. 2).

Pues bien, al amparo de estas premisas doctrinales, de indiscutible razonabilidad, la consecuencia inmediata a la que llega la Sala, en este supuesto concreto que ella misma reconoce como novedoso, es la siguiente (FJ. 3):

«En primer término no parece que puedan plantearse dudas sobre el hecho de que el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los mismos. No ha habido, hasta ahora, un pronunciamiento claro al respecto, pero dicha pertenencia se deriva de la naturaleza misma de las cosas. Uno de los principales derechos/deberes de aquéllos es la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho al voto, ejercicio con el que manifiestan su postura en los acuerdos de las Asambleas» (7).

Sin duda, lo anteriormente afirmado —y que el voto particular comparte plenamente (8)— resulta obvio, aunque no por ello la propia Sala renuncie a reseñar a continuación algunos artículos del Reglamento del Parlamento Vasco que, en términos semejantes al del resto de las cámaras legislativas de nuestro país, reconocen derechos de los parlamentarios o establecen procedimientos que presuponen el derecho de voto (asistencia a las sesiones de pleno o comisión; sistemas de votación). No obstante, tal vez se eche de menos en este pasaje de la sentencia alguna precisión inmediata sobre la relación existente entre el derecho al voto de los parlamentarios como integrante indiscutible de su *ius in officium* y la garantía que a este respecto les presta el art. 23.2 CE. Pues, como asimismo es evidente, conforme a la propia doctrina del TC, lejos de poder concebirse como una facultad autónoma de los parlamentarios de intrínseca relevancia constitucional, el voto es un derecho de naturaleza instrumental mediante el que se ejercitan de manera eficaz facultades reconocidas a los miembros de las cámaras por sus reglamentos. Su relevancia constitucional dependerá, por tanto, de que el voto se emita en el marco de aquéllos cometidos que se encuentran en ese *núcleo* de la función representativa parlamentaria que nuestro juez constitucional suele restringir como hemos visto, aunque no se trate de una lista

(7) Salvo eventualmente las locuciones latinas, la cursiva en este caso y sucesivos de los pasajes de la sentencia es siempre del autor.

(8) FJ. 2.

cerrada, al ejercicio de la función legislativa y a la de control de la acción del Gobierno (9).

Cabría discutir si la aprobación de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma Vasca, que es la función que concretamente está ejerciendo en este caso su parlamento, es una *función legislativa*. Aunque así se de por supuesto en la sentencia (10), se trata como es sabido de una de las cuestiones sobre la que más se ha escrito a lo largo de la historia de la ciencia del derecho público y no se va a caer aquí en otra tentación que no sea la de su mera referencia. Sí parece, en cambio, una buena ocasión para apuntar la conveniencia de avanzar un paso más en la doctrina constitucional sobre las facultades nucleares de la función representativa mediante la inclusión también entre las mismas de aquellas funciones expresamente atribuidas a las cámaras parlamentarias por la CE o los Estatutos de Autonomía. En el primer caso, parece obvio, pues el texto constitucional es parámetro indiscutible de la particular relevancia jurídica de algunas funciones parlamentarias. En el segundo, por el contrario, hay que reconocer que el tema puede precisar mayores esfuerzos de interpretación. Pues, aunque normas institucionales básicas de cada Comunidad Autónoma, los Estatutos derivan de la propia CE con un contenido necesario (arts. 147.2 y 152.1) que presupone otro disponible en el ámbito de la organización institucional cuya conexión con el núcleo de la función representativa —e incluso con esta misma *tout court*— puede ser más discutible (11). En todo caso, debe reseñarse que el TC ha reconocido de modo expreso la integración en ese núcleo de la función representativa parlamentaria de algunos derechos de los diputados sin relación con el ejercicio de la

(9) Se insiste en este extremo porque no parece que la Sala esté demasiado acertada a la hora de expresar la diferencia entre el *ius in officium* de los miembros de las cámaras parlamentarias, determinados por sus respectivos reglamentos, y las facultades integradas en el mismo constitucionalmente relevantes *ex art. 23.2 CE*. Así lo pone de relieve esta afirmación de la sentencia, inmediatamente posterior a la reseña de los preceptos del Reglamento del Parlamento Vasco ya mencionada (FJ. 3): «(...), de modo que la Sra. N. V. tiene, dentro de su *ius in officium* la facultad de participar en las votaciones de los órganos del Parlamento Vasco de los que sea miembro y, en el caso concreto que nos ocupa, en las votaciones del Pleno de la Cámara. Sentado esto, conviene que nos pronunciemos sobre si la actuación del Presidente del Parlamento Vasco ha vulnerado *dicho aspecto* del derecho de la parlamentaria a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad, reconocido en el art. 23.2 CE» (véase también el FJ. 5, párrafo primero *in fine*).

(10) FJ. 4.

(11) Obsérvese en este sentido el incremento de funciones que han experimentado algunas asambleas legislativas tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía, como pone claramente de manifiesto el art. 106 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo).

potestad legislativa o el control del Gobierno, como ocurre con la constitución de grupos parlamentarios (12). Y también lo ha hecho en alguna otra ocasión de manera implícita, al aceptar entrar en el fondo del asunto planteado sin cuestionarse con carácter previo la relevancia constitucional de las atribuciones de las cámaras que resultaban afectadas, caso de la elección o designación de personas para ocupar instituciones u órganos (13).

III.2. *¿Cómo se resuelven los conflictos acaecidos durante el procedimiento de votación?*

A pesar de la ya comentada trascendencia del voto en la vida de las cámaras, pocos son los reglamentos parlamentarios que incorporan disposiciones específicas dirigidas a solventar las posibles incidencias que, en general, puedan producirse durante el procedimiento de votación. Tampoco, como ocurre en el supuesto que nos ocupa, cuando se utiliza el sistema de votación electrónica, previsto ya en la inmensa mayoría de los reglamentos como procedimiento *ordinario* junto al más tradicional consistente en levantarse del asiento o alzar el brazo (14). Desde luego, no cabe duda de que es al presidente o presidenta de la Cámara a quien le corresponde la facultad de ordenar el procedimiento de votación y resolver las controversias que puedan producirse

(12) STC 64/2002, de 11 de marzo. La sentencia justifica dicha consideración en «la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status* (...)» (FJ. 3).

(13) STC 4/1992, de 13 de enero, sobre el sistema de elección de senadores a cargo de la Asamblea de Madrid. En cualquier caso, de acuerdo con lo anteriormente apuntado, esta relevancia constitucional resultaba indiscutible si se tiene en cuenta el art. 69.5 CE.

