

LOS LÍMITES DE LA AUTONOMÍA DE LOS PARLAMENTOS TERRITORIALES

José María Morales Arroyo

Introducción

La Séptima Legislatura de las Cortes Generales será recordada en nuestra historia política reciente, además de por otras serie de decisiones gubernamentales y actos traumáticos, por la aprobación de la actual Ley Orgánica de Partidos Políticos, Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio (LOPP, desde ahora), en medio de un virulento debate científico y político que ha abarcado tanto a su articulado como a la aplicación de sus mandatos. A estas alturas se encuentra superado ya el momento para la repetición de los comentarios o la censura de los argumentos que han sustentado o combatido la calidad de una Ley Orgánica aprobada con prisas (1), con evidentes lagunas (2) y manteniendo la regulación de la institución de los partidos bajo un régimen que continúa siendo fragmentario (3). Por lo demás, la norma ha sido declarada constitucional de una manera sorprendentemente veloz por un Tribunal Constitucional que media un plazo dos años, cuando no más, en la resolución de los asuntos que le son planteados (4). Y, como resulta de sobra conocido, la Ley en una de sus partes más sensibles, la referente a la disolución de las entidades partidistas, ha sido aplicada con bastante premura, bajo la presión de la celebración de las elecciones locales de mayo de 2003. Todo este proceder nos ha dejado con una norma que se encuentra inmaculada en el ordenamiento jurídico, y, en consecuencia, aunque de una manera más reposada continúen por su camino el estudio dogmático de su contenido y la evaluación de su eficacia, no queda otra vía que el respeto de su proceso de aplicación como ocurriría

(1) Texto del Proyecto de Ley aparece publicado en el *BOCG, Congreso de los Diputados*, 93-1, de 24 de abril de 2002 y el texto de la Ley Orgánica entra en vigor con su publicación en el *BOE*, 154, de 28 de junio de 2002.

(2) Los artículos sobre la estructura y el funcionamiento de los partidos siguen siendo tan parcos en su contenido como los que se recogían en la normativa sobre partidos que se deroga.

(3) 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.

(4) 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.

con cualquier otra disposición vigente, mientras se realice de manera correcta (5).

Una vez que se han completado las sucesivas etapas en el proceso de creación de la Ley, nos situamos en el ámbito de su fase aplicativa. Lo advertía con un cierto afán pedagógico el diputado LÓPEZ GARRIDO durante 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» (6).

Pero, como se apuntaba, el momento de la verdad en la aplicación de uno de los puntos más polémicos de la Ley, la posibilidad de disolver un partido cuando su actividad vulnerase de manera *grave* y *reiterada* los principios democráticos, ha llegado bastante pronto y ha tomado cuerpo en la 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. La resolución ha puesto fin a un proceso iniciado con sendas demandas de ilegalización del partido BATASUNA, planteadas por el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en representación del Gobierno de la Nación el 2 de septiembre, y ha seguido los trámites previstos en los artículos 10 y siguientes de la LOPP.

El Fallo de esa Sentencia en sus dos primeros puntos ha declarado la ilegalidad y ha disuelto los Partidos de HERRI BATASUNA, de EUSKAL HERRITARROK y de BATASUNA, mientras que en los otros tres tomaba una serie de medidas para hacer efectiva las primeras decisiones: la cancelación de sus respectivas inscripciones registrales, la orden del cese de actividades partidistas y la apertura de un proceso de liquidación

(5) Con respecto a la nueva Ley Orgánica de Partidos Políticos, que ha generado desde su anuncio como proyecto multitud de trabajos en prensa y congresos científicos, se pueden recomendar diversos trabajos: Roberto BLANCO VALDÉS: «A propósito de la "ilegalización" de Batasuna», en *Claves de la Razón Práctica*, 124 (2002); del mismo autor «A propósito della "illegalizzazione" di Batasuna», en *Quaderni Costituzionali*, 4 (2002), pp. 749 a 769; Eduardo VÍRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la L.O. 6/2002», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 10-11 (2003), pp. 203-261; y Luis María DIEZ-PICAZO: «Sobre la constitucionalidad de la Ley Orgánica de partidos políticos», en la revista electrónica *Papeles de Ermua*, 4 (2003) [www.papelesdeermua.com/docs.asp?id=163]. Javier TAJADURA TEJADA: «La dimensión externa del principio de constitucionalidad de los partidos políticos en el ordenamiento jurídico español», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13 (2003-2004), pp. 223 a 249.

(6) *DSCD, Comisión Constitucional*, 505, de 30 de mayo de 2002, p 16281.

patrimonial (7). Con ello parecía que «muerto el perro se acabó la rabia». Sin embargo, una vez aplicada y verificada la disolución de BATASUNA y resueltos por el Tribunal Constitucional un par de recursos de amparo planteados contra la sentencia disolutoria de las asociaciones políticas (8), han quedado al descubierto dos nuevos flancos jurídicos problemáticos relacionados con la representación parlamentaria y las agrupaciones de electores. *De un lado*, al escribir estas páginas aún quedaba pendiente de solución del *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, *ante el silencio del Fallo en la resolución principal*, el problema se había intentado resolver 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, acordando la extensión de los efectos disolutorios; así, en términos bastante explícitos ordenaba la disolución del «Grupo Parlamentario Araba, Bizkaia eta Guipuzkoako Sozialista Abertzaleak» (ABGSA) y, en consecuencia, expedía requerimiento al Excmo. Sr. Presidente del Parlamento Vasco a fin de que por la Mesa de aquella Cámara, sin demora, se llevase a efecto la disolución del citado Grupo Parlamentario que así ha sido acordado.

Pero, una vez notificada la resolución el 21 siguiente, la Mesa del Parlamento Vasco por Acuerdo de 27 de mayo, no procedió a la aplicación directa de la decisión judicial y solicitó un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara en el que se especificaran las vías estatutarias y reglamentarias 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. En el ámbito de proceder del Parlamento se ha verificado 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 y, con posterioridad, se han producido diversas actuaciones que han suscitado reacciones judiciales (9) o que han sido consecuencia de previas decisiones judiciales (10).

(7) Un acertado comentario sobre la sentencia del Tribunal Supremo, en Eduardo VIRGALA FORURIA: «La STS de 27 de marzo de 2003 de ilegalización de Batasuna: el Estado de Derecho penetra en Euskadi», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13 (2003-2004), pp. 609 a 629.

(8) La STC 5/2004, de 16 de enero de 2004, que ha resuelto un recurso de amparo planteado por Batasuna y la STC 6/2004, de 16 de enero de 2004, ha resuelto un recurso de amparo interpuesto por el partido político Herri Batasuna, ambas desestimatorias.

(9) Por ejemplo, la Resolución de la Mesa del Parlamento Vasco por la que se reconoce a ABGSA el derecho a cobrar su subvención como grupo parlamentario.

(10) Por ejemplo, el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco ante el Auto de 2 de octubre, de 15 de octubre del mismo año, que ha originado la interposición de un recurso de nulidad de actuaciones judiciales, interpuesto por escrito de 30 de octubre y resuelto desestimatoriamente por Auto de 18 de noviembre de 2003 del Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo, ante la actitud parlamentaria ha procedido a la toma de diferentes medidas.

