

LAS CONSECUENCIAS COLATERALES DE LA DISOLUCIÓN DE BATASUNA

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—EL PROBLEMA DE LA CONEXIÓN ENTRE EL GRUPO PARLAMENTARIO Y EL PARTIDO QUE LO ORIGINA: 1. *Los grupos parlamentarios como órganos del partido.* 2. *Las normas que ligan al partido y a los grupos parlamentarios.*—LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES AFECTADOS POR LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO.—AQUELLO QUE PUEDE Y NO PUEDE HACER EL PARLAMENTO VASCO.—RECAPITULACIÓN: UNA CIERTA VISIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.

INTRODUCCIÓN

Un tema en torno al cual durante la tramitación de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos (LOPP, desde ahora) quedaron al descubierto posturas encontradas fue el de la percepción de las consecuencias que para el mundo del Derecho y para la vida política podrían derivarse de una aplicación del procedimiento de disolución de los partidos previsto para cuando su actividad vulnerase de manera *grave y reiterada* los principios democráticos. La escisión de pareceres entre los que apoyaban y rechazaban el proyecto se concentraba en unos asertos bastante simples.

De un lado, la Ley iba actualizar el régimen jurídico de una institución esencial para el Estado Democrático, adecuándolo a una realidad constitucional con una experiencia de casi veinticinco años e iba a consolidar el orden constitucional. En palabras iniciales del Ministro Acebes Paniagua, durante su defensa en el debate plenario en el que se discutieron las enmiendas a la totalidad,

«Se trata de renovar la legislación actual de los partidos políticos, preconstitucional y muy escueta, insuficiente para disciplinar las realidades que se han

desarrollado desde 1978, sustituyéndola por un nuevo estatuto jurídico, que pensado y elaborado con rigor y seriedad —por supuesto, con una factura constitucional irreprochable y un más que escrupuloso respeto a los principios de nuestro Estado de derecho— fortalezca y mejore con un régimen más perfilado, garantista y completo nuestro derecho de partidos y, en definitiva, nuestra democracia y nuestro régimen constitucional» (1).

De otro lado, el proyecto introduciría en el ordenamiento una norma dudosamente constitucional, que suponía «un grave quebranto de la libertad ideológica y del pluralismo político», contraria a nuestra norma fundamental, a la doctrina que sobre partidos habían fijado el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que restringía garantías de los arts. 9, 24 y 25 de la Constitución con el procedimiento disolutorio inventado (2) y cuya aplicación no supondría una mejora para «el evidente déficit democrático de *Euskadi*», sino que, por el contrario, tendría «repercusiones negativas para la estabilidad social de *Euskadi*» (3). Por último, coincidían en que la persecución penal era el medio idóneo política y constitucionalmente para poner fin a los partidos antisistema.

En lo que todos estaban de acuerdo era en el hecho de que la disolución de un partido constituía una de las medidas más graves que se podía acordar en un Estado pluralista, que permite la alternancia de partidos en el ejercicio del poder y acepta la reforma del texto constitucional con el sometimiento exclusivo a los procedimientos previstos para ello en su articulado; la desaparición de un partido siempre afecta al valor pluralismo político y supone un achique de los márgenes del Estado democrático. Una certeza que, en teoría, ha llegado hasta el propio órgano judicial, la Sala especial del Tribunal Supremo constituida conforme a las reglas del art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando ha tenido que afrontar por primera vez la ilegalización de un partido y tomar las decisiones posteriores que la misma ha originado. La plena consciencia de la trascendencia político-constitucional de lo que se le requería y de las consecuencias que iba a tener su decisión le lleva a advertir, antes de acabar fallando de manera favorable sobre la ilegalidad y la disolución de Herri Batasuna, de Euskal Herritarrok y de Batasuna, y sin perder de vista la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que «la disolución de un partido político es una de las medidas más graves que pueden ser adoptadas en una democracia».

(1) DSCD, Pleno y Diputación Permanente, 164, de 23 de mayo de 2002, pág. 8299.

(2) ERCOREKA GERVASIO y LASABASTER OLAZÁBAL: DSCD, 164, cit., págs. 8307-8308 y 8312-8314, respectivamente.

(3) SAURA LAPORTA: DSCD, 164, cit., pág. 8312.

Una de las premisas de las que debe partir cualquier trabajo que se enfrente a la nueva regulación de los partidos políticos y, especialmente, al tema de su extinción por motivos no penales y que no debe olvidarse en todo su desarrollo, es que *la concreta disolución de un partido constituye una decisión excepcional, mientras que lo regular es el ejercicio del derecho constitucional de asociación*. La creación y el funcionamiento de las asociaciones se somete a lo que la Exposición de Motivos de la LOPP, siguiendo los pronunciamientos de nuestra justicia constitucional, define como «principio de intervención mínima» tanto en la profundidad de la definición del marco jurídico en el que deben moverse los entes asociativos creados, como en la certeza y en la prudencia con la que el órgano judicial debe valorar los elementos que le llevan como mal menor a disolver una entidad partidista para garantizar otros bienes constitucionales en peligro. De nuevo en palabras del primer defensor del texto en el Congreso de los Diputados, el Ministro de Justicia, las cautelas y garantías dispuestas en el articulado del proyecto se establecían «para que las causas de una hipotética disolución sólo puedan aplicarse en supuestos verdaderamente extraordinarios» (4).

La Séptima Legislatura de las Cortes Generales quedará sin duda marcada por la aprobación de la actual Ley Orgánica de Partidos Políticos, por el debate científico y político que suscitó su contenido y por la rigurosa aplicación de sus mandatos. No se considera este momento adecuado para la reiteración, el comentario o la censura de los argumentos que sustentan o combaten la calidad de una Ley Orgánica aprobada con prisas, con lagunas y manteniendo un régimen fragmentario para la regulación de los partidos (5), declarada constitucional de manera sorprendentemente acelerada por un Tribunal Constitucional que media un plazo dos años (cuando no más) en la resolución de sus recursos (6) y aplicada con bastante premura, con el horizonte de las elecciones locales de mayo de 2003. La norma se encuentra vigente y sin tacha en el ordenamiento jurídico; en consecuencia, aunque de una manera más reposada se continúe con el análisis y la crítica dogmática de su articulado, no queda más que respetar su proceso de aplicación como ocurriría con cualquier otra disposición.

No obstante, el momento de la verdad en la aplicación de uno de los puntos más polémicos de la Ley ha llegado bastante pronto y ha tomado cuerpo en la

(4) *DSCD*, 164, cit., pág. 8301.

(5) Se sigue manteniendo el grueso del régimen de la financiación de los partidos políticos en una Ley independiente, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio.

(6) STC 48/2003, de 12 de marzo, en respuesta a una demanda de Recurso de Inconstitucionalidad planteada por el Gobierno Vasco el 27 de septiembre de 2002.

Sentencia de 27 de marzo de 2003, dictada por la Sala especial del Tribunal Supremo prevista en el art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Como pedagógicamente explicaba el diputado López Garrido en el debate desarrollado en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados: «Naturalmente las leyes no se hacen para que puedan ser luego estudiadas en las facultades de derecho, explicadas por los profesores a los alumnos, sino por causas concretas, por necesidades determinadas. Las leyes son decisiones políticas en última instancia, objetivadas, pero decisiones políticas. No cabe duda de que en estos momentos en nuestro país tiene un sentido una ley de partidos que establezca unos límites, el límite a la violencia para los partidos políticos cuando seguimos sufriendo un fenómeno de terrorismo muy importante en nuestro país» (7). La duda que queda en el aire gira en torno a la idoneidad; ¿es esta la Ley adecuada a las carencias detectadas en la anterior normativa que reclamaban una nueva y rauda regulación del régimen de los partidos? ¿Es la Ley que va a satisfacer eficazmente las demandas surgidas en diferentes instancias sociales y políticas?

En contradicción con lo que ha sido el proceder reciente de nuestros poderes públicos, avancemos de manera pausada. Con la mirada puesta en la historia política española, Miguel Artola en su obra *Partidos y programas políticos (1808-1936)*, ha descrito el papel desempeñado por la concurrencia y la coordinación de tres elementos más o menos permanentes en el surgimiento y consolidación de los partidos políticos durante el siglo XIX: los comités electorales, la agrupación de parlamentarios y la prensa de partido. «El partido político —escribía— se constituye por la convergencia de tres centros de acción política en una misma institución: la acción parlamentaria —discusión, votación—, que determina la identificación de representantes que coinciden en opiniones e intereses; la organización de la opinión pública de una u otra tendencia, con ocasión de las elecciones, y la acción de la prensa como órgano de una determinada ideología. *El grupo parlamentario, el comité electoral y la redacción del periódico son los tres elementos cuya reunión dará origen al partido político.* La reunión de las primeras asambleas de partido ofrece siempre un puesto relevante a los miembros de estas tres agrupaciones orientadas a la acción política» (8).

Pues bien, precisamente la estrategia que han seguido los poderes centrales del Estado desde finales del siglo XX, ya de una manera consciente o inconsciente, bien de forma coordinada o descoordinada, en el tema de los partidos antisistema ha incidido de manera curiosa en alguno de estos tres elementos.

(7) DSCD, *Comisión Constitucional*, 505, de 30 de mayo de 2002, pág. 16281.

(8) Madrid, Aguilar, 1977, pág. 78.

El 15 de julio de 1998 se procede por el juez de la Audiencia Nacional, Baltasar Garzón, a la clausura temporal del diario *Egin* (prorrogada en febrero de 1999 y levantada en agosto del mismo año) y el 20 de noviembre de 1998 al procesamiento de 26 colaboradores de ese diario por su conexión con las actividades de la banda terrorista ETA. El 11 de junio de 2001, la Fiscalía de la Audiencia Nacional interpuso querrela criminal contra la dirección del diario *Gara* por delitos de amenazas terroristas y por la justificación de actos del mismo género, como consecuencia de los contenidos de una entrevista a dos miembros de ETA. Y, por último, el también juez de la Audiencia Nacional, Juan del Olmo, suspende el diario *Egunkaria*, el 19 de febrero de 2003, ante la sospecha de la intervención de ETA en la financiación del rotativo.

En paralelo se han ido desarrollando en diferentes momentos por las dos vías independientes y permitidas en el párrafo 6.º del artículo 10 de la LOPP, una serie de actuaciones procesales contra el partido Batasuna y sus fórmulas organizativas precedentes. De un lado, las diligencias penales seguidas en la Audiencia Nacional que alcanza su punto álgido en los Autos de 26 de agosto y de 6 de septiembre de 2002, a través de los cuales de nuevo el juez Garzón declaró la suspensión cautelar de dicho partido. De otro lado, el proceso seguido conforme a los pasos previstos en los artículos 10 y siguientes de la LOPP, que concluyó con la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003, dictada a iniciativa de sendas demandas de ilegalización planteadas por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación el 2 de septiembre.

Sin embargo, una vez aplicada y verificada la disolución de Batasuna, han quedado al descubierto dos nuevos flancos jurídicos relacionados con esos otros dos elementos que enumeraba Artola: la representación parlamentaria y las agrupaciones de electores.

De un lado, al escribir estas páginas aún quedaba pendiente de solución el *culebrón* de la continuidad o la extinción del Grupo Parlamentario *Araba, Bizkaia eta Guipuzkoako Sozialista Abertzaleak*, integrado por siete diputados en el Parlamento Vasco. En teoría, el problema había quedado resuelto a través de un Auto de la Sala especial del Tribunal Supremo de 20 de mayo, que definía los efectos ejecutivos de la Sentencia de 24 de abril, cuyo Fallo en términos bastante explícitos acordaba «declarar la disolución del Grupo Parlamentario Araba, Bizkaia eta Guipuzkoako Sozialista Abertzaleak (ABGSA) y, en consecuencia, expedir requerimiento al Excmo Sr. Presidente del Parlamento Vasco a fin de que por la Mesa de aquella Cámara, sin demora, se lleve a efecto la disolución del citado Grupo Parlamentario que así ha sido acordado». Pero, notificada la resolución el 21 siguiente, la Mesa del Parlamento Vasco por Acuerdo de 27 de mayo, no ha aplicado directamente la decisión judicial y ha

solicitado un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara en el que se especificasen las vías estatutarias para su cumplimiento. A partir de dicho informe, datado el 4 de junio, la Presidencia del Parlamento elaboró, conforme al art. 24 del Reglamento parlamentario una propuesta de Resolución integradora, que decayó al no recibir parecer favorable de la Junta de Portavoces celebrada el 6 de junio. Desde el punto de vista del Parlamento, el último acto, por el momento, ha supuesto la notificación realizada por su Presidente el 9 de junio al Tribunal Supremo, en la que le ha comunicado la imposibilidad del cumplimiento de lo ordenado por el fallo del Auto de 20 de mayo.