(14) En efecto, a pesar de la mayor solemnidad de otros modos tradicionales de votación (por llamamiento o mediante papeletas o bolas) la propia dinámica de las cámaras, con un número creciente de miembros y órdenes del día cada vez más extensos, ha acabado por primar el sistema electrónico, que hoy por hoy puede considerarse el procedimiento más utilizado en casi todas las cámaras que lo admiten, al menos en las sesiones de pleno. Así, por poner un ejemplo de derecho comparado cercano a nosotros, la Asamblea Nacional francesa incorporó el sistema de voto electrónico con la entrada en vigor de la Constitución de la V República en 1958, aunque el mismo experimentó una profunda modernización en 1994; el Senado, en cambio, no lo ha admitido nunca [AVRIL y GICQUEL (2004): 135]. En nuestro país, tras la reforma de los reglamentos del Parlamento de Cataluña en 2005 y del Parlamento de Cantabria en 2007, la única asamblea legislativa autonómica cuyo reglamento no ha introducido (probablemente por poco tiempo) dicho sistema de votación es la de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

durante el mismo, en el marco de la competencia general para la dirección de los debates que les reconocen los reglamentos parlamentarios (15). Sin embargo, es hasta el momento un dato contrastado en el derecho parlamentario comparado la práctica inexistencia de recursos específicos ante decisiones de las presidencias de las cámaras producidas en el curso de los debates (16). Entre ellas, lógicamente, figuran también las adoptadas en relación con el resultado de alguna votación, resultando por otra parte bastante frecuente que los reglamentos parlamentarios precisen que las votaciones no pueden interrumpirse por causa alguna, incluida la petición de palabra por los diputados (17). De cualquier forma, cuando se trata del modo ordinario de votación consistente en levantarse o alzar el brazo, los reglamentos suelen facultar a la presidencia de la cámara para ordenar el recuento si ésta tuviese duda del

(15) Véase en este sentido TORRES MURO (1987): 109.

(16) Véase en este sentido BELDA PÉREZ-PEDRERO (2003): 176. Ciertamente, esta imposibilidad de cuestionar las decisiones de la presidencia de la cámara adoptadas en el curso de la sesiones no deja de ser coherente con la propia naturaleza de la actividad parlamentaria. Así ha tenido ocasión de afirmarlo el propio TC en la STC 301/2005, de 21 de noviembre, con origen en un recurso de amparo contra otra decisión del Presidente del Parlamento Vasco, esta vez consistente en imponer una sanción a un diputado durante el desarrollo de una sesión. En dicha sentencia, que establece una cierta semejanza entre esta función de la presidencia de las cámaras y la de policía de estrados, se justifica la imposibilidad de impugnar o contradecir las mismas *in situ* por la necesidad de «garantizar el buen orden de las sesiones (...) y asegurar el correcto funcionamiento de los órganos colegiados, que no puede verse impunemente afectado por quien interrumpe su correcto devenir» (FJ. 5). En consecuencia, «la defensa de los parlamentarios afectados deberá articularse a través de los mecanismos que al efecto (cuando así sea) se prevean en los respectivos reglamentos internos, y, en último extremo, mediante el recurso de amparo» (*loc. cit.*). Menos explicación tiene ya, sobre todo desde la perspectiva del art. 23.2 CE tal y como es interpretado por el TC, que los reglamentos parlamentarios no permitan recurrir las decisiones presidenciales en ningún caso, pues el remedio de la *reconsideración* suele restringirse a los acuerdos provenientes de la mesa de la cámara o de sus comisiones.

(17) Véanse, a modo de ejemplo, el art. 80 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD); art. 72 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV); art. 82 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC); art. 85 del Reglamento del Parlamento de Galicia (RPG); art. 86 del Reglamento del Parlamento de Andalucía (RPA); art. 79 del Reglamento de las Cortes Valencianas (RCV), o art. 86 del Reglamento del Parlamento de Cantabria (RPCant.). No ocurre así, sin embargo, en el Reglamento del Senado (RS), que se limita, como también añaden los anteriores, a prohibir la entrada y salida de los senadores del salón de sesiones durante el desarrollo de la votación (art. 95.2). En cambio, el art. 164 del Reglamento del Parlamento Europeo aprobado en 2004 permite, con carácter general, formular peticiones de observancia del Reglamento con respecto a la validez de una votación después de que la presidencia haya anunciado su conclusión; así como, más concretamente, después de la proclamación del resultado de una votación a mano alzada, pedir su comprobación mediante el procedimiento electrónico. En ambos casos, el Presidente resuelve sobre la validez del resultado proclamado, siendo su decisión inapelable.

resultado o si algún grupo parlamentario lo reclamare; por el contrario, no suelen prever ningún procedimiento cuando se trata de anomalías en el procedimiento de votación electrónica (18).

Al entrar ya en el análisis de la concreta cuestión planteada en el recurso de amparo, la Sala considera, a la vista de las alegaciones y documentos presentados por los recurrentes y la representación del Parlamento Vasco, que es imposible determinar si efectivamente se produjo un fallo en el sistema electrónico de votación, como afirmaban los primeros, o una actuación negligente de la parlamentaria, como suponía la segunda (19). Al no haber quedado por tanto inequívocamente establecidos los antecedentes fácticos del caso, la Sala entiende, como es de uso común en el método jurídico (y suele hacerse de modo recurrente en otros ámbitos de la realidad social como el laboral), que la correcta resolución jurídica de la controversia pasa por recurrir a las reglas de la distribución de la carga de prueba (*onus probandi*), en orden a la fijación de los hechos sobre los que se sustentan las pretensiones de los litigantes (20). En este sentido la mayoría de la Sala no parece albergar dudas respecto a la parte a quien corresponde la obligación de demostrar la veracidad del sustrato fáctico sobre el que se fundamenta su pretensión en el proceso de amparo. Dicha parte no es otra que «los órganos de la Cámara, y en especial, su Presidente», en quien recae «la tarea de demostrar que la Diputada tuvo una conducta negligente» (FJ. 4). Esta conclusión se alcanza sobre la base de un argumento de tipo lógico aunque desde luego muy conectado con la incertidumbre en torno a lo realmente acontecido en el momento de la controvertida votación: «ningún interés puede suponerse [a la Diputada] en crear una situación en la que ella y su grupo fueron los principales perjudicados» (*loc. cit.*). En efecto, con su proceder, a lo que aquélla se arriesgaba, como de hecho así ocurrió, es a que el Presidente diera por válida la votación sin computar su voto, con un resultado contrario a sus intereses y, por supues-

(18) Véanse, también a modo de ejemplo, el art. 84 RCD; art. 89 RPG; art. 90 RPA; o art. 83 RCV. El art. 74 RPV establece una fórmula semejante aunque con algunas particularidades, mientras que el art. 87 RPC y el art. 90 RPCant. sí permiten ahora el recuento en ambos modos ordinarios de votación indistintamente. En cambio, en el Senado no se contempla procedimiento de verificación de la votación en ninguno de ellos (art. 95.1 RS).