Primero, 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 añadía 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». Un procesamiento iniciado con la presentación el 20 de junio de 2003 por el Ministerio Fiscal de una demanda en el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, contra el Presidente del Parlamento Vasco y dos de sus miembros de la Mesa de la Cámara por comisión de los delitos tipificados en el art. 410 del Código Penal, que finalmente ha prosperado, tras superar diferentes problemas procesales suficientemente conocidos.

Segundo, un Auto de 18 de junio de 2003 por el que el Tribunal Supremo ha procedido a través de medidas concretas de manera *directa a ejecutar* la Sentencia y, especialmente, el Auto de 20 de mayo, impidiendo al Grupo Parlamentario cualquier ejercicio de facultades en el interior de la Cámara, acompañando (con fecha de 19 de junio) esta decisión de requerimientos individualizados de cumplimiento a los componentes de la Mesa de la Cámara, a los Presidentes de la Comisiones, al Letrado Mayor y al Presidente de la Cámara.

Tercero, un nuevo Auto de 15 de julio que ponía fin a un recurso de nulidad planteado por el Letrado Mayor el 24 de junio, al amparo del artículo 109 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción ContenciosoAdministrativa, frente al auto de ejecución directa de 18 de junio. La desestimación de sus pretensiones ha provocado la primera *víctima* de la guerra institucional descrita, en la medida que ha originado la dimisión del funcionario como Letrado Mayor-Secretario General de la Cámara.

Y, cuarto, un Auto de 1 de octubre de 2003, por el que se han procedido a la anulación de diversas decisiones de la Mesa del Parlamento Vasco y de la Junta de Portavoces, tomadas entre el 5 de junio y el 9 de septiembre, en la medida que suponen contravención de la ejecución del contenido de las resoluciones judiciales anteriores (11).

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

(11) Los principales documentos del pulso entre el Tribunal Supremo y el Parlamento Vasco se pueden localizar en la página web de la institución parlamentaria: www.parlamento.euskadi.net

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 y que supusiesen una especie de recreación de las estructuras partidistas ilegalizadas. 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, por la Sala Especial del Tribunal Supremo.

Ambas resoluciones, con posterioridad, han sido declaradas conforme a Derecho por la Sentencia 85/2003, de 8 de mayo, del Tribunal Constitucional, que, en un prodigio de síntesis, ha resuelto de manera acumulada los recursos de amparo electoral planteados por las candidaturas no proclamadas (12). El ordenamiento de nuestro país no permite una impugnación posterior; en consecuencia, 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.

La sucinta crónica de la aplicación judicial de la LOPP ha dejado destapado un empozoñado conflicto institucional entre el Parlamento Vasco y la Sala Especial del Tribunal Supremo, sobre la posibilidad y la necesidad de disolver el grupo parlamentario que se había creado con electos en las candidaturas de los partidos ilegalizados. La postura adoptada por cada órgano requiere un pausado examen de los argumentos esgrimidos en la disputa, empezando por los adoptados por el órgano judicial para justificar su mandato disolutorio. El estudio evidentemente no puede adentrarse en todas las vertientes de un enfrentamiento, que cada día nos sorprende con una nueva crisis, cuando aún no se ha procedido al cierre de las anteriores y pretende, en consecuencia, centrarse desde una perspectiva jurídica en la valoración de en qué medida la actuación del Tribunal Supremo afecta o no afecta a la posición autónoma del Parlamento Vasco, aunque se hagan referencia a algunos temas colaterales que se derivan de los contenidos de los pronunciamientos jurisdiccionales.

(12) Un comentario a esa Sentencia constitucional en Miguel Ángel PRESNO: «El Tribunal Constitucional como segunda instancia electoral en los amparos interpuestos por las agrupaciones de electores a las que se refiere el artículo 44.4 LOREG: La STC 85/2003, de 8 de mayo», en *Teoría y Realidad Constitucional*, 12-13 (2003-2004), pp. 587 a 605.

Las bases argumentales de la disolución jurisprudencial

El Tribunal Supremo con el Auto de 20 de mayo y sus decisiones posteriores tienen de partida que lidiar con dos importantes omisiones. La Ley Orgánica de Partidos Políticos no recoge en su articulado mención alguna a los grupos parlamentarios. El olvido resulta especialmente significativo en dos momentos: no los enumera entre los considerados como órganos necesarios dentro de la estructura del partido (art. 7), ni se pronuncia sobre su eventual destino cuando en el artículo 12 fija el contenido y alcance del fallo de las sentencias ilegalizadoras. A este respecto, la Ley sigue inconscientemente la tradición jurídica que ha colocado a los grupos parlamentarios en el ámbito de la ordenación por las normas internas de los propios parlamentos.

Esta primera omisión ya hipotecaba en cierta medida la capacidad de actuación del órgano judicial. Pero la situación se ha complicado bastante más cuando ni en los fundamentos de Derecho ni en el Fallo de la Sentencia de 27 de marzo se encontraban referencias al futuro del grupo parlamentario.

Ante estos significativos silencios, ha sido preciso esperar hasta el Auto de 20 de mayo para que el órgano judicial manifestase de manera expresa y suficiente su posición sobre la extensión de los efectos disolutorios de la Sentencia al Grupo Parlamentario ABGSA. En esa tarea sigue básicamente dos líneas argumentales, una formal, con la que intenta justificar la competencia judicial para tomar la decisión de disolver el Grupo en ese momento procesal y, otra material, con la que intenta explicar la conexión vigente entre grupo y partido y, en consecuencia, tratar la disolución de aquél como un precipitado lógico de la desaparición de éste.

1. La competencia procesal

El Tribunal Supremo apoya sus facultades en dos principios inducidos a partir de la versátil jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la ejecución de las resoluciones judiciales como elemento constitutivo del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del artículo 24: el principio de la «garantía de la interpretación finalista del fallo» y el principio de la calificada como «garantía del agotamiento incidental de la ejecución».

El primero lo deduce a través de la cita de tres Sentencias.

La Sentencia 125/1987 parte de una reclamación planteada en amparo frente a la inejecución por la Audiencia Nacional de un conjunto de resoluciones judiciales previas. En este caso el Tribunal Constitucional se limita a reproducir lo que supone doctrina constitucional consolidada sobre la competencia judicial para ejecutar sus propias decisiones y sobre

las limitaciones de capacidad que restringen la labor del órgano constitucional para proceder a la valoración del contenido de la actuación del órgano judicial *a quo*. Además de que concluye desestimando la petición de amparo, resultan significativas ciertas palabras del Fundamento Jurídico 2.º: «Debe recordarse ante todo que el derecho a la ejecución de las Sentencias judiciales en su propios términos ha sido reconocido e 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».

En la segunda resolución, la STC 92/1988, el conflicto gira en torno a la posibilidad de ejecución de ciertas reclamaciones derivadas de la aplicación de un convenio colectivo y las retenciones tanto judiciales como de la parte condenada para llevarla a cabo.

Por último, la tercera resolución, la STC 148/1989, de la que se transcribe parte de uno de sus fundamentos en el texto del Auto, se genera a partir de una demanda por cumplimiento parcial de una sentencia contencioso-administrativa realizado por la Administración educativa, que se negaba a aceptar los términos en los que se había fijado inicialmente la ejecución; pero, sin que los argumentos de su oposición se llegasen a plantear a debate contradictorio durante el incidente de ejecución. Así pues, lo que se reclama y el Tribunal Constitucional concede es el cumplimiento completo del fallo de la sentencia originaria en sus estrictos términos; como concluye el Fundamento Jurídico 4.º, «sólo así (...) 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 afectividad del derecho fundamental».

