

AUTO núm. 262/02, de 9 de diciembre, recaído en recurso de amparo núm. 6.523/2001.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 12 de diciembre de 2001, don José Luis Ferrer Recuero, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Jaime Mayor Oreja, don Carlos Iturgaiz Angulo, don Leopoldo Barrera de los Ríos, don Antonio Damborenea Basterrechea, don Fernando Maura Barandiarán, don Gonzalo Nicolás Machín Esposito, don Carmelo Barrio Baroja, don Carlos M.a de Urquijo Valdivieso, don Antonio Salazar de Andrés, don José Ignacio Oyarzábal de Miguel, doña Josefa Lafuente Orive, don José Ignacio Ortega Cachón, doña M.a del Carmen López de Ocáriz López de Munain, doña M.a José Usandizaga Rodríguez, doña M.a Eugenia García Rico y don Ricardo Carmelo Hueso Abácens, Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, interpone recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 20 de septiembre de 2001, por el que se reconsideró el anterior Acuerdo de 12 de septiembre de 2001, sobre composición de las Comisiones del Parlamento Vasco.

2. La demanda se funda, en síntesis, en los siguientes antecedentes fácticos:

a) La Mesa del Parlamento Vasco, en su sesión de 12 de septiembre de 2001, adoptó el siguiente Acuerdo sobre composición de las Comisiones de la Cámara:

«Finalmente, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, acuerda por mayoría que las Comisiones estén constituidas por 19 miembros, distribuidos de la siguiente manera:

Grupo Euzko-Abertzaleak-Nacionalistas Vascos: 6.

Grupo Popular Vasco-Euskal Talde Popularra: 4.

Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak: 3.

Grupo Eusko Alkatasuna: 3.

Grupo Batasuna: 2.

Grupo Mixto: 1.»

b) Formuladas contra el anterior Acuerdo sendas solicitudes de reconsideración por los Grupos Parlamentarios Popular y Socialistas Vascos, la Mesa de la Cámara, en su sesión de 20 de septiembre de 2001, adoptó el siguiente Acuerdo:

«La Mesa, oída la Junta de Portavoces y en relación con los escritos de reconsideración presentados por los Grupos Parlamentarios Socialistas Vascos y Popular Vasco, acuerda por mayoría que las Comisiones estén constituidas por 18 miembros, distribuidos de la siguiente manera:

Grupo Euzko-Abertzaleak-Nacionalistas Vascos: 6.

Grupo Popular Vasco-Euskal Talde Popularra: 4.

Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak: 3.

Grupo Eusko Alkatasuna: 2.

Grupo Batasuna: 2.

Grupo Mixto: 1.»

c) El Parlamento Vasco está compuesto desde 1984 por 75 Diputados. Tras las últimas elecciones autonómicas celebradas el día 13 de mayo de 2001, los Diputados se integraron en seis Grupos Parlamentarios, con la siguiente distribución:

«Grupo Euzko-Abertzaleak-Nacionalistas Vascos: 25 Diputados.

Grupo Popular Vasco-Euskal Talde Popularra: 19 Diputados.

Grupo Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak: 13 Diputados.

Grupo Eusko Alkatasuna: 8 Diputados.

Grupo Batasuna: 7 Diputados.

Grupo Mixto (EB-IU): 3 Diputados.»

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a los Acuerdos impugnados, la vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes libremente elegidos por sufragio universal (art. 23.2 CE), y el principio de igualdad (art. 14 CE), con base en la argumentación que, a continuación, sucintamente se extracta:

a) El Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 20 de septiembre de 2001, ignora, en primer lugar, la exigencia constitucional de que las Comisiones parlamentarias, que son órganos de la Cámara, deben tener una composición proporcional a la del Pleno, reproduciendo nítidamente la estructura de éste.

Desproporción que puede comprobarse en términos estrictamente matemáticos. Desde esta perspectiva, puede apreciarse que la composición de las Comisiones sobrerrepresenta, más o menos intensamente, a las formaciones que respaldan el pacto de Gobierno, pero sobre todo, correlativamente, infrarrepresenta a los Grupos de la oposición y, muy especialmente, al Grupo Parlamentario al que pertenecen los recurrentes, que los sitúa en una posición particularmente desventajosa, siendo el único Grupo cuya representación en las Comisiones más se aleja de la proporcionalidad matemática y en relación con el cual el redondeo no se produce respecto al entero más próximo.

El Grupo Parlamentario EAJ-PNV tiene en el Pleno 25 parlamentarios (una tercera parte de los 75 que componen la Cámara). En consecuencia, y teniendo en cuenta que las Comisiones

quedan compuestas por 18 miembros, no cabe apreciar ninguna desproporción cuando se le adjudican 6.

El Grupo Parlamentario EA tiene 8 parlamentarios (10,6 por 100 del Pleno). Sus 2 miembros en cada Comisión significan el 11,1 por 100, con una sobrerrepresentación de 0,5 por 100.

El Grupo Mixto está compuesto en esta Legislatura únicamente por 3 parlamentarios de EB-IU (un 4 por 100 de la Cámara), que se ha integrado en la mayoría del Gobierno. En consecuencia, en términos estrictamente proporcionales le correspondería el 0,72 miembros de la Comisión, pero el lógico redondeo unido a la previsión reglamentaria de que «cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a contar con un miembro, como mínimo, en todas las Comisiones Permanentes que se creen» (art. 31.1 RPV) lleva a atribuirle ese mínimo de un miembro en cada Comisión (5,55 por 100 de la misma, con una prima de +1,55 por 100).