(19) FJ. 4.

(20) Aunque en los fundamentos jurídicos de la sentencia no se hace ninguna referencia a ello, en el apartado 9 de los antecedentes consta sin embargo que la representación procesal del Parlamento vasco alegaba como causa más probable de la imposibilidad de emitir el voto por la diputada recurrente la «introducción tardía» de la tarjeta necesaria para el funcionamiento del sistema. Dicho dato sí es apreciado en cambio por el voto particular (FJ. 2), resultando de gran trascendencia —según se verá— para su enfoque de la cuestión.

to, a los del grupo parlamentario al que pertenecía: la aprobación del voto particular presentado al dictamen del proyecto de ley de presupuestos por otros grupos parlamentarios adversarios en esta legislatura; aprobación que, de otro modo —esto es, de haber podido la parlamentaria emitir válidamente su voto electrónico— no habría tenido lugar ya que se habría producido un empate. Por ello, la Sala presume la existencia de «un problema técnico, que puede suceder con mayor o menor frecuencia en ese tipo de sistemas electrónicos» (*loc. cit.*). En consecuencia, y a la luz de la doctrina anteriormente expuesta sobre el contenido constitucional del art. 23.2 CE y la integración del derecho al voto en el procedimiento presupuestario dentro del *status* parlamentario o *ius in officium* constitucionalmente relevante, reprocha al Presidente del Parlamento Vasco que su única reacción fuera «la negativa a la comprobación de la anomalía en ese momento y a la repetición, en su caso, de la votación controvertida» (*loc. cit.*), apreciando por tanto la vulneración del referido derecho a la diputada recurrente.

Por su parte, el magistrado que formula el voto particular discrepa abiertamente de esta manera de resolver la controversia por parte de la mayoría aunque no de su conclusión, el otorgamiento del amparo, que comparte. En su opinión, el deber de vigilancia sobre la negligencia de los diputados a la hora de votar que la Sala impone al Presidente de la Cámara «no resulta fácil de articular, y puede generar no pocos problemas al funcionamiento de los Parlamentos». Por ello, entiende que «el deber que puede, y debe, imponerse a los órganos de la Cámara y en particular a su Presidente es el de velar por el correcto y adecuado funcionamiento del sistema de votación que en cada caso se utilice» (FJ. 2). Desde luego, si nos acercamos de manera abstracta o teórica al problema de la resolución de controversias acaecidas como consecuencia de los errores o irregularidades habidos en el procedimiento de votación en las cámaras parlamentarias, el criterio que el magistrado discrepante defiende como principio general resulta más lógico y razonable que el sentado por la Sala, pues este último podría dar pie a que cualquier diputado pudiera —con intereses menos claros que los de este caso concreto, ligados incluso a tácticas de filibusterismo parlamentario— interrumpir una votación con el pretexto de un posible fallo en el sistema electrónico. El tema se ha planteado además, como vemos, en un asunto de no poca relevancia (la aprobación del proyecto de ley de presupuestos) y no parece demasiado aventurado predecir que en el futuro —como se sugiere en la propia sentencia— pueda volver a repetirse en más de una ocasión. Por ello, al no haberse previsto específicamente tal contingencia en los reglamentos de las asambleas parlamentarias que operan en el Estado español, quizás fuera conveniente establecer en éstos —o, subsidiariamente, a través de una resolución presidencial— el procedimiento a

seguir de producirse tal supuesto. Tampoco parece tan complicado: todos los sistemas de votación electrónica, controlados directamente por la presidencia de la cámara y sus servicios técnicos, confieren varios segundos a los parlamentarios para emitir su voto. Se trata de un lapso de tiempo más que suficiente para advertir a la presidencia de la existencia de alguna anomalía en la votación con la consiguiente obligación de ésta de suspenderla, a fin de evitar la privación indebida de un derecho parlamentario llamado a integrarse casi siempre en el *ius in officium* vinculado al art. 23.2 CE. En el presente supuesto así actuó la diputada afectada, pero el presidente hizo caso omiso a su advertencia sin mayor justificación que presumir el correcto funcionamiento del sistema, apreciando por ello la Sala la vulneración del art. 23.2 CE (21).

En mi opinión, y siempre partiendo de la incierta base fáctica sobre la que tiene que fundamentarse, la decisión de la Sala resulta atinada (22). Además, debe

(21) Ha sido el Parlamento de Navarra el primero en reaccionar tras las consecuencias derivadas de esta STC 361/2006. Así, la reciente reforma de su reglamento operada en 2007 (*BON* núm. 52, de 27 de abril) ha introducido un nuevo apartado 4 en el art. 102 que parece tener muy en mente el concreto conflicto suscitado en el Parlamento Vasco: «Salvo lo dispuesto en los apartados anteriores [resolución de empates] el Presidente sólo podrá ordenar la repetición de una votación, oídos los restantes miembros de la Mesa, cuando haya habido un fallo en el mecanismo de votación o cuando el resultado de la votación no responda a la voluntad real de los Parlamentarios asistentes, por error manifiesto de alguno de los votantes y a petición inmediata del mismo».