Por su parte, el principio de la «garantía del agotamiento incidental de la ejecución» lo extrae de la STC 167/1987, en el que se solventa también un caso de verificación de una actuación administrativa que impide la ejecución de una sentencia de un órgano jurisdiccional y, en consecuencia, enerva la tutela judicial efectiva. De esta resolución se reproduce parte de su Fundamento Jurídico 2.º, que finaliza con las siguientes palabras:

«Todo ello sin perjuicio de que en el incidente de ejecución no puedan resolverse cuestiones que no hayan sido abordadas ni decididas en el fallo

o con las que éste no guarde una directa e inmediata relación de causalidad, pues de otro modo no sólo se vulneraría normas legales que regulan la ejecución sino que podría resultar menoscabado, asimismo, el derecho a la tutela judicial efectiva de las otras partes procesales o de terceros».

Sin entrar en el discutible detalle de que en la «mente» del Tribunal Supremo tanto por la doctrina que utiliza en su apoyo como de los supuestos a los que la misma se refiere se tiende sin el menor asomo de duda a parificar la posición de las administraciones incumplidoras y las instituciones parlamentarias representativas de la voluntad del cuerpo electoral de la Comunidad Autónoma vasca, la batería de razones utilizadas por órgano judicial si se ordenan en exclusiva a la demostración de algo que nadie le discute, que *tiene competencia para ejecutar sus sentencias*, suponen un corto logro, dado lo evidente de la premisa y del resultado. Ahora bien, lo que ya no resulta tan claro es que por sí mismo sea *suficiente* para fundamentar un concreto pronunciamiento ejecutorio del que se concluya la disolución del Grupo Parlamentario, cuando no existe mención a ello ni la Ley de Partidos ni en la Sentencia ilegalizadora del partido y en la medida que, como comprobaremos, la decisión en sí misma restringe derechos constitucionales como el derecho a participar en asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1) y el derecho a acceder, permanecer, ejercer y perder un cargo público representativo en condiciones de igualdad conforme a la Ley (art. 23.2).

El Tribunal Supremo defiende la idea, cierta en otros ámbitos, de que la falta de ejecución de una resolución judicial afecta al derecho a la tutela judicial efectiva y tal aserto justifica su proceder. Pero, ¿quién es el titular del derecho afectado? Un tema que no debe obviarse cuando se maneja la doctrina del Tribunal Constitucional es el de por qué y para quién se fijan sus premisas. Las pautas de la jurisprudencia constitucional sobre la ejecución de sentencias conforman un conjunto de reglas que actúan como 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 total o parcial 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); de hecho, la supuesta lesión del derecho a la tutela judicial efectiva se erige en la razón que *habilita* la intervención del órgano de la justicia constitucional. En otros términos, en tales supuestos el órgano constitucional *revisa* el ejercicio de competencias de los jueces y tribunales, sujeto siempre al principio de la mínima incidencia necesaria para restablecer el 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.

Así se recordaba en una relativamente reciente resolución 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» (13).

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 en el marco de la ley y del contenido de la resolución que aplica, salvo por el respeto de la 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, entraña importantes riesgos y no responde del todo al problema de fondo.

En todos los casos que se han manejado, 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. En el supuesto al que se enfrenta en esta ocasión el Tribunal Supremo se trata de 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 el observador (estudioso o Tribunal Constitucional) debe 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, indirecta o independientemente también

(13) F. J. 3.

puede perturbar el derecho a la tutela judicial efectiva y ser objeto de censura ante el Tribunal Constitucional.

Por último, como se puede intuir un tema que ronda todo este debate y al que no alude la resolución, ni se plantea el Tribunal Supremo como paso previo en la definición de su competencia, quizás por la inoportunidad de la cuestión, es el de la identificación de la peculiar naturaleza del proceso legalmente configurado para la disolución de los partidos políticos por razones no penales. Se construye como un proceso de carácter cuasisancionatorio en el que se satisface un interés general (la defensa de la forma democrática del Estado, la pervivencia del orden constitucional, el desarrollo de una convivencia pacífica, etc.) puesto en peligro por el comportamiento de la fuerza política, nunca un interés singular. La «inejecución» de la sentencia nunca podría perturbar el derecho a la tutela judicial efectiva; en todo caso, como resulta habitual en los procesos sancionatorios, afectaría a una especie de *ius punendi* colectivo. En tal situación, a la pregunta que siempre queda por responder es la de si ese principio sería suficiente para permitir la disolución del Grupo Parlamentario, limitando derechos constitucionales, pese a la omisión legal y al silencio de la Sentencia aplicada.

2. El grupo parlamentario y el partido político

Una vez que el Tribunal Supremo ha justificado su competencia se embarca en una segunda fase en la que tiene que demostrar la identidad entre el partido afectado por la disolución y el grupo parlamentario, pues con ello la desaparición del segundo supone una consecuencia lógica de la actuación realizada sobre el primero. En este sentido se puede reprochar al Auto la ligereza con la que despacha el complejo asunto de la relación que liga a los partidos y los grupos parlamentarios desde una perspectiva jurídica y las consecuencias que pueden extraerse de dicha conexión a la hora de decidir la desaparición del ente parlamentario. El Tribunal Supremo ha sido capaz de solventar en apenas ocho párrafos y tres páginas en lo que alcanza el Fundamento de Derecho Segundo de un Auto un problema sobre el que no se ha puesto de acuerdo la doctrina jurídica europea y española desde que en cada Estado se ha implantado un texto constitucional con una realidad política dominada por los partidos: *la definición de la naturaleza de los grupos parlamentarios definida a partir del examen de sus relaciones con las fuerzas políticas que los originan*. Resulta estimulante la firmeza y preclaridad con la que el órgano judicial ha superado discrepancias científicas, reticencias del máximo interprete de la Constitución y silencios legales para concluir que el grupo parlamentario no es más que un órgano del partido político.

La solución judicial, advertido que el fin de los partidos no afecta al mandato individual de los diputados vascos, se inicia con la enumeración de artículos de diferentes cuerpos legales (art. 19.3 del Reglamento del Parlamento Vasco, art. 29.3 del Reglamento del Parlamento de Navarra y art. 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (14)) que recogen prohibiciones para la creación de grupos una vez conformadas las Cámaras y de los que se extrae como conclusión la existencia de una «innegable vinculación entre grupo parlamentario y partido»; sin aclarar si dicha «vinculación» es jurídica, sociológica, generativa, política, representativa o simplemente fáctica. Para, a continuación, constatar tal conexión a partir de otros tres elementos: la carencia de personalidad jurídica de los grupos oponible frente al partido, el hecho de que de manera habitual materialicen las directrices de los partidos y el dato de que las subvenciones económicas que reciben los grupos de los parlamentos se consideren conforme a la Ley Orgánica 3/1987 de Financiación parte de las subvenciones públicas (art. 2) que deben constar en las cuentas consolidadas del partido político (art. 9).

