

# INFORME EN RELACIÓN CON EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 20 DE MAYO DE 2003 EXTENDIENDO LA DISOLUCIÓN DE UN PARTIDO ILEGALIZADO AL CORRESPONDIENTE GRUPO PARLAMENTARIO (PARLAMENTO VASCO. 4.6.2003)

REPORT IN RELATION TO THE ORDER OF THE SUPREME COURT OF MAY 20, 2003 EXTENDING THE DISSOLUTION OF AN OUTLAWED PARTY TO THE CORRESPONDING PARLIAMENTARY GROUP (BASQUE PARLIAMENT. 2003.06.04)

Eduardo Mancisidor Artaraz  
Eusko Legebiltzarra / Parlamento Vasco

Cómo citar / Nola aipatu: Mancisidor Artaraz, E. (2021). Informe en relación con el auto del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2003 extendiendo la disolución de un partido ilegalizado al correspondiente grupo parlamentario (Parlamento Vasco. 4.6.2003). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 2: 200-227  
<https://doi.org/10.47984/legal.2021.008>



---

## I. PARTIDO POLÍTICO Y GRUPO PARLAMENTARIO

1. El objeto del informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco que se publica en el segundo número de esta revista es el análisis de las relaciones, de identidad o diferencia, entre partido político y grupo parlamentario. Su origen se encuentra en la ilegalización y disolución del partido político Herri Batasuna y sus avatares, Euskal Herritarrok y Batasuna, declarada por la Sala del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) del Tribunal Supremo (TS), en su sentencia de 27 de marzo de 2003. Por Auto de 24 de abril, la Sala Especial del TS acordó “que su ejecución se extienda a la disolución de los Grupos parlamentarios constituidos por Batasuna, cuya ilegalidad y disolución ha sido declarada, en los Parlamentos Vasco y Navarro”. Sin una reflexión específica al respecto, como si fuera una consecuencia natural y autoevidente

de la disolución del partido político que no necesitara argumentarse, y mediante una expresión constitucionalmente tan arriesgada, “grupos parlamentarios constituidos por Batasuna”, el órgano judicial se dirigió al presidente del Parlamento Vasco para que procediera a la disolución. De esta manera, el Parlamento Vasco, al igual que otras instituciones representativas, se vio implicado en un proceso judicial ajeno hasta aquel momento, en el que no había tenido ninguna participación, y los miembros de la Mesa de la Cámara fueron conminados y acuciados a tomar una medida, no prevista en el Reglamento y tan grave en la vida parlamentaria, como la disolución de un grupo.

2. La relación entre partido político y grupo parlamentario es un tema clásico de reflexión en el derecho parlamentario. Han sido muchos los casos en los que las vicisitudes por las que pasa un partido político obligan a plantearse la cuestión de su repercusión o influencia en el ámbito parlamentario. Sin ningún ánimo exhaustivo se pueden recordar supuestos de transfuguismo, expulsiones y otras medidas disciplinarias, escisiones del partido, *desdoblamientos* de grupos parlamentarios, reclamaciones económicas de las subvenciones a los grupos, coincidencia de denominaciones... La dualidad partido político-grupo parlamentario es estructural y subyacente al derecho parlamentario, y periódicamente aflora como consecuencia de alguna situación o acaecimiento de la vida política extramuros del Parlamento, tal como en esta ocasión por la disolución judicial de un partido político.

3. El caso tuvo un prolegómeno al que se hace referencia en el informe. El Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional, por Autos de 26 de agosto y 6 de septiembre de 2002, acordó extender la suspensión provisional de los partidos políticos Herri Batasuna-Euskal Herritarrok-Batasuna al correspondiente grupo parlamentario. A petición de la Mesa del Parlamento Vasco, los Servicios Jurídicos elaboraron un informe el 16 de septiembre que sirvió de base para el acuerdo de 3 de octubre, adoptado por mayoría, en el que el órgano de gobierno de la Cámara exponía las razones por las que, a su juicio, no procedía la suspensión ordenada. Este acuerdo, a su vez, sirvió de base a la nueva resolución de 7 de mayo de 2003, acordada por mayoría nuevamente, en la que se trasladaban a la Sala Especial del TS las razones constitucionales por las que se consideraba que no procedía la comunicación de la disolución al grupo parlamentario. Lo más destacable en este antecedente es que dio lugar a un dictamen de la Fiscalía General del Estado, de 28 de noviembre de 2002, que se alineaba plenamente con la posición expuesta por el Parlamento y sus argumentos. Se trata de un dictamen citado en varias ocasiones en el informe que ahora se publica.

4. La Sala Especial del TS, en el mencionado Auto de 24 de abril de 2003, clausuró de antemano el problema sin llegar siquiera a formularlo, al considerar que iba de suyo la disolución del grupo parlamentario –“constituido por Batasuna”, recordémoslo– como consecuencia de la del partido político, así como que del cese de las actividades de este derivaba naturalmente, y como corolario indefectible, el cese de las actividades del grupo parlamentario. En resoluciones posteriores, Autos 5161 y 5162 de 20 de mayo,

el TS insistirá en una misma y casi única idea, la de la intensa vinculación entre partido político y grupo parlamentario. El TS sugiere, en el fundamento 2 del Auto 5161, que cuenta con el aval del Tribunal Constitucional al indicar que la intensa vinculación entre partido político y grupo parlamentario llega hasta el punto “de que el Auto del Tribunal Constitucional de 15 de enero de 1986 haya declarado que los Grupos son ‘emanación de los Partidos Políticos’”. Como argumento adicional solo se apuntaba la falta de personalidad jurídica diferenciada del grupo parlamentario, que la descartaría como obstáculo impeditivo de la comunicación de la disolución al grupo, supuesto que incurriría en fraude de ley por abuso de personalidad, circunstancia que estaría contemplada en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP). Ahora bien, el argumento de la supuesta personalidad jurídica del grupo parlamentario nunca fue esgrimido por el Parlamento Vasco.

5. Los múltiples y estrechos vínculos entre partidos políticos y grupos parlamentarios son tan evidentes y aceptados por todos que no hay controversia posible. Desde una perspectiva politológica, sociológica o “realista”, como se dice en el informe, no hay discusión. La controversia se trababa en dilucidar si esta vinculación tan íntima e intensa en lo político determinaba, desde una perspectiva jurídica, que la disolución y cese de actividades del partido debía conllevar la disolución y cese de las actividades del grupo. No parece dudoso que la consideración jurídica debía ser prioritaria sobre la politológica o “realista”, tratándose de una decisión judicial que afectaba a derechos fundamentales, como el derecho a la participación política, y a principios constitucionales como la separación de poderes y la autonomía parlamentaria, primordiales en democracia.

El informe señala que la primacía del prisma jurídico no responde a ningún prurito formalista, sino que tenía consecuencias prácticas bien patentes. En este punto, no estará de más referir algo que sucedió coetáneamente a los acontecimientos que se están recordando. El 25 de mayo de 2003 se celebraron elecciones municipales –también forales en nuestro caso–, y entre las candidaturas que se presentaron al Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz concurrieron, entre otros, el Partido Popular y Unidad Alavesa. Como cabeza de lista y candidata a la alcaldía de esta última formación política figuraba María Enriqueta de Benito Bengoa (Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava, nº 48, de 29 de abril de 2003), que a la sazón era parlamentaria y estaba encuadrada en el grupo parlamentario Popular Vasco desde su incorporación hasta el 27 de abril de 2004, que pasó al Grupo Mixto. Así pues, una parlamentaria del Grupo Popular compitió electoralmente contra el Partido Popular sin que ello supusiera ninguna dificultad ni contratiempo para el derecho parlamentario.

6. En el informe se exponen los argumentos, no ya legales sino fundamentalmente constitucionales, que avalarían la disociación entre partido político y grupo parlamentario. Razones relativas, por una parte, al mandato representativo de los parlamentarios y a su derecho a la participación política –y a su través del de los

ciudadanos-, y por otra parte, a la consideración del grupo como una articulación interna de la Cámara que pertenece al ámbito de la organización y funcionamiento del poder legislativo en el que desarrolla y agota sus funciones y atribuciones. En definitiva, mientras que el partido político es jurídicamente un tercero ajeno al Parlamento, los grupos son entidades endógenas e inmanentes a la Cámara, y ello determinaba que la disolución judicial del grupo se extravasara en el ámbito de la autonomía parlamentaria.

Examinado desde una perspectiva “realista”, si lo que justificaba la disolución del grupo parlamentario era la necesidad de asegurar el cese de la actividad institucional del partido disuelto, la medida era inútil al mantener su condición los parlamentarios miembros de los partidos ilegalizados.

**7.** Dieciocho años después sigo considerando que la disociación jurídica entre partido político y grupo parlamentario es la posición que cuenta con un más sólido basamento constitucional, de modo que todo acontecimiento en la esfera del partido no sería directa e inmediatamente trasladable al grupo, sino que requeriría siempre una detenida consideración específica de cada caso cuya conclusión podría muy bien ser que tal comunicación no procede.

En esa misma línea iba, en mi opinión, la jurisprudencia constitucional. Por eso resulta tan llamativo el intento de la Sala Especial del TS, en su Auto 5161 de 20 de mayo, de traer en su apoyo esta jurisprudencia. Para ello cita el ATC de 15 de enero de 1986, recordando que el Tribunal Constitucional ya había declarado que los grupos son “emanación de los partidos políticos”. Lo cierto es que a la altura de 2003, además de otras resoluciones relevantes al caso que se utilizan y citan en el informe, estrictamente sobre la relación partido-grupo solo había dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, el citado ATC 12/1986, de 15 de enero, y la STC 36/1990, de 22 de marzo. En esta última el TC va a negar legitimación procesal al partido político para recurrir en amparo actos parlamentarios, considerándolo un tercero ajeno a la Cámara, mientras que por el contrario, la legitimación de los grupos parlamentarios para este tipo de recursos parlamentarios es una constante de la jurisprudencia constitucional. En la STC 36/1990 se declaraba que aunque los grupos parlamentarios “sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros”, lo cierto es que “resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de las voluntades presentes entre ambos” (FJ 1). Desde entonces ha sido constante en la jurisprudencia constitucional el rechazo de la capacidad procesal de los partidos para inmiscuirse en la vida interna de los parlamentos, mientras que ha sido también doctrina constante que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional para defenderles ante eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales por parte de órganos parlamentarios (valga por todas la STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 5).

## II. UNA CONTROVERSIAS JURÍDICA SIN VÍA DE ENCAUZAMIENTO

1. Lo que, por mayoría, la Mesa del Parlamento Vasco estaba planteando a la Sala Especial del TS era una genuina controversia jurídica en relación con los términos en los que el órgano judicial ejecutaba su sentencia de ilegalización y disolución de un partido político. El Parlamento Vasco se ve involucrado en un proceso judicial del todo ajeno al ser conminado su presidente a que disuelva un grupo parlamentario, sin que tal medida estuviera contemplada en su Reglamento. Tal y como lo acababa de hacer tan solo unos meses antes, la Mesa adoptó un acuerdo en el que exponía las razones que, a su juicio, determinaban la improcedencia de la disolución del grupo parlamentario. Si en noviembre de 2002 sus argumentos fueron asumidos por la Fiscalía General del Estado, en esta ocasión la suerte que correría la resolución parlamentaria sería bien diferente. Esa misma Fiscalía General del Estado acabaría por interponer una querrela contra los tres miembros de la Mesa del Parlamento Vasco cuya posición había avalado unos meses antes, protagonizando un giro copernicano nunca explicado.

