

STC 64/2002 (11-3-2002)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de amparo núm. 3019-2000, promovido por Francisco Rodríguez Sánchez, don Guillermo Vázquez Vázquez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, don Josu Erkoreka Gervasio y don Jordi Martí i Galbis, representados por el Procurador de los Tribunales don Jaime Briones Méndez y asistidos por la Letrada doña María José Rodríguez Jiménez, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo de 12 de abril de 2000, por el que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG). Han comparecido y formulado alegaciones el Congreso de los Diputados, representado por el Letrado de las Cortes Generales don Fernando Sainz Moreno, y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Tomás S. Vives Antón, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 25 de mayo de 2000, don Jaime Briones Méndez, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de don Francisco Rodríguez Sánchez, don Guillermo Vázquez Vázquez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, don Josu Erkoreka Gervasio y don Jordi Martí i Galbis, interpuso recurso de amparo contra los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados a los que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) En fecha 6 de abril de 2000 don Francisco Rodríguez Sánchez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, Diputados por A Coruña elegidos en la lista del Bloque

Nacionalista Galego, don Guillermo Vázquez Vázquez, Diputado por Pontevedra elegido en la lista del Bloque Nacionalista Galego, don Josu Erkoreka Gervasio, Diputado por Vizcaya elegido en la lista del Partido Nacionalista Vasco, y don Jordi Martí i Galbis, Diputado por Barcelona elegido en la lista de Convergencia i Unió, presentaron ante la Mesa del Congreso de los Diputados escrito de constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), designando como Portavoz titular a don Francisco Rodríguez Sánchez y como adjunto a don Guillermo Vázquez Vázquez.

b) La Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 12 de abril de 2000, por cinco votos a favor y cuatro en contra, adoptó el Acuerdo de denegar la constitución del Grupo Parlamentario que se pretendía, con base en la motivación que, a continuación, literalmente se transcribe:

"...considerando que resulta de aplicación el párrafo segundo del apartado uno del artículo 23 del Reglamento y, en concreto, la regla conforme a la cual pueden formar Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir el mínimo de quince Diputados, hubieran obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura; considerando que, conforme a la expresión literal del citado precepto, además de haber obtenido un mínimo de cinco escaños, las formaciones políticas a las que pertenecen los Diputados que pretenden formar Grupo Parlamentario deben cumplir la condición de haber obtenido el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura; considerando que, en el presente caso, se cumple la primera condición citada, pero no así la segunda, condición que sólo reúne el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en que ha presentado candidatura, no siendo posible verificar su cumplimiento respecto de las otras dos formaciones políticas en presencia"

c) Los demandantes de amparo solicitaron la reconsideración del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000, por el que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), invocando como vulnerados los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 14 y 23.1 y 2 CE y rebatiendo la fundamentación del mismo.

d) La Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 17 de abril de 2000, tras oír a la Junta de Portavoces, acordó desestimar, por cinco votos a favor y cuatro en contra, la solicitud de reconsideración formulada, con base en la motivación que a continuación literalmente se transcribe:

"Considerando que, como los propios recurrentes reconocen, las formaciones políticas a las que pertenecen los Diputados que pretenden formar Grupo Parlamentario deben, además de haber obtenido un mínimo de cinco escaños, cumplir la condición de haber obtenido un quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, todo ello conforme a la expresión literal del párrafo segundo del apartado 1 del art. 23 del Reglamento.

Considerando que ha de reiterarse que la condición aludida sólo la reúne el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en las que ha presentado candidatura, al no poderse computar el porcentaje de los votos obtenidos por las formaciones a las que pertenecen el Sr. Erkoreka Gervasio y el Sr. Martí i Galbis, esto es, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unió, respectivamente, porcentaje que ha sido ya utilizado para la constitución de los respectivos Grupos o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes.

Considerando que la reiterada interpretación es respetuosa con el principio de igualdad, que impide tratar de modo igual los supuestos que son diferentes, y con los precedentes de constitución de los Grupos Parlamentarios, en concreto los de la V y VI Legislaturas, en los que no se discutió la interpretación literal de los requisitos contenidos en el art. 23.1 del Reglamento, interpretación que precisamente busca preservar el acuerdo impugnado.

La Mesa acuerda desestimar la solicitud de reconsideración del acuerdo por el que se deniega la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), comunicándolo al primer firmante del escrito".