La demostración de que el grupo parlamentario participa en la «actividad política» propia del partido conlleva que la ilegalización de éste alcance 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, el órgano judicial se ve capacitado para expedir, en términos del Auto de 20 de mayo, un requerimiento para que «sin demora, se lleve a efecto la disolución del citado grupo parlamentario que así ha sido acordada».

La seguridad del Tribunal Supremo contrasta con las dudas que las doctrina y la jurisprudencia constitucional han manifestado cuando se han enfrentado a la definición de la naturaleza de los grupos parlamentarios, según se encuentran configurados en el ordenamiento español.

(14) «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 la relación nominal de sus miembros. Dicha comunicación deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento» (art. 19.3 de la norma vasca). «Ninguna formación política, agrupación o coalición electoral, podrá constituir más de un grupo parlamentario» (art. 29.3 de la norma de Navarra). «En ningún caso pueden constituir grupo parlamentario separado diputados que pertenezcan a un mismo partido. Tampoco podrán formar grupo parlamentario separado los diputados que al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado» (art. 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Evidentemente, la mención a la primera norma en la resolución judicial resulta errónea, pues la disposición que más se acerca a las otras dos se contiene en el párrafo 2.º del artículo 19 del Reglamento del Parlamento Vasco: «No podrán constituirse ni fraccionarse en grupos parlamentarios diversos, quienes en las elecciones hubiesen comparecido bajo una misma formación, grupo, coalición o partido político».

La doctrina constitucionalista española con diferencias de matiz (15), y salvo quizás GARCÍA GUERRERO (16), ha preferido definir a los grupos como entidades autónomas, creadas con fines funcionales en el interior de las Cámaras legislativas, que se encuentran 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; pero ha rechazado que se dé una ligazón jurídica entre ambos de la que se pueda derivar una situación de poder del partido sobre el grupo. Las dos entidades desde su nacimiento histórico se han configurado y se comportan como realidades separadas, que se crean a partir de normas de distinta naturaleza por la libre decisión de sujetos diferentes.

El grupo se constituye 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 cuya 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 que se agrupan para crear un ente asociativo, no representa jurídicamente a los electores, pues sus actos se limitan en nuestras normas a «la propuesta» de 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

(15) 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*, Barcelona: Universidad de Barcelona, 198; 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*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1989), a la que siguieron los trabajos de N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI (*Los grupos parlamentarios*, Madrid: Tecnos, 1989), J. M. MORALES ARROYO (*Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990) y J. L. GARCÍA GUERRERO (*Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1996). Tras esa efusión doctrinal, sólo se han publicado trabajos sobre aspectos puntuales relacionados con la práctica de los grupos (problemas del grupo mixto, transfuguismo, etc.) hasta el número monográfico de la revista *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, número 10, 2001, editado por las Cortes Valencianas y dedicado a ofrecer una visión del estado de la cuestión sobre la institución.

(16) El autor que ha llegado más lejos confiriendo relevancia a la relación grupo/partido se puede decir que ha sido GARCÍA GUERRERO, que ha defendido en su obra la extinción del ente parlamentario de un partido disuelto si se encuentra afectado por la misma causa de disolución: «...como el grupo es órganos del partido y siempre que en aquél concurren las mismas causas que en éste, la 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., p. 320). No obstante sus conclusiones no se manifiestan tan radicales, cuando, enfrentado a la naturaleza del grupo, debe explicar la importancia que tiene jurídicamente su inserción en la Cámara.

algún supuesto especial (17), 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 aquellos parlamentarios que en su día contaron con la capacidad para crearlo.

Las normas de los mismos parlamentos, creadas 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 (art. 27.1,2.º del Estatuto de Autonomía para el País Vasco), 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 su existencia.

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 6/2002). La actuación del grupo no trasciende el círculo de 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 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 sus 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 decisión judicial. La lectura inicial del Auto de 20 de mayo parecía en su arranque insertarse en la línea consolidada por la doctrina constitucionalista española, dado que aceptaba inicialmente que el grupo parlamentario constituye una «realidad jurídica diferente» del partido y afirmaba que carecía de personalidad jurídica propia, un hecho aceptado por los autores patrios con la excepción de PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI (18). No obstante, de la

(17) 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. El ejemplo más claro de esa regla se encuentra en el apartado 2.º del art. 27 del Reglamento del Congreso de los Diputados («Cuando los componentes de un Grupo Parlamentario, distinto del Mixto, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución, el Grupo quedará disuelto, y sus miembros pasarán automáticamente a formar parte de aquél») y, también, en el art. 27.2 del Reglamento del Senado («Cuando los componentes de un Grupo parlamentario, normalmente constituido, se reduzcan durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis, el Grupo quedará disuelto al final del período de sesiones en que se produzca esta circunstancia»), configurando una pauta que han seguido con posterioridad las normas internas de diferentes Parlamentos autonómicos.

(18) PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI es partidario de conceder personalidad jurídica propia en el interior de la Cámara al grupo parlamentario; *Los grupos parlamentarios*, cit., p. 157.

conexión de ambas premisas extrae como consecuencia que resulta imposible oponer aquella sustancialidad propia cuando se trata de eludir la desaparición del grupo una vez que se ha disuelto judicialmente el partido. La solución del Tribunal Supremo se encuentra con dos objeciones sobre las que ni siquiera se pronuncia o recapacita.

En primer lugar, la ausencia de separación entre ambas entidades provocaría sin más que los actos del grupo se imputasen al partido, que sería responsable de las consecuencias tanto políticas como jurídicas de los mismos. En consecuencia, resulta innecesaria la representación y se puede prescindir tanto de los parlamentarios como de las instituciones legisladoras, bastando la designación de los grupos parlamentarios por los partidos que asumen sus actos. Seguramente no es la consecuencia querida por el Tribunal Supremo, pero es a donde llevan sus afirmaciones y nadie había llegado tan lejos en la defensa del denominado «Estado de partidos». Por lo demás, esa afirmación casa mal con el hecho de que los grupos sólo colaboren en la formación de la voluntad de la Cámara, permitiendo su funcionamiento, sin que sus actos tengan jurídicamente consecuencias o relevancia en el exterior del parlamento al que pertenecen.

En segundo lugar, el grupo parlamentario carece de personalidad jurídica independiente. No hay norma en el ordenamiento jurídico, que, por ejemplo, siguiendo lo establecido en los artículos 3 y 4 de la LOPP para los partidos políticos, personifique a los grupos de las Cámaras legisladoras nacionales o autonómicas. Sin embargo, la resolución hace caso omiso del dato de que para las normas de los Parlamentos, y sólo para ellas, los grupos parlamentarios son sujetos de Derecho, puesto que se les atribuye la titularidad y la capacidad para el ejercicio de un conjunto de derechos, deberes y facultades esenciales tanto para la organización como para el funcionamiento regular de las instituciones parlamentarias (19). También desde una vertiente institucional el Tribunal 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 (20), la capacidad procesal de los grupos. A partir de la superación de una objeción procesal planteada por los servicios jurídicos de la Cámara demandada concluye que «los grupos parlamentarios ostentan una *representación institucional* de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal

(19) 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.

(20) Las Sentencias 23/1990 y 205/1990.

para defender eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo». A partir de ahí, 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 (Sentencia 118/1995), su capacidad para presentar preguntas al Ejecutivo (Sentencia 107/2001) o ante la denegación de peticiones para la comparecencia parlamentaria de ciertos altos cargos de empresas privatizadas (Sentencia 177/2002) y la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial (STC 208/2003).