2. Lo natural es que las controversias jurídicas sean reconocidas como tales y que el ordenamiento jurídico disponga al efecto las vías pertinentes para su resolución. Así se espera también en los casos, siempre tan especiales y delicados, en los que las controversias se traban entre los distintos poderes del Estado, o entre sus órganos constitucionales o estatutarios. Controversias que genuinamente recaen sobre el alcance y la delimitación en detalle de las respectivas potestades, competencias y atribuciones de los órganos concernidos.

3. La Mesa del Parlamento Vasco defendía la autonomía parlamentaria frente a lo que consideraba una actuación judicial que se inmiscuía en el ámbito de la organización y funcionamiento interno de la Cámara constitucionalmente garantizada. Expuestos sus argumentos y no habiendo sido atendidos, hubiera procedido formalizar el conflicto, pero, como señala el informe, tal vía no existía. No era ya solo que el Parlamento no hubiera sido parte del proceso y que este hubiera concluido, sino sobre todo que los cauces previstos para este tipo de controversias, los conflictos entre órganos constitucionales del Estado y los conflictos jurisdiccionales, no contemplaban a los parlamentos autonómicos.

4. La Sala Especial del TS en ningún momento llegó a plantearse ni, menos aún, a reconocer que se estaba ante una genuina y propia controversia jurídica, sobrevenida en la fase de ejecución de la sentencia por el alcance con que se estaba interpretando. Para el órgano judicial se trataba, pura y simplemente, de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales, algo a lo que todos los operadores jurídicos de un Estado de derecho están obligados. El dilema era simple y meridiano, o cumplir o arrostrar las consiguientes responsabilidades por la desobediencia. La autenticidad de la controversia nunca fue reconocida, se la consideró un simple ardid o artificio con el que justificar

el incumplimiento y, de esta manera, la discrepancia fue abordada inexorablemente en clave penal.

5. Por desgracia, dieciocho años después el informe mantiene su actualidad en este particular. Sigue sin disponerse de un cauce jurídico específico al que los parlamentos autonómicos puedan acudir para defender su autonomía frente a eventuales intromisiones o interferencias de otros poderes y, más en concreto, de los órganos judiciales. Hubo un anteproyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial de 2014, siendo Alberto Ruiz Gallardón ministro de Justicia, que sí contempló la cuestión al incluir a las Asambleas parlamentarias de las comunidades autónomas entre los sujetos de los conflictos a dirimir por el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales, artículo 86.3.a, y lo hacía, además, aludiendo en su exposición de motivos al presente caso, indicando que pese a ser poco frecuentes este tipo de conflictos, “en los últimos años no han faltado algunos ejemplos de colisiones entre Tribunales y Asambleas autonómicas”. Es conocido que el anteproyecto abortó y en la actualidad la posibilidad misma de este tipo de conflictos entre parlamentos autonómicos y órganos judiciales sigue sin reconocimiento.

6. A pesar de esta oclusión de los cauces procesales, el Parlamento en todo momento trató de encauzar jurídicamente el problema utilizando para ello todas las acciones procesales a su alcance aunque fuera forzando su naturaleza y alcance. A tal efecto se interpusieron varios incidentes de nulidad ante la propia Sala Especial del TS, así como recursos de amparo constitucional, tanto como Mesa como a título individual, por los tres miembros que integraban la mayoría durante los acontecimientos. Como no era de extrañar, los esfuerzos resultaron infructuosos porque ninguno de los cauces ensayados estaba previsto para dirimir cuestiones como las que aquí se planteaban.

### III. APLICACIÓN DEL AUTO

1. El tercer y último apartado del informe trata de las vías a disposición del Parlamento Vasco para dar cumplimiento a la disolución judicial del grupo parlamentario. Aunque se ponen de manifiesto las debilidades y objeciones que se le podrían hacer, dado lo acuciante del caso y la existencia de un precedente en el Parlamento de Navarra, acaba apuntando al recurso a una resolución general de la presidencia.

2. Esa fue la fórmula efectivamente aplicada por la Mesa, que con una mayoría más amplia que la que venía dándose en este caso, aprobó una propuesta de resolución general de la presidencia por la que se consideraba la ilegalización y disolución del partido político como una causa de disolución del grupo parlamentario correspondiente. La propuesta no obtuvo el preceptivo parecer favorable de la Junta de Portavoces, con lo que esta vía se truncó. Para la mayoría de la Mesa el camino emprendido resultaba irreversible porque para el órgano de representación de la Cámara, elegido por la misma, devenía imposible tratar de ir en contra de la clara y taxativa voluntad de la mayoría.

#### IV. EL DESENLACE

1. Como es sobradamente conocido el caso derivó en un larguísimo y accidentado proceso criminal contra el presidente, el vicepresidente primero y la secretaria segunda de la Mesa del Parlamento Vasco. Con lo de *accidentado* se quiere hacer referencia a los varios casos de recusaciones y abstenciones que se produjeron, la retirada de la fiscalía como parte acusadora una vez desecheda su tesis del supuesto contubernio entre los tres miembros de la Mesa y los portavoces de sus grupos en la Junta, quedando únicamente el sedicente sindicato Manos Limpias como acusación popular, los abundantes recursos que se interpusieron y por los que se anularon resoluciones judiciales anteriores, la abundancia de votos particulares... Finalmente, los tres miembros de la Mesa fueron condenados por un delito de desobediencia a la pena de multa e inhabilitación especial para empleo o cargo público en virtud de la sentencia del Pleno de la Sala 2ª del TS de 8 de abril de 2008.

2. El Tribunal Constitucional desestimó los recursos de amparo interpuestos por los tres condenados por la Sentencia 205/2013, de 5 de diciembre. Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia de 13 de junio de 2017, condenó al Reino de España por estimar que los demandantes habían sido privados de su derecho a defenderse en el marco de un debate contradictorio, con violación del derecho a un proceso equitativo (artículo 6.1 CEDH). Para entonces, la pena de inhabilitación había sido cumplida hacía mucho tiempo, y en cuanto a las multas hubo que esperar hasta mayo de 2020 para que les fueran reintegradas. Habían transcurrido diecisiete años desde el inicio de la controversia.

*Eduardo Mancisidor Artaraz*  
21.5.2021

## INFORME EN RELACIÓN CON EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 20 DE MAYO DE 2003 EXTENDIENDO LA DISOLUCIÓN DE UN PARTIDO ILEGALIZADO AL CORRESPONDIENTE GRUPO PARLAMENTARIO

En su reunión de 27 de mayo de 2003, la Mesa del Parlamento Vasco encomendó a los Servicios Jurídicos de la Cámara la elaboración de un Informe en relación con el Auto de la Sala Especial del artículo 61 LOPJ del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2003. Dicho Informe debería analizar la supuesta invasión por parte de la Resolución judicial del ámbito de autonomía organizativa de la Cámara, así como la posible necesidad y en su caso a través de qué vía, de una modificación reglamentaria para dar cumplimiento al Auto.

La traslación de las medidas tomadas contra un partido político al correspondiente Grupo Parlamentario ordenada por una resolución judicial no es una cuestión nueva en esta Cámara. En efecto, el Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional, mediante sendos Autos de 26 de agosto y 6 de septiembre de 2002, acordó la suspensión provisional de un partido político con una eficacia que hizo igualmente extensiva al Grupo Parlamentario. En relación con aquel asunto y por acuerdo de la Mesa, los Servicios Jurídicos elaboraron un informe el 16 de septiembre, adoptando finalmente el órgano de gobierno de la Cámara una resolución en la sesión celebrada el 3 de octubre. Ahora es un Auto de la Sala especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo, dictado en ejecución de su sentencia de 27 de marzo de 2003, el que acuerda la disolución del Grupo Parlamentario ABGSA y el paso de sus parlamentarios al Grupo Mixto, como consecuencia de la declaración de ilegalidad de los partidos políticos HB-EH-BATASUNA y su consiguiente disolución.

Ciertamente son varias las diferencias entre uno y otro supuesto tanto en cuanto al órgano judicial actuante como a la índole de la medida adoptada. Una medida cautelar en el curso de la instrucción de un sumario abierto en el primer caso, y una medida de ejecución de una sentencia firme, en el segundo; la suspensión provisional de los partidos

políticos en aquél y su disolución definitiva en el presente supuesto. A pesar de las diferencias, sin embargo, en ambos casos subyace la misma problemática de la relación que media entre partido político y grupo parlamentario y, a su través, el de las respectivas atribuciones que en este punto corresponden a los parlamentos y a los órganos judiciales respectivamente.

Los argumentos que integran el presente escrito han de considerarse así como complementarios de los contenidos en el citado informe de 16 de septiembre de 2002, en el sentido de que continúan aquellas reflexiones adaptándolas a las circunstancias del presente caso. También resulta obligado para estos Servicios Jurídicos tomar en consideración el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 3 de octubre de 2002 en aquel precedente, así como el más reciente de 7 de mayo de 2003.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

#### I. LA DISOLUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y LA AUTONOMÍA DEL PARLAMENTO

##### 1. LA L.O. 6/2002, DE PARTIDOS POLÍTICOS NO ESTABLECE LA MEDIDA DE LA DISOLUCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

**1.1.** La Ley Orgánica de Partidos Políticos (en adelante LOPP) no se olvidó de los Grupos Parlamentarios ni de sus miembros al regular la organización, funcionamiento y actividades de los partidos políticos. Así, en el apartado 4 del artículo 9 se establece que se tendrán en cuenta las actividades tanto de los Grupos Parlamentarios como de sus miembros para apreciar si un partido político incurre en alguno de los supuestos de ilegalización. A pesar de ello, el artículo 12 referido a los efectos de la disolución judicial de un partido político no menciona en absoluto a los Grupos Parlama-

rios ni a los parlamentarios. Por ende, la disolución del Grupo Parlamentario como consecuencia de la disolución del partido político no constituye una determinación expresa de la LOPP sino que deriva de la interpretación que de ella ha hecho la Sala del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo. Cuando el órgano judicial toma la decisión de extender la disolución del partido al Grupo Parlamentario no actúa cumpliendo un designio expreso de la ley en tal sentido, sino que está haciendo una interpretación extensiva de la norma.

**1.2.** De acuerdo con un cierto entendimiento podría, en efecto, considerarse que la omisión del artículo 12 LOPP es de todo punto irrelevante o, a lo sumo, es un mero defecto de técnica legislativa. Si el órgano judicial entiende que materialmente el Grupo Parlamentario forma parte integrante del partido político, es una mera unidad de su estructura, la disolución del partido y el cese de sus actividades conduciría de forma natural e ineluctable a la disolución de aquél. Según esta interpretación la referencia a los Grupos Parlamentarios para establecer el alcance de la disolución judicial de los partidos políticos sería superflua y no constituiría propiamente una verdadera omisión legislativa. El legislador no necesitaría pronunciarse sobre este extremo por venir determinado por un dato de la realidad que es sobradamente conocido.

**1.3.** Contra esa comunicación automática y, por así decir, “espontánea” de la disolución del partido político al Grupo Parlamentario se erigen serias razones de índole constitucional. La transición del partido al grupo parlamentario presenta desde el punto de vista jurídico una solución de continuidad en la que están implicadas determinaciones constitucionales de envergadura, como la opción por la democracia representativa, la prohibición del mandato imperativo, la división de poderes, el derecho de autoorganización de las Cámaras parlamentarias y el derecho fundamental a la participación política. Buena parte de las razones constitucionales que justifican el mantenimiento del mandato parlamentario por los miembros de un partido político ilegalizado y disuelto sirven igualmente para descartar que pueda darse por supuesta la disolución del Grupo Parlamentario.