Al Grupo Parlamentario Batasuna (7 Parlamentarios, 9,3 por 100 del total) le corresponderían, en términos estrictamente proporcionales, 1,67 miembros. Consecuentemente, está sobrerrepresentado al atribuírsele 2 (11,1 por 100 de cada Comisión; su prima es de +1,8 por 100).

Por el contrario, el Grupo Parlamentario Popular resulta ser el más perjudicado en términos matemáticos, ya que al tener 19 Parlamentarios (25,3 por 100 de la Cámara) le debieran corresponder en las Comisiones 4,54 miembros. Sin embargo, y a pesar de que el entero más próximo sería el 5, el redondeo tiene lugar en este caso a la baja, de manera que sólo se le reconoce el derecho a 4 miembros en cada Comisión (22,2 por 100, con una infrarrepresentación de 3,1 por 100).

Finalmente, el Grupo Parlamentario Socialistas Vascos está también infrarrepresentado, si bien de forma menos escandalosa. Sus 13 Parlamentarios (17,3 por 100) se deberían de traducir en 3,11 miembros de la Comisiones. En este caso el redondeo también resulta lógico por aproximarse al entero más próximo, aunque sea a la baja. Sus tres miembros representan un 16,6 por 100 de los integrantes de la Comisión, con una infrarrepresentación del 0,7 por 100.

La desproporción en la representación se manifiesta de manera especialmente patente si se considera de manera global el equilibrio existente entre los Parlamentarios que integran la mayoría que respalda al Gobierno PNV, EA y EB-IU y las minorías, por más que éstas sean absolutamente diversas e, incluso, irreductibles. En el Pleno de la Cámara los Grupos que apoyan al Gobierno suman 36 Diputados, mientras que los de la oposición reúnen 39. Sin embargo, el Acuerdo impugnado modifica esta situación al disponer los Grupos que forman la mayoría del Gobierno en las Comisiones de 9 miembros, los mismos que la oposición. De modo que el Gobierno puede quedar en minoría en el Pleno, pero no en las Comisiones, lo que revela que el Acuerdo que se recurre sitúa a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros.

b) Los demandantes de amparo afirman que un análisis estrictamente matemático no es suficiente, pues de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre; 36/1990; 93/1998; 75/1985), proyectada sobre el ámbito parlamentario y, más en concreto, sobre la composición de las Comisiones, la proporcionalidad admite modulaciones, si bien ésta tiene como límite que «no alteren su esencia» (STC 141/1990). De modo que en este supuesto no se limitan a denunciar que el Acuerdo sobre composición de las Comisiones no es rigurosamente proporcional, dado que una desviación razonable entraría dentro de la necesaria flexibilidad o margen de discrecionalidad concedido al órgano parlamentario, sino que la composición acordada excede de ese necesario margen de discrecionalidad hasta el punto de establecer una situación discriminatoria carente por completo de justificación razonable.

Aducen al respecto que la esencia de la representación proporcional se altera cuando en un órgano representativo se modifica el equilibrio entre mayorías y minorías resultante de unas elecciones, esto es, cuando no se respeta en la composición de las Comisiones el equilibrio político existente en el Pleno de la Cámara, alterando la situación relativa de los diversos Grupos y facilitando así la construcción de una mayoría que no existe en el Pleno de la Cámara, lo que dificulta artificialmente a los Diputados integrantes de la minoría parlamentaria el ejercicio de sus funciones representativas en igualdad de condiciones con los de la mayoría (STC 32/1985).

c) Este desequilibrio en la composición de las Comisiones será constitucionalmente ilegítimo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, si se produce en ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que justifique la desproporción denunciada. En este sentido, los demandantes de amparo invocan una serie de circunstancias mediante las que pretenden poner de manifiesto que existe una intención estrictamente política en la distribución fijada por el Acuerdo recurrido.

c.1) En primer lugar, dada la amplitud de miembros que integran las Comisiones, es perfectamente posible alcanzar una adecuada representación proporcional. En las anteriores legislaturas estaban integradas por 17 miembros y en la presente, después del Acuerdo inicial de fijar su número en 19 Diputados, se redujo a 18 por Acuerdo precisamente del órgano, la Mesa de la Cámara, en el que tienen mayoría los Grupos Parlamentarios que respaldan al Gobierno y frente a la opinión manifestada en la Junta de Portavoces por los tres Grupos Parlamentarios restantes que engloban a la mayoría de los Diputados de la Cámara, quienes manifestaron su preferencia por una fórmula que respetase la proporcionalidad existente en el Pleno (Actas de las reuniones de la Junta de Portavoces de 6 y 20 de septiembre de 2001). Solución que era perfectamente factible bien manteniendo el número de miembros de las Comisiones de las anteriores legislaturas (17), bien incrementando a 19, pero respetando el criterio de distribución de proporcionalidad directa aplicada en las Legislaturas precedentes.

c.2) En segundo lugar, consideran que es particularmente relevante el cambio producido respecto a anteriores legislaturas en el número de miembros de las Comisiones (SSTC 36/1990, 93/1998). Desde 1990, inicio de la IV legislatura, hasta el comienzo de esta VII legislatura, las Comisiones del Parlamento Vasco han estado compuestas por 17 miembros, con independencia del número de Grupos Parlamentarios existentes. En las IV y V Legislaturas había siete Grupos Parlamentarios y en la VI seis, estando integrado el Grupo Parlamentario Mixto por diferentes fuerzas políticas. Sin embargo, en la presente Legislatura en la que se mantiene la existencia de 6 Grupos Parlamentarios, siendo el Grupo Mixto homogéneo, ya que sólo está integrado por una fuerza política, se ha elevado el número de miembros de las Comisiones a 18.

c.3) En tercer lugar, el Acuerdo impugnado no sólo se aleja de los precedentes que ofrece la práctica parlamentaria vasca, sino también de la práctica habitual en el parlamentarismo español, como lo muestra el hecho de que tanto en el Congreso de los Diputados como el Senado las Comisiones respetan de manera prácticamente exacta el equilibrio entre mayorías y minorías existente en el Pleno de ambas Cámaras.

c.4) Al margen de la ausencia de motivación del Acuerdo, lo que es contrario a la exigencia del art. 23.2 CE, y se presenta como un dato significativo en la medida en que supone renunciar a aportar las razones de una decisión discutida desde el principio, no resulta posible encontrar una razón objetiva que justifique este apartamiento de los precedentes, tratándose, en definitiva, de una decisión arbitraria e infundada, que modifica sustancialmente el equilibrio entre mayoría y minoría.