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 legislatadora concede relevancia a ese tipo de acuerdos.

Tampoco, la solución del Tribunal Supremo encuentra un encaje aceptable desde la perspectiva de los partidos políticos. 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. También el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de manifestar su opinión sobre 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 Sentencia 36/1990, un recurso de amparo planteado por el partido Unión del Pueblo Navarro porque entendía que una decisión de los órganos del Parlamento de Navarra sobre la proporcionalidad utilizada como base para la fijación de la composición de las comisiones lesionaba los derechos 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 sujeto *directamente afectado* que exige el artículo. 46.1,a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y el órgano judicial decidió que la decisión parlamentaria tenía «un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento». En este sentido, excluyendo un innecesario debate sobre la naturaleza jurídica de partidos y grupos, 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» (21).

También presentan puntos débiles las otras dos razones en las que se apoya el Tribunal Supremo: el interés que manifiestan los Reglamentos internos de las Cámaras por respetar la base partidista de los grupos y la confusión de la financiación pública de ambas entidades.

Sobre la primera cuestión las normas parlamentarias han repetido dos tipos de reglas. 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.

Habitualmente, las normas internas de nuestros parlamentos requieren, salvo para la formación grupo mixto, la concurrencia de un número mínimo de parlamentarios a la hora de permitir la constitución de los grupos con independencia de la fuerza política de la que procedan (22). Sin embargo, los Reglamentos de alguna Cámara autonómica, siguiendo el ejemplo marcado por el artículo 23.1, *in fine* del Reglamento del Congreso de los Diputados (23), 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 con el apoyo de un porcentaje de votos a las fuerzas políticas en cuyas listas fueron elegidos (Castilla-La Mancha y Murcia) (24).

(21) Fundamento Jurídico 1.º.

(22) 15 parlamentarios en el Congreso de los Diputados, 10 en el Senado, 5 en Andalucía, 3 en Aragón, 3 en Asturias, 4 en Canarias, 2 en Cantabria, 3 en Castilla-La Mancha, 5 en Castilla y León, 5 en Cataluña, 5 en Extremadura, 5 en Galicia, 4 en las Islas Baleares, 5 en Madrid, 3 en Murcia, 3 en Navarra, 5 en el País Vasco, 4 en La Rioja y 3 en Valencia.

(23) «Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los diputados de una o varias formaciones políticas que, aún sin reunir dicho mínimo, hubieran 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 15 por 100 de los emitidos en el conjunto de la Nación».

(24) Sobre este tipo de normas y los problemas que plantean en su aplicación puede consultarse nuestro trabajo «La realidad y la ficción en las normas sobre la constitución de los grupos parlamentarios», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10 (2001), pp. 205 ss; especialmente las pp. 212 a 218 y las Tablas de las pp. 228 a 230.

En este caso, la voluntad electoral manifestada por los ciudadanos adquiere relevancia en el momento de constituir los grupos e, indirectamente, asumen 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 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 presente y resulta determinante el que continúe manteniendo un número mínimo de componentes.

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 concurrencia de un número mínimo de diputados (25), resultando indiferente que pertenezcan o no a la misma fuerza electoral. Si no cuentan con el número mínimo prescrito, los diputados se ven privados de la posibilidad de constituir grupo y son encuadrados automáticamente en el grupo mixto. En consecuencia, aunque desde una perspectiva «realista» o «sociológica» lo habitual viene siendo desde los orígenes del parlamentarismo democrático 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.

La segunda regla también sigue un modelo originado en los Reglamentos de las Cámaras de las Cortes Generales (26), en las que se trataba de atajar lo que había sido una práctica abusiva seguida durante el período constituyente y la Primera Legislatura, cuando aun se aplicaban las normas provisionales del Congreso y el Senado. Debe recordarse que se había producido un agrupamiento artificial 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 ventajas en el funcionamiento ordinario de las Cámaras (27). La regla, repetida con un contenido similar en todos los reglamentos

(25) Cinco diputados, según el art. 19.1.

(26) Los arts. 23.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 27.3 del Reglamento del Senado.

(27) 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., pp. 146 ss; y J. M. MORALES: *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, cit., pp. 153 ss.

parlamentarios, 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 perjudicase su regular 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 (28), la consecución de una cierta estabilidad en el panorama de los grupos a lo largo de la legislatura. Esta regla se localiza también en el Reglamento de la Cámara vasca, en la que se establece que «no podrán constituirse ni fraccionarse en Grupos Parlamentarios diversos, quienes en las elecciones hubiesen comparecido bajo una misma formación, grupo, coalición o Partido Político» (art. 19.2). 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 (29).

Pero además, 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 durante el resto de la legislatura.

(28) Por ejemplo, obligando a los parlamentarios que abandonan un grupo a permanecer en el grupo mixto.

(29) Según el art. 44.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, además de los partidos políticos pueden presentar candidaturas las federaciones de partidos, coaliciones inscritas y agrupaciones de electores.

Sobre el tema de la financiación pública de los grupos y la confusión patrimonial con el partido también es censurable el modo de proceder del pronunciamiento judicial. 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 en el Auto de 20 de mayo con una genérica y poco documentada referencia en bloque a la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos; por lo tanto, no se procede a realizar un examen de la regulación parlamentaria del problema ni se demuestra el 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, intuimos, se apoya en las previsiones recogidas en varios preceptos de la Ley Orgánica de 1987 (30), aunque sólo se mencione al primero de los que estudiaremos. La inclusión que hace el art. 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» (art. 9.2,*a*,4.º). No obstante, 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 resulta suficiente para hacer uso los fondos recibidos por sus grupos parlamentarios conforme a las reglas internas de la formación política 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 entendido a *sensu contrario*, 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.

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

(30) Sobre la financiación de los partidos tanto por su calidad como por su novedad puede consultarse María HOLLGADO: *La financiación de los partidos políticos* (Valencia: Tirant lo Blanc, 2003).

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. Lo que silencia la argumentación judicial es que el propio artículo 2, cuando se refiere a las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios, se remite a lo que «establezca la propia normativa» interna de cada parlamento para su determinación, cesión, gestión y control y que el Tribunal de Cuentas viene exigiendo que la contabilidad de los partidos sea consolidada e incluya todos los fondos públicos que reciben para el control general de sus cuentas, con independencia de otros tipos de controles que se prevean en las leyes (31).

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, como recordaba el Fundamento 7.º de la Sentencia 214/1990 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».

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,

(31) Por ofrecer un ejemplo, 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, p. 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» (p. 170).

puesto, 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». 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 (32), 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 conducen al ingenuo convencimiento de que los partidos carecen de capacidad para disponer los fondos de los grupos y de ahí 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.

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

Las cuestiones irrelevantes para el órgano judicial

No se puede poner fin a este trabajo sin referirse aunque sea con brevedad a aquellos temas «molestos» que omite el Tribunal en su proceso resolutorio, o bien considera no estimables en la formación del contenido de su juicio puesto que los silencios y «descartes» resultan tan significativos como aquéllas cuestiones sobre las que se pronuncia de manera expresa en su decisión. Quizás se localizan en este ámbito los principales motivos que integran la controversia que enfrenta al Tribunal Supremo y el Parlamento Vasco.