Desde la orilla del Tribunal Supremo, la Sala por Providencia de 4 de junio ha instado a la institución parlamentaria para que dé «cumplimiento inmediato de lo jurisdiccionalmente resuelto (...) en el plazo máximo de cinco días, sin demora, pretexto o consideración de clase alguna» y «se haga efectiva la disolución de dicho Grupo Parlamentario». A ello se añade un apercibimiento tanto a la Presidencia como a la Mesa de procesarles por delito de «desobediencia a los mandatos judiciales si no se lleva a cabo la disolución acordada de dicho Grupo Parlamentario».

Como si de un viejo jersey de lana se tratara en el que al tirar de un cabo se fuesen formando madejas independientes que permiten tejer cada una de ellas una nueva prenda, cada actuación de uno u otro órgano abre un inesperado flanco jurídico con problemas propios de diversa naturaleza que complican la comprensión del estado de la cuestión y dificultan la introducción de unos elementos mínimos de racionalidad sistematizadora.

De otro lado, la aplicación en el proceso electoral de las elecciones municipales de 25 de mayo de 2003 de los nuevos párrafos 4.º del art. 44 y 5.º del art. 49 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, introducidos a través de la Disposición Adicional Segunda de la LOPP, para impedir la presentación de listas con candidatos miembros de los partidos disueltos, que concurriesen con el apoyo de agrupaciones de electores. Esa cuestión ha sido judicialmente resuelta a través de dos Sentencias de 3 de mayo de 2003, una a partir de demanda del Abogado del Estado y otra a partir de reclamación del Ministerio Fiscal, de la Sala especial del Tribunal Supremo, declaradas conforme a Derecho por la Sentencia 85/2003, de 8 de mayo, del Tribunal Constitucional, que resolvía de manera acumulada los recursos de amparo electoral planteados por las candidaturas ilegalizadas. El ordenamiento de nuestro país no permite impugnación posterior; por lo tanto, con independencia de los problemas políticos que se planteen tras las elecciones y una vez que se inicie la actividad de las nuevas corporaciones locales, resultado de las mismas, y salvadas las posibles críticas doctrinales que aún queden por hacer a tales resoluciones judiciales, cualquier corrección de la solución adoptada sólo puede provenir de una

futura decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en este caso, difícilmente provocaría una repetición del proceso electoral del que fueron excluidas las candidaturas.

Ahora que supuestamente el problema político ha sido zanjado y la situación es el resultado normal de la aplicación de la Ley a través de acciones judiciales, dedicaremos la atención de las siguientes páginas al problema que jurídicamente sigue más vivo en nuestro país y está dando lugar a las críticas más feroces entre fuerzas partidistas y los conflictos más visibles entre instituciones: la preceptiva disolución del grupo parlamentario en el Parlamento Vasco.

En el estudio de esta cuestión, a nuestro entender, deben tenerse presente tres elementos que pueden ofrecer una visión completa de su complejidad: primero, la relevancia jurídica de la relación que conecta a los grupos parlamentarios y los partidos que los originan; segundo, el carácter instrumental que adquiere para los diputados la formación y la pertenencia a un grupo parlamentario; y, tercero, los límites jurídicos de la capacidad de actuación que en el tema restringen la potestad del Tribunal Supremo y del Parlamento al que pertenece el grupo.

EL PROBLEMA DE LA CONEXIÓN ENTRE EL GRUPO PARLAMENTARIO Y EL PARTIDO QUE LO ORIGINA

1. *Los grupos parlamentarios como órganos del partido*

Uno de los primeros reproches que pueden hacerse al contenido del Auto de 20 de mayo de 2003 es el de la ligereza con el que despacha el asunto de la relación que liga a partidos y grupos parlamentarios desde una perspectiva jurídica y las consecuencias que pueden extraerse de dicha conexión a los efectos de decidir la disolución del ente parlamentario.

Se inicia el Fundamento Segundo de la resolución reiterando que las consecuencias de la Sentencia por la que se disolvió a los partidos *abertzales* no alcanzan a los parlamentarios individualmente considerados, ni interfiere en su mandato, para a continuación confundir un poco al lector con una acrítica mezcla de preceptos pertenecientes a cuerpos jurídicos diferentes de órganos parlamentarios independientes (el art. 19.3 del Reglamento del Parlamento Vasco (9), el art. 29.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra y el art. 23.2 del

(9) No obstante debe tratarse de un apunte erróneo, pues dicho apartado establece que «los grupos parlamentarios elegirán un portavoz y uno o varios sustitutos. Deberán comunicar a la Mesa la denominación del Grupo, nombre del Portavoz y sus sustitutos, así como relación nominal de miembros. Dicha comunicación deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a la

Reglamento del Congreso de los Diputados). De la lectura de esos tres artículos el órgano judicial aísla lo que parece considera su *esencia* y concluye la existencia de una «innegable vinculación entre grupo parlamentario y partido», sin, por el momento, aclarar nada aún sobre la naturaleza de tal «vinculación».

La prueba de esa vinculación se infiere de tres elementos:

a) Los grupos carecen de personalidad jurídica propia. Así que «en modo alguno cabrá oponer, por tanto, una supuesta personalidad jurídica diferenciada para rechazar que decisiones jurisdiccionales que tienen por objeto partidos políticos proyecten, adecuadamente modulados, sus efectos sobre los grupos parlamentarios o políticos que los representantes de tales partidos puedan haber conformado en diversas instituciones».

b) Los grupos «normalmente materializan las directrices» de los partidos. Se afianza esta afirmación con el recurso como elemento de autoridad al Auto 12/1986, de 15 de enero (10), en el que se les cataloga como «emanación de los Partidos Políticos».

c) La inclusión de las subvenciones que reciben los grupos entre los recursos económicos de los partidos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación de los Partidos Políticos, que además deben recogerse en las cuentas de éstos (art. 9 de la misma Ley Orgánica).

Una vez que se *ha demostrado* que el grupo parlamentario participa en la «actividad política» propia del partido, la ilegalización de éste alcanza a aquél. Por lo tanto, el Grupo Parlamentario ABGSA, integrado por diputados elegidos en las listas de los partidos disueltos por la Sentencia de 23 de marzo, constituye un eslabón dentro del Parlamento Vasco de la estrategia política de las fuerzas declaradas ilegales y, en consecuencia, se expide requerimiento para que «sin demora, se lleve a efecto la disolución del citado grupo parlamentario que así ha sido acordada».

Sin extenderse ahora en la desconsideración que supone partir de una especie de idea jurídica común obtenida a partir de textos normativos de diferentes instituciones parlamentarias, cuando el acuerdo del órgano judicial requería una solución del problema singularizada y ceñida al orden jurídico en el que se suscitaba, ni entrar en las consecuencias que ciertas imprecisiones terminológicas (11) pue-

sesión constitutiva del Parlamento». Encaja más con el contenido del posterior razonamiento del órgano judicial el párrafo 2.º de ese precepto, que manda tajantemente que «no podrán constituirse ni fraccionarse en grupos parlamentarios diversos, quienes en las elecciones hubiesen comparecido bajo la misma *formación, grupo, coalición o partido político*».

(10) Y olvida, habría que añadir, la STC 36/1990.

(11) La más llamativa es el uso a la ligera, y a veces como sinónimas, de las expresiones «grupos parlamentarios» y «grupos políticos», o extender la idea del grupo parlamentario a «di-

den tener sobre el resultado de la argumentación, resulta estimulante que el Tribunal Supremo haya sido capaz de resolver en apenas ocho párrafos y tres páginas en el marco de un solo Fundamento de Derecho de un Auto un problema que ha atribulado durante cincuenta años a la doctrina europea del Derecho público y, también, desde que se aprueba en 1978 la Constitución de nuestro país, tanto a los autores de Derecho constitucional como al propio Tribunal Constitucional español: el de la naturaleza de los grupos parlamentarios definida a partir de sus relaciones con la fuerza política que lo origina.

La certeza del órgano judicial ha superado las discrepancias científicas, las reticencias del supremo intérprete de la Constitución y el silencio de la propia LOPP cuando ha procedido a delimitar el alcance del fallo de las Sentencias ilegalizadoras de un partido.

Hilvanando una serie de argumentos que por consolidados parecen antiguos, la doctrina constitucionalista que ha intentado explicar la singular posición de los grupos parlamentarios en nuestro ordenamiento (12), con diferencias de matiz, han concluido que constituyen entidades autónomas, creadas con fines funcionales en el interior de las Cámaras legisladoras y sometidas a las normas propias del Derecho de cada parlamento. También ha coincidido, con diferencia de grado, en la aceptación de la existencia de una relación fáctica, política o sociológica entre el partido que lo origina y el grupo que se forma en cada Cámara (13); pero, sin la admisión de que se dé una ligazón jurídica de la

versas instituciones», con lo que se meten en un mismo saco grupos de instituciones locales como los grupos municipales, los de las diputaciones forales y los parlamentarios.

(12) El estudio de los grupos parlamentarios vivió un cierto auge a finales de los ochenta e inicios de los noventa. Hubo trabajos precursores como el de A. TORRES DEL MORAL («Los grupos parlamentarios», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 9, 1981) y los de M. RAMÍREZ («El grupo parlamentario», en *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1981; y «Teoría y práctica del grupo parlamentario», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 11, 1981). Pero los estudios sistemáticos comenzaron con la monografía de A. SAIZ ARNAIZ (*Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989), a la que siguieron los trabajos de N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI (*Los grupos parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1989); J. M. MORALES ARROYO (*Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990), y J. L. GARCÍA GUERRERO (*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996). Tras esa efusión doctrinal, solo se han publicado trabajos sobre aspectos puntuales relacionados con la práctica de los grupos hasta el número monográfico de la revista *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* (10, 2001), editado por las Cortes Valencianas y dedicado a ofrecer una visión del estado de la cuestión sobre la institución.

(13) El autor que ha llegado más lejos confiriendo relevancia a la relación grupo/partido ha sido GARCÍA GUERRERO, hasta el extremo de justificar en su obra la disolución del ente parlamentario de un partido disuelto si se encuentra afectado por la misma causa de disolución: «... como el grupo es órgano del partido y siempre que en aquél concurren las mismas causas que en éste, la

que se derive una situación de poder del partido sobre el grupo. Ambas se configuran y comportan como realidades separadas y se crean a partir de normas de distinta naturaleza por la libre decisión de sujetos diferentes.

En otros términos, entre los partidos y los grupos se dan dos barreras infranqueables. El grupo surge a partir de un acto idóneo de la voluntad concurrente de los parlamentarios, unos cargos públicos que han sido elegidos por el cuerpo electoral, al que representan y su voluntad no puede ser sustituida por una declaración de la fuerza política de la que proceden. El partido, en cambio, surge de un acuerdo de ciudadanos dirigido a crear un ente asociativo y no representa a los electores, sino que sus actos se limitan a «la propuesta» de unas candidaturas a los votantes y carece en Derecho de capacidad para impeler a los elegidos a que conformen un grupo parlamentario. De ahí, se deriva que, salvo que las propias normas internas de cada parlamento disponga algún supuesto especial (14), la extinción del grupo sólo se puede producir por la finalización del mandato de la Cámara a la que pertenecen o por una declaración de voluntad de aquéllos que en su día contaron con la capacidad para crearlo.