La falta de neutralidad del número fijado de miembros de las Comisiones refuerza su apariencia de intencionalidad político-partidista al contemplar globalmente el proceso de los dos Acuerdos adoptados en esta materia, cuyas diferencias parecen apuntar a la carencia de razones objetivas que pudieran justificar los cambios decididos.

Así, el Acuerdo de 12 de septiembre de 2001 configuraba unas Comisiones evidentemente desproporcionadas, en las que las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno veían cómo se les atribuía directamente la mayoría absoluta en el seno de cada Comisión. Éstas quedaban formadas por 19 miembros, cifra que, al aplicársele el método tradicional de distribución, hubiera permitido respetar el equilibrio del Pleno y, por lo tanto, la posición minoritaria de los Grupos que apoyan al Gobierno. Sin embargo, la Mesa optó por modificar dicho método de distribución consiguiendo un resultado insólito al atribuir 10 Parlamentarios a los Grupos que apoyan al Gobierno frente a los 9 concedidos a los otros tres Grupos Parlamentarios de la oposición.

La indiscutible desproporción de aquel Acuerdo llevó a la Mesa de la Cámara a la adopción del Acuerdo de 20 de septiembre de 2001, en el que se modificó tanto el número como la forma de distribución de los miembros de cada Comisión, aunque no corrige completamente la situación anterior denunciada, ya que la estructura del Pleno de la Cámara no se reproduce fielmente en su relación básica entre mayoría y minoría. Ciertamente este último Acuerdo no es tan

escandalosamente desproporcionado como el precedente, pero, en opinión de los recurrentes en amparo, resulta contrario por las razones expuestas al principio de proporcionalidad y afecta al derecho de los Parlamentarios minoritarios de desempeñar sus funciones en igualdad de condiciones con los de la mayoría.

Cualquier otra opción adoptada, lo que demuestra que el número de miembros fijados por Comisión no es neutral, hubiera respetado el equilibrio básico entre mayoría y minoría. Este equilibrio se hubiera respetado si el número de miembros en las Comisiones se hubiese establecido en 17 y aplicado para su distribución los criterios reglamentarios. O, por el contrario, si se hubiese elevado el número de miembros a 19, sin alterar el criterio de distribución tradicional.

El cúmulo de circunstancias descritas, a juicio de los demandantes de amparo, es una demostración en principio convincente de que la Mesa de la Cámara ha adoptado el criterio de composición cuestionado atendiendo a razones que nada tienen que ver con una mejor adecuación de la estructura de las Comisiones a la composición del Pleno del Parlamento.

d) La alteración del equilibrio en la composición de las Comisiones a la que da lugar el Acuerdo impugnado reviste especial importancia al aplicarse a órganos, como lo son las Comisiones Parlamentarias, cuya naturaleza se ha transformado profundamente hasta el punto de que la doctrina ha llegado a contraponer el Parlamento en Pleno, como forma organizativa típica del parlamentarismo del siglo XIX, al Parlamento en Comisión, como forma de organización prevalente en el Estado contemporáneo. En efecto, y así ocurre también en el Parlamento Vasco, las Comisiones han dejado de ser un órgano preparatorio de los trabajos del Pleno para convertirse en un auténtico órgano ordinario de trabajo parlamentario, pues en el Parlamento Vasco las Comisiones no sólo pueden examinar proyectos o proposiciones de Ley para su posterior aprobación por el Pleno, sino que incluso aprueban Leyes en virtud de una delegación legislativa plena (art. 116 RPV); desarrollan una amplia actividad de control mediante preguntas y proposiciones no de Ley (arts. 27.2 EAPV, arts. 145 y 160 RPV); pueden requerir la comparecencia de autoridades o funcionarios públicos o de otras personas de dentro o fuera del Parlamento (arts. 164 y 165 RPV); en definitiva, se trata de órganos que no se limitan a preparar las funciones básicas del Pleno, sino que las comparten, ejerciéndolas plenamente.

En este contexto, la alteración estructural que supone la composición de las Comisiones afecta decisivamente a las posibilidades de actuación de los Parlamentarios en función de su pertenencia a los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno o que integran la minoría.

e) Finalmente, los Diputados recurrentes en amparo consideran que los razonamientos expuestos en los que fundan la impugnación del Acuerdo de la Mesa sobre composición de las Comisiones Parlamentarias no pueden entenderse desvirtuados por la regla de que en caso de empate se adoptará «el sistema de voto ponderado en función de la importancia numérica en la Cámara» (art. 31.1 RPV), pues es precisamente el Acuerdo recurrido, que agiganta a los Grupos

minoritarios hasta hacerles quedar en una posición de igualdad con los Grupos mayoritarios, el que puede hacer necesaria la aplicación de la mencionada regla mediante la manipulación del equilibrio denunciado en la composición de las Comisiones.