Esta concepción politológica, sociológica o en clave “realista” de la relación partido político-grupo parlamentario conduce a una interpretación del alcance de la LOPP problemática en tanto en cuanto no encuentra apoyo en la propia literalidad de la norma. No ha sido la ley quien ha determinado que la disolución del partido político se comunique al Grupo Parlamentario y parece que en una cuestión como ésta, de tanta gravedad y trascendencia para el sistema democrático y en la que, además, están en juego derechos fundamentales, hay que suponer que el legislador ha de extremar el rigor y la claridad para garantizar la seguridad jurídica. En este punto son difícilmente justificables las interpretaciones extensivas.

**1.4.** Cabe otra interpretación de esta omisión de la disolución de los Grupos Parlamentarios por la LOPP. Según la misma, esta falta de referencia cobraría toda su cabal dimensión si se la toma como la manifestación y el reconocimiento de la diferencia jurídica existente entre partido político y grupo parlamentario, por una parte, y de la falta de idoneidad del marco normativo de una ley de partidos para regular una cuestión que pertenece al ámbito de la reserva del reglamento parlamentario.

De acuerdo con el sistema de democracia representativa establecido por la Constitución tal y como ha sido interpretado por una reiterada jurisprudencia constitucional, la LOPP no ha extendido los efectos de la disolución del partido político ni al mandato de los parlamentarios individuales ni al propio Grupo Parlamentario y éste sería, así, el verdadero significado de que la norma obvie cualquier referencia a estos dos extremos. Pero, además, si de *lege ferenda* se planteara la conveniencia de que la disolución del partido conllevara la del Grupo Parlamentario, el marco jurídico idóneo para tal regulación no sería la LOPP sino el reglamento de la Cámara.

Los datos del ordenamiento jurídico no avalan la idea de que la suerte que corran los Grupos Parlamentarios quede subsumida en la trayectoria de sus respectivos partidos políticos. Jurídicamente se trataría de dos cuestiones diferentes que requerirían también dos decisiones autónomas adoptadas cada una de ellas de acuerdo con sus respectivos marcos reguladores. En este sentido, la LOPP no contiene una regulación que justifique la suposición de que la diso-

lución del partido político se transmite al Grupo Parlamentario, antes al contrario, la ausencia de cualquier referencia a la disolución de éste cobra el significado cabal de un doble reconocimiento. En primer lugar, de que las vicisitudes del partido político no se comunican necesariamente al Grupo Parlamentario, siendo esta última una cuestión que aún quedaría por dirimir. Y, en segundo lugar, que la eventual regulación de esta cuestión les corresponde a las propias Cámaras en sus respectivos reglamentos.

**1.5.** En el informe de estos Servicios Jurídicos de 16 de septiembre ya se sostenía esta misma interpretación. Concretamente, en el apartado II.4 se decía:

“Resulta significativo a este respecto que la propia Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, nada diga, en efecto, respecto a una posible traslación de los efectos de la disolución judicial de un partido político al correspondiente Grupo Parlamentario (art. 12). Ello, jurídicamente, supone tanto como reconocer que se trata de realidades diferentes aunque sin que ello implique desconocer las estrechas relaciones políticas entre ambos. La disolución judicial de un partido político deja al margen a los parlamentarios de su militancia en cuanto éstos han sido elegidos representantes por el cuerpo electoral al que representan y son, por ende, titulares del cargo que en modo alguno pertenece al partido. De aquí se sigue con naturalidad que el eventual Grupo Parlamentario que los parlamentarios hubieran podido constituir subsistiría a la disolución del partido político”.

**1.6.** Por cierto, esta misma interpretación era comparada por la Fiscalía General del Estado en su dictamen de 28 de noviembre de 2002:

“Por otra parte, la reciente Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, al regular en su art. 10 la medida de suspensión judicial de

los partidos políticos no la hace extensible a los Grupos Parlamentarios, sin duda por cuanto que el propio legislador reconoce que estamos en presencia de dos realidades jurídicas diferentes”.

## **2. PARTIDO POLÍTICO Y GRUPO PARLAMENTARIO SON DOS REALIDADES POLÍTICAMENTE VINCULADAS PERO JURÍDICAMENTE DIFERENTES**

**2.1.** Partidos políticos y grupos parlamentarios mantienen entre sí estrechísimas relaciones políticas, ideológicas, programáticas y aun personales. En el actual “Estado de los partidos” nadie discute seriamente el anterior diagnóstico, de manera que es ya un tópico afirmar que los grupos parlamentarios son el trasunto o la proyección de los partidos en el ámbito parlamentario. Desde una perspectiva politológica, sociológica o “realista” los grupos parlamentarios llegan prácticamente a perder su naturaleza diferenciada para diluirse y quedar subsumidos dentro de la organización de los partidos, del que aquellos no serían sino un mero epifenómeno, su reflejo parlamentario. En este sentido, la propia jurisprudencia constitucional se ha referido a los Grupos Parlamentarios como “emanación de los partidos políticos” (ATC 12/1986, f.3º; STC 36/1990, f.1º).

De acuerdo con esta idea es comprensible que la disolución del Grupo Parlamentario llegue a considerarse como la consecuencia natural y obligada de la disolución acordada para el partido político en cuanto realidad “fuerte”, sustancial, que sirve de presupuesto fáctico de aquél.

Claramente éste es el prisma desde el que la Sala del Tribunal Supremo ha tomado la decisión en ejecución de su sentencia de 27 de marzo de 2003 por la que se ilegalizaron los partidos políticos HB/EH/BATASUNA. Es ilustrativo sobre este particular el que el Auto de 24 de abril de 2003 no dedique ninguna reflexión al binomio partido político-grupo parlamentario, así como que se atribuya directamente al partido la creación de los grupos parlamentarios, obviando cualquier otra mediación. Así, en el Fundamento de Derecho Tercero se habla “de los Grupos Parlamentarios constituidos por Batasuna”.

El análisis politológico o “realista” no es, sin embargo, la única manera posible de abordar la relación partido político-grupo parlamentario. La perspectiva jurídica, además de posible, es, también, insoslayable, y la más idónea y pertinente al presente caso. Según esto, partidos políticos y grupos parlamentarios mantienen vínculos estrechos y evidentes pero, a pesar de ello, son entidades jurídicamente distintas y dispares.

**2.2.** Destacar esta dualidad de perspectivas no obedece a un prurito academicista, de la misma manera que reivindicar la primacía del análisis jurídico no es una deformación juricista con un alcance puramente dogmático o especulativo. Por el contrario, esta perspectiva jurídico-formal despliega una evidente virtualidad y eficacia en la realidad, hasta el punto de que justamente en ella hay que encontrar la explicación última de algunas de las limitaciones y contradicciones o paradojas a las que aboca el análisis politológico o “realista”.

Aplicada coherentemente la perspectiva “realista”, no es sólo que el Grupo Parlamentario “represente”, esto es, haga presente, al partido político en la Cámara, sino que, al final, en último análisis, tanto uno como otro actúan por medio de sus parlamentarios. Cualquiera entidad colectiva, tanto si se trata de un partido político como de un grupo parlamentario, está indefectiblemente abocada a actuar a través de personas físicas. En este sentido, cuando un parlamentario interviene en la Cámara actúa al mismo tiempo tanto en su condición de portavoz de su Grupo en el asunto concreto de que se trate como en cuanto “representante” del partido político correspondiente. En consecuencia, cuando se afirma que el partido político actúa en la Cámara por medio del Grupo Parlamentario no puede olvidarse que el Grupo Parlamentario como tal no existe al margen de los parlamentarios, que es una entelequia que precisa de las personas físicas de los parlamentarios para intervenir en los debates y expresar su voluntad, por lo que un análisis “realista” conduce directamente a la conclusión de que son los propios parlamentarios, en último término, los que actuando como portavoces del Grupo hacen presente al partido político en la Cámara.

Por eso, sostener que la disolución del Grupo Parlamentario es consecuencia obligada de la disolución del partido político, bien sea porque aquél se considera como parte integrante de la organización de este último, bien sea como derivación del cese de toda actividad partidaria, resulta contradictorio con que no se extraigan las mismas consecuencias respecto de los parlamentarios individuales, a quienes a pesar de su militancia en el partido político ilegalizado, se les preserva en la titularidad de su cargo público.

La propia Sentencia por la que se ilegalizan, disuelven y se ordena el cese inmediato de todas las actividades de los partidos políticos HB/EH/BATASUNA, en su Fundamento de Derecho Séptimo hace esta salvedad: “Todo ello con plena independencia de que el estatuto singular de los miembros de dichos partidos siga la suerte prevista para ellos en las normas jurídicas que resulten de aplicación”. La persistencia del mandato representativo de los parlamentarios que en la actualidad integran el G.P. ABGSA no está en cuestión por esta Sentencia y nadie la discute.

Si el mandato representativo de los parlamentarios afiliados al partido político disuelto se mantiene ello no se debe, por cierto, a que los mismos no actúen haciendo presentes las posiciones, el programa y la línea política de su partido en la Cámara, sino a que, finalmente, esta concepción política y “realista” tiene que limitarse y ceder ante consideraciones jurídico-constitucionales y parlamentarias. La perspectiva politológica, legítima, válida y útil para según qué tipo de análisis, se topa en este punto con un escollo insuperable en la irreductible dimensión jurídico-constitucional del problema. Esta misma faceta jurídica, en buena media, explica igualmente la disociación entre partido político y grupo parlamentario

Antes de desarrollar este análisis jurídico es conveniente señalar el carácter paradójico y en buena parte inútil de postular la disolución de un Grupo Parlamentario cuando los parlamentarios que lo integran conservan el mandato representativo, porque ello contribuye a fijar de una manera más precisa el verdadero alcance de lo que en esta cuestión se dirime.

**2.3.** La eventual disolución de un Grupo Parlamentario y el trasvase de sus miembros al Grupo Mixto es una medida que puede tener un innegable efecto político, simbólico o testimonial, pero en términos operativos su eficacia es mucho más modesta. No se puede olvidar que, conforme al artículo 19 párrafo 1º del Reglamento del Parlamento Vasco, la participación del Grupo Mixto “en las actividades del Parlamento será idéntica a la de los restantes Grupos”, de manera que esta medida afectaría a la capacidad de obrar de los parlamentarios implicados en términos cuantitativos más que cualitativos, al tener que convivir en el seno del mismo Grupo Mixto con aquellos otros parlamentarios que con anterioridad ya estuvieran integrados en él, así como, eventualmente, con aquellos otros que en el futuro pudieran incorporarse.

Si la disolución del Grupo Parlamentario como consecuencia de la disolución del partido político se sustenta en la necesidad de que cesen todas sus actividades, hay que decir que la medida es, en primer lugar, paradójica y, en segundo lugar, inútil en gran medida. Si como se ha llegado a escribir el grupo parlamentario no es otra cosa que el partido político en la vida parlamentaria, se puede también añadir que un grupo parlamentario no es otra cosa que los parlamentarios que lo integran y, por ello, resulta paradójico que para acabar con la actividad parlamentaria del partido se disuelva el grupo y se mantenga el mandato representativo de quienes, al fin y a la postre, desarrollan la actividad parlamentaria del partido, los parlamentarios individuales. Pero, además, la medida resulta en gran medida esterilizada por cuanto en el Grupo Mixto los parlamentarios no quedan relegados a la inanidad, sino que conservan una parte sustancial de sus facultades y capacidad de iniciativa e intervención.