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 conexión con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), y la infracción del principio de igualdad que proclama el art. 14 CE.

a) En relación con el primero de los derechos fundamentales que los recurrentes en amparo consideran lesionados por los Acuerdos impugnados, en la demanda de amparo se reproduce una reiterada doctrina constitucional, con cita de diversos pasajes de las SSTC 214/1998, de 11 de noviembre; 38/1999, de 22 de marzo; 148/1999, de 4 de agosto, y 27/2000, de 31 de enero, sobre el ámbito material del referido derecho cuando de representantes políticos se trata y su conexión con el derecho de los ciudadanos a participar por medio de representantes en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), afirmándose que el derecho a constituir Grupo Parlamentario, de acuerdo con los requisitos que se señalan en el Reglamento de la Cámara, se inserta en el núcleo esencial del *ius in officium* del cargo de Diputado y tiene además un valor determinante, en la medida en que, cuando se imposibilita el ejercicio de aquel derecho, se restringen de manera sustancial y grave las restantes facultades que los parlamentarios afectados pudieran ejercer durante la duración de su mandato.

b) A continuación se analiza en la demanda el sentido de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD), su interpretación sistemática y *secundum Constitutionem*, que regulan la constitución de los Grupos Parlamentarios, una vez sentada la premisa de que la decisión de la Mesa por la que se aceptan las correspondientes declaraciones de voluntad o se deniega la constitución de un determinado Grupo Parlamentario es una decisión con valor declarativo, y no constitutivo, de modo que la Mesa de la Cámara, de acuerdo con la doctrina constitucional de la que se ha dejado constancia, no puede tomar en consideración otros límites que aquéllos que con toda claridad se deduzcan de los referidos preceptos.

El derecho a constituirse en Grupo Parlamentario, como se repite en cada uno de los tres supuestos previstos en el art. 23.1 RCD, es un derecho de los Diputados y, de conformidad con dicho precepto, pueden constituir Grupo Parlamentario un mínimo de quince Diputados, o un mínimo de cinco Diputados que hubieran obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, o un mínimo de cinco Diputados que hubieran obtenido el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Nación. En cualquiera de las tres fórmulas contempladas en el mencionado precepto reglamentario, los Diputados que se computan pueden pertenecer a una o varias formaciones políticas (arts. 23.1 y 24 RCD).

En concreto, de acuerdo con el segundo de los supuestos recogidos en dicho artículo, que es el que en este caso interesa, tienen derecho a constituirse en Grupo Parlamentario "los Diputados de una o varias formaciones políticas que ... hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura". Se establecen, pues, en el precepto en cuestión, y en relación con dicho supuesto, dos cosas distintas que conviene resaltar: en primer lugar, que son los Diputados los titulares del derecho a constituirse en Grupo Parlamentario y no, por consiguiente, los partidos o formaciones políticas; en segundo lugar, que los Diputados que decidan constituirse en Grupo Parlamentario pueden pertenecer a "una o varias formaciones políticas". De modo que ni en el art. 23 RCD ni en ningún otro precepto reglamentario se dice que sean los partidos o formaciones políticas los que pueden constituirse en Grupos Parlamentarios.

Los requisitos que el art. 23.1 RCD exige en el caso que ahora nos interesa para constituir Grupo Parlamentario son los siguientes: a) "un número de escaños no inferior a cinco" y b) "al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura". Tales requisitos se imponen, como no podría ser de otra forma, a quienes, teniendo derecho, manifiestan su voluntad de constituirse en Grupo Parlamentario y no, obviamente, a terceros. De modo que, siendo los Diputados, y sólo ellos, los que constituyen el Grupo, ha de entenderse que son los Diputados quienes han de cumplir los mencionados requisitos y no, por consiguiente, las formaciones políticas en cuyas listas hubieran sido elegidos. En otras palabras, no son las formaciones políticas, sino los Diputados los que tienen que disponer de los escaños y votos suficientes para constituir Grupo Parlamentario. Es evidente, de acuerdo con la CE y el RCD, que el escaño no es del partido, sino del Diputado, y sería ridículo pretender que el escaño lo tiene, porque lo obtiene, el Diputado, pero que los votos que hacen acreedor al mismo no los obtiene el Diputado, sino el partido, que luego se los presta al Diputado para que pueda obtener el correspondiente escaño.