Concluye el escrito suplicando del Tribunal Constitucional la admisión a trámite de la presente demanda de amparo y que, tras los trámites legales oportunos, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado, declarándose la nulidad del Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 20 de septiembre de 2001 y, en su caso, del anterior Acuerdo de 12 de septiembre de 2001. De conformidad con lo previsto en el art. 56 LOTC se interesa, asimismo, la suspensión del Acuerdo recurrido y la aplicación, en tanto se resuelve sobre el fondo del asunto, de los criterios de composición de las Comisiones utilizados pacíficamente en Legislaturas anteriores.

4. La Sección Tercera del Tribunal Constitucional, por providencia de 30 de septiembre de 2002, acordó conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, un plazo común de diez días para que formularan, con las aportaciones documentales que tuviesen por conveniente, las alegaciones que estimaren pertinente en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda de amparo.

5. Únicamente evacuó el trámite de alegaciones conferido al Ministerio Fiscal, quien interesó, con base en la argumentación que a continuación se extracta, la inadmisión de la demanda de amparo por falta de contenido constitucional.

Tras reproducir la doctrina recogida en la STC 64/2002, de 11 de marzo, sobre los derechos proclamados en los arts 23.1 y 2 y 14 CE en conexión con el ejercicio de la función representativa parlamentaria (FF JJ 2 y 7), y en la STC 93/1998, de 4 de mayo, sobre la distribución de miembros de las Comisiones Parlamentarias (FF JJ 3 y 4), el Ministerio Fiscal sostiene que en este caso los recurrentes no discuten que exista una norma en el Reglamento del Parlamento Vasco que imponga que todos los Grupos Políticos (sic) hayan de contar, al menos, con un miembro en las Comisiones Parlamentarias, ni tampoco la enorme dificultad de llegar a una identidad proporcional matemática, dada la escasez de miembros en las Comisiones, ni, en fin, que el sistema de distribución proporcional seguido no haya sido el tradicional.

Partiendo de sus propios cálculos, y descontando el otorgamiento de un miembro al Grupo Mixto, por ser éste de imperativo legal, se constata que no sólo ha sido favorecido con la atribución de miembros de la Comisión uno de los Grupos que apoyan al Gobierno (EA), sino también uno de los Grupos de oposición (HB), y este último en mayor medida que aquél. Así pues, no es cierto que las desviaciones porcentuales que se denuncian, aún en el discutible sistema de cálculo empleado

por los recurrentes, hayan favorecido en exclusividad a un Grupo que apoya al Gobierno, sino que han favorecido en mayor medida a un Grupo de la oposición.

Por otra parte, la igualdad de representación atribuida en las Comisiones a los Grupos que apoyan al Gobierno y a los Grupos de oposición aparece corregida por la propia norma del Reglamento, que en caso de empate atribuye la decisión «al sistema de voto ponderado en función de la importancia numérica en la Comisión», esto es, llegado a tal extremo último, al Grupo que integra la oposición que tiene mayor importancia numérica en la Cámara.

En suma, los partidos de oposición, que son ligeramente mayoritarios no ostentan tal mayoría en las Comisiones, en las que el sistema de distribución elegido, que ha favorecido a los Grupos menos numerosos tanto de oposición como del Gobierno, ha conllevado una atribución idéntica de miembros a la oposición y al Grupo que apoya al Gobierno. Identidad que no guarda idéntica proporcionalidad con la distribución de parlamentarios en el Pleno, en el que los Grupos de la oposición son ligeramente superiores, pero ni esta desviación es notablemente desventajosa, dada la dificultad técnica existente, la utilización de distintos sistemas que todos ellos arrojan resultados diversos, pero muy similares entre sí y al que ha sido objeto del Acuerdo impugnado, y el mecanismo decisorio en caso de empate, ni se ha prescindido de criterios objetivos, pues los empleados favorecen por igual a los Grupos de la oposición y a los Grupos de apoyo al Gobierno y son los tradicionalmente seguidos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La demanda de amparo, tanto en el encabezamiento como en el suplico, se dirige contra los Acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco, de 12 y 20 de septiembre de 2001, sobre composición de las Comisiones de la Cámara. Por el primero de los citados Acuerdos se fijó en 19 el número de miembros de las Comisiones Permanentes y se procedió a su distribución entre los distintos Grupos Parlamentarios con el resultado del que se ha dejado constancia en los antecedentes de este Auto [2 a)]. Los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular presentaron sendas solicitudes de reconsideración contra el mencionado Acuerdo, adoptando la Mesa de la Cámara el Acuerdo de 20 de septiembre de 2001, por el que se fijó en 18 el número de miembros de las Comisiones Permanentes y se procedió a su distribución entre los distintos Grupos Parlamentarios.

Aunque la demanda de amparo se interpone formalmente contra ambos Acuerdos, ha de entenderse dirigida exclusivamente contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 20 de septiembre de 2001, que revocó y dejó sin efecto el anterior Acuerdo de 12 de septiembre de 2001, y que es, en definitiva, el que determinó la composición de las Comisiones Permanentes del Parlamento Vasco y

la distribución de sus puestos entre los diferentes Grupos Parlamentarios. En el mencionado Acuerdo la Mesa fijó el número de miembros de cada Comisión en 18 y procedió a distribuir entre los Grupos Parlamentarios de conformidad con la fórmula tradicionalmente utilizada en el Parlamento Vasco, esto es, mediante el sistema de cocientes con aplicación de restos mayores, el total de miembros de las Comisiones en atención a su importancia numérica, asegurando en todo caso un puesto a cada Grupo Parlamentario. Como consecuencia de tal operación, la distribución de puestos en las Comisiones resultó la siguiente: GPEAJNV 6; GPPV 4; GPSV 3; GPEA 2; GPEH 2; GPM (EB-IU).