La contradicción que subyace reside en que, sea desde su propio Grupo Parlamentario o desde el Grupo Mixto, pocas dudas cabe albergar respecto a que las iniciativas, intervenciones y votos que emitan los parlamentarios pertenecientes a los partidos políticos disueltos constituirán materialmente, en términos de un análisis político o realista, otras tantas manifestaciones de la actividad de las

formaciones ilegalizadas en el ámbito de la Cámara. Si del cese de la actividad parlamentaria del partido ilegalizado es de lo que se trata, ello exigiría no tanto la disolución del Grupo Parlamentario cuanto la del mandato representativo de los parlamentarios, por pérdida, suspensión o algún otro tipo de “neutralización” de las facultades del cargo, y si hay sólidas razones jurídico-constitucionales que vedan esta opción, entonces no hay razón para no atenerse a estos mismos criterios jurídicos a la hora de examinar una medida que, como la de la disolución del Grupo Parlamentario, está tan vinculada al propio estatuto del parlamentario y que, en buena medida, es inapropiada para alcanzar aquella finalidad que supuestamente la justificaría: el cese de la actividad parlamentaria del partido ilegalizado.

Funcionalmente, la disolución de un Grupo Parlamentario tiene una trascendencia evidente pero limitada. Sin negar que la medida afecta negativamente a los parlamentarios implicados, tampoco se deben dramatizar sus consecuencias, por cuanto una parte sustancial de las facultades de intervención en la vida de la Cámara permanecen incólumes y operativas aun estando integrados en el Grupo Mixto. En cambio, la cuestión planteada tiene una evidente y relevante incidencia en el juego de las relaciones institucionales entre los distintos poderes del Estado.

**2.4.** Para fundamentar la distinta y dispar realidad jurídica de partidos políticos y grupos parlamentarios nos retrotraeremos al apartado 2.2 en el que se ponían de relieve las limitaciones de una consideración politológica o “realista” de este binomio puesta de manifiesto en la circunstancia, pacíficamente admitida, de que la disolución del partido político dejaba a salvo el mandato representativo de aquellos militantes o afiliados que fuesen parlamentarios.

La razón última de esta situación se encuentra en la propia Constitución y en las determinaciones que contiene en relación con la opción fundamental por el sistema de democracia representativa, tal y como ha sido interpretada por una jurisprudencia constitucional constante en este punto. Bastará ahora con recordar que de acuerdo con el artículo 66.1 CE: “Las Cortes Generales representan al pueblo español...” y que el 67.2 dispone que “Los miembros de las

Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”. Por último, el art. 23 consagra el derecho fundamental a la participación política en los siguientes términos: “1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.

La jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de ir perfilando el concepto de representación política en numerosas sentencias que arrancan en lo que aquí importa con las SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983,... Sucintamente expuesta esta jurisprudencia viene a decir que son representantes quienes resultan designados directamente por elección popular, y que estos representantes hacen efectivo el derecho que corresponde a los ciudadanos a la participación política. Por otra parte, aun reconociendo la trascendencia pública de las funciones de los partidos políticos, se señala que la elección sólo puede recaer sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que proponen las candidaturas al electorado. El elemento crucial de esta doctrina se centra en la rotunda afirmación de que “los representantes elegidos, lo son de los ciudadanos y no de los partidos, y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los partidos sino de la expresada por los electores a través del sufragio expresado en elecciones periódicas” (STC 5/1983, f.4).

Los parlamentarios pueden ser considerados legítimamente y con fundamento como “representantes” (en términos de un análisis politológico o “realista”) de sus respectivos partidos políticos, sin duda alguna, pero de acuerdo con las determinaciones constitucionales, los parlamentarios son representantes, no del partido, sino de los ciudadanos. Más precisamente, los parlamentarios ni siquiera son los representantes de sus votantes, sino de todo el cuerpo electoral o, por matizarlo aún más, los parlamentarios son elegidos por los votantes con lo que se integran en un órgano, el Parlamento, que en cuanto tal institución es la que representa al conjunto de la ciudadanía.

“... según resulta evidente del texto constitucional y de cuanto, de acuerdo con una doctrina prácticamente unánime, acabamos de exponer, las listas de candidatos son simples propuestas y la representación, en el sentido jurídico-político del término, surge sólo con la elección y es siempre representación del cuerpo electoral y nunca del autor de la propuesta. El uso del verbo <representar>, aunque sin duda explicable por la amplitud de su contenido semántico, que incluye otras muchas acepciones, resulta perturbador en un contexto que gira en torno a una de ellas, con lo que dicho uso no se corresponde”. (STC 10/1983, f.4).

“Al otorgar al partido la facultad de privar al representante de su condición cuando lo expulsa de su propio seno, como en el presente caso ocurre, el precepto infringe, sin embargo de manera absolutamente frontal el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término”. (STC 10/1983, f.4).

Aunque el propio Tribunal Constitucional ha asumido la necesidad de tomar en consideración el compromiso político adquirido entre el representante político y quienes le votaron en razón de su programa e ideología (STC 119/1990, f.7), lo cierto es que la jurisprudencia constitucional es clara y constante en este punto. Los representantes, vale decir en el presente caso, los parlamentarios no son representantes de los partidos políticos que los presentaron y a los que pertenecen, como no lo son ni siquiera de quienes les votaron, sino de todo el cuerpo electoral en cuanto miembros de la Cámara que representa la voluntad popular.

Ésta es la razón por la que en ningún caso la disolución acordada de los partidos ilegalizados alcanza a los parlamentarios que salieron elegidos en sus listas.

**2.5.** Los Grupos Parlamentarios son agrupaciones constituidas e integradas por parlamentarios, de acuerdo con los requisitos y condiciones fijadas en los reglamentos de las Cámaras, que se erigen como los verdaderos protagonistas en torno a los que gira la organización y funcionamiento de los actuales Parlamentos. Aunque no en el caso del Parlamento Vasco, en otros son la propia Constitución y los Estatutos de Autonomía correspondientes los que han hecho la opción por el sistema de los Grupos Parlamentarios. Así, por ejemplo, el artículo 78.1 CE, al disponer que en cada Cámara de las Cortes Generales “habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintidós miembros, que representarán a los grupos parlamentarios...”. Si bien la historia constitucional y el análisis comparado muestran que son posibles otras formas de organizar la vida parlamentaria, lo cierto es que el sistema de los Grupos Parlamentarios es el más congruente con el papel central de los partidos en la democracia, consagrado en el artículo 6 CE, y está tan asumido en nuestra cultura política que cuesta imaginar otro alternativo.

A la hora de organizar su funcionamiento, el Parlamento Vasco ha renunciado a hacerlo a partir de sus 75 parlamentarios integrantes como si de 75 mónadas o individualidades irreductibles se tratara. A partir de esta opción por los Grupos, la vida parlamentaria se ordena y simplifica de manera que éstos cuentan con órganos específicos (Junta de Portavoces) y son determinantes en la composición de otros (Comisiones), tienen reconocida la facultad de presentar iniciativas parlamentarias, son los protagonistas del debate parlamentario e incluso son el fundamento que soporta una regla de decisión que, como el voto ponderado, se reconoce para ciertos supuestos. Basta considerar que en cualquier debate parlamentario la lista de los posibles oradores sería de 75 mientras que con este expediente quedaría drásticamente reducida a un máximo de 6 en la presente Legislatura. queda así patente esa función de organización y ordenación de la vida parlamentaria que desempeñan los Grupos.

Los reglamentos parlamentarios, de manera coherente al regular los requisitos y condiciones para formar los Grupos Parlamentarios, tienen en cuenta la pertenencia partidaria de los parlamentarios o, por expresarlo mejor, toman en consideración las listas electorales en las que fueron presentados y en las que el protagonismo de los partidos políticos y, en su caso, coaliciones y agrupaciones de electores es decisiva. Pero una cosa es que las prescripciones reglamentarias relativas a los Grupos Parlamentarios reconozcan directa o indirectamente la realidad de los partidos políticos y otra distinta es que por ello se confundan. Además de que son frecuentes y múltiples los casos en los que se constatan disonancias entre grupos parlamentarios y partidos políticos, incluso cuando no se producen y la homología entre partido y grupo se mantiene no por ello desaparecen las diferencias jurídicas.

**2.6.** Dejando ahora al margen la debatida y no resuelta cuestión de la naturaleza jurídica del Grupo Parlamentario, lo cierto es que se trata de una articulación interna de la Cámara que ésta adopta para su mejor y más ordenado funcionamiento. Por ello, los Grupos Parlamentarios se crean y regulan en los Reglamentos de las Cámaras.

El partido político, por el contrario, es un tercero ajeno a la Cámara cuya existencia y pervivencia como tal organización es consecuencia del ejercicio del derecho de asociación política de los ciudadanos y, por tanto, que no guarda ninguna relación con decisiones parlamentarias. Por lo mismo, los partidos políticos tienen su propia regulación específica que en ningún caso se encuentra en los reglamentos parlamentarios. Los partidos políticos tienen una existencia en principio indefinida, en tanto que los Grupos Parlamentarios, que tienen un plazo preclusivo para constituirse, se crean cada legislatura. Como se decía en el anterior informe de 16 de septiembre de 2002:

“En definitiva, al igual que un partido político subsiste a pesar de que puede que no cuente con Grupo Parlamentario propio o pierda el que tenía, a la inversa, un Grupo Parlamentario subsiste incólume a pesar de que el partido de pertenencia

desaparezca. En efecto, es plausible concebir la hipótesis de que un partido sea disuelto o decida su disolución y que, sin embargo, el Grupo Parlamentario homónimo permanezca, por cuanto su subsistencia descansa sobre la base de la libre voluntad de unirse manifestada por los parlamentarios”.

La jurisprudencia constitucional es coincidente con cuanto aquí se está exponiendo. Así, los Grupos Parlamentarios son considerados como “entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara” (STC 64/2002, f.3), actualizando así lo que ya anteriormente se había expuesto por el mismo Tribunal en referencia a los grupos políticos de las Corporaciones Locales: “... habiendo optado el legislador como criterio de organización del trabajo de la Corporación, generalizado, por lo demás, en todos los órganos asamblearios, por el encuadramiento en grupos de los Concejales que lo integran” (STC 30/1993, f.6).

Frente a este carácter de recurso organizativo endógeno del Grupo Parlamentario el partido político se considera un tercero ajeno a la Cámara:

“Mas no sólo no es el partido político recurrente el titular del derecho invocado en amparo, sino que tampoco es quien viene directamente afectado por una decisión de los órganos de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, que tiene un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento autonómico. De este modo, sin necesidad de ahondar ahora –pues no es imprescindible para nuestros fines- en la difícil naturaleza política, tanto de los partidos políticos como de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presentes 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, integrados en 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.

A la luz de las razones expuestas, no puede admitirse que quien aparece como demandante (en nuestro caso el partido ‘Unión del Pueblo Navarro’) se halle en una específica relación con el objeto de la pretensión de amparo deducida frente a *interna corporis* de una Cámara legislativa que permita siquiera inferir la existencia de un ‘interés legítimo’ suficiente para estimar cumplido el requisito de la legitimación activa prevista en el art. 162.1,b) de la Constitución en relación al art. 46.1,a) de la LOTC”. (STC 36/1990, f.j.1).