La segunda separación entre partidos y grupos proviene de la norma que los regula y marca el ámbito de la eficacia de sus actos. Las normas de los mismos parlamentos, creadas, como con posterioridad se comentará, a partir del ejercicio de una potestad autónoma reconocida en el texto de la Constitución (art. 72) o en el texto del Estatuto de Autonomía para los parlamentos de las Comunidades (15), son las que fijan quién puede constituir un grupo, cómo se crea, qué papel y facultades puede desarrollar en el interior de la vida de la Cámara, a qué controles se somete su existencia y cómo finaliza. Mientras que la regulación de los partidos se origina también en el texto de la Constitución (arts. 6 y 22) y se completa su régimen y funciones en una específica Ley Orgánica (la actual LO 6/2002). La actuación del grupo no trasciende la Cámara en la que se crea ni supera la legislatura para la que se constituye; contrariamente, la actividad del partido bajo la triple misión que de forma genérica les atribuye el texto constitucional (expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y

Mesa de la Cámara, pese a que no haya disposición parlamentaria al respecto, deberá retirar el reconocimiento a un grupo que ya sólo dispondrá de vida parlamentaria» (*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, cit., pág. 320). No obstante sus conclusiones no son tan radicales, cuando enfrentado a la naturaleza del grupo debe explicar la importancia que tiene jurídicamente su inserción en la Cámara.

(14) El más habitual es el de prever la disolución del grupo que pierde a algunos de sus miembros, quedando por debajo de un mínimo de integrantes.

(15) Art. 27.1.2.º del Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

ser instrumento para la participación política) le permite intervenir tanto en el funcionamiento de la sociedad como del Estado para satisfacer sus fines institucionales y hacerlo sin sometimiento a límites temporales, dado que la LOPP, una vez que se ha producido la inscripción registral de un nuevo partido y la adquisición de personalidad sólo prevé en su artículos 4.4 y 10 dos formas para que se verifique su desaparición: la autodisolución por acuerdo regular de sus miembros y la ilegalización «constitucional» o penal por resolución judicial.

El Auto de 20 de mayo parecía arrancar de la línea consolidada por la doctrina constitucionalista española, dado que parte de aceptar que el grupo parlamentario constituye una «realidad jurídica diferente» del partido y de la afirmación de que carece de personalidad jurídica propia (16); pero de ambas premisas extrae como consecuencia que resulta imposible oponer aquella sustancialidad propia para eludir la desaparición del grupo cuando se ha disuelto judicialmente el partido. Sin insistir en la contradicción argumentativa, en la que prevalece el segundo argumento simplemente porque se admite de partida el hecho indemostrado de la «vinculación jurídica» de las dos entidades, la resolución del Tribunal Supremo opta decididamente, aunque no se exteriorice de manera expresa, por considerar que el *grupo parlamentario no es más que un órgano del partido*.

La elección del Tribunal topa con dos objeciones que ni se plantea ni se molesta en solucionar.

En primer lugar, si no existe separación entre ambas entidades, los actos del grupo se imputan sin más al partido y sus consecuencias jurídicas pertenecen al partido. La admisión de algo tan sencillo y lógico en la teoría de la organización de los entes complejos, en este caso, llevado a sus últimas consecuencias permite admitir la innecesariedad de la representación y que tampoco son precisos ni los parlamentarios ni las instituciones en las que se integran, bastando la existencia de grupos parlamentarios a partir de concretas manifestaciones electorales. Nadie se ha atrevido a llegar tan lejos en la consolidación del denominado «Estado de Partidos». A todas luces, la conclusión resulta absurda, puesto que los grupos sólo colaboran en la formación de la voluntad de la Cámara y permiten su funcionamiento, sin que ninguno de sus actos tenga consecuencias o relevancia externa.

En segundo lugar, el grupo parlamentario carece de personalidad jurídica independiente. No hay norma en el ordenamiento jurídico, que, por ejemplo,

(16) Sólo PÉREZ-SERRANO JAUREGUI ha sido partidario de conceder personalidad jurídica propia en el interior de la Cámara al grupo parlamentario; *Los grupos parlamentarios*, cit., pág. 157.

siguiendo lo establecido en los artículos 3 y 4 de la LOPP para los partidos políticos, personifique a los grupos de las Cámaras nacionales o autonómicas. Sin embargo, la resolución hace caso omiso del dato de que para las normas de los Parlamento, y sólo para ellas, los grupos parlamentarios son sujetos de derecho, en cuanto que a ellos se les concede la titularidad y la capacidad para el ejercicio de un conjunto de derechos, deberes y facultades esenciales para la organización y el funcionamiento regular de las instituciones parlamentarias (el nombramiento y sustitución de los miembros de las Comisiones, la presentación de ciertas iniciativas como las proposiciones no de ley o las mociones consecuencia de una interpelación, la formalizaciones de propuestas de ley, etc.).

En cambio, ni la LOPP ni los estatutos de los partidos políticos, cuando se llega a la mención o inclusión de los grupos en el elenco de sus órganos, atribuyen a los grupos parlamentarios capacidad decisoria para conformar la voluntad partidista, ni les fija deberes que vayan más allá de la genérica obligación de cumplir las directrices programáticas de la fuerza política en el interior de la Cámara, según marquen ciertos órganos de coordinación. Así pues, los actos y decisiones del grupo no crean la voluntad del partido, ni tienen consecuencias para su funcionamiento interno.

Por lo demás, ningún Parlamento aceptaría ni ejecutaría un acuerdo del partido en el que se dispusiese del grupo parlamentario o de sus facultades de actuación dentro de la Cámaras y ninguna norma externa o interna a la Asamblea legislatora concede relevancia a ese tipo de acuerdos.

Nada impide ver en el grupo parlamentario un trasunto del partido político en el que se origina, o, según una gráfica expresión, «la correa de transmisión» de su política en el interior del Parlamento. Pero esa percepción no tiene consecuencias jurídicas porque no tiene reconocimiento ni reflejo en norma alguna. Una afirmación que nos sitúa ante la determinación de las referencias legales a las conexiones entre grupo y partido. La regulación de ese nexo se podría localizar de manera habitual en tres cuerpos normativos diferentes: la LOPP, la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (17) y en los reglamentos de organización y funcionamiento de las Cámaras legislativas.

(17) Baste recordar a modo de ejemplo sobre este tipo proceder, que la extensión del requisito del juramento o promesa de acatamiento como condición para el ejercicio de los cargos públicos representativos se introdujo por esta norma (actual párrafo 8.º del art. 108) ante el silencio de ciertos ordenamientos autonómicos.

2. *Las normas que ligan al partido y a los grupos parlamentarios*

2.1. *La legislación sobre los partidos políticos*

La Ley Orgánica de Partidos Políticos no ha efectuado una mención expresa a los grupos parlamentarios a la hora de enumerar los órganos necesarios en la estructura del partido (art. 7), ni tampoco cuando en el artículo 12 ha ordenado el contenido y el alcance del fallo disolutorio. La incógnita, por tanto, sería si una sentencia ilegalizadora de un partido tendría la capacidad suficiente para pronunciarse sobre la extinción de los grupos parlamentarios, dado el silencio de la norma habilitadora. La Sentencia de marzo del Tribunal Supremo no se ha referido de manera expresa a este tema. El fallo se ha circunscrito a cinco pronunciamientos: (i) la declaración de la ilegalidad de los partidos políticos demandados (Herri Batasuna, de Euskal Herritarrok y de Batasuna), (ii) la formalización de su disolución con los efectos previstos en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos, (iii) la cancelación de las inscripciones causadas en el Registro de Partidos Políticos, (iv) el cese inmediato de todas las actividades que viniesen realizando una vez que fuese notificada la sentencia, y (v) la apertura de un proceso de liquidación patrimonial de Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna en la forma que se establece en el artículo 12.1.c) de la Ley Orgánica 6/2002, lo que se llevaría a cabo en ejecución de la sentencia. Habrá que esperar, por lo tanto, al Auto de 20 de mayo para que el órgano judicial se manifieste sobre la extensión de los efectos disolutorios al Grupo Parlamentario ABGSA.

El silencio de la Ley Orgánica y el silencio del propio Fallo de la Sentencia ilegalizadora vienen salvados en el Auto de 20 de mayo (Fundamento de Derecho Primero), recurriendo a dos supuestos principios constitutivos de la fase de la ejecución judicial, deducidos a partir de la versátil jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El análisis del proceder del Tribunal Supremo exige una advertencia previa: las pautas fijadas por el Tribunal Constitucional sobre la ejecución de sentencias conforman un conjunto de reglas que le sirvan de guía a la hora de pronunciarse sobre la regularidad del proceder de los órganos jurisdiccionales y los entes públicos en el ámbito de la ejecución de sentencias. En tales ocasiones, el Tribunal Constitucional valora la existencia de una lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consecuencia de la inaplicación de sentencias y sabe que juega siempre con competencias ajenas, cuya titularidad corresponde a los órganos de la jurisdicción ordinaria (art. 117.3 de la Constitución). Es decir, en estos casos el Tribunal Constitucional revisa el ejercicio de competencias de los jueces y tribunales sujeto siempre al principio de la mínima incidencia que debe regir en el proceso de restableci-

miento del derecho constitucional lesionado; mientras que la posición de un órgano de la jurisdicción ordinaria, en este caso la Sala especial del Tribunal Supremo, cuando ejecuta una resolución previa no hace sino dar efectividad a sus propias facultades.

Como volvía a recordar en una reciente resolución el órgano constitucional, la Sentencia 83/2001, «es también doctrina constitucional consolidada que la interpretación del sentido del fallo de las resoluciones judiciales es una función estrictamente jurisdiccional que, como tal corresponde en exclusiva a los órganos judiciales. Por esa razón el control que este Tribunal puede ejercer sobre el modo en el que los Jueces y Tribunales ejercen esta potestad se limita a comprobar si estas decisiones se adoptan de forma razonablemente coherente con el contenido de la resolución que se ejecuta. De ahí que sólo en los casos en los que estas resoluciones sean incongruentes, arbitrarias, irrazonables (...) o incurran en error patente, podrán considerarse lesivas del derecho que consagra el art. 24.1 CE» (18).

La restricción competencial con la que actúa en procesos de amparo el Tribunal Constitucional para la salvaguardia del derecho a la tutela judicial efectiva y con la plena conciencia de que ese pronunciamiento afecta al ejercicio de competencias constitucionales ajenas, sólo relativamente puede preocupar al Tribunal Supremo en el ejercicio de sus facultades en la ejecución de las propias sentencias, salvo por el respeto de la genérica exigencia constitucional de que lo haga de manera congruente, no arbitraria, razonable y no sustente su decisión en un error manifiesto. Por lo que la traslación de doctrina, sin mayor cautela, que realiza el Supremo debe llevarse a sus justos términos y redefinirse su utilidad para los fines que se pretenden alcanzar.

Por lo demás, en el fondo, el debate jurisprudencial viene siempre motivado por una eventual lesión del derecho a la tutela judicial efectiva, derivada de una acción u omisión de un órgano jurisdiccional o de la conducta de un ente público obligado al cumplimiento de una decisión judicial, y a cuya reclamación debe darse respuesta con la restitución del derecho constitucional al sujeto afectado (19). En el caso que comentamos, el Tribunal Supremo lleva a

(18) FJ. 3.

(19) De manera meridianamente clara se recuerda en la mencionada 83/2001: «Nuestro control es sólo de tipo negativo y se ciñe al examen de la razonabilidad de la interpretación que los titulares de la potestad de ejecución realicen del fallo en el marco de la legalidad ordinaria. Se trata por consiguiente, de garantizar que, en aras precisamente del derecho a la tutela judicial efectiva, los Jueces y Tribunales no lleven a cabo interpretaciones de los fallos que, por alterarlos o apartarse de ellos, incurran en arbitrariedad, incongruencia, irrazonabilidad o error. El canon de constitucional de fiscalización del ajuste de la actividad jurisdiccional de ejecución al fallo se compone pues, naturalmente, del fallo mismo (interpretado de acuerdo con la fundamentación y

cabo a través de su Auto ejecutorio una intervención sobre los derechos fundamentales de asociación (art. 22 CE), de participación política (art. 23.1 CE) y de acceso a los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) y se trata de valorar la suficiencia y la corrección de la razonabilidad interna de la argumentación judicial para restringir tales derechos sin salirse del marco permitido por el ordenamiento constitucional. Una solución inadecuada por parte del acto del Tribunal Supremo, además de lesionar inconstitucionalmente esos derechos, indirectamente también puede perturbar el derecho a la tutela judicial efectiva y ser objeto de censura ante el Tribunal Constitucional.