2. Los demandantes de amparo, Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Parlamento Vasco, estiman que el Acuerdo de la Mesa de la Cámara vulnera el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE), y el principio de igualdad (art. 14 CE). Argumentan al respecto que aquel Acuerdo no respeta la exigencia constitucional de que las Comisiones parlamentarias, en cuanto órganos de la Cámara, tengan una composición proporcional a la del Pleno y reproduzcan nítidamente la estructura de éste. Desde una perspectiva estrictamente matemática aducen que la composición de las Comisiones sobrerrepresenta, más o menos intensamente, a las formaciones políticas que respaldan el pacto de Gobierno GPEAJNV, GPEA y GPM (EB-IU) e infrarrepresenta a los Grupos de la oposición GPPV, GPSV, GPEH y muy especialmente a su Grupo Parlamentario, cuya representación en las Comisiones es la que más se aleja de la proporcionalidad matemática y en relación con el cual el redondeo no se produce respecto al entero más próximo. Dicha desproporción se manifiesta de manera más patente si se considera globalmente el equilibrio existente entre los Parlamentarios que integran la mayoría que respalda al Gobierno GPEAJNV, GPEA y GPM (EB-IU) y las minorías, por más que éstas sean absolutamente diversas e, incluso, irreductibles, ya que en tanto aquéllos suman en la Cámara 36 escaños y éstos 39, en las Comisiones esta situación se modifica en virtud del Acuerdo adoptado al disponer los Grupos Parlamentarios que forman la mayoría del Gobierno de 9 puestos, los mismos que los de los Grupos Parlamentarios de la oposición. En definitiva, para los recurrentes en amparo la composición acordada de las Comisiones parlamentarias excede del necesario margen de discrecionalidad que en esta materia corresponde, según una reiterada doctrina constitucional, al órgano parlamentario y establece una situación discriminatoria carente por completo de una justificación objetiva y razonable.

En esta línea argumental, tildan de falta de neutralidad la decisión de haber fijado en 18 el número de miembros de las Comisiones, ya que se separa de los precedentes parlamentarios de las IV, V y VI Legislaturas en las que, con independencia del número de Grupos Parlamentarios existentes, se fijó en 17 el número de miembros de las Comisiones. En su opinión, era posible en la

presente Legislatura alcanzar una adecuada representación proporcional en la composición de las Comisiones, formulando al respecto dos propuestas: que estuvieran integradas por 17 miembros y se distribuyesen sus puestos entre los Grupos Parlamentarios conforme a los criterios de distribución que se establecen en el Reglamento, o que estuvieran integradas por 19 miembros y se distribuyesen sus puestos entre los Grupos Parlamentarios de acuerdo con la fórmula tradicionalmente utilizada en el Parlamento Vasco para determinar la composición de las Comisiones. Cualquiera de esas dos fórmulas hubiese respetado el equilibrio básico entre los Grupos Parlamentarios que respaldan la mayoría del Gobierno y los Grupos Parlamentarios de la oposición.

3. El examen de las cuestiones suscitadas requiere traer a colación la reiterada doctrina constitucional sobre la exigencia de proporcionalidad en la representación política en relación con la composición de las Comisiones Parlamentarias y la normativa reguladora de la composición de las Comisiones del Parlamento Vasco.

Aquella doctrina aparece recogida, sintetizando los pronunciamientos precedentes, en la STC 93/1998, de 4 de mayo (FJ 3), en la que se recuerda, reproduciendo la doctrina de la STC 32/1985 (FJ 2), que «la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo, cauces para la formación y manifestación de la voluntad popular e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6), dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulen la estructura interna del órgano en el que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en ejercicio de la facultad de organización que es consecuencia de su autonomía. Estas decisiones, que son, por definición, decisiones de la mayoría, no pueden ignorar lo que () podemos llamar derechos de las minorías. Así, pues, como resulta de esta Sentencia, la proporcionalidad en la composición de las Comisiones viene exigida por la propia Constitución».

No obstante, se precisa en la mencionada STC 93/1998, que «la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal, siendo mayor la dificultad cuanto menor sea el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con las fuerzas concurrentes y, desde luego, cuando se trata de elecciones internas de asambleas que han de designar un número muy reducido de representantes. Consecuencia de esta doctrina es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia (SSTC 36/1990, FJ 2; en el mismo sentido SSTC 32/1985, 75/1985 y 4/1992)».

En este sentido, este Tribunal concluía en la ya citada STC 93/1998 que «no se trata, pues, de una proporción rígida que haya de llevar necesariamente y como imposición constitucional, a una exactitud matemática, sino que, como declaramos en la STC 36/1990, la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe de ser anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique».

4. Por su parte, el marco normativo regulador de la composición de las Comisiones en el Parlamento Vasco viene constituido por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV) y por el Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) de 11 de febrero de 1983.

El art. 27.1 del EAPV dispone que el Parlamento Vasco funcionará en Pleno y Comisiones. Por su parte, el RPV en su art. 23.1.1 establece que corresponde a la Mesa «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara», atribuyendo a la Junta de Portavoces entre sus funciones la de «fijar en cada momento el número de miembros de cada Grupo Parlamentario en las Comisiones» (art. 30.2). Y respecto a la composición de las Comisiones Permanentes de la Cámara prevé que «las Comisiones permanentes estarán integradas por el número de miembros que se determine de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del artículo 30, debiéndose tener en cuenta para su composición los siguientes principios: a) cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a contar con un miembro, como mínimo, en todas las Comisiones permanentes que se creen. b) El resto será cubierto en función de la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario».

La lectura de los preceptos del RPV que regulan la composición de las Comisiones Permanentes obliga a resaltar al menos, en relación con el Acuerdo impugnado, dos extremos, referido el primero al órgano competente para fijar el número de los miembros de las Comisiones y su distribución entre los distintos Grupos Parlamentarios, y el segundo al criterio de distribución de los puestos de las Comisiones entre los Grupos Parlamentarios.