En este contexto, las dos prohibiciones contenidas en el art. 23.2 RCD para la constitución de Grupos Parlamentarios han de analizarse por separado, dado que es distinta la relación que una y otra tienen con el supuesto que nos ocupa. La primera de ellas estriba en que "en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido". Esta prohibición se introdujo en el año 1982, durante las discusiones del Proyecto de Reforma del Reglamento Provisional, con el propósito claro y definido de evitar que un mismo partido se fraccionase en la Cámara en varios Grupos Parlamentarios. De ninguna forma puede aplicarse, como norma prohibitiva que es, a ningún otro caso de aquél o aquéllos que con absoluta claridad fuesen subsumibles en el supuesto de hecho que la norma contempla. Puesto que el único supuesto que la mencionada norma ha querido prohibir es el de la fragmentación de un partido político en distintos Grupos Parlamentarios, constituidos todos ellos por Diputados de un mismo partido, de ninguna manera se puede extender su aplicación al caso en que el Diputado elegido en las listas de un partido político decida constituir Grupo Parlamentario con Diputados elegidos en las listas de otro u otros partidos distintos. Que un Diputado pueda integrarse en un Grupo Parlamentario constituido con Diputados elegidos en listas de otro u otros partidos distintos de aquél en cuya lista él hubiera sido elegido es algo que está expresamente admitido por los arts. 23.1 y 27.1 RCD, sin más limitaciones que las expresamente establecidas al respecto. De hecho, una propuesta en sentido contrario a esta interpretación fue retirada durante la

discusión del Proyecto de Reglamento, al suprimirse del texto que la Ponencia elevó a la Comisión, en el sentido de prohibir la constitución de Grupo Parlamentario separado o integrarse en un Grupo Parlamentario distinto a los Diputados que pertenecieran a un mismo partido, el inciso "o integrarse en un Grupo Parlamentario distinto" por entrar en abierta contradicción con el derecho explícitamente reconocido a los Diputados en el art. 27.1 RCD.

La segunda prohibición que establece el art. 23.2 RCD radica en que "tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado". Esta prohibición está pensada para el caso de diversas fuerzas políticas que hubieran presentado en coalición una sola candidatura o para el caso de miembros de una determinada fuerza política que, a falta de lista propia, se hubieran presentado en las listas de otro partido. Pero no puede extenderse a los Diputados elegidos en listas de partidos nacionalistas de distintas Comunidades Autónomas, que, por definición, no compiten entre sí. Lo contrario supondría una clara discriminación de los Diputados elegidos en listas de partidos que concurren a las elecciones en el ámbito de una sola Comunidad Autónoma con respecto a los elegidos en las listas de partidos que presentan candidaturas en todas las circunscripciones. Esta prohibición sí afecta, por el contrario, al Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado, en ésta y en la anterior Legislatura, además de por Diputados de ese partido, por Diputados de Unión del Pueblo Navarro, formación que ni ahora ni hace cuatro años se había enfrentado al Partido Popular.

c) En la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de denegar la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), los demandantes de amparo distinguen el primer Acuerdo, de 12 de abril de 2000, del segundo Acuerdo, de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración, por entender que se apoyan en argumentos claramente distintos.

El Acuerdo de 12 de abril de 2000 se basa como único fundamento en que no es posible *verificar* respecto a las otras dos formaciones políticas en presencia el cumplimiento del requisito de haber obtenido el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura. Careciendo en el lenguaje jurídico el término *verificar* de un significado distinto al que tiene en el uso cotidiano de la lengua y le confiere el Diccionario de la Real Academia Española, los demandantes de amparo sostienen que para la constitución del Grupo Parlamentario Galego se exige un requisito cuyo cumplimiento, a juicio de la propia Mesa de la Cámara, es imposible probar. Es obvio que exigir un requisito cuyo cumplimiento se considera, al mismo tiempo, de imposible verificación es un mandato que cae extramuros del campo del Derecho y que pasa de ser un requisito o condición a convertirse en un auténtico impedimento. De modo que el único y escueto razonamiento del Acuerdo impugnado no es, en definitiva, un argumento, sino una mera contradicción que no puede servir para fundamentar decisión alguna, o una inadmisibles interpretación de la norma mediante la que se pretende convertir, por las razones que fuere, un simple requisito, con retorcida y discriminatoria interpretación, en un obstáculo insalvable.

En el mencionado Acuerdo se habla de "las otras dos formaciones políticas en presencia", cuando es sabido que a la constitución del Grupo Parlamentario Galego, además de los tres Diputados elegidos en las listas del Bloque Nacionalista Galego, no concurren "otras dos formaciones políticas", sino otros dos Diputados. Dada esta confusión entre otras formaciones políticas y los dos Diputados que concurrían a la constitución del Grupo Parlamentario, no aparece claro en el texto del Acuerdo si el

requisito del 15 por 100 que resultaba de imposible verificación se refiere a "las dos restantes formaciones políticas" o a "los dos restantes Diputados".