(22) En consecuencia, y a pesar de coincidir con el criterio del voto particular si se entiende como principio general susceptible de excepción, no comparto la resolución del caso concreto que se propone en el mismo, precisamente porque, como se ha apuntado, las circunstancias concretas de la votación en la que se produjo la irregularidad permitía una solución jurídica como la decidida por la mayoría de la Sala. Ciertamente, el magistrado discrepante disiente de propio presupuesto del que parten sus compañeros: el de la imposibilidad, conforme a los antecedentes aportados por las partes, de determinar si se produjo un fallo en el sistema de votación o simplemente una conducta negligente de la diputada en el momento de votar. Por contra, a su parecer, ha de valorarse un dato que si consta en las actuaciones y que proporciona una «base indiciaria» que permite sustentar «tanto la imputación al Presidente de la Cámara de la carga probatoria correspondiente, como la conclusión a la que, a partir de esa imputación, se llega» (FJ. 2). Se trata del hecho, observado en algún momento por aquél en el panel de votación, de que habían votado todos los diputados asistentes a la sesión, lo que lleva a considerar al magistrado que formula el voto particular que, «al no reflejarse en el resultado final el voto de la diputada recurrente en amparo, algún problema técnico pudo producirse» (*loc. cit.*). Esta circunstancia descartaría lógicamente la introducción tardía por la diputada de la tarjeta que accionaba el sistema, alegada por la representación del Parlamento Vasco. Sin embargo, la mayoría de la Sala no da relevancia a la misma, lo cual parece razonable, pues las variaciones apreciadas por el Presidente de la cámara en el panel de votación pudieron deberse, al menos en hipótesis, tanto a la existencia de alguna anomalía en el sistema como a la negligencia de la Diputada a la hora de manipular el teclado de su escaño.

abrir paso a un entendimiento de la función presidencial en su dimensión más estrictamente parlamentaria (como lo es sin duda la de dirección de los debates) regida por el superior principio de la imparcialidad, algo que no resulta ni mucho menos evidente al menos en el ámbito político en el que aquélla se desenvuelve. Se trataría, por tanto, de promover una concepción de la función de las presidencias de las cámaras cercanas al ejercicio de la función jurisdiccional, esto es, «centrada en la defensa de aquellos intereses que han sido objetivados por el ordenamiento» (23). Y éste es, de manera muy señalada, el caso de la protección de un derecho fundamental reconocido a los cargos públicos por la CE (24).

(23) TORRES MURO (1987): 63. Desde luego, ello supone la tutela por parte de las presidencias de las cámaras de los intereses jurídicamente protegidos por el ordenamiento constitucional y parlamentario no sólo de la minoría (aunque ésta debería ser por la propia lógica del sistema parlamentario su principal beneficiaria), sino también de la mayoría e incluso del propio Gobierno y sus miembros. En este sentido cabe destacar que el nuevo Reglamento de Parlamento de Cataluña, establece en su art. 31.1 la obligación del presidente o presidenta del Parlamento de dirigir los debates «con imparcialidad y atento al respeto debido al Parlamento».

(24) De cualquier modo, y éste es un dato ciertamente lamentable, como viene ocurriendo desde hace ya tiempo con la práctica totalidad de los amparos parlamentarios la sentencia del TC tiene en este caso —y así se reconoce de modo expreso— un contenido exclusivamente declarativo, pues la legislatura en la que sucedieron los hechos había concluido ya en el momento de dictarse aquélla. Ciertamente, la dimensión objetiva del amparo en el ámbito parlamentario queda así salvaguardada, y con ella la contribución del TC a la conformación de un Derecho parlamentario efectivamente supeditado a los derechos y principios constitucionales. Sin embargo, desde su perspectiva subjetiva, esto es, referida a sus efectos en relación con el supuesto concreto, la resolución de nuestro juez constitucional resulta una vez más irrelevante, pues a pesar de que se anula formalmente la decisión del Presidente del Parlamento Vasco objeto de impugnación, dicha anulación no puede conllevar la repetición de la controvertida votación «dada la imposibilidad material de hacerlo así» (FJ. 6). De esta forma, y al igual que viene ocurriendo con los recursos de inconstitucionalidad y demás procesos constitucionales de inequívoco substrato político, la sentencia del TC pierde un nada desdeñable valor como instrumento para la exigencia de una eventual responsabilidad política a los titulares de los poderes del Estado que han incurrido en la vulneración de derechos fundamentales. Desde luego, la suspensión del acto parlamentario mientras se resuelve el recurso de amparo —que ya de por sí ha de ser excepcional por la propia naturaleza de la actividad de las cámaras— parece ahora mismo implantable, máxime teniendo en cuenta el período de tiempo que necesita hoy día el TC (en el caso que aquí nos ocupa, dos años) para resolver la mayoría de los interpuestos por la vía del art. 42 LOTC. [Una opinión distinta a este respecto sostiene PULIDO QUECEDO (2007): 11, bastante crítico no con el fallo pero sí con la fundamentación jurídica de esta STC 361/2006]. Como es evidente, la solución a este gravísimo problema pasa por algo tan difícil en la actualidad como es acortar los plazos de resolución de los recursos, en la actualidad inmanejables. Una circunstancia ésta que, si se corrige con la esperada reforma de la LOTC recientemente operada por la LO 6/2007, de 24 de mayo, puede dotar a estos procesos constitucionales de una particular fuerza disuasoria frente a este tipo de actuaciones antijurídicas que la experiencia habida hasta ahora no ha permitido apreciar.

IV. UNA CUESTIÓN HASTA AHORA PENDIENTE DE RESOLVER:
LA LEGITIMACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS PARA INTERPONER
EL RECURSO DE AMPARO

La segunda cuestión que se plantea en la sentencia resulta de relevancia general para todos los amparos relacionados con el ámbito parlamentario, al estar referida a la legitimación de los grupos parlamentarios para interponer este recurso contra los actos de los órganos de las cámaras. Recordemos, en efecto, que el presente recurso de amparo fue interpuesto no sólo por la diputada del grupo parlamentario *Socialistas Vascos del Parlamento Vasco* que no pudo emitir su voto con ocasión del procedimiento presupuestario, sino también por el portavoz del citado grupo, que actuaba en nombre de éste, al considerarlo igualmente afectado por la vulneración del art. 23.2 CE a que había dado lugar la actuación del Presidente del Parlamento Vasco. Como es sabido, en alguna ocasión ha afirmado el TC que la legitimación no constituye en puridad excepción o presupuesto procesal alguno que condicione la admisibilidad de la demanda, sino que es consecuencia de la necesaria relación jurídico-material que debe ligar a las partes con el objeto procesal, tratándose pues de una cuestión que pertenece al fondo del asunto (25). Puede que éste sea el motivo por el que la Sala, a diferencia de otras ocasiones, prefiere abordar este tema tras apreciar la vulneración del derecho fundamental de la diputada recurrente, resultándole de este modo más fácil la argumentación a favor —se anticipa ya— de la legitimación activa de su grupo parlamentario. Una legitimación activa que se reconoce de modo expreso por primera vez sobre razones estrechamente vinculadas al derecho de voto en concreto ejercitado, pero asimismo con un alcance general que no puede ser minusvalorado.