En cuanto al órgano intraparlamentario competente para fijar el número de miembros de las Comisiones y su distribución entre los Grupos Parlamentarios, el art. 30.2 del RPV parece conferir tal atribución a la Junta de Portavoces. Sin embargo, quien ha adoptado en este caso el Acuerdo impugnado ha sido la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, como es práctica habitual en el resto de las Cámaras legislativas. En todo caso en la demanda de amparo, y sin perjuicio de lo que después se dirá sobre la existencia de una posible infracción reglamentaria, no se cuestiona en momento alguno la competencia de la Mesa de la Cámara para fijar, oída la Junta de Portavoces, el número de miembros de las Comisiones y su distribución entre los Grupos Parlamentarios.

De otra parte, en relación con el criterio de distribución de los puestos de las Comisiones

Permanentes entre los Grupos Parlamentarios, el art. 31.1 del RPV parece establecer una regla determinada, consistente, en primer lugar, en asignar, como mínimo, un puesto a cada uno de los Grupos Parlamentarios y, en una segunda operación, cubrir el resto de los puestos de la Comisión en función de la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario. Para esta segunda operación, que abarcaría el resto de los puestos de la Comisión una vez atribuido, al menos, uno a cada Grupo Parlamentario, el RPV no establece una regla de proporcionalidad concreta a seguir. Esta falta de predeterminación de una concreta regla de proporcionalidad para distribuir el resto de los puestos de las Comisiones entre los Grupos Parlamentarios en atención a su importancia numérica otorga un amplio margen de decisión al órgano competente con arreglo a cualquiera de los criterios de proporcionalidad existentes (SSTC 4/1992, de 13 de enero, FJ 3; 93/1998, de 14 de mayo, FJ 4). No obstante, pese a la existencia del criterio de distribución recogido en el art. 31.1 del RPV atribuir un puesto, como mínimo, a cada Grupo Parlamentario y distribuir el resto de acuerdo con la importancia numérica de cada uno de los Grupos Parlamentarios, es práctica parlamentaria habitual en la Cámara Vasca, según se afirma en la demanda de amparo, seguir otro criterio de distribución de los puestos de las Comisiones entre los Grupos Parlamentarios consistente en distribuir entre los Grupos Parlamentarios de manera proporcional en atención a su importancia numérica, mediante el sistema de cocientes con aplicación de restos mayores, el total de puestos de cada Comisión, asegurando como mínimo un puesto a cada Grupo Parlamentario.

En la demanda de amparo no sólo no se cuestiona la fórmula tradicionalmente seguida por la Cámara para distribuir entre los Grupos Parlamentarios los puestos de las Comisiones, pese a lo dispuesto en el RPV, sino que, incluso, el Grupo Parlamentario recurrente en amparo interesa expresamente la aplicación de dicha fórmula para una de las propuestas que hizo y reitera en la demanda de amparo, en concreto la referida a una composición de las Comisiones por 19 miembros, que deberían distribuirse en su conjunto entre los Grupos Parlamentarios en atención a su importancia numérica, asegurando a cada Grupo un puesto en cada una de las Comisiones. Los demandantes de amparo sólo interesan la aplicación del criterio establecido en el Reglamento para la distribución de los puestos de las Comisiones en relación con su primera propuesta de que éstas estén integradas por 17 miembros.

En todo caso, la posible existencia de una infracción reglamentaria, tanto por lo que se refiere al órgano competente para determinar la distribución de los puestos de las Comisiones entre los Grupos Parlamentarios, como al criterio o fórmula a utilizar, no determina por sí misma, ni tal alegación se efectúa en la demanda de amparo, una lesión de los derechos recogidos en los arts. 23.2, en relación con el art. 23.1, y 14 CE, pues es reiterada doctrina constitucional que no toda infracción de los reglamentos de las Cámaras, per se, constituye una violación de derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo de no redundar en una lesión constitucional, no siendo correcto incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos

Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo a los arts. 23.2 y 14 CE (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2).

5. Por lo tanto, desde la perspectiva constitucional que nos interesa, la cuestión a resolver, a la luz de la jurisprudencia constitucional expuesta, estriba en determinar, en primer lugar, si el Acuerdo impugnado, tal y como sostienen los recurrentes en amparo, no respeta la exigencia de proporcionalidad en la representación política al fijar la distribución entre los Grupos Parlamentarios de los puestos de las Comisiones Permanentes. Sostienen éstos al respecto que la representación de su Grupo Parlamentario en las Comisiones Permanentes es la que más se aleja de la representación matemática y también que es el único Grupo en el que el redondeo no se produce respecto al número entero más próximo.

Cierto es, como se afirma en la demanda de amparo, que el Grupo Parlamentario recurrente ha sufrido, en virtud del Acuerdo impugnado, una situación desventajosa en las Comisiones Permanentes respecto a la que detenta en el Pleno de la Cámara, que se concreta en una desviación porcentual de su representación en aquéllas de un 3,1 por 100 (25,3 por 100 en el Pleno y 22,22 por 100 en las Comisiones). No lo es menos, sin embargo, que es casi técnicamente imposible, como viene a reconocerse en la propia demanda de amparo, hacer coincidir en una equivalencia matemática la distribución de puestos presente en un colectivo amplio, el Pleno de la Cámara, formado por 75 Diputados, que en uno mucho más reducido, las Comisiones Permanentes, integradas por 18 Diputados. En todo caso, la desviación porcentual que denuncian no sitúa al Grupo Parlamentario demandante de amparo en una «posición notablemente desventajosa», ni la distribución de puestos en las Comisiones obedece a que se haya prescindido de unos criterios objetivos en su reparto que condujeran a una discriminación fruto de las características personales de sus integrantes.