La crisis institucional suscitada entre la Sala Especial del Tribunal Supremo y la Cámara vasca, como se apuntaba en las primeras páginas, 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 RUBIO LLORENTE (33), porque cada vez el ordenamiento deja menos vías jurídicas perfectas o imperfectas para la solución del problema y se comienzan a utilizar otras que más que calmarlo lo avivan (demandas por comisión delitos, requerimientos directos a funcionarios de la Cámara, etc). La falta de medida demostrada por ambos entes en la disputa está erosionando gravemente su prestigio institucional ante la opinión pública.

La base del conflicto se encuentra en la exigencia del Tribunal de que se proceda a la desaparición del Grupo Parlamentario ABGSA y la renuencia de los órganos del Parlamento Vasco a su cumplimiento. Las razones que justifican ambas posiciones, descritas de una forma sencilla, son para el Tribunal Supremo, la necesidad de que en un Estado de Derecho (art. 1.1 de la CE) los poderes públicos deban cumplir la Constitución y el ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la CE) y, en consecuencia, vengán 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 (no la soberanía) parlamentaria y la autonomía reglamentaria estatutariamente reconocidas y la negativa a colaborar en el cumplimiento de actos que lesionan los derechos constitucionales de los parlamentarios.

El Supremo descarta los argumentos parlamentarios a los que tacha de «pura apreciación política ajena a las previsiones legales» y excluye que la «autonomía organizativa de la Cámara pueda suponer valladar de clase alguna al ordenamiento jurídico» (34). La falta de prejuicios del

(33) «Vernos como somos», publicado en el diario *El País*, de 21 de junio de 2003, pp. 13-14.

(34) Fundamento 1.º, del Auto de 20 de mayo.

mismo se ha acentuado en el Auto de 18 de junio de 2003 por el que la Sala Especial del Tribunal Supremo ha ejecutado subsidiariamente la Sentencia de 27 de marzo, ante la inactividad de los órganos del Parlamento Vasco. Sin entrar en otros detalles, en lo que se refiere a la autonomía parlamentaria el Tribunal llega a asumir directamente la tarea de interpretar las disposiciones reglamentarias para concluir que no hacía falta una norma supletoria en el proceso de disolución del grupo, ni tampoco 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, como se ha indicado, 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 están en juego la defensa de la tutela judicial efectiva, el principio democrático y «los derechos fundamentales (aún los más primarios) de los ciudadanos» (*sic*).

Pero, ha sido en el Auto de 1 de octubre la resolución en la que el Supremo ha llegado más lejos poniendo en riesgo la autonomía no sólo del Parlamento Vasco, sino de cualquiera de las instituciones de esa naturaleza, en la medida que contradice frontalmente la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los *interna corporis acta*. En su Fundamento Segundo, tras justificar sus competencias ejecutorias para la ocasión, añade lo siguiente:

«Las afirmaciones antecedentes deben ser completadas con el deslinde (...) de tres categorías de actos que pueden proceder del Parlamento y que a su vez dan lugar a diversos sistemas de control. En primer lugar se cuentan sus actos con valor de ley. Tales actos quedan excluidos, por esencia y por expresa determinación del art. 161.a) de la Constitución y 2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, de fiscalización por la jurisdicción ordinaria. Con respecto con respecto a tales actos puede sin embargo hacerse una matización (...). Pues bien, con respecto a tales actos con fuerza de ley, decimos, cabría aún distinguir su contenido nuclear de un área *separable* y *reglada* de carácter previo. En esta área separable se comprenderían, entre otros aspectos, la competencia del órgano y el procedimiento, y, dentro de este último, la legalidad de la conformación del órgano parlamentario. (...) Pues bien, esa parte “separable”, podría ser entonces controlado, en los mismos términos que la tercera categoría de actos (...) por la jurisdicción ordinaria. La segunda de tales categorías abarca a los llamados actos

materialmente administrativos (entendidos en su sentido más propio o estricto), los cuales quedan referidos, fundamentalmente, a las materias de personal, administración y gestión patrimonial. Con respecto a ellos no existen dudas sobre su fiscalización ya que se halla atribuida a la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el artículo 1.3,a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio. (...) El tercer grupo estaría constituido por toda una clase de actos parlamentarios que son carentes de fuerza de ley pero tampoco pueden ser calificados, sin más, de actos puramente administrativos. Son actos de contenido básicamente instrumental respecto a las funciones esenciales de los Parlamentos. Con frecuencia también son poseedores de una sustancia política destacada. Pues bien, con respecto a esta tercera, residual y más compleja categoría de actos parlamentarios ya se indicaba por la Sala en el citado Auto de 24 de julio de 2003 que *«el control, de pura legalidad, del acto político parlamentario posee aspectos fuertemente diferentes al usual de los actos políticos del Gobierno, que es admitido, sin reparos en la Ley del Gobierno y en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa»*. Pero también se indicaba allí, pese a todos aquellos reparos, que *“esa realidad, y las extremas dificultades de cohonestar su ejercicio con los privilegios parlamentarios y la separación de poderes no pueden llevar a abdicar de la penetración del Estado de Derecho en todos y cada unos de los rincones de la actividad pública”*».

Lo extenso de la cita se justifica por las consecuencias que extrae de esa clasificación y ese modo de razonar. El descubrimiento de los «actos separables» y la afirmación del control de legalidad del proceso de formación de los actos sin fuerza de ley permite la atribución a la jurisdicción ordinaria del control de los *interna corporis acta*, con independencia de que sean instrumentales o manifiesten una decisión definitiva y completa de la voluntad de la Cámara o sus órganos. El concluir que la participación del grupo disuelto en la formación de la voluntad del Parlamento conlleva la nulidad de sus decisiones, al igual que ocurre con todas las medidas sean tomadas por la institución parlamentaria y que contravengan la finalidad de las resoluciones judiciales ejecutorias.

La tipificación de los actos parlamentarios dibujada para la ocasión por el Tribunal Supremo desemboca en la separación, de un lado, de los actos de origen parlamentario sometidos a verificación del Tribunal Constitucional y, de otro lado, de los actos sin fuerza de ley de las Cámaras que quedan a la disposición de la jurisdicción ordinaria. Entre los primeros

se integran los actos con «valor de Ley» (35) y los actos y disposiciones sin fuerza de ley susceptibles de amparo siempre que lesionen derechos fundamentales y libertades públicas y se cumplan las condiciones del artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Entre los segundos se incluirían los actos de personal, administración y gestión patrimonial de las Cámaras (36), los actos *separados* que se delimiten en el proceso de formación de la voluntad legislativa de las Cámaras por «vicios de procedimiento» o de competencia y el resto de los actos de cualquier Parlamento que carezcan de fuerza de ley, siempre que la impugnación se sustente en problemas de legalidad y, suponemos, que no impliquen lesión de derechos constitucionalmente amparables.

La carga de profundidad que este esquema conlleva para el *status quo* constitucional sobre la impugnabilidad de los actos y las consecuencias que se intuyen para la posición y las competencias del Tribunal Constitucional exigen un estudio más detallado del que pueden ofrecer estas páginas muy vinculadas a la función descriptiva que las motiva. No obstante, se debe hacer reseña de, al menos, tres cuestiones.