IV.1. *Un giro jurisprudencial de consideración: de la representación institucional de los diputados a la legitimación directa de los grupos parlamentarios para recurrir en amparo*

En realidad, la cuestión de la legitimación de los grupos parlamentarios para recurrir en amparo se le ha planteado al TC casi desde un principio, pues muchos de los primeros recursos contra actos de las cámaras, y que se citan en la propia sentencia, fueron interpuestos directamente por los propios grupos,

(25) STC 214/1991, de 11 de noviembre, FJ. 5.

la inmensa mayoría de ellos incluso en su propio nombre (26). Precisamente, sobre la base de estos pronunciamientos anteriores comienza afirmando la Sala que juzga el presente amparo lo siguiente (FJ. 5):

«[...] es doctrina consolidada de este Tribunal que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo (por todas, SSTC 81/1991, de 22 de abril, FJ.1, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ. 1) entre las que se incluyen sin duda, decimos ahora, las que tengan que ver con el ejercicio del derecho al voto de los parlamentarios.

Como se nos recuerda en esta última Sentencia, con cita de la anterior, esta representación y capacidad procesal no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1.b) CE y 46.1.a) LOTC], sino también aquellos *entes* que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos».

Ciertamente, desde la temprana STC 81/1991, el TC había formulado las líneas esenciales de esta doctrina de la representación institucional, informada por el principio del *favor actionis* (27), sin que, por otra parte, en todo este tiempo se haya atrevido a descartar, ni mucho menos, que los grupos parlamentarios puedan ser titulares de los derechos del art. 23 CE (28). Es en la

(26) Sólo en el caso de la STC 177/2002, de 14 de octubre, el TC entiende que el recurso de amparo se interpone, como el actual, por el portavoz del grupo parlamentario recurrente en nombre de éste.

(27) El significado de la expresión «persona directamente afectada» contenida en el art. 46.1.a) LOTC, que también suele ser citado por el TC como fundamento de la legitimación de los recursos de amparo interpuestos *ex art.* 42 LOTC, ha sido equiparado en la práctica por el juez constitucional al de la utilizada por el art. 162.1.b) CE (STC 141/1985, de 22 de octubre, FJ. 1). Sobre el art. 46.1 LOTC y su no muy afortunada redacción puede consultarse BARCELÓ I SERRAMALERA (2001): en especial, 743 y 744.

(28) Así, en la citada STC 81/1991 afirma después que «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 de sus miembros, cuyos derechos serían los que, *por lo general*, habrían sido conculcados en su caso (FJ. 1). Es más, en la STC 4/1992, de 13 de enero, donde el TC no se plantea problema alguno en torno a esta legitimación, la sentencia desestimatoria habla (aunque pudiera hacerlo inadvertidamente, por simple razones de econo-

STC 177/2002, donde aprecia de oficio la necesidad de precisar su doctrina al respecto, seguramente por tratarse de la primera vez en la que los dos recursos de amparo acumulados fueron presentados por quienes en cada momento eran portavoces del grupo parlamentario recurrente. Pues bien en esta última sentencia, que es la que toma como principal referencia la que ahora comentamos, el TC se decanta claramente por la doctrina de la representación institucional, entendiendo *a posteriori* que la admisión de aquellos recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un grupo parlamentario se había producido «en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros» (FJ. 1). Y lo mismo ocurre en esta STC 361/2006 que ahora se analiza, en la que también se plantea de manera singular la cuestión al ser la primera vez que se interpone conjuntamente el mismo recurso de amparo por una diputada y su grupo parlamentario, precisando la Sala que el portavoz de dicho grupo «acciona para proteger los derechos *de los que forman parte de aquél* y, en concreto, el de manifestar su postura colectiva sobre un determinado proyecto legislativo, que se había visto afectado por la vulneración del derecho al voto de uno de sus miembros» (FJ. 5).

De este modo parece en principio solucionada una cuestión que, como ha destacado algún autor, se ubicaba hasta entonces en una «zona de sombra» dentro de la jurisprudencia constitucional (29). La decisión ahora adoptada por la Sala es además plenamente respetuosa con la tradicional doctrina del TC sobre la representación política, la cual que —como es de sobra conocido— establece como principio general la vinculación directa entre representante y representado (30). Incluso se aventura la Sala en esta STC 361/2006 a proporcionar una explicación basada en consideraciones de ciencia política mediante la que conecta su doctrina con la realidad del funcionamiento práctico de las cámaras parlamentarias en el constitucionalismo contemporáneo y el destacadísimo papel que, en el seno de las mismas, juegan los grupos parlamentarios

mía del lenguaje) de «derechos fundamentales del Grupo recurrente» (FJ. 3). Al contrario ocurre en la STC 95/1994, de 21 de marzo, ésta de carácter estimatorio, donde se cuida de referirse a la «declaración de reconocimiento del derecho *de los parlamentarios* del Grupo demandante al ejercicio del derecho establecido en el art. 23.2 de la Constitución» (FJ. 6), si bien no traslada después dicha declaración al fallo. Sí lo hace así en la STC 118/1995 de 17 de julio, pero para reconocer, y aquí es más difícil pensar en una inadvertencia, «el derecho del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas a ser tratado en condiciones de igualdad en el trámite de admisión de enmiendas de gasto cero al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana».

(29) ARCE JANÁRIZ (2004): 119.

(30) Por todas, STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ. 2.

rios (31), aunque sin atreverse a entrar en consideraciones sobre el controvertido tema de su naturaleza jurídica (32). Por ello, sorprende sobremanera el modo en que la Sala remata su decisión en torno a esta cuestión, pues lo hace en unos términos que contradicen por completo lo expuesto con anterioridad. Lo ilustrativo del tenor de este pasaje de la sentencia y su posible trascendencia cara al futuro aconseja, a pesar de su extensión, su reproducción íntegra (FJ. 5):

«Ninguna duda puede entonces oponerse a la representación que ostenta don Rodolfo A., portavoz de dicho grupo, para plantear la vulneración del derecho fundamental de los miembros del mismo, y *del grupo como tal*, pues se les ha privado de la efectividad de su voto que, en unión del de la diputada Sra. N., hubiera supuesto la no aprobación de un proyecto de Ley con el que habían mostrado su desacuerdo en el trámite de intervenciones que había precedido al acto de la votación. Se ha lesionado en este caso el derecho, tanto de los parla-

(31) «Se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros» (FJ. 5).