En efecto, de una parte, la desviación porcentual que a la baja padece el Grupo Parlamentario recurrente o que al alza experimentan otros Grupos Parlamentarios no revela una desviación relevante de la proporcionalidad hasta el punto de que altere su esencia hasta hacerla desaparecer, como en supuestos semejantes al ahora considerado ha tenido ocasión de declarar este Tribunal Constitucional en relación con desviaciones porcentuales cuantitativamente superiores a la padecida en este caso por el Grupo Parlamentario recurrente en amparo o a la experimentada al alza o, también, a la baja por otros Grupos Parlamentarios. Así en la STC 36/1990, de 1 de marzo, en relación con la composición de Comisiones Permanentes en el Parlamento de Navarra, el Tribunal no consideró relevante una desviación porcentual a la baja del Grupo Parlamentario entonces recurrente de 4,92 por 100, ni las superiores a 1,38 por 100 o 1,69 por 100 (FJ 2). Y a la misma conclusión llegó en la STC 30/1993, de 25 de enero, en relación con las Comisiones Informativas Municipales, respecto de una desviación porcentual superior e inferior a 4,76 por 100 (FJ 7). En el

presente casi, la desviación porcentual que ha padecido el Grupo Parlamentario recurrente en su representación en las Comisiones Permanentes es inferior a los mencionados en las citadas Sentencias y la circunstancia de que, como se afirma en la demanda de amparo, el redondeo de su cociente no se haya producido respecto al número entero próximo, lo que le habría implicado la asignación de cinco puestos en vez de cuatro en las Comisiones, no es sino debida a que el resto de su cociente (4,56) era inferior a los de los Grupos Parlamentarios EA (1,92), Mixto (EB-IU) (0,72) y EH (1,68). Asimismo, no cabe tampoco tildar de relevante ni que desvirtúe la esencia de la representación el incremento porcentual del Grupo Parlamentario EA (0,51 por 100) o del Grupo Parlamentario EH (1,81 por 100), ni, en fin, el del Grupo Parlamentario Mixto (EB-IU) (1,55 por 100), debiendo tenerse en cuenta, además, respecto a este último Grupo Parlamentario que, de conformidad con lo previsto en el art. 31.1 RPV, todo Grupo Parlamentario tiene derecho a contar, como mínimo, con un miembro en todas las Comisiones.

De otra parte, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre el número de miembros fijado para las Comisiones, no cabe estimar que se haya prescindido de un criterio objetivo en el reparto de puestos en las Comisiones entre los diferentes Grupos Parlamentarios. Éste se ha llevado a cabo, de acuerdo con la práctica parlamentaria de la Cámara Vasca que en ningún momento se cuestiona en la demanda de amparo, conforme al sistema de cocientes con aplicación de restos mayores, cuya aplicación, pese a las concretas previsiones del RPV, llega incluso a reclamar el Grupo Parlamentario demandante de amparo en relación con la segunda de las propuestas que efectúa Comisiones integradas por 19 miembros para, en su opinión, una más adecuada representación proporcional de los Grupos Parlamentarios en las Comisiones de la Cámara.

En definitiva ha de concluirse, de acuerdo con lo expuesto, que la desviación porcentual sufrida por el Grupo Parlamentario demandante de amparo de su representación en las Comisiones respecto a la situación que ostenta en el Pleno de la Cámara no es sino resultado de la lógica interna del sistema objetivo de distribución de puestos en un colectivo de número más reducido de representantes y que no puede anudarse a una decisión arbitraria y constitutiva de discriminación de los órganos de la Cámara (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3).

6. Los demandantes de amparo aducen, en segundo lugar, que la desproporción que denuncian en la composición de las Comisiones es más patente aún si se considera de manera global el equilibrio existente entre los Grupos Parlamentarios integrados en la mayoría que respalda al Gobierno GPEAJNV, GPEA y GPM (EB-IU) y los Grupos de oposición GPPV, GPSV y GPEH, pues, en tanto que aquéllos y éstos suman, respectivamente, en el Pleno 36 y 39 escaños, en virtud del Acuerdo impugnado los primeros tienen en las Comisiones 9 puestos, los mismos que corresponden a los que denomina Grupos Parlamentarios de la oposición, aunque se matiza en la demanda éstos sean absolutamente diversos e incluso irreductibles.

Alguna precisión requieren al respecto las argumentaciones que se exponen en la demanda, en el sentido de que la sobrerrepresentación que el Grupo Parlamentario recurrente en amparo denuncia respecto a los Grupos Parlamentarios que integran la mayoría que respalda al Gobierno, se produce, no sólo respecto de dos de estos Grupos Parlamentarios (GPEA 0,50 por 100 y GPM (EB-IU) 1,55 por 100), sino, e incluso más relevante cuantitativamente, también respecto a uno de los Grupos Parlamentarios que en la demanda se incluyen entre los de la oposición (GPEH 1,8 por 100). Mas, en todo caso, para desestimar en este extremo la argumentación del demandante de amparo es suficiente con reparar en que la distribución de los puestos de las Comisiones entre los diferentes Grupos Parlamentarios ha de efectuarse, como expresamente se señala en el RPV, en atención a «la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario» (art. 31.1), no en atención, como pretende el Grupo Parlamentario demandante de amparo, a los posibles pactos, coaliciones o adhesiones que lleven a cabo entre sí los distintos Grupos Parlamentarios en el seno de la Cámara (cfr. STC 76/1989, de 27 de abril, FJ 4). En otras palabras, para determinar si en la composición de las Comisiones se ha respetado la exigencia de proporcionalidad en la representación política ha de atenderse a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario en la Cámara, al objeto de que exista una adecuación o sensiblemente ajustada representación entre esa importancia numérica de cada Grupo y el número de puestos que se le atribuyen en las Comisiones, respetando en todo caso el criterio corrector que para asegurar la presencia de todo Grupo Parlamentario en cada Comisión se recoge en el art. 31.1 del RPV. Ello así, ya antes se ha descartado que la desviación proporcional que en su representación en las Comisiones respecto a su situación en el Pleno de la Cámara ha sufrido el Grupo Parlamentario demandante de amparo suponga una desviación relevante de la proporcionalidad que haya alterado su esencia, siendo, por el contrario, fruto de la lógica interna del sistema.