La primera de orden general. Sin lugar a dudas, los principios básicos del Estado de Derecho exigen el cumplimiento de la Ley por los entes públicos, por *todos* los entes públicos; en consecuencia, también los órganos judiciales deben respetar y aplicar el ordenamiento jurídico en su totalidad. Entre las normas del ordenamiento vigente 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 artículo 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, un esfuerzo interpretativo previo del alcance de ambos preceptos antes de despreciarlos y entrar directamente a intervenir en el funcionamiento de la Cámara vasca.

No nos detendremos en un análisis pormenorizado del significado y la naturaleza de unas garantías que se consolidaron en un parlamentarismo

(35) Más correctamente con «fuerza de ley», según el art. 161.1,a CE y arts. 2 y 27.2,a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

(36) Controladas, respectivamente, por el Tribunal Supremo cuando se trata de actos del Congreso y del Senado y por los Tribunales Superiores de Justicia cuando se trate de actos de los entes parlamentarios autonómicos, según los arts. 58.1 y 74.1,c de la Ley Orgánica del Poder Judicial y los arts. 10.1,c y 12.1,c de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo.

de corte diferente y en un tipo de Estado aún escasamente democrático, que dificultosamente andaba en vías de convertirse en Estado de Derecho; en ese momento las prerrogativas parlamentarias servían mejor que peor para conservar la propia existencia de la institución representativa en sus intentos por consolidar el principio de soberanía nacional y poseían una especie de fuerza originaria de naturaleza preconstitucional. En la actualidad, no se discute que 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» (37).

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. Más que nada porque la organización y el funcionamiento interno de la Cámara se considera en el Estatuto de Autonomía competencia exclusiva del Parlamento Vasco, que decide a través de sus propias normas qué grupos parlamentarios se constituyen en su seno y cual será su papel. Guste o no, ciertas normas constitucionales y estatutarias por voluntad de sus democráticos creadores contienen excepciones a la aplicación de disposiciones generales. Ante tal realidad, el Tribunal Supremo, como desde los inicios de su actividad ha intentado hacer el Tribunal Constitucional, venía obligado a dar la máxima eficacia a los mandatos encontrados y coherencia las reglas del Estado de Derecho con las excepciones vigentes. Lo hizo, por ejemplo, el Constitucional, cuando compatibilizó la capacidad para dictar suplicatorios, el principio de igualdad ante la ley y el derecho a la tutela judicial efectiva (Sentencia 90/1985), o cuando admitió la incompetencia absoluta de un tribunal de la jurisdicción civil para conocer de las responsabilidades civiles reclamadas contra un parlamentario autonómico porque la opinión fiscalizada se encontraba protegida por la prerrogativa de la inviolabilidad (Sentencia 30/1997).

Esta idea general puesta en relación con la capacidad expansiva que atribuye el Auto de 1 de octubre al control de la jurisdicción ordinaria pone en peligro y contradice la ya bastante restringida doctrina que sobre los *interna corporis* ha venido construyendo a través de resoluciones de

(37) «Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras parlamentarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 20 (2000), p. 97.

amparo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional desde sus primeras resoluciones, los Autos 147/1982, de 22 de abril, y 183/1984, de 21 de marzo, hasta las recientes Sentencias 40/2003, de 27 de febrero, y 208/2003, de 1 de diciembre. Según esa doctrina, existe un ámbito de gestión relacionado con el cumplimiento de las competencias constitucionales para las Cortes Generales y estatutarias para los Parlamentos autonómicos, exento de control y sometido sólo a la policía de los propios órganos internos de las Cámaras, como manifestación de la autonomía institucional que les confiere la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Los supuestos de control se encuentran tasados y sólo se pueden ejercer de la manera legalmente previstas: a través del amparo directo ante el Tribunal Constitucional cuando se violan derechos constitucionales y a través de procedimientos contenciosos ante la jurisdicción ordinaria cuando se trata de reclamaciones relacionados con actos materiales de administración y desvinculado del ejercicio de las competencias políticas de las Cámaras (38). Es más, se han reiterado las cautelas a la hora de permitir la intervención en el control de la actuación de la Cámara hasta el extremo de que la doctrina constitucional considera que la revisión de los actos parlamentarios sin fuerza de ley, que no son de personal ni de mera administración, sólo se pueden legítimamente revisar cuando inciden en el ejercicio de derechos constitucionales, quedando al margen de cualquier control el resto de las actuaciones, incluso aunque infrinjan normas del ordenamiento parlamentario con rango legal (39).

En segundo lugar, y por muy brillante que pueda parecer la distinción de los actos *separables* en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara y sus órganos, lo que la doctrina constitucionalista siguiendo la

(38) «La razón de ser de su proyección en el ámbito parlamentario, según se infiere con toda claridad de nuestra jurisprudencia, es la de garantizar que en el seno de las Cámaras parlamentarias, cuyos "interna corporis acta", como se sabe, no son, en principio susceptibles de control jurisdiccional, se respeten por igual las normas internas de organización y funcionamiento, de suerte que el principio democrático de la mayoría unido a la falta de control judicial de los actos no produzca el interesado resultado de que, a través de las resoluciones de los órganos de gobierno de las Cámaras, se pueda discriminar injustificadamente a un parlamentario o, más simplemente, a una minoría, en perjuicio del valor constitucional del pluralismo político (art. 1.1 CE) y del principio de participación igual en las tareas de la Cámara» (ATC 215/2000, de 21 de septiembre, F. J. 2).

(39) «En este sentido hay que recordar la reiterada doctrina de este Tribunal conforme a la cual no toda infracción del Reglamento [parlamentario] (...) implica una vulneración del derecho del art. 23.2 de la Constitución (...). El recurso de amparo del art. 42 LOTC no convierte a este Tribunal en una jurisdicción revisora de todas las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno de las Cámaras. Muy al contrario, la autonomía que constitucionalmente se garantiza a las Asambleas legislativas (art. 72 CE) obliga a entender que sus decisiones solo serán susceptibles de ser enjuiciadas por este Tribunal en cuanto que afecten directamente a los derechos constitucionales» (ATC 35/2001, de 23 de febrero, F. J. 5). Y, en este sentido, concluía el ATC 9/1998, de 12 de enero: «Así las cosas, la Mesa pudo haber acertado o no en su Resolución, pero esta queda amparada "por la autonomía que la Constitución garantiza a las Cámaras y a sus órganos de gobierno para interpretar y aplicar las normas de organización de debates decididas por las propias Cámaras y no lesiona el derecho fundamental invocado" (ATC 614/1988, F. 2.º)» (F. J. 2).

doctrina iuspublicista italiana ha denominado «actos presupuestos en sentido subjetivo» (40), su utilidad se agota en el análisis y la comprensión del funcionamiento parlamentario. Pero derivar de ello, sin más, el deslinde de esos actos de la decisión que constituye la voluntad última de la Cámara y admitir su control separado, contradice frontalmente cualquier idea de *interna corporis*; una figura jurídica que sirve, de ahí su principal virtud, para permitir el ejercicio libre de las competencias constitucionales y estatutarias de las Cámaras, sin la presión externa de un órgano de control con competencia general. El control externo coarta la libertad de discusión de los órganos de representación popular y difícilmente se puede ejercitar disgregado de la decisión última tomada por el órgano parlamentario.