Si se examinan las tres resoluciones del Tribunal Constitucional citadas por el Tribunal Supremo para la justificación de lo que define como la «garantía de la interpretación finalista del fallo», recordando nuevamente que, en todo caso, se refiere a un canon usado por aquél para valoración de decisiones judiciales, se comprueba que todas ellas se derivan de procesos en los que se discute la existencia de lesiones al art. 24.1 de la Constitución e intentan conceder la máxima eficacia al derecho amparado, comprobando si se ha producido una ajustada ejecución de resoluciones judiciales.

La STC 125/1987, parte de una reclamación por inexecución de la Audiencia Nacional de resoluciones previas y, en esta ocasión, el Tribunal Constitucional se limita a reproducir su doctrina sobre la competencia judicial de la ejecución (20) y sobre su propia capacidad para valorar la actuación del órgano *a quo*, para terminar denegando el amparo solicitado. En la STC 92/1988 la disputa gira en torno a la posibilidad de ejecución de reclamaciones derivadas de la aplicación de un convenio colectivo y de las reticencias tanto judiciales como de la parte condenada a hacerlo. Por último, la STC 148/1989, cuyo párrafo se transcribe en el *corpus* del Auto, surge a partir de una demanda ante un cumplimiento parcial de sentencia contencioso-administrativa realizado por la Administración educativa, que no aceptaba los términos en los que se había fi-

con el resto de los extremos del pleito) y asimismo de lo posteriormente resuelto para ejecutarlo, *examinando si hubo o no un apartamiento irrazonable, arbitrario o erróneo en relación con el significado y con el alcance de los pronunciamientos de la parte dispositiva de la resolución que se ejecuta* (FJ. 3; cursiva nuestra).

(20) «Debe recordarse ante todo que el derecho a la ejecución de las Sentencias judiciales en sus propios términos ha sido reconocido en numerosas ocasiones por este Tribunal como formando parte del contenido del art. 24.1 de la Constitución (...). Se satisface aquel derecho cuando los Jueces y Tribunales a quienes corresponde hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 de la Constitución), según las normas de competencia y procedimiento aplicables, y con independencia de que la resolución a ejecutar haya de ser cumplida por un ente público, adoptan las medidas oportunas para el estricto cumplimiento del fallo, sin alterar el contenido y el sentido del mismo» (FJ. 2).

jado judicialmente la ejecución, cuando los argumentos de su oposición no fueron planteados a debate contradictorio durante el incidente de ejecución; así que lo que se reclama y concede es la ejecución del fallo de la sentencia originaria en sus estrictos términos (21). Todas, como se puede comprobar, giran argumentativamente en torno a la lesión de la tutela judicial efectiva ante la falta de ejecución de resoluciones firmes.

Mientras que la STC 167/1987, de cuyo Fundamento Jurídico Segundo se deduce la denominada «garantía del agotamiento incidental de la ejecución», se trata de nuevo de un supuesto de verificación de una actuación administrativa que impide la ejecución de una sentencia judicial, enervando la tutela judicial efectiva (22).

La batería de razones esgrimidas por el Tribunal Supremo, si se dirigen en exclusiva a demostrar algo que nadie discute, que es competente para decidir los términos de la ejecución de sus sentencias, obtiene un corto resultado por lo evidente del aserto. En cambio, si se dispone como una paso reflexivo previo al Fundamento Segundo del Auto se manifiesta insuficiente para justificar un pronunciamiento ejecutorio de disolución del grupo parlamentario ante la omisión del Fallo de la Sentencia ilegalizadora del partido y el previo olvido del tema del que adolece la Ley Orgánica, en la medida que el acto jurisdiccional concreto supone una restricción singular del pleno ejercicio de derechos constitucionales.

Por último, un tema que ronda todo este debate y al que no alude la resolución del Tribunal Supremo, quizás por la inoportunidad de la cuestión, tiene bastante que ver con la peculiar naturaleza del proceso previsto para la disolución de los partidos políticos por razones no penales. Se trata de un proceso de carácter cuasisancionatorio en el que se satisface un interés general (la defensa

(21) Bastante interés tiene para comprender la doctrina del Tribunal al respecto el FJ. 5 de esa STC 148/1989. No se entrará en su análisis porque excede el fin de estas líneas; no obstante resulta interesante la reproducción del párrafo siguiente del FJ. 4 al transcrito por el Auto del Tribunal Supremo: «Sólo así, se dice en la STC 167/1987, se garantiza la eficacia real de las resoluciones judiciales firmes y, por ende, del control jurisdiccional sobre la Administración, y sólo así pueden obtener cumplida satisfacción los derechos de quienes han vencido en juicio, sin obligarles a asumir la carga de nuevos procesos, que resultaría incompatible con la tutela eficaz y no dilatoria que deben prestar los órganos judiciales, los cuales deben interpretar y aplicar las leyes en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental».

(22) Resulta curioso invocar dicho principio, cuando en el incidente no intervine ni se oye al grupo parlamentario que va a ser objeto de disolución, ni a sus miembros y que tampoco participaron en el procedimiento declarativo. Sólo se explica por el convencimiento que tiene el Tribunal Supremo de que el grupo se entiende exclusivamente como un apéndice sin autonomía del partido.

de la forma democrática, la defensa del orden constitucional, la convivencia pacífica, etc.), nunca un interés singular. La «inejecución» de la sentencia nunca podría perturbar el derecho a la tutela judicial efectiva; en todo caso, como en los procesos sancionatorios, afectaría a una especie de *ius punendi* colectivo. En tal situación, a la pregunta que habría que responder es a la de si ese principio sería suficiente para permitir la disolución del Grupo Parlamentario pese al silencio de la Sentencia aplicada.

2.2. *La vinculación electoral*

La Ley Orgánica de Régimen Electoral General tampoco fija regla alguna con respecto al destino de los grupos o los miembros que los integran como consecuencia de la disolución judicial del partido en cuyas listas fueron elegidos. La sentencia con la que se decide la disolución del partido tiene efectos constitutivos, no declarativos, porque comienza a desplegar sus efectos a partir del momento de su pronunciamiento o, si se quiere, desde que adquiere firmeza. Por lo tanto, no afecta a la regularidad de las actuaciones pretéritas del partido, sus órganos, sus miembros y sus cargos electos, salvo que de ellas se deriven responsabilidades de otra naturaleza exigidas a través de procesos singulares. La desaparición judicial del partido no afecta a la presentación de candidatos ni a la proclamación de electos que hayan tenido lugar con anterioridad a la propia sentencia y, como se apuntaba hace apenas unas páginas, tampoco pone fin al mandato de los cargos representativos. Así que difícilmente se puede perturbar la vida de los grupos parlamentarios formados por los electos, cuando éstos continúan sin problema en su cargo.

Como elemento de comparación, en el tan citado régimen jurídico alemán durante la tramitación del proyecto de Ley Orgánica de Partidos se encuentra previsto y resulta suficientemente conocido que la extinción del partido por decisión de su Tribunal Constitucional Federal arrastra al grupo parlamentario que se haya formado en el Parlamento nacional y en las Asambleas de los Estados, pero porque su sentencia pone fin al mandato de los cargos electos (23), que abandonan sus escaños, algo que se reafirma de manera expresa la propia legislación electoral (24).

(23) Cfr. esta doctrina desde la resolución de 1952 sobre la reconstrucción del partido nacional-socialista y los problemas teóricos y prácticos que ha planteado en T. RITTERSPACH: «Constituzionalità e incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco», en *Studi Parlamentari e di Política Costituzionale*, I, núm. 2, págs. 75 y sigs.

(24) Actual art. 46.5, citado por E. VIRGALA FORURIA: «Lo partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11 (2003), págs. 214-215.

2.3. *Las pautas de los reglamentos parlamentarios*

Mayores problemas interpretativos plantean las referencias recogidas en los Reglamentos de organización y funcionamiento de las Cámaras legislativas, cuyos pronunciamientos tienen que ponerse necesariamente en conexión con las referencias a las finanzas de los grupos que se recogen en la Ley Orgánica 3/1987, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

En este campo se pueden incluir dos tipos de normas parlamentarias que aparecen con frecuencia en los reglamentos de las Cámaras legislativas de nuestro país. De un lado, las disposiciones que tienen en cuenta la importancia de la fuerza electoral en el proceso de creación de los grupos parlamentarios. Y, de otro lado, las reglas que teniendo en cuenta las fuerzas políticas de origen impiden la multiplicación de los grupos parlamentarios.

La primera regla encuentra su más claro ejemplo en el art. 23.1, *in fine* del Reglamento del Congreso de los Diputados (25). En las normas internas de nuestros parlamentos se requiere la concurrencia de un número mínimo de parlamentarios, salvo para la formación del grupo mixto, para la constitución de los grupos con independencia de la fuerza política de la que procedan (26). Sin embargo, los Reglamentos de alguna Cámara autonómica, siguiendo el ejemplo del Congreso de los Diputados, han permitido la formación de grupos más reducidos exigiendo un número mínimo de diputados y un respaldo electoral porcentual variable (Andalucía y Castilla y León), o simplemente demostrando cierto arraigo y el apoyo de un porcentaje de votos a las fuerzas políticas en cuyas listas fueron elegidos (Castilla-La Mancha y Murcia). En este caso, la voluntad electoral manifestada por los ciudadanos adquiere relevancia en el momento de constituir los grupos e, indirectamente, ostentan un cierto protagonismo referencial las fuerzas políticas cuyas listas han sido destinatarias de los votos. Los Reglamentos pretenden con esas vías alternativas para la constitución de los grupos que se formen grupos de minorías políticas con una cierta implantación en el Estado o en un territorio concreto; pero su relevancia como

(25) «Podrán también constituirse en Grupo Parlamentarios los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo [el de 15 diputados], hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, *el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el 5 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación*».

(26) Quince en el Congreso de los Diputados, diez en el Senado, cinco en Andalucía, tres en Aragón, tres en Asturias, cuatro en Canarias, dos en Cantabria, tres en Castilla-La Mancha, cinco en Castilla y León, cinco en Cataluña, cinco en Extremadura, cinco en Galicia, cuatro en las Islas Baleares, cinco en Madrid, tres en Murcia, tres en Navarra, cinco en el País Vasco, cuatro en La Rioja y tres en Valencia.

condición sólo se manifiesta en el momento de la constitución del grupo, ya que con posterioridad para la disolución o la permanencia del mismo únicamente se tiene en cuenta el que continúe reuniendo un número mínimo de componentes.

Pues bien, con independencia del valor que se quiera atribuir a tal requisito, su ausencia o permanencia, la realidad es que la norma de organización y funcionamiento interno del Parlamento Vasco sólo prevé un procedimiento para la constitución de los grupos parlamentarios, en el que el elemento determinante no es otro que la verificación de la agrupación de un número mínimo de diputados (cinco, según el art. 19.1), resultando indiferente que pertenezcan o no a la misma fuerza electoral. En consecuencia, aunque desde una perspectiva «realista» o «sociológica» lo habitual viene siendo que cada grupo responda en su formación a la identificación con un partido, el Reglamento del Parlamento Vasco omite cualquier referencia a ese sustrato y permite que cinco diputados provenientes de hasta cinco formaciones electorales diferentes puedan constituir un grupo (27).