(32) Es éste, en efecto, uno de los asuntos más polémicos de todo el Derecho parlamentario. Justamente por ello nada relevante se puede decir en estas páginas al respecto, por lo que nos remitimos a algunos de los autores que se han ocupado del tema entre nosotros, como PÉREZ SERRANO JÁUREGUI (1989): en especial, 143 y sigs.; SAIZ ARNÁIZ (1989): en especial, 289 y sigs.; o MORRALES ARROYO (1990): en especial 317 y sigs. Como es lógico, y el propio TC ha tenido ocasión de reconocer (STC 214/1990, de 20 de diciembre, y ATC 18/2002, de 11 de febrero), una problemática singular sobre la que tampoco cabe extenderse aquí suscita el denominado grupo parlamentario *mixto*, contemplado prácticamente en todos los reglamentos aunque con algunas previsiones específicas. En cualquier caso, lejos de tener una relevancia meramente teórica, la determinación de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios ha adquirido en nuestro país una enorme trascendencia práctica, hasta afectar también a otros conceptos de hondo arraigo en el Derecho parlamentario como el de la autonomía de las cámaras. Así lo ha puesto de manifiesto la ilegalización de los partidos *Herri Batasuna*, *Euskal Herritarrak* y *Batasuna*, efectuada por la Sala Especial del Tribunal Supremo, en el proceso judicial iniciado conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, y su controvertida proyección sobre el grupo parlamentario *Araba, Bizcaya eta Gipuzkoako Sozialista Abertzaleak* (ABGSA), constituido durante la VII legislatura de Parlamento Vasco [sobre el tema, entre otros, BILBAO UBILLOS (2003) y MORALES ARROYO (2004)].

mentarios *como del grupo*, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma. *Dicho derecho puede deducirse de la posición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco*, que podría ilustrarse con la reproducción de numerosas normas de su Reglamento, puesto que en dicha Cámara, como en todas las democráticas de nuestros días, estos grupos tienen asignado un papel decisivo en el ejercicio de las funciones básicas de las asambleas legislativas.

En suma, la decisión del Presidente del Parlamento Vasco ha vulnerado también los derechos del resto de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista y los de dicho grupo *como tal*».

IV.2. *La dudosa aplicabilidad de la nueva doctrina al caso concreto: el carácter estrictamente individual del voto parlamentario*

Como puede observarse, la reiteración de la sentencia en relación con la vulneración del derecho o derechos (*sic*) del grupo parlamentario recurrente «como tal» —además de los de sus integrantes, a los que asimismo menciona— no puede significar otra cosa que la inequívoca decisión de la Sala de incluir también a los grupos parlamentarios como sujetos legitimados para recurrir en amparo frente a los actos sin valor de ley de las cámaras parlamentarias (art. 42 LOTC) no ya en defensa del derecho contenido en el art. 23.2 CE respecto de terceros, sino en defensa de ese derecho como titulares del mismo. Por si hubiera alguna duda, la Sala justifica después esta titularidad, con aplicación implícita de la doctrina del *ius in officium*, sobre la base de la posición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco, excusándose de fundamentarla en ningún precepto o norma concreta de su reglamento ante la evidencia del indiscutible protagonismo que tales grupos ejercen en el ámbito parlamentario ya desde el propio plano normativo; protagonismo reforzado aún más si cabe por una práctica parlamentaria, común a todas las cámaras legislativas existentes en España, que se corresponde con una tradición europea reforzada por algunas características básicas de nuestro sistema electoral (33).

En cualquier caso, ha de precisarse que lo que llama la atención de la

(33) Me refiero, como es obvio, al carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales en todas las elecciones parlamentarias que se celebran en nuestro país, con excepción de la del Senado.

sentencia no es el paso dado en la dirección de reconocer abiertamente la titularidad al menos del derecho reconocido en el art. 23.2 CE en favor de los grupos parlamentarios y, en consecuencia, su legitimación para recurrir en nombre propio en amparo. En este sentido, resulta una realidad contrastada el rápido protagonismo adquirido por esta forma de organización y participación de los diputados en el seno de las cámaras tras la consolidación en Europa occidental de la democracia de partidos a partir de la segunda mitad del siglo XX, circunstancia que ha condicionado la práctica del Derecho parlamentario europeo desde entonces (siendo el voto ponderado uno de los mejores ejemplos de ello, aunque no el único) (34). Éste ha sido también el caso de nuestro país con el Derecho parlamentario derivado de la CE de 1978, cuyos autores ya tuvieron muy en cuenta a lo largo del proceso constituyente la importancia (querida) que los grupos parlamentarios iban a adquirir en la puesta en práctica de nuestro tan incipiente como precario sistema democrático (35). Por tales razones puede considerarse hasta cierto punto lógico a partir de esa incontestable realidad jurídico-política el reconocimiento formal de los grupos parlamentarios como sujetos parlamentarios que pueden ser titulares de los derechos fundamentales que específicamente les afectan (36), aunque ello pueda suponer una cierta contradicción con la doctrina de la representación política sustentada por nuestro juez

(34) En este sentido, ALBA NAVARRO (2001): 28. La controversia sobre la constitucionalidad —desde luego por lo que a nuestras Cortes Generales se refiere— del voto ponderado, a la vista de la ya mencionada configuración constitucional del derecho al voto de los diputados y senadores como personal e indelegable, es otro de los temas más debatidos por nuestros especialistas [véase al respecto, por ejemplo: ALONSO DE ANTONIO y ALONSO DE ANTONIO (2000): en especial 173 *in fine* y 174; o FERNÁNDEZ RIVEIRA (2003): 227 y 228].

(35) Tres menciones se contenían inicialmente a los grupos parlamentarios en el Anteproyecto de Constitución publicado el 5 de enero de 1978, relacionadas con la representación política en la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados y del Senado (art. 68.1), la iniciativa legislativa (art. 80.1) y las consultas al Rey en el procedimiento de investidura (97.1). Tras las enmiendas presentadas a aquél, sólo permaneció en el Informe de la Ponencia la primera referencia. En la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso se debatió atribuirles legitimación para interponer una moción de censura, aunque dificultades técnicas derivadas de la necesidad de precisar más el concepto (y, en todo caso, el número mínimo de diputados necesario para integrar los) en el marco de tan relevante instituto de responsabilidad política restringió su única alusión a la ya reseñada, finalmente contenida en el art. 78.1 CE [véase al respecto, SAIZ ARNAIZ (1989): 80-93].

(36) Pues, como afirma MORALES ARROYO partiendo de una realidad de la práctica parlamentaria difícilmente discutible, «Cuando un grupo participa en las tareas de la Cámara a la que pertenece lo hace manifestando una voluntad única, propia del Grupo, y no de sus integrantes» (1990: 343). Son por tanto también, como concluye dicho autor, «sujetos de derecho», del mismo modo que los diputados y senadores (*ibidem*).

constitucional desde sus orígenes así como también con el tenor literal del art. 162.1.b) CE (37).