En esta misma línea y aunque referida al ámbito municipal resulta pertinente traer a colación de nuevo la STC 30/1993 en un asunto en el que el núcleo de la queja versaba sobre la pretensión del recurrente en que la proporcionalidad que debía respetarse a la hora de integrar las Comisiones del Ayuntamiento debía ser la de los “grupos políticos” entendidos como formaciones políticas o partidos, y no como “grupos municipales”: “Finalmente, es que, además, aunque dichos grupos políticos sean frecuentemente una lógica emanación de las formaciones políticas y de las coaliciones y agrupaciones electorales en cuya lista han sido elegidos los Concejales, la interpretación que postula el recurrente (...), difícil cabida tiene en el sistema de representación política que diseña la Constitución y a la que este

Tribunal ya ha tenido ocasión de referirse en diversas resoluciones (...) son los representantes, en este caso los Concejales y no las formaciones políticas o electorales en cuyas listas son elegidos, quienes ostentan la exclusiva titularidad del cargo público (...). Sentado esto, la titularidad del derecho a participar en un órgano interno de funcionamiento del Ayuntamiento corresponderá a los Concejales o, en su caso, a los grupos políticos que éstos integran y que ellos mismos constituyen, pero no como sostiene el recurrente en amparo, a las formaciones políticas en cuyas listas aquellos han sido elegidos” (f.6).

En coherencia con lo anterior el Tribunal Constitucional ha rechazado la legitimación de los partidos políticos para plantear recursos contra acuerdos internos de los órganos parlamentarios (STC 36/1990, f.1), y, en cambio, la ha aceptado abiertamente en el caso de los Grupos Parlamentarios, tanto en nombre propio como en defensa de los derechos de sus miembros: “...los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo”; “... la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados” (STC 81/1991, f.1).

En este sentido son varios los casos en que el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era directamente el Grupo Parlamentario, tal y como recuerda la STC 177/2002 (f.1).

La jurisprudencia constitucional confirma pues que el Grupo Parlamentario es una realidad inmanente a la propia Cámara en tanto que el partido político es una realidad ajena a la misma. De aquí que el Grupo pueda ser titular de concretas facultades parlamentarias que, en cuanto recogidas en el Reglamento, se integran en su derecho a la

participación política del art. 23.2 (“ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen en la medida en que resulten menoscabados sus derechos” STC 36/1990, f.1), y que en todo caso tenga legitimación para interponer recursos de amparo en defensa de los derechos de sus parlamentarios individuales.

Resalta también esa explícita “representación institucional” que media entre el Grupo Parlamentario y sus miembros integrantes. Pero la representación es biunívoca, por cuanto la inmensa mayoría de las iniciativas e intervenciones de los parlamentarios individuales se producen a título de “portavoces” de sus respectivos Grupos, esto es, en su representación. De aquí también deriva el expediente del voto ponderado como regla de decisión en ciertos casos, o la sustitución entre los miembros de un mismo Grupo en una comisión. El propio art. 78.1 CE ya citado, habla de que los miembros de la Diputación Permanente “representarán a los grupos parlamentarios”. Así pues, entre los Grupos Parlamentarios y sus miembros integrantes se puede hablar de una relación de representación que contrasta con la anterior afirmación de que los representantes lo son del cuerpo electoral y no del partido que les ha presentado como candidatos.

No son los partidos políticos los que crean los Grupos Parlamentarios sino los parlamentarios. Ciertamente, el artículo 19 del Reglamento toma en cuenta el dato de la formación, grupo, coalición o partido por el que se presentaron a las elecciones los parlamentarios a fin de proscribir que un mismo partido o formación pueda desdoblarse en dos o más Grupos Parlamentarios, pero esta prescripción reglamentaria no es sino la evidencia de que a la hora de regular la constitución de los Grupos Parlamentarios el Reglamento no da la espalda a la realidad del “Estado de partidos”, sin que por ello la constitución de los Grupos deje de ser un derecho de los parlamentarios. Como lo ha señalado la STC 64/2002: “Siendo cierto el presupuesto en el que se

sustenta dicha afirmación, esto es, que los Diputados son los titulares de la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos reglamentariamente previstos, así como la conclusión que del mismo los recurrentes en amparo infieren, es decir, que son los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario quienes han de cumplir aquellos requisitos reglamentarios que se establezcan, ello en modo alguno es óbice para que tales requisitos puedan venir referidos en la norma reglamentaria, no al Diputado, sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presenta la candidatura en la que aquél figura o a ésta misma” (f.5).

La referencia reglamentaria a los partidos o formaciones políticas no puede difuminar ni, menos aún, desbaratar la verdadera genealogía de los Grupos Parlamentarios. De acuerdo con la Constitución, los representantes políticos no representan al partido político, sino al cuerpo electoral, y estos representantes son los que tienen “el derecho-deber” (STC 30/1993, f.j.5) de constituir e integrarse en Grupos Parlamentarios. En este extremo la voluntad de los parlamentarios es determinante e insustituible. Si los parlamentarios no manifiestan, en los términos y condiciones exigidos por el Reglamento, que quieren constituir un Grupo Parlamentario, éste no llegará a existir y ninguna instancia partidaria puede sustituir o suplantar esa manifestación de voluntad.

Esta facultad de los parlamentarios de constituir Grupos ha sido claramente confirmada por la jurisprudencia constitucional más reciente:

“A tenor de las previsiones reglamentarias de las que se ha dejado constancia, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto,

en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (...). Lo cierto es que las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario” (STC 64/2002, f.3).

**2.7.** Los datos de derecho positivo, tanto constitucionales como parlamentarios, así como la jurisprudencia constitucional avalan plenamente que partido político y grupo parlamentario son dos realidades políticamente vinculadas, sí, pero jurídicamente diferentes. El propio Auto de la Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2003 así lo reconoce también, aunque ninguna consecuencia extraiga de este reconocimiento. La lectura del citado Auto evidencia que una vez abierta la cuestión de la disociación jurídica entre partido político y grupo parlamentario la Sala la plantea, en primer lugar, en los términos específicos y reductores, referentes a que los Grupos carecen de personalidad jurídica diferenciada, para a continuación, en segundo lugar, clausurar inmediatamente aquel hiato jurídico entre partido y grupo con el argumento de su intensa vinculación política.

De otra parte, la negación de personalidad jurídica diferenciada al Grupo Parlamentario resulta contradictoria con la conclusión a la que llega el Auto de que en la continuación del Grupo concurriría el supuesto de “abuso de personalidad” previsto en el art. 12.1.b LOPP.

Que partidos políticos y grupos parlamentarios sean realidades jurídicamente diferentes no equivale a postular para los grupos su personalidad jurídica. Ningún acuerdo de la Mesa sobre esta problemática ha sostenido tal afirmación y tampoco es ésta una tesis que se haya mantenido por estos Servicios Jurídicos. Por el contrario, ésta es una idea que está ausente en la vida parlamentaria, en la que la constitución de los Grupos se hace mediante un escrito de los parlamentarios interesados manifestando su voluntad en tal sentido y en el que la Mesa tiene una función reglada circunscrita a comprobar que se cumplen los requisitos reglamentarios (STC 64/2002, f.3). A partir de ese momento el Grupo existe y despliega su actividad plenamente teniendo en cuenta que la existencia y funcionamiento del mismo se circunscribe siempre al ámbito parlamentario, por lo que su posible personalidad jurídica es una cuestión de dogmática jurídica irrelevante para la buena marcha de la vida parlamentaria.

En realidad, cuando se afirma que partido político y grupo parlamentario son realidades jurídicamente distintas se está afirmando no sólo que no cabe en derecho su identificación o confusión, sino también que son categorías jurídicas dispares, no parangonables. El partido político es una manifestación, egregia si se quiere, del derecho de asociación de los ciudadanos propio de una sociedad democrática y pluralista. Los Grupos Parlamentarios, por el contrario, remiten al derecho a la participación política de los representantes políticos y, a su través, de los propios ciudadanos, y su ámbito se circunscribe al Parlamento, siendo entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara. Esto es, mientras que el partido es una asociación política con una regulación específica por la trascendencia pública de sus funciones imprescindibles para la democracia, los Grupos Parlamentarios remiten al art. 23 de la Constitución y al ámbito interno de autoorganización de la Cámara. En definitiva, partidos políticos y grupos parlamentarios son dos realidades jurídicamente no equiparables, lo que en modo alguno implica desconocer sus evidentes y estrechas vinculaciones políticas.

**2.8.** Por cierto, las opiniones aquí expuestas eran sustancialmente las mismas que mantenía la Fiscalía General del Estado en su ya citado Informe de 28 de noviembre de 2002:

“A este respecto conviene traer a colación la falta de identidad jurídica entre partido político y Grupo Parlamentario (al que habría que asimilar Grupo Juntero), pues, sin perjuicio de reconocer la estrecha relación que media entre ambos, lo cierto es que se trata de dos entidades jurídicamente diferentes. En este sentido se pronuncia la STC 36/1990, de 1 de marzo.

Por otra parte, debe tenerse presente que el derecho a la constitución de un Grupo Parlamentario es un derecho que pertenece, no a los partidos políticos, sino exclusivamente a quienes ostentan el correspondiente escaño formando parte del conjunto de derechos contenidos en el art. 23 CE, tal y como se desprende de la STC 64/2002, de 11 de marzo.

No hay que olvidar que, en el presente caso, la suspensión decretada en los autos judiciales no afecta, como se ha expuesto, a la actuación de quienes han obtenido representación popular, por lo que quienes ostentan la condición de parlamentarios o apoderados pueden ejercitar sus derechos como tales, y, entre ellos, el de constituir o integrarse en un Grupo Parlamentario o en un Grupo Juntero, en los términos previstos en los Reglamentos de las respectivas Cámaras”.

En relación con este pasaje del Informe del Fiscal General del Estado y, en concreto, con el último de los párrafos citados, únicamente habría que precisar que al igual que en aquel caso la suspensión acordada de los partidos políticos no afectaba a la actuación de los parlamentarios, en el presente caso la disolución de las formaciones ileg-

lizadas tampoco les afecta (como vuelve a ratificar el Auto de 20 de mayo: “... ello sin perjuicio –como ya se apuntaba en la Sentencia- del mantenimiento de la condición de parlamentarios de sus miembros”), por lo que las conclusiones entonces expuestas deberían ser las mismas en la presente ocasión.

### 3. EL DERECHO DE LOS PARLAMENTARIOS A CONSTITUIR GRUPOS PARLAMENTARIOS (VERTIENTE INDIVIDUAL)

**3.1.** Como ya ha sido expuesto, los Grupos Parlamentarios los constituyen e integran parlamentarios a través de una manifestación de voluntad en tal sentido, si bien, de acuerdo con el Reglamento del Parlamento Vasco, aquellos que no puedan o no quieran conformar un Grupo Parlamentario propio acaban integrados *ex reglamento* en el Grupo Mixto. Evidentemente, toda la regulación del Reglamento de la Cámara impele a que los parlamentarios se agrupen, por cuanto la gran mayoría de iniciativas e intervenciones parlamentarias se atribuyen a los Grupos Parlamentarios. De hecho, las preguntas son prácticamente las únicas iniciativas parlamentarias de carácter estrictamente individual.

Los parlamentarios tienen pues un derecho y al mismo tiempo una obligación (“derecho-deber” según la STC 30/1993, f.5), de integrarse en Grupos Parlamentarios, esto es, tienen una facultad evidentemente no omnimoda, sino de acuerdo con los requisitos y condiciones que establece el Reglamento de la Cámara, de crear Grupos Parlamentarios. Como ha señalado una jurisprudencia constitucional que por reiterada no merece cita, el derecho a la participación política del art. 23 CE es un derecho de configuración legal, desempeñando los Reglamentos de las Cámaras un papel de primer orden en dicha configuración. Lo que ahora importa destacar, sin embargo, es que en cuanto facultad reconocida por el Reglamento y ejercida en los términos que el mismo establece, la facultad de constituir un Grupo Parlamentario forma parte del *ius in officium* de los parlamentarios, y en cuanto tal se integra en su “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y car-

gos públicos” del art. 23.2 CE. Ello determina que los actos que obstaculicen o impidan irregularmente el ejercicio de esa facultad son susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Tal es justamente el supuesto de hecho que se resuelve –negativamente para las pretensiones de la parte recurrente- en la tantas veces citada STC 64/2002, de 11 de marzo.