Pues bien, el cumplimiento de los requisitos del art. 23.1 RCD sólo procede exigirlo, como antes se ha señalado, a quienes manifiestan su voluntad de constituir un Grupo Parlamentario, es decir, a los Diputados, careciendo de sentido que se exija su cumplimiento, no a ellos, sino a las formaciones políticas en cuyas listas hubieran resultado elegidos. Pero es que, además, el requisito del 15 por 100 que la Mesa considera "imposible de verificar" se cumplía en este caso tanto respecto a "las otras dos formaciones políticas" como por "los otros dos Diputados", según sencillamente puede comprobarse. En efecto, difícilmente puede sostenerse que es imposible verificar el porcentaje de votos obtenidos en las correspondientes circunscripciones por las que se denominan en el Acuerdo "las otras dos formaciones políticas", si por tales se entienden el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia y Unió. E igual ocurre si el porcentaje se entiende referido a los "dos restantes Diputados", ya que, averiguado el porcentaje que corresponde a "las otras dos formaciones políticas", nada hay que hacer para averiguar el que corresponde "a los otros dos Diputados", pues es el mismo que el obtenido por aquéllas en la circunscripción en las que concurrieron con las respectivas listas en las que éstos fueron candidatos, es decir, por las correspondientes listas de "las otras dos formaciones políticas".

En efecto, el voto ciudadano en un sistema proporcional de listas cerradas y bloqueadas, como el que rige para las elecciones al Congreso de los Diputados, es un voto plurinominal, un voto a todos y cada uno de los candidatos que integran la lista. El sistema proporcional con listas cerradas y bloqueadas limita el derecho del ciudadano a elegir entre las diferentes listas presentadas, pero trae automáticamente consigo el derecho del elector a votar, con la lista que elige, a tantos candidatos como escaños correspondan a la circunscripción. En otras palabras, el voto plurinominal da derecho en nuestro sistema a votar tantos candidatos como escaños se eligen en la circunscripción, pero no permite hacer distinción alguna entre los candidatos de la lista elegida. Es claro, por lo tanto, que en las elecciones al Congreso de los Diputados todos los candidatos incluidos en la lista de una formación política, desde el primero hasta el último, reciben siempre idéntico número de votos válidos. Así pues, los otros dos Diputados que, junto con los Diputados elegidos en las listas del Bloque Nacionalista Galego, han pretendido constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG) han obtenido cada uno de ellos exactamente el mismo número de votos que los obtenidos por las correspondientes listas en las que han sido elegidos, la del Partido Nacionalista Vasco en Vizcaya y la de Convergencia i Unió en Barcelona. Un porcentaje holgadamente superior al 15 por 100.

En definitiva, el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000 es una decisión infundada, sin motivación jurídica alguna, que limita arbitraria y discriminatoriamente el derecho fundamental de los demandantes de amparo a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalen las leyes (art. 23.2 CE).

Por su parte, el Acuerdo de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración del Acuerdo anterior, aunque formalmente se presenta como mera ratificación de éste, se basa, sin embargo, en una motivación sustancialmente distinta, aunque igualmente discriminatoria y lesiva, por lo tanto, de aquel derecho fundamental.

En relación con el único requisito que la Mesa de la Cámara discute, el 15 por 100 de los votos, no se dice ahora, como acontecía en el Acuerdo anterior, que no es posible verificarlo, sino que no puede computarse "el porcentaje de votos obtenidos por

las formaciones a las que pertenecen el Sr. Erkoreka Gervasio y el Sr. Martí i Galbis, esto es, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, respectivamente, porcentaje que ya se ha utilizado para la constitución de los respectivos Grupos o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes".