La segunda regla también tiene un referente en las disposiciones reglamentarias de las Cámaras de las Cortes Generales (28) y trataba de atajar lo que había sido una práctica frecuente durante el período constituyente y la Primera Legislatura, cuando se aplicaban las normas provisionales del Congreso y el Senado; en concreto, se había producido un fraccionamiento en diferentes grupos parlamentarios de los diputados y senadores de una misma fuerza política, multiplicando el número de entes colectivos de la Cámara y ofreciendo a esa fuerza política ventaja en el funcionamiento ordinario de las Cámaras (29). La regla pretende al menos tres cosas. Primeramente, en la medida de las posibilidades de la vida parlamentaria una perpetuación más fiel de la voluntad electoral manifestada por los ciudadanos en las urnas a lo largo de la legislatura. En segundo lugar, el mantenimiento de un número razonable de grupos que evite un excesivo fraccionamiento de la composición colectiva de la Cámara, que

(27) Ese desinterés queda remarcado por un mandato que completa el propio precepto: «Los parlamentarios de las formaciones políticas, grupos, coaliciones o partidos que no contasen con el número mínimo establecido en el párrafo anterior para la constitución de su grupo parlamentario, y no hubiesen decidido adherirse o incorporarse a otro, podrán integrarse en el grupo mixto...».

(28) Arts. 23.2 del Reglamento del Congreso y 27.3 del Reglamento del Senado.

(29) Un análisis más detallado de las causas de la adopción de esas reglas, el debate parlamentario que suscitaron en el proceso de elaboración de ambos reglamentos, una valoración hermenéutica de las normas y una valoración práctica de su aplicación en A. SAIZ ARNAIZ: *Los grupos parlamentarios*, cit., págs. 146 y sigs., y J. M. MORALES: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, cit., págs. 153 y sigs.

perjudicase su normal funcionamiento, y un debilitamiento de las fuerzas electorales, que sería consecuencia directa de la libre multiplicación de grupos a partir de los electos en unas mismas candidaturas. Por último, en conexión con otras reglas parlamentarias como la prohibición de la constitución de nuevos grupos una vez agotado un plazo máximo de tiempo computado en días o la fijación de impedimentos para los cambios de grupo (por ejemplo, obligando a los parlamentarios que abandonan un grupo a permanecer en el grupo mixto o con la consideración de diputado no adscrito), la consecución de una cierta estabilidad en el panorama de los grupos a lo largo del mandato parlamentario.

Con ese cúmulo de objetivos rápidamente enunciados, la regla viene establecida en el Reglamento de la Cámara vasca en el párrafo 2º del art. 19: «No podrán constituirse ni fraccionarse en Grupos Parlamentarios diversos, quienes en las elecciones hubiesen comparecido bajo una misma formación, grupo, coalición o Partido Político». El deducir a partir de la norma en los términos descritos, como hace el Auto de 20 de mayo del Tribunal Supremo, una ligazón entre grupos y partidos resulta arriesgado. No se discute que el texto normativo utiliza como criterio el sustrato político extraparlamentario para derivar de él unas consecuencias en el ámbito parlamentario; lo que resulta más complicado de admitir es que del contenido de la restricción inicial se pueda derivar una contaminación permanente para el funcionamiento del grupo, como si durante toda la legislatura las voluntades de grupo y partido coincidieran sin fisuras. Por lo demás, la neutralidad de la norma resulta patente, puesto que la cláusula que podemos considerar de antifraccionamiento no utiliza como criterio sólo los casos en los que en el origen del grupo se encuentre en un partido, sino que alcanza a todas aquellas fuerzas que en sus diversas manifestaciones vienen autorizadas por la legislación electoral a presentar candidaturas (federaciones de partidos, coaliciones inscritas y agrupaciones de electores, según el art. 44.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General). Es más, la prohibición resulta relevante en el momento inicial, puesto que la pervivencia del partido, federación, coalición o agrupación de electores no afecta a la subsistencia del grupo parlamentario que en su día se formase. Alguna cosa más diremos con posterioridad cuando se analice la jurisprudencia fijada por el Tribunal Constitucional sobre esta materia.

2.4. *Las leyes sobre financiación*

La visión de una posición dependiente del grupo parlamentario se completa en la argumentación del Auto del Tribunal Supremo con una genérica referencia a la forma de la financiación de los gastos del ente parlamentario. La

disputa entre la gestión independiente de los fondos del grupo o la gestión marcada por una ligazón con la voluntad del partido político viene resuelta con una genérica referencia en bloque a la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos, sin una observación a la regulación parlamentaria del problema ni una demostración del más mínimo interés por conocer cómo se gestiona en la administración parlamentaria el régimen de cesión y de control de las subvenciones transferidas a los grupos.

La interpretación de partida se apoya en varios preceptos de la Ley. La inclusión que hace el artículo 2.1.b) de los fondos recibidos por los grupos parlamentarios formados en las Cámaras nacionales y autonómicas entre los «recursos procedentes de la financiación pública» de los partidos políticos, que con posterioridad viene completada en el ámbito de las obligaciones contables de los partidos con el deber de que en «los libros de Tesorería, Inventarios y Balances» del partido se incluyan los ingresos obtenidos como «subvenciones estatales» (30) [art. 9.2.a)4.º]. Por último, la norma más sugestiva se localiza en el artículo 8 cuando se ordena que «sólo podrán resultar comprometidos por los partidos políticos hasta el 25 por 100 de los ingresos procedentes de la financiación pública contemplada en los apartados b) y c) del artículo 2.1 para el pago de anualidades de amortización de operaciones de crédito». Los términos del enunciado del precepto informan sobre dos cuestiones, una, que la voluntad de los partidos políticos permite usar los fondos recibidos por sus grupos parlamentarios conforme a sus reglas internas y, dos, que la propia ley fija una cautela, estableciendo un límite a la disponibilidad de los fondos de los grupos parlamentarios cuando se trata de hacer frente a cierto tipo de pagos, «la amortización de operaciones de créditos»; lo que interpretado a *sensu contrario*,

(30) Bajo la categoría de «subvenciones estatales», como viene haciendo con una interpretación finalista en el ejercicio de su tarea fiscalizadora el Tribunal de Cuentas, debe incluirse toda la financiación de procedencia pública del partido. Sobre los problemas que ha debido superar esta interpretación con respecto a los fondos recibidos por los grupos municipales, puede consultarse MARÍA HOLGADO: *La financiación de los partidos políticos* (Tirant lo Blanch, Valencia, 2003), págs. 205 y sigs. En el Informe sobre el control de la financiación de los partidos del año 1998, el Tribunal de Cuentas volvía a recordar que «las operaciones de los grupos de cargos electos forman parte de la actividad del partido, considerado como una unidad económica, sin perjuicio de que lleven su propia contabilidad, que se deberá consolidar con la del resto del partido» (*BOCG, Cortes Generales, serie A, núm. 305, de 21 de mayo de 2002, pág. 169*); para con posterioridad requerir en el bloque de las recomendaciones que se acometiese «de forma armonizada y precisa la regulación de la financiación pública, dado que se ha comprobado la percepción generalizada por las formaciones políticas de subvenciones otorgadas por los Órganos de Gobierno de las Corporaciones Locales, Juntas Generales y, en ocasiones, de los Gobiernos Autonómicos y de la Administración central no contempladas en el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1987» (pág. 170).

conlleva la aceptación de que para el resto de los pagos realizados por el partido no existe más límite que el autoimpuesto o el que se deriva de otras leyes, como la legislación electoral para gastos en las elecciones o, en su caso, las normas internas de las Cámaras.

En este caso, la conexión de ambas instituciones, partidos y grupos, resulta manifiesta; pero incompleta si no se analiza esa «realidad» que tanto dicen tener en cuenta los pronunciamientos del Tribunal Supremo y no se olvida el hecho de que de las exigencias de transparencia y control de las finanzas de los partidos que inspira la Ley Orgánica no tienen por qué necesariamente derivarse una situación de dependencia de los grupos a los partidos. Por lo demás, la norma orgánica no agota todos los supuestos previsibles, en cuanto que las exigencias legales no se extienden a todos los grupos parlamentarios, quedando al margen, al menos, los grupos integrados por parlamentarios electos en las candidaturas de agrupaciones de electores o resulta bastante más confusa cuando los grupos se encuentran integrados por representantes de diversas fuerzas políticas o de coaliciones electorales (31).

El propio artículo 2 cuando en el marco de la enumeración de los fondos públicos se refiere a las cantidades consignadas a los grupos parlamentarios hacen una salvedad expresa a «los términos previstos en los Reglamentos», al referirse al Congreso y al Senado, y a las reglas que «establezca su propia normativa», al mencionar las subvenciones recibidas en las asambleas autonómicas. La propia Ley Orgánica, por lo tanto, establece una *clara remisión a otro cuerpo normativo* en todo lo referente a la determinación, gestión y control de los fondos atribuidos a los grupos parlamentarios; nada establece sobre esos extremos en su articulado, salvo por lo que se refiere al mencionado mecanismo adicional de transparencia y control del artículo 9, y limitado en su alcance a la exigencia de que conforme a los principios de consolidación de las finanzas y de transparencia en la gestión patrimonial tales fondos se reseñen también en las cuentas generales del partido.

Las subvenciones a los grupos se articulan en todos los parlamentos en el ejercicio de su autonomía organizativa, funcional y presupuestaria como transferencias finalistas cuyo gasto se encuentra vinculado a las necesidades que para cada grupo se derivan del ejercicio de sus competencias parlamentarias.

(31) Por ejemplo, cómo han distribuido los fondos y se recogerán en las cuentas de los partidos (Coalición Canaria y Unión del Pueblo Navarro) que han integrado inicialmente tanto en la Sexta como en la Séptima Legislaturas los Grupos Parlamentarios de Coalición Canaria del Congreso de los Diputados. Y una vez que los diputados de UPN abandonan el grupo que ayudaron a constituir cómo se reparten los fondos y se imputan por partidos en su *nuevo* Grupo del Partido Popular.

rias (32). El artículo 21 del Reglamento del Parlamento Vasco lo deja meridianamente claro: «El Parlamento facilitará a los Grupos Parlamentarios locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención cuya cuantía se fijará teniendo en cuenta la importancia numérica de los Grupos, y, además, un complemento fijo igual para todos los Grupos Parlamentarios» (33). La gestión de esos fondos la realizan los propios grupos conforme a su reglamentación interna y todo acto de control se dirige a la verificación de si las cantidades transferidas se han dedicado a gastos relacionados con la actividad del Grupo. Lo habitual es que el órgano de la Cámara que fija al inicio de cada año (con frecuencia la Mesa oída la Junta de Portavoces) las cantidades que corresponden a cada grupo las vaya cediendo periódicamente (cada mes o trimestralmente) y de manera fraccionada mediante transferencias bancarias a las cuentas del grupo o a través talón nominal, para que cada uno libremente lo destine a sufragar sus necesidades. Al tiempo, se han establecidos controles de diversa naturaleza y eficacia: la necesidad interna de que cada grupo lleve una contabilidad específica del uso que da a las subvenciones recibidas, la obligación de que de forma facultativa o preceptiva dicha contabilidad pueda ser controlada por un órgano interno de la propia Cámara (34), la publicación periódica de los extractos de la contabilidad de cada grupo en el instrumento oficial de publicidad de la Asamblea, etc. No se trata, en consecuencia, de un uso desregularizado o clandestino de los fondos y, en principio, su destino son las obligaciones económicas que vayan surgiendo al grupo en el ejercicio de su actividad (normalmente el pago de las retribuciones del personal al servicio del grupo, que habitualmente no se consideran trabajadores del partido). Incluso, las disposiciones reglamentarias prevén para ciertos quebrantamientos reglamentarios procedimientos sancionadores que tienen como resultado punitivo la pérdida parcial o total de las subvenciones.

Todas estas cautelas no nos conduce al ingenuo convencimiento de que los partidos carecen de capacidad para disponer los fondos de los grupos y de ahí

(32) En términos del Tribunal Constitucional, «resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenece, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse de los recursos económicos necesarios» (STC 214/1990, FJ. 7).