En esta sentencia, tal y como se recoge en el apartado 2.6 del presente dictamen, se afirma que “la facultad de constituir Grupo Parlamentario (...) corresponde a los Diputados, (...) pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria (...) y constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”.

**3.2.** Al igual que ya se apuntó en el anterior Informe de estos Servicios Jurídicos de 16 de septiembre de 2002 (apartado III.1), también en el presente caso se produce una contradicción entre la afirmación que se hace en la Sentencia de que se deja a salvo y se preserva la condición de parlamentario de los miembros del partido ilegalizado (“con plena independencia de que el estatuto singular de los miembros de dicho partido siga la suerte prevista para ellos en las normas jurídicas que resulten de aplicación”), y la decisión del Auto de disolver el Grupo Parlamentario. Además de las repercusiones negativas genéricas, es evidente, por de pronto, que se habrá producido la ablación de la facultad de los parlamentarios de constituir un Grupo Parlamentario y de mantenerse en él en los términos previstos en el Reglamento.

### 4. EL DERECHO DE AUTOORGANIZACIÓN DEL PARLAMENTO VASCO (VERTIENTE INSTITUCIONAL)

**4.1.** Rememorando lo expuesto en el anterior Informe de 16 de septiembre, se decía en aquella ocasión que la regulación del Grupo Parlamentario es un asunto reservado a los reglamentos parlamentarios en cuanto éstos constituyen un concreto sistema de organización y funcionamiento de la Cámara. Mediante este expediente del Grupo Parlamentario creado y regulado de manera exhaustiva en el Reglamento parlamentario se encauza la participación de los

parlamentarios en la vida de la Cámara y ésta, en cuanto órgano colegiado, integra sus diversos órganos e instancias, así como articula sus diferentes procedimientos. En último análisis la forma Grupo Parlamentario regulada en el Reglamento de la Cámara no es sino un exponente de su radical autonomía organizativa.

**4.2.** La reciente jurisprudencia constitucional confirma estas ideas. Así, si los Grupos Parlamentarios han sido caracterizados como “entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”, también se ha dicho lo siguiente:

“El marco normativo configurador de la constitución de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados aparece recogido en el propio Reglamento de la Cámara. Se trata, pues, de una materia en la que la Cámara, a falta de una regulación constitucional, salvedad hecha de la referencia a los Grupos Parlamentarios en la composición de la Diputación Permanente (art. 78.1 CE), de los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, f.j.3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria”. (STC 64/2002, f.3).

Ya anteriormente el mismo Tribunal Constitucional en su STC 101/1983, había declarado: “... hemos de partir de que los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (artículos 72, 79 y 80 entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento...” (f.3).

Aunque referidas ambas sentencias a las Cortes Generales es evidente que su doctrina es también de aplicación a los Parlamentos autonómicos con sólo matizar que los reglamentos parlamentarios de estos últimos están directa-

mente incardinados al respectivo Estatuto de Autonomía, al menos en el caso del País Vasco (art. 27.1 y 4 EAPV).

**4.3.** En resumidas cuentas, el Grupo Parlamentario es una articulación interna que adopta el Parlamento, congruente con el actual Estado de partidos, para organizarse y ordenar su funcionamiento interno. La regulación prácticamente exhaustiva del Grupo Parlamentario se encuentra en el Reglamento parlamentario. Es en esta norma donde se especifica quién puede constituir los Grupos Parlamentarios, con qué requisitos y formalidades, en qué condiciones, cuáles son sus facultades y atribuciones, en qué circunstancias se disuelven, con qué medios cuentan, qué obligaciones tienen, en suma, el Reglamento de la Cámara es la norma que nos dice lo que es el Grupo Parlamentario para el Derecho.

Al propio tiempo, el Grupo Parlamentario en sentido estricto es un ente cuya actividad se circunscribe a la vida parlamentaria, en la que agota toda su existencia. Por ello mismo, las actividades que pueda desarrollar extramuros de la Cámara y sin conexión con el ejercicio de iniciativas parlamentarias, sólo de manera descriptiva e impropia se podrán considerar como actividades del Grupo. Desconectado de la vida parlamentaria ya no hay propiamente Grupo Parlamentario y sí, en cambio, actuación de un grupo político.

Los Grupos Parlamentarios pertenecen, pues, irremisiblemente al ámbito interno de la Cámara, a su derecho a autoorganizarse de manera que una decisión, y a mayor abundamiento, una de carácter tan radical como la de la disolución, sobre un Grupo Parlamentario es una decisión que se sitúa en el centro mismo de ese ámbito de autoorganización que constitucional y estatutariamente tienen reconocidos los Parlamentos.

**4.4.** Una decisión judicial que por sí disuelva un Grupo Parlamentario se inmiscuye en el núcleo mismo de lo que es el ámbito de la autonomía organizativa y de funcionamiento de la Cámara. Baste recordar una vez más, en este sentido, que los Grupos Parlamentarios son considerados por el Tribunal Constitucional como “entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”.

En consecuencia, la decisión que, eventualmente, hubiera de adoptarse en relación a un Grupo Parlamentario

como consecuencia de la disolución judicial de un partido político correspondería, en todo caso, al Parlamento. Dicho en otros términos, como partido político y grupo parlamentario son realidades jurídicas diferentes y dispares, y como este último –el grupo parlamentario– pertenece al ámbito interno de organización y funcionamiento de la Cámara, correspondería a ésta la competencia y la responsabilidad de tomar las decisiones que resulten pertinentes conforme al ordenamiento jurídico.

Otra cosa es que el único supuesto de disolución que contemple el Reglamento de la Cámara, la norma primordial de todo el ordenamiento jurídico a estos efectos, es el de aquel Grupo que por separación de alguno de sus integrantes deje de reunir el mínimo de cinco parlamentarios y, además, tampoco conserve la mayoría de sus componentes originarios (art. 20.2 RPV).

**4.5.** Por cierto, el Informe de la Fiscalía General del Estado de 28 de noviembre de 2002 coincide sustancialmente con estas ideas:

“En definitiva, la suspensión judicialmente decretada de los partidos políticos HB-EH-Batasuna, no implica automáticamente la de los Grupos Parlamentarios o Junteros relacionados con tales partidos, pues esta última exige una decisión propia de cada Cámara, tal y como se reconoce, además, en los autos del Juzgado Central de Instrucción nº 5.

Pero tal decisión debe ser adoptada en el marco de la normativa parlamentaria que es la que regula la vida interna de cada institución. En el caso que nos ocupa, no se contiene en los respectivos Reglamentos norma alguna que permita la suspensión de un Grupo Parlamentario o Juntero, más allá de la desaparición o disolución de los mismos si como consecuencia de la desaparición de alguno de sus componentes el grupo no conserva la mayoría de sus miembros originarios (art. 20.2 de cada Reglamento)”.

Una vez más con la matización de que en el presente caso se trata de la disolución de los partidos y no de su suspensión el razonamiento conserva toda su lógica.

## 5. EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 20 DE MAYO DE 2003

**5.1.** Mediante Auto de 24 de abril de 2003, no remitido a esta Cámara, el Tribunal Supremo decidió la disolución de los grupos parlamentarios que figurasen bajo la denominación de Batasuna, sin que tal medida fuese objeto de una argumentación específica. En efecto, en el Fundamento de Derecho Tercero de aquella resolución se recordaba la obligación de todos de cumplir las sentencias y prestar la colaboración requerida en la ejecución de lo resuelto, pero esta argumentación no guarda una relación lógica con la decisión del órgano judicial de entender que la disolución del partido político debe alcanzar también a los grupos parlamentarios “constituidos por Batasuna”. La misma falta de concatenación lógica se puede predicar de buena parte del Fundamento de Derecho Primero del Auto de 20 de mayo de 2003, dedicado a recordar una serie de principios inherentes al Estado de derecho en sí mismos indiscutibles pero que no guardan relación ni permiten razonar por qué la disolución del partido político se extiende al Grupo Parlamentario ABGSA. En cualquier caso, es en este Auto de 20 de mayo donde por primera vez se hacen explícitos los razonamientos sobre los que el Tribunal Supremo sustenta su decisión de disolver el grupo parlamentario.

**5.2.** Como se acaba de afirmar, buena parte del Fundamento de Derecho Primero del Auto de 20 de mayo resume principios básicos e inherentes al Estado de derecho que no sólo no se discuten sino que se comparten sin reservas, como que todos los poderes son poderes jurídicos, “constituidos” y sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Obviando las consideraciones de matiz que se podrían hacer a una exposición planteada por un sesgo parcial, es preciso hacer dos comentarios.

El Auto dice que no resulta “admisibile que un pronunciamiento jurisdiccional, que no es sino manifestación de lo previsto por el mismo legislador, quede sin contenido

por una apreciación política ajena a previsiones legales”. En primer lugar, según ya ha sido expuesto, la disolución del grupo parlamentario no es una previsión del legislador en cuanto la LOPP no la contempla. En segundo lugar, no son apreciaciones políticas sino argumentos jurídicos de carácter constitucional los que se están esgrimiendo para reivindicar que al propio Parlamento compete la adopción de las medidas que en derecho procedan en relación con los grupos parlamentarios. Con ello, por otra parte, no se vacía de contenido el fallo de la sentencia de ilegalización de los partidos políticos, como ha quedado de manifiesto en las recientes elecciones. Finalmente, es la resolución judicial disolviendo el grupo parlamentario como consecuencia de la disolución del partido político la que se muestra ajena a previsiones legales.

Dice igualmente el Auto que el Tribunal no puede compartir “que la indiscutible autonomía organizativa de la Cámara pueda suponer vallador de clase alguna al ordenamiento jurídico, es decir, al Estado de derecho, como parece sugerir el punto tercero, apartado b) del referido oficio de 8 de mayo de 2003 procedente del Excmo. Sr. Presidente del Parlamento Vasco”. Pero no se trata en absoluto de que la autonomía organizativa de la Cámara sea un vallador al ordenamiento jurídico, sino de que dicha autonomía, justamente, forma parte del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, los órganos judiciales no pueden (no deben) tomar sus decisiones obviando, ignorando o dando la espalda a ese dato del ordenamiento jurídico. A la hora de tomar sus decisiones los órganos judiciales debe tener en cuenta y respetar la autonomía de la Cámara por cuanto éste es un principio del propio ordenamiento jurídico que deben aplicar y está constitucional y estatutariamente consagrado.

**5.3.** La decisión que lleva al Tribunal Supremo a disolver el Grupo Parlamentario ABGSA se sustenta sobre una concepción politológica, sociológica o “realista” del Grupo Parlamentario según la cual el grupo no es sino la mera proyección del partido en la Cámara al que representa políticamente. Es esta idea de que el grupo es simple trasunto o extensión del partido la que está en la base de todos sus argumentos.