La conclusión al respecto alcanzada no puede resultar desvirtuada por la mención que en la demanda de amparo se hace a ciertos pasajes de la STC 32/1985, de 6 de marzo, referida a la composición de las Comisiones Informativas Municipales, pues en el supuesto que aborda la mencionada Sentencia la mayoría estaba presente en todas las Comisiones, en tanto que los Grupos Municipales que formaban la minoría de la Corporación Municipal sólo formaban parte de una única Comisión.

7. Finalmente, el Grupo Parlamentario recurrente tilda de falta de neutralidad la decisión de haber fijado en 18 el número de miembros de las Comisiones, ya que se separa de los precedentes parlamentarios de las IV, V y VI Legislaturas en las que, con independencia del número de Grupo Parlamentarios existentes, se había fijado en 17 el número de miembros de las Comisiones. En este sentido, formula, como ya hiciera en el seno de la Cámara, sendas propuestas de integrar las Comisiones con 17 miembros, distribuyéndose los puestos de conformidad con los criterios que

establece el Reglamento, o con 19, distribuyéndose en este caso los puestos de acuerdo con el sistema tradicional empleado en el Parlamento Vasco. Cualquiera de esas dos fórmulas hubiese respetado en su opinión el equilibrio básico entre los Grupos Parlamentarios que respaldan al Gobierno y los Grupos Parlamentarios de la oposición.

Es cierto que este Tribunal, en relación con la composición de las Comisiones parlamentarias, ha considerado como dato relevante, en principio, el mantenimiento del número de miembros de las Comisiones de unas a otras Legislaturas para concluir que el número fijado no responde a la intención de deparar ventaja a un Grupo Parlamentario en particular o que se haya establecido ad casum con propósito discriminatorio (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 93/1998, de 4 de mayo, FJ 4). Sin embargo, de la anterior aseveración no puede deducirse, sin más, la imposibilidad de modificar el número de miembros que integran las Comisiones parlamentarias de una a otra Legislatura. Es al órgano intraparlamentario a quien se le confiere tal facultad en el Reglamento de la Cámara quien ha de decidir el número de miembros de las Comisiones, sin que en esta tarea pueda ser suplido o sustituido por este Tribunal, a quien únicamente le compete constatar si el número ha sido fijado con el objetivo de discriminar a algún Grupo Parlamentario o de favorecer a otro y si el reparto de puestos se ha llevado a cabo respetando la exigencia de la proporcionalidad política.

En este caso, fue ampliamente debatido en la Junta de Portavoces el número de miembros que deberían de constituir cada Comisión, barajándose diversas propuestas y optando la mayoría por establecerlo en 18 al objeto de paliar en las Comisiones parlamentarias las distorsiones políticas que en su seno podrían producirse como consecuencia de los resultados electorales, dada su dimensión de órgano más reducido que el Pleno de la Cámara.

No puede en principio, sin más, tildarse de discriminatoria o falta de neutralidad la decisión adoptada respecto al número de miembros que integran las Comisiones, sin perjuicio de la discrepancia política que al respecto sostiene el Grupo Parlamentario recurrente en amparo. En este sentido, la propia argumentación de la demanda de amparo refuerza tal conclusión, pues, de un lado, y en relación con el argumento de que tal decisión se separa de los precedentes parlamentarios, el propio Grupo Parlamentario recurrente propone una composición que numéricamente también se separa de los precedentes de las IV, V y VI Legislaturas; de otro, sus propuestas no sólo consisten en una determinada composición numérica de las Comisiones, sino que además va unida a la utilización de un distinto criterio de reparto según se trate de 17 o de 19 miembros, lo que de por sí revela que el número no sólo es lo determinante y que, al objeto de mejorar su representación en las Comisiones, aunque no sustancialmente, lo que pretende es la utilización del criterio que en cada caso sirva mejor a su objetivo; y, finalmente, que lo que realmente pretende con esas propuestas no es incrementar su representación, que sustancialmente no se ve alterada, sino, como se afirma en la propia demanda de amparo, respetar el equilibrio entre

los Grupos Parlamentarios que apoyan al Gobierno y los que denomina Grupos Parlamentarios de la oposición, desconociendo así, como antes se ha señalado, que la exigencia de proporcionalidad en la representación en las Comisiones ha de efectuarse en atención a la importancia numérica de cada Grupo Parlamentario, no a los posibles pactos, coaliciones o adhesiones que lleven a cabo entre sí los distintos Grupos Parlamentarios.

Tal proporcionalidad se ha respetado en este caso, siendo una consecuencia interna del sistema de distribución, que incluso el propio Grupo Parlamentario defiende en relación con una de sus propuestas, la desviación porcentual que a la baja ha experimentado de su representación en las Comisiones parlamentarias.

FALLO:

Por lo expuesto, la Sección acuerda la inadmisión de la demanda de amparo, por carecer manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC], y el archivo de las actuaciones. Madrid, a nueve de diciembre de dos mil dos.