(33) Sobre las diferentes transferencias y beneficios materiales recibidos por los grupos en nuestros parlamentos, consúltese M. HOLGADO: *La financiación de los partidos políticos en España*, cit., págs. 209 y sigs.

(34) La Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno en el supuesto de la Cámara Vasca.

la norma general sobre la contabilidad y el límite sobre la amortización de la deuda crediticia del partido; lo que también parece claro es que son fondos gestionados por y para los grupos y cualquier conclusión diferente debe contar para cada partido y para cada parlamento con un examen exhaustivo de las normas propias que ordenan efectivamente dicha gestión (los estatutos del propio partido y sus normas complementarias y las disposiciones de funcionamiento de la Cámara). Sólo así se pueden obtener una visión clara y singularizada de cada caso y, a partir de su comparación, extraer consecuencias que permitan explicar la ligazón económica de grupo y partido. En el caso del ABGSA y Batasuna el Tribunal Supremo no se ha detenido mínimamente en el análisis de los perfiles de sus relaciones económicas para decidir desde su falta de argumentación algo tan grave como la disolución del Grupo.

LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES AFECTADOS POR LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

En el proceso de construcción de la justificación de la identidad entre grupos y partidos el Tribunal Supremo recurre de pasada, como argumento de autoridad, a los términos usados por el Tribunal Constitucional en una antigua resolución, el Auto 12/1986, de 15 de enero. El mismo resolvía inadmitiendo una demanda de un diputado del Congreso que se consideraba perjudicado en el ejercicio de su derecho de acceso y ejercicio al cargo público porque una resolución interpretativa de la Mesa del órgano le impedía presentar cierto tipo de enmiendas de manera individual, exigiendo su canalización a través del grupo parlamentario al que perteneciera. Pues bien en el proceso de la argumentación del Tribunal Constitucional, tras concluir la falta de lesión efectiva del derecho, de pasada caracteriza a los grupos como «emanación de los partidos políticos» (FJ. 3).

La opción del Tribunal Supremo nos coloca ante la necesidad de buscar y exponer, aunque sea brevemente, la fragmentaria doctrina fijada por la jurisprudencia constitucional en torno a los grupos parlamentarios.

No se encuentra entre las misiones del Tribunal Constitucional la de construir una teoría sobre los grupos parlamentarios. No obstante, con ocasión del ejercicio de sus competencias ha fijado algunos criterios que se pueden exponer desde una doble vertiente: institucional e individual.

En lo referente a la vertiente institucional, el órgano constitucional no ha tenido problemas en reconocer a los grupos tanto subjetividad para plantear recursos de amparo como el dominio de las competencias que reglamentariamente tienen asignados y de capacidad para defenderlas. Respecto a la primera

cuestión, la Sentencia 81/1991 acepta sin los titubeos de resoluciones anteriores (35) la capacidad procesal de los grupos. A partir de la superación de una objeción procesal planteada por los servicios jurídicos de la Cámara demandada (36), obviando el tema de la personalidad jurídica y aplicando el principio del *favor actionis*, concluye que «los grupos parlamentarios ostentan una *representación institucional* de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo» (37). A partir de ahí, conectando con la segunda premisa aceptada por el Tribunal, se han respondido con naturalidad las reclamaciones planteadas por un grupo que ve restringida su facultad de presentación de enmiendas al proyecto de ley de presupuestos (STC 118/1995), su capacidad para presentar preguntas al Ejecutivo (STC 107/2001) o ante la denegación de peticiones para la comparecencia parlamentaria de ciertos altos cargos de empresas privatizadas (STC 177/2002) (38).

También con un contenido más institucional que individualizado, la jurisprudencia constitucional ha justificado la importancia que posee la financiación ofrecida a los grupos por las Cámaras en las que se crean y funcionan, tanto para el correcto ejercicio de las competencias propias como para la plena satisfacción de las funciones parlamentarias que realizan sus integrantes; así pues, la limitación o la pérdida de tales subvenciones debe basarse en una estricta justificación que descarte cualquier motivación discriminatoria y se puede someter la actuación en este sentido de los órganos de la Cámara al control por la vía del recurso de amparo (39).

(35) En las Sentencias 23/1990 y 205/1990, había aceptado, respectivamente, que la lesión de una facultad parlamentaria del grupo fuera defendida en conjunto por todos sus integrantes y que el grupo podía ser recurrente sin ofrecer más explicaciones y con una cierta confusión con los miembros del grupo como afectados por la actuación de la Cámara, lesiva de los derechos del art. 23.

(36) La «objeción procesal formulada por el Letrado del Parlamento [de Cataluña] respecto a la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, que originaría su carencia de capacidad del obrar y de la consiguiente capacidad procesal» (FJ. 1).

(37) FJ. 1. Completa el argumento, ante la aceptación de que el grupo no es titular del derecho afectado (art. 23 CE), afirmando que «la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo no depende tanto de que el mismo puede ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos (...), como sobre todo, de la referida representatividad respecto a los miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados» (*ibidem*).

(38) Esa subjetividad procesal ha dado lugar a que en el proceso de amparo que finaliza con la STC 38/1999, el Tribunal haya convocado al resto de los grupos de la Cámara como partes demandadas para que se personasen e hiciesen las alegaciones que estimasen oportunas (Antecedente 4.º).

(39) SSTC 214/1990 y 15/1992.

Para finalizar, también en la doctrina de este Tribunal se ha afirmado la separación, a los efectos del funcionamiento interno de la Cámara, de la posición del grupo parlamentario y del partido en el que se origina. Lo hizo en la STC 36/1990, un recurso de amparo planteado por el partido Unión del Pueblo Navarro que entendía que una decisión de los órganos del Parlamento de Navarra sobre la composición de las comisiones lesionaba el estatuto de su grupo. El problema se planteó como una disputa sobre la carencia de legitimación procesal, ya que el partido no se encontraba en la posición de directamente afectado que exigía el art. 46.1.a) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, puesto que la decisión parlamentaria tenía «un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento». Por lo tanto, excluyendo un innecesario debate sobre la naturaleza jurídica de partidos y grupos, se afirmó:

«... resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros. En resumen, el posible perjuicio o repercusión que al partido político recurrente pueda causar el Acuerdo impugnado será siempre derivado del menoscabo directamente causado a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios que aquéllos constituyen» (40).

La separación entre ambas realidades y la falta de capacidad del partido de Unión del Pueblo Navarro para ser titular de facultades en el desarrollo de las funciones parlamentarias, lleva al Tribunal a negarle la legitimación activa y a desestimar la demanda de amparo sin entrar en el fondo del asunto.

Por su parte, la posición de los miembros de los grupos se ha encuadrado dentro de la teoría general sobre los cargos públicos representativos que ha venido construyendo el Tribunal Constitucional desde las pioneras Sentencias 5/1983 y 10/1983. Las bases de esa doctrina resultaba bastante simple: el derecho a participar en asuntos públicos (art. 23.1 CE) corresponde a los ciudadanos y no a los partidos políticos o a un tercero ajeno a la relación representativa que surge entre votantes y elegidos; así que la permanencia en el cargo no puede depender más que de la voluntad de los electores expresada en elecciones periódicas a través del sufragio (STC 5/1983). Las listas de candidatos son

(40) FJ. 1.

simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta (STC 10/1983). A partir de esta construcción se ha concluido que los escaños pertenecen individualmente a los representantes y no a la fuerza política en cuyas listas concurrió a las elecciones, que los representantes son, conforme al artículo 23.1 de la Constitución, un instrumento para la participación política en manos de los ciudadanos, y que los parlamentarios y concejales para cumplir esa misión poseen un conjunto igual de facultades garantizadas por la Ley que configuran la esencia del desempeño del cargo público (art. 23.2 CE) (41).

La concreción de esa doctrina, en lo que ha sido jurisprudencia constante desde la Sentencia 161/1988, cuando se trata de parlamentarios se podría articular en las siguientes premisas:

1. El derecho de participación política se presenta como la piedra angular para la materialización del Estado Democrático configurado en el artículo primero de la Constitución y supone un instrumento esencial para que el conjunto de los ciudadanos pueda ejercer la soberanía. Dado que el derecho de participación en nuestro régimen político-constitucional se articula de manera preponderante a través de representantes, ello confiere una dimensión diferente al derecho de acceso a cargos públicos del artículo 23, párrafo 2.º de la propia Norma fundamental, cuando éste es ejercido por cargos electos en procesos electorales que integran órganos representativos. En tales casos, el derecho no garantiza sólo el acceso al cargo de representante, sino que tutela también la permanencia en el mandato parlamentario, el desempeño de las funciones que le son inherentes conforme a la ley o a los reglamentos parlamentarios y, por último, cuando se verifican las causas legales que marcan la finalización y el abandono del puesto.

2. El derecho de acceso a los cargos públicos se reconoce constitucionalmente como un derecho de configuración legal (42), en el que, salvo remisión

(41) En una lista muy reducida de trabajo sobre los cargos públicos representativos se puede consultar FRANCISCO CAAMAÑO: *El mandato parlamentario* Congreso de los Diputados, Madrid, 1991). MANUEL PULIDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas: Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución* (Civitas-Parlamento de Navarra, Madrid, 1992). ENRIC FOSSAS: *El derecho de acceso a los cargos públicos* (Tecnos, Madrid, 1993). ESTHER MARTÍN NÚÑEZ: *El régimen constitucional del cargo público representativo* (CEDECS, Barcelona, 1996). F. JAVIER GARCÍA ROCA: *Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución* (Aranzadi, Pamplona, 1999) y la recapitulación complementaria realizada en «Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia», en *Parlamento y Constitución*, 4 (2000), págs. 9-50.

(42) «En este sentido ha de recordarse que compete a la ley, y, en determinadas materias, a los Reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar esos derechos y facultades que corresponden a

de la norma a través de la cual se hace efectiva la reserva y siempre que se respete el contenido mínimo en la regulación de la institución, no pueden utilizarse para la configuración de su régimen normas inferiores al Reglamento parlamentario (43). Ello conlleva que cualquier reforma en el estatuto del parlamentario se deba realizar a través de modificaciones reglamentarias que respeten en todo momento la igualdad entre integrantes de la Cámara, en tanto que asumen en común una equivalente representación del cuerpo electoral (44).

3. Cualquier lesión de los elementos del núcleo de la función representativa parlamentaria de los que se entienden integran el *ius in officium* tiene como efecto una restricción inconstitucional del derecho de participación a través de representantes de los ciudadanos. Esa conexión entre ambos apartados del art. 23 de la Constitución, impone «a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el *status* constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación... so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en asuntos públicos» (45). El Tribunal Constitucional ha asumido la competencia, ejercida generalmente por vía de recurso de amparo, para controlar la regularidad constitucional de las actuaciones de los poderes públicos que puedan lesionar el estatuto de los parlamentarios, llegando incluso a controlar la razonabilidad de la motivación de las decisiones que ponen en peligro el contenido de los derechos del artículo 23 (46).

los distintos cargos y funciones públicos, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el *status* propio de cada cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales y en último extremo ante este Tribunal el *ius in officium* que considere ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo» (STC 64/2002, FJ. 2).

(43) La STC 44/1995 excluye definitivamente el recurso a las Resoluciones integrativas e interpretativas del Reglamento o disposiciones similares para restringir o configurar *ex novo* la posición jurídica del parlamentario.

(44) Las SSTC 119/1990 y 44/1995 descartan la posibilidad de modificar durante la legislatura del régimen jurídico del estatuto del parlamentario, exigiendo el respeto de las circunstancias originarias en la que se obtiene la representación durante la legislatura y, en consecuencia, confiriendo eficacia *pro futuro* a las alteraciones del mismo.

(45) STC 64/2002, FJ. 2, glosando doctrina de las SSTC 38/1999, 27/2000, 107/2001 y 203/2001.