En este sentido es ya significativa la referencia que se hace a la doctrina jurisprudencial de la “garantía de la interpretación finalista del fallo”. Sobre esta base el Tribunal estaría legitimado –y aun obligado– a inferir que la disolución del partido político conlleva, como consecuencia natural, o como cuestión con la que éste guarda una directa e inmediata relación de causalidad, la disolución del Grupo Parlamentario. En definitiva, partido político y grupo parlamentario tienen una tan estrecha vinculación que pasa a concebirse como una relación necesaria y de dependencia, de tal manera que la disolución de la realidad principal (el partido) aboca fatalmente, de modo “natural”, a la disolución de su “hijuela”, el grupo parlamentario. Expresado en otros términos, también empleados en el Auto en cuestión “... La conclusión que se impone es que la declaración de ilegalidad de éste, su consiguiente disolución y el acuerdo de cese de sus actividades conlleva también la disolución del grupo parlamentario y el cese de sus actividades como tal;...”.

Ahora bien, la perspectiva politológica o “realista” no es la empleada con exclusividad en este Auto. Junto a ella es una perspectiva jurídico-constitucional la que justifica que se respete y mantenga en su condición de parlamentarios a los miembros del grupo cuya disolución se decide. Por tanto, en el Auto del Tribunal Supremo se yuxtaponen dos métodos de razonamiento diferentes, ninguno de los cuales se emplea con coherencia pues ambos son abandonados por el contrario en un momento dado del discurso. La perspectiva constitucional de la democracia representativa, la prohibición del mandato imperativo, el derecho a la participación del artículo 23 CE, justifican el mantenimiento del mandato representativo de los parlamentarios, para abandonarse inmediatamente a la hora de analizar el grupo parlamentario. En este caso, es la perspectiva realista la que se emplea para ver en el grupo una mera correa de transmisión del partido pero sin que este prisma de análisis se lleve a su consecuencia lógica, considerar a los parlamentarios como representantes políticos del partido, lo que entraría en contradicción con el primero de los criterios manejados. Si ya resulta sorprendente que al analizar el grupo parla-

mentario un órgano judicial no dé prevalencia al análisis jurídico, esta mezcla de criterios produce confusión.

**5.4.** En el Auto de 24 de abril se hablaba “de los grupos parlamentarios constituidos por Batasuna”, y la resolución de 20 de mayo se refiere a los efectos “sobre los grupos parlamentarios o políticos que los representantes de tales partidos puedan haber conformado en diversas instituciones”. Ninguna de estas dos afirmaciones es conforme a la Constitución. No son los partidos políticos quienes constituyen los grupos parlamentarios y, del mismo modo, los parlamentarios no son los representantes políticos de los partidos en términos jurídico-constitucionales y de democracia representativa. Curiosamente y contradictoriamente el mismo Auto de 20 de mayo viene a reconocer esto cuando afirma “que el acta de diputado corresponde a cada representante político y no a los partidos dentro de los cuales concurrían aquéllos a los procesos electorales”.

Como ya ha quedado expuesto en el apartado 2 de este informe, la perspectiva politológica y “realista” conduce derecha e indefectiblemente a afirmar que son los propios parlamentarios los que en último análisis representan al partido. Por eso cuando en el Auto se refiere a que los grupos parlamentarios “normalmente materializan las directrices de los primeros” (los partidos políticos), habría que precisar que son, en realidad, los parlamentarios quienes materializan estas directrices. Así, si de lo que se trata es de que cese la actividad del partido disuelto en la Cámara, ello no se consigue, en términos reales, disolviendo el grupo, sino impidiendo que los parlamentarios intervengan en la vida parlamentaria.

Desde esta perspectiva, si la actividad política del grupo parlamentario está vinculada al partido político, hay que decir que no es sino la actividad política de los propios parlamentarios –incluso aunque estuvieran encuadrados en el Grupo Mixto– la que está vinculada a la del partido político.

**5.5.** En el propio Auto de 20 de mayo se refleja, también, una concepción jurídicamente acertada de lo que es un grupo parlamentario en la cita de la Sentencia de la Sala 4ª del T.S. de 27 de diciembre de 1985, cuando se afirma: “... de ninguna manera se deduce que los Grupos Parlama-

rios estén dotados de una personalidad jurídica independiente de la de las personas que los componen, siendo únicamente uniones de Parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras”.

A destacar, en primer lugar, que si los grupos parlamentarios carecen de una personalidad jurídica independiente de la de sus miembros se entienden mal esos efectos taumatúrgicos que se atribuyen a la disolución del grupo parlamentario, siendo así que sus miembros, en todo caso, seguirían actuando en el Grupo Mixto de manera cohesionada por su afinidad ideológica.

En segundo lugar, los grupos parlamentarios son efectivamente uniones de parlamentarios y, por ende, no los crean ni constituyen los partidos ni sus representantes políticos en la Cámara. En el Parlamento de una democracia representativa, en términos constitucionales, no hay representantes de partidos políticos, sino representantes de los ciudadanos, y por ende, la unión de dichos representantes difícilmente puede transmutarse en una instancia partidaria en la Cámara, por más que el propio Reglamento en su regulación sea sensible a la realidad del Estado de Partidos.

Por último, resulta significativo en grado sumo que en la citada Sentencia del Tribunal Supremo se explicita cuál es el objeto del grupo parlamentario: “a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las Cámaras”. Confirma así el Tribunal Supremo el carácter endógeno a la Cámara del grupo parlamentario y su incardinación bajo la férula del poder de autoorganización del Parlamento.

**5.6.** Hace referencia el Auto de 20 de mayo de 2003 a la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, de Financiación de Partidos Políticos, que considera las subvenciones que reciben los grupos parlamentarios entre los recursos de los partidos políticos. Esta normativa de carácter específico cuenta, lógicamente, con que las subvenciones de los grupos constituyen un recurso procedente de la financiación pública del que pueden disponer los partidos políticos. De la misma manera, en muchas formaciones políticas una parte de las retribuciones de los parlamentarios y otros cargos públicos conforman otro recurso a disposición del partido en concepto de aportación de los afiliados. Circunscri-

ta a esta perspectiva particular de regular la financiación de los partidos políticos esta Ley Orgánica nada determinante aporta a la problemática que aquí se viene examinando, como tampoco resuelve la variada casuística que se puede dar en la realidad, por ejemplo, en supuestos en los que en un mismo grupo parlamentario convivan miembros de distintos partidos que se presentaron en coalición, el caso del Grupo Mixto, etcétera...

Por otra parte, el propio art. 2.1.b) de la L.O. 3/1987 remite a la normativa propia de cada Parlamento. En concreto, con arreglo al Reglamento del Parlamento Vasco, es claro que no es nunca el partido y sí el grupo parlamentario el titular del derecho a la subvención que, además, conlleva la obligación de llevar una contabilidad específica de la misma que pondrán a disposición de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno siempre que ésta lo solicite, y que dicha subvención puede perderse, ser suspendida (o recortada según dispone el art. 87.2 RPV) por los órganos parlamentarios competentes a los grupos no constituidos regularmente o que “de forma continuada, incumplieren sus obligaciones” (art. 21 RPV).

Es preciso recalcar, por tanto, que al igual que sucede con los propios grupos parlamentarios, las subvenciones económicas que reciben, así como los locales y medios materiales que se les facilitan, son recursos vinculados a la organización y funcionamiento de la Cámara. Así lo ha visto también el Tribunal Constitucional:

“En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los grupos parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios”. (STC 214/1990, f.7).

En consecuencia, aunque la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos compute, razonablemente, las

subvenciones a los grupos parlamentarios dentro del elenco de recursos procedentes de la financiación pública de los partidos, ello no desvirtúa en absoluto la regulación parlamentaria de estas subvenciones a la que, por cierto, remite la propia ley. Un grupo parlamentario que surgiera de una agrupación de electores tendría derecho a la subvención en los mismos términos que otro que se correspondiera con un partido político. Del mismo modo, un grupo parlamentario que por cualquier circunstancia (expulsión de los parlamentarios, escisión en la organización, disolución de la formación política...) se quedara sin el respaldo del partido, no por ello perdería el derecho a la subvención.

Por su carácter específico la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos no resulta decisiva para la cuestión que aquí se analiza y, desde luego, no determina ni avala en absoluto que la disolución acordada del partido político deba necesariamente conducir a la disolución del grupo parlamentario.

## 6. CONCLUSIÓN

De cuanto se lleva expuesto se deriva que, en opinión de estos Servicios Jurídicos, el Auto de 20 de mayo de la Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo en cuanto disuelve un grupo parlamentario invade y menoscaba la autonomía de organización y funcionamiento de esta Cámara, con lo que no se respeta ni la inviolabilidad del Parlamento Vasco, constitucional y estatutariamente consagradas, ni el principio de separación de poderes al que dicha inviolabilidad sirve de instrumento.

## II. POSIBLES VÍAS DE RESPUESTA JURÍDICA CONTRA EL AUTO DEL TRIBUNAL SUPREMO

1. Lo propio en el mundo del Derecho es que frente a las resoluciones judiciales que no se estiman ajustadas al ordenamiento jurídico se utilicen los recursos que éste ofrece. Esta vía, sin embargo, está excluida tanto porque la Cámara no ha sido parte en el proceso como porque contra el Auto de 20 de mayo de 2003 no cabe recurso alguno, como expresamente se indica en su parte dispositiva.

2. Al igual que se expuso en el Informe de 16 de septiembre, la vía de los conflictos constitucionales y, en concreto, la de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado (arts. 73 y ss. LOTC) también está descartada por no incluir a los parlamentos autonómicos ni a los órganos jurisdiccionales.

3. La vía objetivamente más apropiada sería la del conflicto de jurisdicción regulado en la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, pues en definitiva, lo que se cuestiona es que la disolución judicial de un grupo parlamentario desborda los límites propios de la potestad jurisdiccional al inmiscuirse en el ámbito del derecho a la autoorganización de la Cámara, preservado por el principio de la autonomía parlamentaria. Tal conflicto habría surgido con motivo de la ejecución de una sentencia firme que afectaría a las facultades de la Cámara tal y como prevé el artículo 7 de la L.O. 2/1987.

Esta vía, sin embargo, se encuentra con una serie de obstáculos. En primer lugar, que los conflictos jurisdiccionales sólo están previstos cuando se plantean entre los Juzgados o Tribunales y la Administración. Incluso si forzando la interpretación se entendiera que el Parlamento en este punto actúa en cuanto Administración carecería de legitimación para plantear el conflicto de jurisdicción. Según esto, el Parlamento Vasco, en cuanto “órgano de la Administración Pública”, podría solicitar al Gobierno Vasco la presentación del conflicto (art. 4 L.O. 2/1987). Ahora bien, no dejaría de resultar irónico que el Parlamento tuviera que defender su autonomía a través del Gobierno. Finalmente, hay que tener en cuenta que según el artículo 1 de esta Ley Orgánica 2/1987, el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales es el órgano colegiado a que se refiere el artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Este Tribunal está integrado por el Presidente del Tribunal Supremo que lo presidirá y cinco vocales, de los que dos serán magistrados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y los otros tres serán Consejeros Permanentes del Consejo de Estado. Se da así la circunstancia de que el Presidente del Tribunal Supremo, que en cuanto tal ha presidido la Sala Especial del artículo 61 LOPJ y ha actuado como ponente en este proceso, es también quien preside el Tribunal de

Conflictos de Jurisdicción y dispone en él, además, de voto de calidad en caso de empate. Sobre este particular, es ilustrativo que la exposición de motivos de la Ley 2/1987, de Conflictos de Jurisdicción, indique que la Sala del artículo 38 de la LOPG estará “siempre bajo la Presidencia de la más alta autoridad judicial de la nación” y que, en tal sentido, ni siquiera disponga de un suplente como los restantes 5 miembros integrantes de la Sala (Acuerdo de 10 de diciembre de 2002 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial por el que se determina para el año 2003 la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción).