Es más, la convicción del Tribunal Supremo de que corren riesgo de nulidad los actos tomados por los órganos del Parlamento en los que haya participado el grupo parlamentario disuelto, mientras que esté como sujeto activo en la Cámara, obvia principios básicos de la organización y del funcionamiento de las Asambleas representativas. Elude la evidencia de que la voluntad de la Cámara y sus órganos la conforma el voto de los parlamentarios, no de los grupos parlamentarios. El voto continúa siendo, como no podría ser de otra forma en un órgano colectivo, un derecho personal de los diputados de los que se encuentran en el *núcleo duro* de su estatuto representativo (41). Por lo tanto, ni en la Mesa, ni en ninguno de los órganos de la Cámara (comisiones, pleno, diputación permanente, etc.) la intervención de los grupos forma la voluntad del órgano. Más discutible resultan los casos de votación ponderada en las ocasiones y dentro de los órganos que reglamentariamente esta permitido, o rizando el rizo, buscando las causas de la última legitimidad de la decisión de poner bajo sospecha de anulación las decisiones de las Comisiones o de la Diputación Permanente porque en la designación de sus miembros intervienen los grupos, o las decisiones de la Mesa, órgano elegido por el Pleno directamente, porque en el proceso de formación de algunos de sus acuerdos interviene la Junta de Portavoces, sin siquiera valorar si la participación se realiza con efectos vinculantes o meramente consultivos. En todos los supuestos, cuya fijación casuística requiere un mayor detalle del empeñado por el Tribunal Supremo en sus resoluciones, se fracciona el proceder parlamentario para identificar «actos presupuestos» o pasos procedimentales para desbaratar un acuerdo, decisión, resolución o acto que se conforme a través del voto individual de los diputados.

(40) Cfr. Paloma BIGLINO: *Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios* (Vitoria: Parlamento Vasco, 1999), pp. 289 ss.

(41) Así lo impone el art. 79.3 de la Constitución, cuando lapidariamente establece que «el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable».

Derivado de esto, en tercer lugar, la arrogación de competencias que hace el Tribunal Supremo sobre actos excepcionalmente controlables, por motivos tasados y a través de procedimientos limitados, y que no encuentra apoyo en norma alguna atributiva de competencia judicial, tiene la consecuencia real de dejar en manos de la jurisdicción ordinaria la decisión unilateral de escoger sobre qué actos y por qué razones se puede intervenir en la vida de la Cámaras, con la inseguridad y los riesgos de actuaciones arbitrarias que conlleva tal estado de indeterminación.

Una apostilla parecida merece el tema desde el punto de vista de los derechos de los parlamentarios afectados. Las resoluciones del Tribunal Supremo han salvado la continuidad en el cargo de los diputados de los partidos ilegalizados, respetando la doctrina diseñada por el Tribunal Constitucional desde las Sentencias 5/1983 y 10/1983, cuando además ni la Ley de Partidos ni la Ley Electoral, como expresamente hace el artículo 46.5 de la Ley electoral alemana, se pronuncian sobre el fin de los mandatos de los parlamentarios de los partidos disueltos (42). Pero no tienen presente que la protección constitucional del cargo parlamentario no garantiza sólo el acceso, el mantenimiento y la correcta pérdida del mismo conforme a la Ley y en condiciones de igualdad, sino también alcanza al contenido de las facultades y derechos parlamentarios, que integran un *ius in officium* propio de la posición jurídica del diputado. Cualquier limitación grave del núcleo de facultades o derechos configurado por la Ley (en este caso el Reglamento de la Cámara) supone una lesión de los derechos constitucionales reconocidos en los párrafos 1.º y 2.º del artículo 23 de la Constitución (43).

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha confirmado en las Sentencias 64/2002 y 177/2002 que los beneficios y ventajas en el desarrollo de la vida parlamentaria que conlleva la creación de los grupos los convierte en *un instrumento imprescindible* para el pleno cumplimiento de las funciones de los propios parlamentarios. Por ello, el Tribunal ha considerado

(42) 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: «Costituzionalità ed incostituzionalità dei partiti nell'ordinamento federale tedesco», en *Studi Parlamentari e di Política Costituzionale*, I, n.º 2, pp. 75 ss.; y E. VÍRGALA FORURIA: «Los partidos políticos ilícitos tras la L.O. 6/2002», cit., pp. 214-215.

(43) Sobre la construcción jurisprudencial del concepto de cargo representativo se pueden reseñar en una lista muy reducida de trabajos, Francisco CAAMAÑO: *El mandato parlamentario* (Madrid: Congreso de los Diputados, 1991). Manuel PULIDO: *El acceso a los cargos y funciones públicas: Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución* (Madrid: Civitas-Parlamento de Navarra, 1992). Enric FOSSAS: *El derecho de acceso a los cargos públicos* (Madrid: Tecnos, 1993). Esther MARTÍN NÚÑEZ: *El régimen constitucional del cargo público representativo* (Barcelona: CEDECS, 1996). F. Javier GARCÍA ROCA: *Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución* (Pamplona: Aranzadi, 1999) y la recapitulación complementaria realizada en «Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia», en *Parlamento y Constitución*, 4 (2000), pp. 9-50.

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. En este sentido, la pregunta que el Supremo esquiva es la de cómo se puede mantener indemne el contenido del mandato de los diputados vascos si se cercena una facultad y se priva a los diputados de un instrumento que se considera fundamental para el correcto desempeño del cargo.

* * *

La recapitulación final no puede sino girar en torno a la debilidad de la argumentación jurídica que avala la decisión del Tribunal Supremo de ordenar la disolución del Grupo Parlamentario de Batasuna en el Parlamento Vasco; se detectan fallos en la argumentación que justifica su competencia en ese momento procesal, en la explicación de la identificación jurídica entre partidos y grupos parlamentarios, en la escasa atención que dedica a rebatir los argumentos que el Parlamento Vasco dispone para la defensa de sus competencias constitucionales y estatutarias y en la arriesgada estructuración de los actos parlamentarios que realiza para fundamentar el control judicial de los acuerdos de la Mesa y otros órganos internos de la Cámara.

Se puede estar de acuerdo con la razón política de que 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, si se quiere que, desde el punto de vista de la opinión pública, 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. Tampoco se discute que desde un punto de vista sociológico o material la identificación de los grupos parlamentarios con los partidos que le sirven de partida y apoyo, convierte en la realidad a aquéllos en la «correa de transmisión» de éstos; pero no está tan claro que nuestro ordenamiento permita trasladar esa realidad social al ámbito de las relaciones normativas y concluir sin más que resulta una consecuencia lógica que la ilegalización de un partido prevista en la LOPP provoque de manera natural la disolución del grupo parlamentario creado por sus

electos en las Cámaras de las Cortes Generales o un Parlamento de una Comunidad Autónoma.

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) reclamaba una mayor aplicación jurídica en el razonamiento del que viene definido constitucionalmente como «el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes» (art. 123.1) y el lugar idóneo para ello hubiese sido la fundamentación de, por otra parte detallada, Sentencia de 23 de marzo. 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 se trata de la actuación de dos poderes públicos estatales. La postura del Tribunal Supremo puede que en esta ocasión lleve ventaja mediática y gane porcentualmente en la opinión pública, pero desde una perspectiva estrictamente jurídica presenta los puntos débiles que se han descrito.