Por el contrario, no deja de suscitar cierta perplejidad la forma y el momento escogido por el TC (o al menos por la Sala juzgadora del presente recurso, lo que no debe tardar en comprobarse mucho tiempo dada la periodicidad con la que se plantean amparos de este tipo ante la jurisdicción constitucional) para establecer esta nueva doctrina. La forma, porque lo hace como si se tratara de una simple aplicación de su doctrina anterior al caso concreto y, por tanto, consecuencia natural de la mantenida con mayor o menor precisión terminológica hasta entonces, lo cual resulta, como se ha dicho, más que discutible. Y el momento, porque el presente recurso de amparo tiene como tema de fondo uno de los pocos derechos parlamentarios —el del voto— que, salvo puntuales excepciones relacionadas con el ya mencionado voto ponderado, está expresamente reconocido a los parlamentarios por los reglamentos de las cámaras como un derecho individual de los mismos.

Efectivamente, al menos en el actual Derecho parlamentario español, el derecho al voto es, junto con las preguntas o solicitudes de información al ejecutivo, el único reconocido con carácter individual a los parlamentarios, si bien es cierto que el ejercicio del primero está condicionado en la práctica por la disciplina de grupo de manera mucho más rígida que el de las segundas (38). Así, la mayoría de las facultades o iniciativas parlamentarias que los reglamentos contemplan suelen reconocerse indistintamente a los diputados —de manera individual o colectiva— y a los grupos parlamentarios (p. ej.: proposiciones de ley, solicitudes de comparecencia de miembros del gobierno, interpelaciones), atribuyéndose incluso algunas sólo a estos últimos (proposiciones no de ley) (39). Por ello parece desafortunado este reconocimiento de

(37) Como se ha visto ya, la Sala descarta atribuir expresamente a los grupos parlamentarios la consideración de «persona jurídica» que utiliza dicho precepto constitucional, prefiriendo referirse a ellos con el calificativo poco comprometido de «entes».

(38) Véase MARTÍNEZ SOSPEDRA (2001): 178-179. Frente a esta tónica general, debe destacarse que en el Senado el derecho de formular interpelaciones se reserva individualmente a los senadores (art. 170.1 RS). Por otra parte, la exigencia común a la mayoría de los reglamentos parlamentarios de que el procedimiento electrónico acredite el sentido del voto de cada Diputado y no sólo los resultados totales de la votación (lo que sólo ocurre también en la votación nominal, de carácter excepcional) sólo se explica a juicio de algún autor, «por el deseo de los Grupos parlamentarios de atribuirse un medio adicional de comprobar la presencia y el voto de sus miembros», resultando en definitiva esta disposición «un instrumento de control y disciplina de los partidos sobre sus miembros» [SANTAOLALLA LÓPEZ (1990): 226].

(39) Véanse, por ejemplo, los arts. 193 RCD; 159 RPV; 160 RPG; 168 RPA ó 176 RPCant.

un derecho propio en relación con el concreto ejercicio del derecho de voto que todos los reglamentos suelen reconocer como un derecho exclusivo de los diputados, dándose así la curiosa circunstancia procesal, destacada en el voto particular, de la «conurrencia de dos legitimaciones para la defensa de un mismo derecho» (40). Un derecho que alcanza además su máxima dimensión (como ocurre en el supuesto que está en el origen de este recurso de amparo) precisamente en las sesiones del pleno de una cámara, en las que, por su propia razón de ser, el recurso al voto ponderado (única y discutible excepción a este principio de individualidad del voto parlamentario) no puede tener cabida.

V. PARA FINALIZAR, ALGO QUE YA SE SABÍA

Sí, desde luego ya se sabía. Aunque para que el TC lo haya puesto en evidencia haya tenido que producirse una anomalía durante una votación parlamentaria de cierta relevancia en un parlamento autonómico: En las actuales cámaras legislativas no votan los diputados. Votan los grupos parlamentarios, es decir, los partidos políticos. Así ocurre al menos en Estados como el nuestro, cuyo sistema político no puede entenderse sin la omnipresencia de estos últimos, a la que no resulta ajena la voluntad de nuestro constituyente, que les reservó una destacada mención en el actual texto constitucional. Y una mención sin duda oportuna en un país como España, en el que el sistema democrático, que hasta ahora no ha podido establecerse en ninguna parte del mundo sin el pluralismo político expresado por los partidos, parece a juicio de

(40) FJ. 3 *in fine*. Incluso hasta de tres, porque al principio del FJ. 6 la sentencia junto a la lesión del derecho de la parlamentaria y de su grupo constata también la del «resto de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista» (ha de entenderse que *institucionalmente representado* por el propio Grupo). No obstante, tal mención, que resulta ya más difícil de entender con la nueva doctrina, desaparece del apartado 1.º del fallo. Por lo demás, ciertamente duros son los términos en los que el magistrado discrepante formula su desacuerdo con la decisión de la mayoría sobre este tema, como puede comprobarse a continuación: «Considero un grave y peligroso error, en un plano estrictamente jurídico y constitucional (otra cosa es el sentido de la afirmación en un plano político), hablar de un derecho de los grupos meramente parlamentarios «a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa». Tal hipotético derecho o se vincula al derecho al voto, con lo que se estaría afirmando la simultánea titularidad de ese derecho por parte del diputado y por la del grupo en que se integra, lo que resulta contrario al carácter individual del derecho al voto que acabamos de afirmar y carece de la más mínima base legal; o se configura como un derecho autónomo desvinculado del derecho al voto, y de titularidad subjetiva diferenciada de la de este último derecho, concepción que tal vez sea la que aflora en la Sentencia, para cuya aceptación en términos jurídicos era inexcusable fijar la norma constitucional o infraconstitucional que la sustenta, lo que no se hace» (FJ. 3).

algunos seguir pendiente de *consolidación* transcurridas ya casi tres décadas desde su restauración, la etapa más larga de toda nuestra historia.

Pero esta realidad innegable, asumida por casi todos dentro y fuera de las asambleas legislativas, no tiene por qué llevar aparejadas consecuencias jurídicas más allá de las estrictamente lógicas y necesarias conforme a la configuración que la CE y los Estatutos de Autonomía —muy semejantes, por lo demás— hacen del régimen parlamentario sobre el que se erigen tanto nuestro sistema político estatal como los subsistemas políticos autonómicos. En este sentido, como se vio ya, no son pocos los derechos y facultades que los reglamentos confieren a los grupos parlamentarios *en cuanto que tales*, por utilizar la expresión, tan precisa como cierta, reiterada en la sentencia que aquí se ha analizado para justificar la resolución del TC de atribuir consecuencias procesales en materia de amparo a esa indiscutible realidad jurídico-política de nuestro Derecho constitucional y parlamentario.