Todas estas circunstancias hacen problemática la utilización de esta vía.

En definitiva, el Parlamento Vasco se encuentra en una situación de indefensión al verse afectado en su autonomía por una resolución judicial firme frente a la que el ordenamiento jurídico no ha dispuesto ninguna vía procesal clara de respuesta.

### III. APLICACIÓN DEL AUTO

1. En el acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 7 de mayo de 2003 se trasladaron a la Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo las consideraciones que la disolución judicial de un grupo parlamentario merecían al órgano de gobierno de la Cámara en cuanto que tal medida supondría una invasión de la autonomía parlamentaria y una conculcación del principio de división de poderes. Incluso para mejor ilustrar su posición se adjuntó igualmente el acuerdo de la Mesa de 3 de octubre de 2002, adoptado en relación con los Autos del Juzgado Central de Instrucción nº 5 de la Audiencia Nacional. El Tribunal Supremo, en su Auto de 20 de mayo, no ha atendido a estas consideraciones y aunque los argumentos que utilizan no se comparten tampoco se encuentra vía procesal que permita el recurso.

2. Es evidente que de acuerdo con el artículo 118 CE y demás normas concordantes del ordenamiento, las sentencias y demás resoluciones judiciales firmes son de obligado cumplimiento para todos. Es de advertir que en ningún caso se niega o discute una regla tan básica y consustan-

cial al Estado de derecho. Cosa distinta es que se prevenga contra una interpretación unilateral, simplificada y aislada de ese artículo 118 CE y se recuerde que hay también otros preceptos y valores igualmente constitucionales con los que aquél debe armonizarse en aras de una interpretación sistemática y coherente del ordenamiento.

Lo cierto es que el Reglamento del Parlamento Vasco no contempla la disolución judicial de los grupos parlamentarios y tampoco considera que la disolución judicial o voluntaria de un partido político sea causa de disolución del grupo parlamentario correspondiente (sin necesidad de entrar, ahora, en el análisis de los problemas y dificultades que pudiera acarrear la fijación de esta “correspondencia”). Por esta razón, no cabe una respuesta clara y tajante en términos reglamentarios sobre cuál sería la vía adecuada para plantear la ejecución del Auto del Tribunal Supremo.

Sin embargo, la Mesa del Parlamento Vasco, en su acuerdo de 3 de octubre de 2002, ya descartó “la aplicación pura, simple y directa de los Autos como una medida singular, excepcional y al margen del reglamento”. Consideraba, así, la Mesa que no debía adoptar una medida que afectaba negativamente al derecho a la participación política del art. 23.2 CE sin contar con un soporte reglamentario específico para ello. Por el contrario, la Mesa de aquel acuerdo de 3 de octubre entendía que su actuación debía acomodarse en todo momento a lo dispuesto en el Reglamento. En este contexto la Mesa del Parlamento Vasco indicó también en aquella ocasión que no cabía hacer una interpretación unilateral y aislada del artículo 118 CE que llevara a concebirlo como “una habilitación omnímoda y absoluta para actuar” al margen o incluso en contra del propio Reglamento de la Cámara.

3. Las resoluciones generales de la presidencia previstas en el artículo 24.2 RPV y la reforma del Reglamento no constituyen dos vías jurídicamente equiparables y que, por tanto, puedan ser indistintamente utilizadas de cara a afrontar eventuales adaptaciones de las normas reguladoras de la organización y funcionamiento de la Cámara. Por de pronto, la pertinencia de las resoluciones generales de la presidencia está circunscrita a la existencia de una laguna

reglamentaria en tanto que, obviamente, una reforma del reglamento no conoce esa limitación.

Pero es que además los productos normativos de una y otra vía son también jurídicamente diferentes. En este punto ha habido una clara evolución de la jurisprudencia constitucional. En un principio la STC 118/1998 –siguiendo la línea interpretativa apuntada por los AATC 183/1984 y 244/1986– vino a equiparar las resoluciones generales con el Reglamento al exponer que aquellas disposiciones normativas “han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara, por lo que sólo como parte del mismo podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Reglamentos parlamentarios” (f.3).

Con posterioridad a esta STC 118/1988, sin embargo, el Tribunal Constitucional modificó su criterio rebajando la categoría jurídica de las resoluciones generales de la presidencia. A partir de la STC 119/1990 se admite que contra las resoluciones generales de la presidencia cabe recurso de amparo y se rectifica expresamente lo afirmado en la anterior STC 118/1988: “... es evidente que esta equiparación entre normas reglamentarias y resoluciones presidenciales desde el punto de vista de su impugnabilidad, que es el único que en la mencionada sentencia [se refiere a la 118/1988] se tomaba en consideración, no equivale a una equiparación de unas y otras desde todos los puntos de vista y a todos los efectos”. A partir de ese momento la jurisprudencia constitucional ha confirmado esta línea jurisprudencial inaugurada con la STC 119/1990: SSTC 214/1990, 44/1995 ... La STC 44/1995 reconoce paladinamente la rectificación del rumbo: “..., no cabe desconocer que la doctrina de la STC 118/1988 podía dar pie a una indiferenciada calificación del Reglamento como normas con «valor de ley», y por eso más adelante se afirma: “Por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado para el eventual control de cons-

titucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas (...). De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal” (f.2).

Como consecuencia de esta inflexión en la jurisprudencia se recalcarán ahora los límites propios de las resoluciones generales de la presidencia que “no se extiende a la posibilidad de desarrollar el Reglamento o especificarlo” (STC 119/1990, f.5); dichas normas supletorias no se incorporan al Reglamento de la Cámara, considerando que el requisito de la mayoría absoluta exigido para la reforma del Reglamento es una garantía de las minorías por lo que no sería jurídicamente lícito proceder a su través a una modificación reglamentaria “sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta” (STC 44/1995, f.3).

La relevancia de esta jurisprudencia constitucional radica en que vincula el derecho a la participación política, en su modalidad de igual acceso y mantenimiento en los cargos públicos del art. 23.2, que es un derecho de configuración legal, a la reserva de reglamento.

“Por ello mismo, cuando el artículo 23.2 de la Constitución reconoce a los representantes políticos el derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad «con arreglo a lo dispuesto en las leyes», ese derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria no puede desvincularse de la reserva constitucional o estatutaria del Reglamento, pues como se declaró en la STC 119/1990 «aún aceptando la hipótesis de un uso normativo preexistente, es evidente que tal uso no genera normas con rango de ley que es el exigido por el artículo 23.2 de la Constitución para establecer condiciones o requisitos en el

acceso a los cargos públicos y más generalmente, por el artículo 53.1 de la misma, para regular el ejercicio de los derechos fundamentales» (fundamento jurídico 4º). De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental” (STC 44/1995, f.3).

La constitución de los grupos parlamentarios es una facultad de los parlamentarios que como ha reconocido expresamente la STC 64/2002 “pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria” y “constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante”. En consecuencia, la eventual disposición o acto que verse sobre la disolución de un grupo parlamentario afecta directamente a esta facultad y, por ende, incide sobre el artículo 23.2 CE. Por otra parte, en la medida en que los grupos parlamentarios encauzan buena parte de las facultades de iniciativa y actuación de los parlamentarios implica también, de esta forma mediata e indirecta, una afección general sobre los derechos y facultades que reconocidos en el Reglamento integran su *ius in officium* de representantes públicos. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada esta directa incidencia sobre el art. 23.2 CE implicaría que cualquier medida sobre este particular quedara sometida a la reserva reglamentaria.

4. La vía de la resolución general de la presidencia, no obstante, cuenta con un precedente en el Parlamento de Navarra (B.O. del Parlamento de Navarra V Legislatura, núms. 88-89 de 18 y 19 de septiembre de 2002). El eventual recurso a esta vía quedaría, por una parte, supeditado a la existencia de una laguna reglamentaria y dilucidar si existe o no propiamente una laguna reglamentaria no resulta sencillo. La doctrina distingue entre distintos tipos de lagunas (técnicas, ideológicas o impropias, objetivas, procedimentales, axiológicas...) y esta cuestión en el presente caso que-

da condicionada por las posiciones que se mantengan en relación con la cuestión de fondo.

En efecto, quien estime ajustado a Derecho el Auto del Tribunal Supremo o, incluso, quienes consideren que hay elementos en el ordenamiento jurídico para considerar que la disolución de un partido político debe acarrear la del grupo parlamentario, podrían concluir que estamos en presencia de una laguna reglamentaria. Por el contrario, si se considera que la disolución de un partido no determina la del grupo y que, en todo caso, esta es una decisión que –más allá de su coherencia con los principios constitucionales de la democracia representativa– corresponde tomar en todo caso al Parlamento, se impone la conclusión de que no hay tal laguna reglamentaria en sentido propio.

Hay, por otra parte, una serie de principios generales que gozan de un amplio predicamento entre los autores a la hora de precisar el uso razonable de las resoluciones generales de la presidencia. Así, parece una vía recomendable para colmar lagunas técnicas y procedimentales mientras que cuanto más importancia y trascendencia tenga la cuestión tanto menos apropiada será la vía de la resolución. Lo cierto es, sin embargo, que en la práctica parlamentaria se han dado casos en los que no se han seguido estos principios.

Por último, la indicada afectación a las facultades de los parlamentarios amparadas en el art. 23.2 CE hace que una regulación como la de la disolución de los grupos parlamentarios (nuevamente sin entrar ahora sobre la problemática de su adecuación o no a los principios constitucionales de la democracia representativa) encuentre en la reforma del reglamento una vía jurídicamente más asentada.

Cabe recordar lo que en el tantas veces citado Informe de la Fiscalía General del Estado se decía sobre este particular: “Además, tampoco parece, en principio, posible acudir al instrumento que proporcionan las resoluciones de ca-

rácter general de la presidencia de las respectivas cámaras, pues éste es un mecanismo previsto para interpretar el Reglamento existente, no para modificarlo”.

No obstante estas consideraciones jurídicas, lo cierto es que, como ya se ha expuesto, en una circunstancia paralela el Parlamento de Navarra ha recurrido a la figura de la resolución de la presidencia.

5. Una de las ventajas con que cuenta la resolución general de la presidencia es su rapidez. En este sentido, la reforma del reglamento es un sistema más lento y, para agilizarlo, habría que apurar al máximo los mecanismos reglamentarios. Tratándose de una reforma con un contenido muy concreto y delimitado, aunque trascendente, resultaría factible abreviar sustancialmente la tramitación si así se estimase oportuno.

En la resolución general de la presidencia no hay dudas sobre el papel de los diferentes órganos parlamentarios intervinientes. La reforma del Reglamento, por su parte, se sustancia de acuerdo con el procedimiento de las proposiciones de ley, por lo que en principio la iniciativa corresponde a los sujetos previstos en el artículo 105.1 1º y 2º. En el caso del Reglamento, sin embargo, por la naturaleza y funciones de esta norma, en todas las Cámaras se suelen dar iniciativas de carácter institucional en las que la presidencia y la Mesa suelen adoptar una función de iniciativa e impulso en la tarea de reformar el Reglamento. Teniendo en cuenta esta pauta y considerando el papel que en este asunto le ha tocado desempeñar a la Mesa, no resultaría improcedente, si así se decidiera, que la propia Mesa pudiera tomar la iniciativa sin menoscabo, por supuesto, de la facultad de iniciativa que en todo momento tienen también los grupos parlamentarios.

Es cuanto tienen el honor de elevar a esa Mesa su consideración en el presente Informe que gustosamente se somete a cualquier otra opinión mejor fundada en Derecho. ♦