(46) «Puede así concluirse que la Mesa de la Cámara, a la vista de los acuerdos impugnados y de las actas de las sesiones en las que fueron adoptados, ha cumplido con la exigencia de

Por lo que se refiere al tema que suscita el presente trabajo, la propia Sentencia 64/2002, que se enfrenta al tema de la corrección de un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados denegando la constitución de un grupo parlamentario, deja bastante claro que en los actuales Parlamentos los grupos se convierten en entes principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias. Los beneficios y ventajas en el desarrollo de la vida parlamentaria que conlleva la creación de un grupo lo convierte en unos instrumentos necesarios para el pleno cumplimiento de las funciones de los propios parlamentarios. Por todo ello, el Tribunal ha considerado que las cuestiones relacionadas con los grupos (formación, ejercicio de facultades, financiación o extinción) se encuentran incluidas entre las manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium*; es decir, pertenecen al núcleo de la función representativa de los diputados y las restricciones ilegítimas violan los derechos del artículo 23 y son susceptibles de protección ante la Justicia Constitucional (47).

Esta idea, que ha sido plasmada de manera expresa en esa resolución del año 2002, ya se podía rastrear de manera indiciaria entre los contenidos de pronunciamientos anteriores del órgano constitucional. Así, por ejemplo, cuando en la Sentencia 15/1992 se enfrenta a una posible restricción de los derechos económicos de los grupos, en la respuesta jurídica al caso, ronda la convicción de que las limitaciones discriminatorias de las subvenciones al grupo mixto *afectan al ejercicio del status de los parlamentarios reclamantes*. O, también, si se recuerda, en bastantes ocasiones el Tribunal ha recurrido para la aceptación de la legitimación de los grupos en el proceso de amparo a la ficción de considerar que la demanda era interpuesta en el marco de esa representación institucional que ostenta el grupo con respecto a todos y cada unos de sus integrantes, incluso, cuando paradójicamente la actuación del órgano público que

motivar la aplicación que ha efectuado de las normas, en este caso, del Reglamento parlamentario, que han supuesto una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ. 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ. 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ. 4; ATC 118/1999, de 10 de mayo, FJ. 5). Es obvio, sin embargo, que tal satisfacción formal no basta para concluir que la decisión aquí recurrida es conforme o no al derecho fundamental invocado por los demandantes de amparo, puesto que este derecho *exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados, en la forma y con los requisitos que establece el Reglamento de la Cámara (...), ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la facultad que quiso ejercitarse y los motivos para impedir su ejercicio* (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ. 9; 107/2001, de 23 de abril, FJ. 7)» [STC 64/2002, FJ. 4, cursiva nuestra].

(47) FJ. 3.

lesionaba el derecho constitucional lo hacía impidiendo una facultad que, según el ordenamiento parlamentario, únicamente podía ser ejercida por los grupos y no por los parlamentarios individualmente. Pero, también en sentido inverso la posición del Tribunal ha sido flexible y ha permitido que los parlamentarios integrantes de un grupo pudiesen impugnar actuaciones de los órganos de las Cámaras que violentaban o malograban facultades que sólo los grupos podían ejercer conforme a sus normativas de organización y funcionamiento (48).

Mientras que se procede a una futura revisión de los postulados de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la representación y los cargos representativos, quizás, en la línea recientemente sugerida por uno de sus constructores institucionales (49), las reglas que marcan el juego no pueden ser desconocidas por el Tribunal Supremo y hubiesen exigido un mayor esfuerzo argumental para justificar la decisión que adopta, dado que, debemos otra vez concluir, su actuación restringe derechos individuales de los parlamentarios y de los integrantes del cuerpo electoral.

AQUELLO QUE PUEDE Y NO PUEDE HACER EL PARLAMENTO VASCO

El último perfil que debe ser analizado en torno al problema de la disolución del grupo parlamentario del Parlamento Vasco resulta, sin duda, el de más complicada solución. La crisis institucional suscitada entre la Sala Especial del Tribunal Supremo y la Cámara vasca lejos de solucionarse se acrecienta con cada nuevo episodio y con cada nueva decisión de uno u otro órgano. El conflicto ya transita por caminos políticos más que jurídicos, en parte, por las posiciones irreductibles de uno y otro órgano y, en parte, como recordaba recientemente Rubio Llorente (50), porque cada vez el ordenamiento deja menos

(48) Así ocurre en las SSTC 93/1998, 38/1999, 27/2000 y 40/2003, entre otras.

(49) Me refiero a la meditada propuesta del profesor RUBIO LLORENTE realizada en su artículo «Vernos como somos», publicado en el diario *El País*, de 21 de junio de 2003, págs. 13-14, matizando las bases de argumentación que fijara como ponente en la STC 10/1983, de 21 de febrero.

(50) El autor coloca el origen del problema institucional entre otras razones en el defecto que supone la ausencia de procedimientos procesales que resuelvan los conflictos entre el Poder Judicial y las Cámaras parlamentarias. «Este defecto —escribe—, ya antiguo, pero cada día más insoportable, es el que resulta de la inexistencia de un procedimiento eficaz y razonable para resolver los conflictos entre el Poder Judicial y lo demás poderes del Estado. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que debería haberlos regulado, los ha ignorado por entero y la Ley de conflictos de 1987 se ocupa sólo de los que se dan entre los jueces y la Administración, para los

vías jurídicas perfectas o imperfectas para la solución del problema y se comienzan a utilizar otras que más que calmarlo lo avivan (51).

Las posiciones descritas de manera sencilla son, para el Tribunal Supremo, la necesidad de que en un Estado de Derecho (art. 1.1 de la CE) los poderes públicos deben cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la CE) y, en consecuencia, vienen obligados por los deberes de cumplimiento de las resoluciones judiciales firmes y de colaboración en la ejecución de lo resuelto (art. 118 de la CE), y, para el Parlamento Vasco, la autonomía parlamentaria y la autonomía reglamentaria estatutariamente reconocidas (52) y la negativa a colaborar en el cumplimiento de actos que lesionan los derechos constitucionales de los parlamentarios (53).

La posición del Tribunal Supremo resulta inapelable, pero, de nuevo incompleta. «En un Estado de Derecho —argumentará en el Fundamento Primero del Auto comentado— todos los poderes son poderes jurídicos, esto es, subordinados a la ley como expresión de la voluntad popular, y que, por el contrario, no existen dentro de ese Estado poderes autónomos o autoinmunes al Derecho». Por lo tanto, a partir de las razones enumeradas y los argumentos analizados en apartados anteriores de este trabajo, el órgano judicial se ve capacitado e impelido a la disolución del Grupo Parlamentario, «sin mengua con ello del principio de división de poderes y sin que esta Sala halle razón alguna por la cual el cumplimiento de la ley en los términos ya dichos pueda suponer, en palabras del oficio remitido con fecha de 8 de mayo de 2003 por la Presi-

que arbitra un procedimiento absurdo en un Estado Constitucional de Derecho. No hay, por el contrario, ni una sola norma a la que acudir, ni siquiera tan imperfecta como esa, para resolver los conflictos entre los jueces y los órganos legislativos, como si en un Estado en el que el poder de los jueces se ha ampliado enormemente y en el que actúan dieciocho Parlamentos, bastaran las instituciones que en el siglo XIX se arbitraron para proteger a la representación popular frente a las decisiones judiciales que podrían ponerla en peligro» («Vernos como somos», *cit.*, pág. 13).

(51) La penúltima pieza de los desencuentros se ha concretado en la presentación el 20 de junio de 2003 por el Ministerio Fiscal una demanda contra el Presidente del Parlamento Vasco y dos miembros de la Mesa de la Cámara por comisión de los delitos tipificados en el art. 410 del Código Penal.

(52) Malintencionadamente, en algunas declaraciones, se ha utilizado el término *soberanía del Parlamento Vasco* para referirse a la posición institucional del ente (por ejemplo, las declaraciones del *Lehendakari* de 24 de abril, recogidas en el diario *El Mundo*, de 24 de abril). No resulta posible hablar de soberanía parlamentaria en nuestro sistema constitucional, en el que la titularidad de la soberanía única pertenece al pueblo español «del que emanan todos los poderes del Estado» (art. 1.2 CE) y todos los órganos del Estado se encuentran sometidos a la Constitución y no al contrario.

(53) Estas son en síntesis las razones que se desgranaron en el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 7 de mayo de 2003.

dencia del Parlamento Vasco (54), afrenta de ninguna clase a la «dignidad democrática e institucional de la Cámara» (55). Y es que, en un Estado de Derecho, la función parlamentaria de los representantes legítimos y democráticos de los ciudadanos, y la autonomía parlamentarias se encuentran regulados, como es obvio, por las leyes aprobadas por esos representantes con arreglo a las competencias y procedimientos previstos en la Constitución; sin que por tanto (y esta es la conclusión) sea admisible que un pronunciamiento jurisdiccional, que no es sino manifestación de lo previsto por el propio legislador, quede sin contenido por una *pura apreciación política ajena a las previsiones legales*. No puede por ello tampoco compartir este Tribunal que la indiscutible autonomía organizativa de la Cámara pueda suponer valladar de clase alguna al ordenamiento jurídico» (56).

Nadie discute que el Parlamento Vasco tiene que aplicar la Ley (57); pero, a renglón seguido debe afirmarse que también los jueces en el marco del Estado de Derecho deben respetar y aplicar todo el ordenamiento jurídico. Entre las disposiciones del amplio y originario ordenamiento estatal y del ordenamiento derivado que configuran las normas aprobadas en el marco de sus competencias por los órganos de la Comunidad Autónoma vasca se encuentran una serie de disposiciones que marcan la especial posición del Parlamento autonómico y que tienen que ser también valoradas en esta ocasión por el supremo órgano judicial. La Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que aprueba el Estatuto de Autonomía para el País Vasco, establece en el párrafo 2.º de su art. 25 que «el Parlamento Vasco es inviolable» y en el apartado 2.º del párrafo 1.º del artículo 27 que «el Parlamento fijará su Reglamento interno que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros». Ambas son normas de derecho necesario y de obligada aplicación por los órganos de justicia cuando sea relevante al caso; por lo tanto, hubiese sido conveniente, cuando no imprescindible,

(54) Se refiere al mencionado Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 7 de mayo.

(55) El párrafo segundo del punto tercero del Acuerdo de la Mesa de 7 de mayo se pronunciaba en los siguientes términos: «La Mesa del Parlamento Vasco reitera su máximo respeto a los órganos judiciales así como, asume naturalmente, el art. 118 de la Constitución, pero al mismo tiempo reclama el mismo respeto para los demás poderes del Estado, y en concreto para el Parlamento Vasco en cuanto órgano del poder legislativo y máxima encarnación de la voluntad democrática de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En este sentido, es responsabilidad principal y específica de esta Mesa defender la dignidad democrática e institucional de la Cámara así como preservar su ámbito de autoorganización y autonomía de funcionamiento y con tal carácter y finalidad se trasladan las presentes consideraciones».

(56) Fundamento 1.º, *in fine*, del Auto del Tribunal Supremo.

(57) Parece que esto no se discute para los órganos parlamentarios desde la rotunda Sentencia 90/1985 del Tribunal Constitucional.

dible, un esfuerzo interpretativo previo del alcance de ambos preceptos antes de despreciarlos y entrar directamente a intervenir en el funcionamiento de la Cámara vasca.

Las prerrogativas constitucionales y estatutarias de los parlamentos presentan, salvo contadas excepciones, el problema de que carecen de vías concretas de garantía, de que quedan siempre a la voluntad interpretativa de quien las restringe y de quien las defiende, y de que su protección depende de la capacidad de presión del órgano titular de las mismas. Explicado en otros términos, la conculcación de la independencia judicial se puede evitar o corregir mediante el recurso a diversas vías reactivas dispuestas en el ordenamiento jurídico; pero la autonomía constitucional o estatutaria de las Cámaras, salvo que sea atacada con el uso de ciertos instrumentos normativos que puedan ser residenciados ante el Tribunal Constitucional para su control y anulación, en bastantes ocasiones sólo se puede defender a través de actos de resistencia institucional y su respeto queda circunscrito al cumplimiento del deber de no intervención que se deriva de su sola existencia (58).