Lo que ocurre es que si hay un derecho en el seno de las cámaras cuya titularidad individual no debería discutirse ni siquiera a nivel teórico es precisamente el que se ejercita en el supuesto de hecho que está en el origen del presente pronunciamiento de nuestro juez constitucional. En efecto, sin concebir el derecho al voto como un derecho estrictamente individual de los miembros de la cámara, el régimen parlamentario, tal como se concibió en los albores del constitucionalismo revolucionario y liberal del siglo XIX y —con todos los matices que se quieran— aun se sigue concibiendo hoy, sencillamente deja de existir. Supone asumir que las decenas o centenas de diputados que suelen integrar nuestros parlamentos son prescindibles, y que éste puede funcionar igual (de hecho no son pocos, también en el propio ámbito político, quienes piensan así) con la simple presencia de los portavoces de las fuerzas políticas más representativas de la sociedad, aunque su peso en las decisiones imputables a ese órgano representativo variara en función de sus apoyos electorales, en una suerte de voto ponderado *universal*. Desde luego, cabe imaginarlo. Sin dudas algunos constatarían inmediatamente —en esta era de la *eficiencia* también universal— el importante ahorro presupuestario que conllevaría una medida de esta naturaleza.

Pero, como es evidente, sin interlocutores no hay Parlamento. Realmente no hay nada que *parlamentar*. Sin la posibilidad de «mentes abiertas» el proceso de deliberación política resulta, por propia definición, una pantomima (41). Y que esta reflexión no se interprete en modo alguno como una diatri-

(41) En su sentido más profundo, esta expresión de «mentes abiertas», utilizada por el TC en relación con la propia naturaleza de la función jurisdiccional ejercida en condiciones de imparcialidad (ATC 18/2006, de 24 de enero, FJ. 3), me parece trasladable, por las razones que se indican, al ámbito político parlamentario.

ba contra la denominada *disciplina de grupo*, trasunto en el ámbito parlamentario de la disciplina de partido acuñada por la Ciencia Política. En cierto modo, la disciplina en el seno del grupo parlamentario o del partido político puede considerarse un *interés* constitucional derivado de la ya comentada posición central que ocupan éstos en nuestro sistema político por voluntad de la propia CE de 1978. Pero junto a este interés nuestro texto constitucional establece expresamente la prohibición del mandato imperativo en relación con los miembros de las Cortes Generales, que el TC hizo extensible a todos los mandatos políticos integrando dicha garantía en el contenido del art. 23.2 CE. Ambos conceptos, disciplina de partido y libertad de voto están en permanente tensión porque obedecen a intereses contrapuestos. Pero esa tensión —en mi opinión, ha de insistirse, constitucionalmente querida— sólo adquiere sentido en el ámbito estrictamente político, pues otorgarle alguna relevancia en el plano jurídico, en el supuesto de que fuera correcto, supondría alterar ese equilibrio en un sentido contrario al pretendido por el constituyente que, no lo olvidemos, sólo ha garantizado expresamente, en unos términos taxativos, la libertad de los representantes políticos para conducir su actuación sin más límites que los derivados de su responsabilidad ante el electorado.

En todo caso no creo que esta sentencia del TC vaya a tener consecuencias prácticas relevantes más o menos inmediatas en la configuración reglamentaria de los regímenes parlamentarios que coexisten en nuestro Estado. Pero ha de llamarse la atención, volviendo a lo que se decía al principio de estas páginas, sobre el hecho de que determinadas prácticas e incluso regulaciones normativas de nuestro Derecho parlamentario sólo pueden aceptarse en cuanto se encuentran claramente limitadas por principios constitucionales (o estatutarios) ante los cuales deben ceder en caso de conflicto de manera inequívoca. Por ello parece conveniente evitar dar siquiera apariencia de derecho subjetivo amparado por el ordenamiento jurídico a lo que no lo es ni debiera serlo, so pena de contribuir a distorsionar el funcionamiento del sistema parlamentario en detrimento de la calidad de nuestra democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, Manuel (2001): «Los sujetos del Derecho Parlamentario. Ponencia General», en *Instituciones de Derecho Parlamentario, III. Los sujetos del Derecho Parlamentario*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, págs. 15-33.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio, y ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis (2000): *Derecho parlamentario*, J. M. Bosch editor, Barcelona.

- ARCE JANÁRIZ, Alberto (2004): *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- AVRIL, Pierre, y GICQUEL, Jean (2004): *Droit parlementaire*, Éditions Montchrestien, París (3.ª ed.).
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè (2001): Comentario al artículo 46 LOTC, en REQUEJO PAGÉS, J. L. (coord.): *Comentarios a la Ley Orgánica de Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional / Boletín Oficial del Estado, Madrid, págs. 736-764.
- BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique (2003): *La presidencia del Congreso de los Diputados: perfil de su actuación constitucional*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- BILBAO UBILLOS, Juan María (2003): «Guión para el debate sobre la disolución de los grupos parlamentarios vinculados a partidos que han sido ilegalizados judicialmente», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 68, págs. 249-264.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa María (2003): *El voto parlamentario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Cuadernos y Debates, 152. Madrid.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel (2001): «La jaula de hierro: la posición del parlamentario en el grupo», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10, págs. 161-187.
- MORALES ARROYO, José María (1990): *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- (2004): «Los límites de la autonomía de los parlamentos territoriales», *Revista Vasca de Administración Pública*, 69 (I), págs. 161-191.
- PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, Nicolás (1989): *Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid.
- PITARCH SEGURA, Ismael E. (2001): «Las resoluciones normativas», en *Instituciones de Derecho Parlamentario, I. Las fuentes del Derecho Parlamentario*, Eusko Legebiltzarra/Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, págs. 87-142.
- PULIDO QUECEDO, Manuel (2007): «El Grupo parlamentario como titular del “derecho de voto colectivo”», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, 21 y 22, págs. 9-11.
- SAIZ ARNAIZ, Alejandro (1989): *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (1990): *Derecho parlamentario español*, Espasa-Universidad, Madrid.
- TORRES MURO, Ignacio (1987): *Los órganos de gobierno de las Cámaras*, Congreso de los Diputados, Madrid.