Bordeada la «inviolabilidad» del Parlamento Vasco sin mención o determinación de su alcance en el caso, el Tribunal descarta cualquier restricción de la capacidad autonormadora y autoorganizativa de la Cámara, porque de partida considera que no existen «poderes autónomos» en el marco del Estado de Derecho, porque le falta fundamentación jurídica a la posición parlamentaria, siendo sus razones meramente políticas y porque el órgano judicial interviene en el seno de la organización y el funcionamiento de la Cámara en aplicación de leyes aprobadas por el legislador democrático.

Evidentemente, en pleno siglo XXI resulta ilusorio seguir manteniendo concepciones sobre los *interna corporis actas* de los parlamentos nacionales con

(58) Indicativamente, con respecto a las lesiones de la inviolabilidad parlamentaria de los miembros de las Cámaras, el Tribunal Constitucional, además de admitir su control por violación de los tratados derechos del artículo 23 de la Norma fundamental, ha definido un aspecto de su contenido como «un privilegio frente a la mera incoación de todo procedimiento (...), un verdadero límite a la jurisdicción que tiene carácter absoluto y no meramente relativo (...). La prerrogativa del art. 71 CE constituye una excepción o límite constitucional al ejercicio por los Jueces y Tribunales de la potestad del art. 117.3 C, que, si bien se extiende según el artículo 4 LOPJ a «todas las personas, a todas las materias y a todo el territorio español», lo es «en la forma establecida en la Constitución y en las Leyes». Y de la Constitución [o en su caso el Estatuto de Autonomía] deriva directamente ese límite a su ejercicio puesto que el Tribunal que entiende de un litigio, rebasando los límites constitucionales o legales de sus atribuciones, no desarrolla una actividad válida» (STC 30/1997, FJ. 5). Con posterioridad añade que «en estos casos su prerrogativa constitucional determina la carencia absoluta de jurisdicción del órgano ante quien aquel proceso se plantea».

el carácter absoluto que surgió en un tipo de Estado aún escasamente democrático, que dificultosamente andaba en vías de convertirse en Estado de Derecho; en ese momento las garantías parlamentarias servían mejor que peor para conservar la propia existencia de la institución parlamentaria en sus intentos por consolidar el principio de soberanía nacional y poseían una especie de fuerza originaria de naturaleza preconstitucional. En la actualidad, los titulares del derecho de autoadministración se encuentran sometidos a la Constitución y son poderes constituidos. Pero no por ello desaparecen las instituciones de garantía parlamentaria de las normas superiores del ordenamiento; están ahí y resulta necesario determinar su juego en el funcionamiento de los poderes públicos. Ello supone, en términos de García Pechuán, «que a los órganos constitucionales (...) les corresponderá, en su caso, la cantidad y el modo de poder de organización que el poder constituyente les quiera conferir» (59). El grado de ese poder de organización y la forma en la que modalizan las relaciones entre poderes son cuestiones que tiene que despejar el Tribunal Supremo antes de negar cualquier relevancia a la autonomía del Parlamento Vasco y reducir su actitud a la manifestación de meras intenciones políticas.

El principio de autonormatividad, siguiendo una clásica descripción de la doctrina constitucionalista española, se puede definir como «la facultad de toda asamblea política deliberante [decisoria] y representativa de otorgarse su propio Reglamento interno mediante una resolución aprobada por la misma Asamblea», sin que se produzcan injerencias externas (60). En el tema de los grupos parlamentarios el propio Tribunal Constitucional ha dejado meridianamente clara la competencia propia en la materia de los propios Parlamentos: «El marco normativo configurador de la constitución de los grupos en el Congreso de los Diputados aparece recogido en el propio Reglamento de la Cámara. Se trata, pues, de una materia en la que la Cámara, a falta de una re-

(59) «Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20 (2000), pág. 97. «El poder de organización —añade— reside en el constituyente y desde ese nivel determina este último no sólo el *status* y atribuciones de los órganos constitucionales sino que constituye directamente, con diferente intensidad, la organización y procedimientos de los mismos. Además de actuaciones específicas de su poder de organización, el constituyente está asimismo en condición de decidir si arbitra a favor del órgano constitucional correspondiente una específica habilitación por el que atribuya el poder de organización y una correspondiente potestad de producción normativa que, de otro modo, permanecerían sistemáticamente en el conjunto de los poderes constituidos como pertenecientes al propio legislador» (*ibidem*).

(60) RAÚL MORODO: «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, vol. IV (1960), pág. 68.

gulación constitucional, salvedad hecha de la referencia a los Grupos Parlamentarios en la composición de la Diputación Permanente (art. 78.1 CE) y de los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ. 3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como norma «origiaria» (61).

La duda de nuevo es si el deber de colaborar en el cumplimiento de las resoluciones judiciales, derivado del art. 118 de la Constitución, puesto que la Asamblea no es la destinataria de la ejecución de la Sentencia sino el Grupo que se pretende disolver, resulta sin más, sin razonamiento jurídico con motivación suficiente, para restringir la capacidad de decisión autónoma de la Cámara. En el supuesto de que la respuesta fuese negativa, sin duda se estaría contraviniendo el Estatuto de Autonomía y ello no se solventaría, cuando está en juego el principio de autonomía del legislador, con la genérica referencia al cumplimiento de otras leyes dadas por un legislador democrático, como si el que crea el Reglamento de la Asamblea vasca no lo fuera (62).

RECAPITULACIÓN: UNA CIERTA VISIÓN
DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Una vez alcanzada esta fase del trabajo desarrollado con una metodología casi deconstructivista, la insatisfacción que aflora una y otra vez del análisis de

(61) STC 64/2002, FJ. 3.

(62) Finalizado este trabajo se ha tenido acceso al Auto de 18 de junio de 2003 por el que la Sala Especial del Tribunal Supremo ejecuta subsidiariamente la Sentencia de 27 de marzo, ante la inactividad de los órganos del Parlamento Vasco. Sin entrar en otros detalles que alargarían en exceso este ya de por sí extenso ensayo, por lo que se refiere a los términos en los que se contempla la autonomía parlamentaria, el Tribunal asume la tarea de interpretar las disposiciones reglamentarias para concluir que no hacía falta una norma supletoria en el proceso de disolución del grupo ni para el envío de sus miembros al Grupo Mixto, enumera un conjunto de facultades reglamentarias que no pueden ser desarrolladas por el grupo y despacha mandatos de concreta actuación a funcionarios y órganos de la Cámara; nada de ello, a su entender, afecta a la inviolabilidad de la Cámara (ni siquiera que se acuse de deslealtad a su Presidente y Mesa), ni a la autonomía, en la medida en que está en juego la defensa de la tutela judicial efectiva, el principio democrático y «los derechos fundamentales (aún los más primarios) de los ciudadanos». Y al Auto de 1 de octubre de 2003, en el que el órgano judicial con ocasión de la anulación de diversas decisiones de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento Vasco (de 5 de junio y de 9 de septiembre) ha llegado a prefigurar una particular clasificación de los actos parlamentarios, atendiendo a la penetración del control jurisdiccional sobre los mismos (Fundamento 2.º).

los argumentos del Auto de 20 de mayo del Tribunal Supremo se concentran en la debilidad de algunas partes del proceso argumentativo de la resolución y de las consecuencias que ello conlleva sobre la medida que se toma.

No se discute que dados los acontecimientos y la realidad que evidencian, la lógica política de la disolución de los partidos radicales vascos necesitaba la extinción del grupo parlamentario que habían creado dentro de la Cámara vasca en la Legislatura corriente; o que, desde el punto de vista propagandístico, no era inteligible por el conjunto de los ciudadanos la situación en la que el fin de unos partidos que, conforme a lo reflejado en la Sentencia de 23 de marzo de 2003 del mismo órgano judicial, participaban como entidades necesarias en acciones que ponían en peligro la Constitución y el sistema democrático y, en consecuencia, se tomaba la traumática decisión de disolverlos, mientras que un «apéndice» de los mismos pervivía y actuaba sin problemas en una institución tan relevante como un Parlamento autonómico. Lo que se critica es la solidez argumentativa de las razones que jurídicamente llevan al Tribunal Supremo a decretar la disolución del grupo. No excluyo que a partir de una argumentación más intensa y con menos elementos «movedizos» se hubiese llegado al mismo resultado, pensando siempre que debían superarse «los pecados originales» del silencio legal y de la omisión de pronunciamientos concretos en la sentencia disolutoria. Ahora bien, debe exigirse en una decisión tan trascendente en sus consecuencias (la disolución de un grupo) y con bienes constitucionales tan delicados en juego (la representación de los ciudadanos, derechos constitucionales, el estatuto del diputado, la posición institucional de la Cámara vasca) una mayor aplicación jurídica en el razonamiento del que viene definido constitucionalmente como «el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes» (art. 123.1); algo que hace modélicamente en la Sentencia de 23 de marzo y que por motivos desconocidos omite en esta ocasión. La consecuencia práctica de todo ello ha sido que el problema se ha trasladado de una manera fortuita o calculadamente buscada al ámbito de la política y ha abandonado el mundo del Derecho, creando una situación insostenible cuando de trata de la actuación de dos poderes públicos estatales.

La falta de pedagogía de las actuaciones de ambos órganos resulta palpable. El paso de la dignidad de la Cámara vasca hacia la marrullería leguleya que tuvo lugar con la concesión de valor determinante al parecer disconforme de la Junta de Portavoces en el proceso de creación de la Resolución integradora del Reglamento (63), ha bloqueado bastantes de las salidas jurídicas y po-

(63) Este es el procedimiento que se ha seguido en el Parlamento de Navarra para hacer efectivo el cumplimiento del mandato de suspensión del grupo parlamentario originado a partir

sibles que hubiesen podido solucionar la conflictiva situación. Por lo demás, tampoco resulta del todo claro que la actitud de los órganos de la Cámara vasca beneficie a los parlamentarios del Grupo apercibido de suspensión, dado que son los únicos con capacidad para reclamar las eventuales ofensa a sus derechos constitucionales a través de un recurso de amparo en el que solicitase de manera fundada y cautelarmente la suspensión procesal de la ejecución de la Sentencia, mientras se resuelve el proceso; así que mientras que no apliquen la Sentencia y el Auto de ejecución, no comienza a correr el plazo de los tres meses para el planteamiento de la demanda previsto en el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, o, si se estima más conforme a la naturaleza de los poderes públicos encargados de la ejecución de la Sentencia de los veinte días del art. 44.2 de la misma norma.

Por último, en el fondo de la posición del Tribunal Supremo parece que aflora un problema de mayor calado, el de si se toma en serio el rol constitucional de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas; es decir, si se acepta o no que por la naturaleza de sus funciones y la trascendencia de las competencias que ejercen son tan Parlamento como las Cortes Generales. La crítica al celo en la defensa de la autonomía cuando proviene del legislador, ¿alcanzaría el mismo nivel si no se tratara de un parlamento autonómico? ¿Cuáles serían las reacciones si la actuación de un ente legislativo se entrometiera en el ejercicio de la función judicial y los tribunales clamaran por su autonomía al amparo de la Constitución y en la defensa de los derechos constitucionales? En fin, ¿perdura en el subconsciente del Tribunal Supremo, como recientemente ha manifestado de una manera abierta la *Corte Costituzionale* italiana en dos recientes sentencias (64), que el único Parlamento digno de tal nombre porque goza en exclusiva de la naturaleza de órgano de representación soberana es el nacional, mientras que las asambleas de la Comunidades Autónomas no pueden invocar la naturaleza parlamentaria? ¿Rozaría alguna de las respuestas a esas preguntas la deslealtad constitucional?

de los electos en las listas de Batasuna en esa Cámara que se derivaba de los Autos del Juzgado Central de Instrucción núm. 5, de 26 de agosto y de 6 de septiembre de 2002 (Resolución de la Presidencia de 16 de septiembre de 2002, en *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, serie H, núm. 88, de 18 de septiembre de 2002).

(64) Sentencias 106/2002, de 10 de abril, y 306/2002, de 20 de junio.

JURISPRUDENCIA