Pues bien, las razones esgrimidas por la Mesa de la Cámara en este segundo Acuerdo son pura y simplemente falsas, pues Convergencia i Unió ni invocó ni pudo utilizar para la constitución de su Grupo Parlamentario el porcentaje de votos del Sr. Martí i Galbis, por la sencilla razón de que éste no figuraba en la lista de Diputados que constituyeron el mencionado Grupo Parlamentario, ni el Sr. Martí i Galbis invocó ni pudo utilizar el porcentaje de votos obtenidos por Convergencia i Unió, porque era él y no Convergencia i Unió quien, junto con otros Diputados, constituía el Grupo Parlamentario Galego (BNG). Que los votos obtenidos por el Sr. Martí i Galbis en Barcelona sean exactamente los mismos que los obtenidos por la lista de Convergencia i Unió en esta circunscripción es una consecuencia inevitable del sistema de listas cerradas y bloqueadas para el Congreso de los Diputados, pero de esa consecuencia no cabe deducir, como se hace en el Acuerdo impugnado, que Convergencia i Unió y el Sr. Martí i Galbis hayan utilizado "un mismo porcentaje" para constituir Grupos Parlamentarios distintos, sino que cada uno utiliza su propio porcentaje. Asimismo debe dejarse claro que el Grupo Parlamentario de Convergencia i Unió no se ha constituido ni con los votos ni con los porcentajes obtenidos en Barcelona, sino, como exige el RCD, con los "correspondientes a las circunscripciones en que hubiera presentado candidaturas", por lo que, incluso si, como mero ejercicio práctico, se siguiera la interpretación que propone la Mesa, a Convergencia i Unió le sobrarían votos para constituir su propio Grupo Parlamentario, aunque se le descontase la parte alícuota de los votos obtenidos en Barcelona por el Sr. Martí i Galbis. Además ha de recordarse que Convergencia i Unió ni constituye ni puede constituir Grupo Parlamentario, sino, y con ese nombre, los Diputados elegidos en las listas del mencionado partido. Y lo mismo cabe decir en relación con el Sr. Erkoreka Gervasio y el Grupo Parlamentario Vasco.

Así pues, el Acuerdo de la Mesa se apoya en un presupuesto falso, cual es que los votos obtenidos en las elecciones pertenecen al partido o formación política que presenta las listas, y de él deduce que los Diputados elegidos en las listas de un determinado partido o formación que luego pretendan formar Grupo Parlamentario con Diputados elegidos en las listas de otras formaciones políticas van, sin embargo, "desnudos de votos", con lo que evidentemente no se pueden computar éstos para la determinación de los mínimos que establece el art. 23.1 RCD.

d) La decisión de la Mesa de la Cámara, además, altera bruscamente *ex post ipso* para un caso único la línea interpretativa hasta ahora seguida en el Congreso de los Diputados en materia de constitución de Grupos Parlamentarios. Desde el primer al último caso planteado en la Cámara, siempre que se ha suscitado un auténtico problema de interpretación de los preceptos que regulan la constitución de los Grupos Parlamentarios, la Mesa ha optado por una interpretación favorable a la constitución del correspondiente Grupo Parlamentario, al contrario de lo que ha acontecido en el presente supuesto.

En el primer caso conflictivo, el del Grupo Parlamentario Andalucista en 1979, no fue sólo la Mesa, sino el Pleno de la Cámara el que hizo todo lo posible para facilitar la constitución del mencionado Grupo. El Partido Andalucista había obtenido en las elecciones generales cinco Diputados, y el Reglamento Provisional entonces vigente exigía para poder formar Grupo Parlamentario haber alcanzado un mínimo de quince

Diputados o un 20 por 100 de los escaños de las circunscripciones en que se hubiesen presentado candidaturas, requisito este último que tampoco cumplía el Partido Andalucista. La Mesa de la Cámara no tuvo inconveniente en esperar a que el Pleno llevase a cabo, el 3 de mayo, una reforma *ad hoc* del art. 20 RCD por la que se estableció que para formar Grupo Parlamentario bastaba con haber obtenido cinco Diputados, para, acto seguido, en su reunión del mismo día, declarar constituido el mencionado Grupo.

En la V Legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 27 de julio de 1993, rechazó la propuesta de declaración de caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, constituido en un primer momento por cuatro Diputados de Coalición Canaria y uno del Partido Aragonés Regionalista, como consecuencia del abandono por el Diputado de este último partido del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y su integración en el Grupo Parlamentario Mixto, al considerar el Informe de la Secretaría General en el que se advertía de que de los precedentes pudiera resultar "un principio tendente a favorecer la constitución de Grupos Parlamentarios".

En la VI Legislatura, la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 9 de abril de 1996, declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y dos de Unión del Pueblo Navarro, a pesar de que, según el Informe de la Secretaría General, podría entenderse que Unión del Pueblo Navarro y Partido Popular eran formaciones políticas que no se habían enfrentado ante el electorado, por lo que Unión del Pueblo Navarro no podía formar Grupo Parlamentario distinto al Partido Popular (art. 23.1 RCD). En el Acuerdo de la Mesa de la Cámara se hacía expresa referencia a una "interpretación finalista del art. 23.2 del Reglamento, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se han enfrentado ante el electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto".

En la VII y presente Legislatura, dado el precedente que acaba de referirse, la declaración de voluntad de los Diputados que constituyen el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y tres de Unión del Pueblo Navarro, fue aceptada sin discusión alguna por la Mesa de la Cámara.

A la vista del precedente de la VI Legislatura y del Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 12 de abril de 2000 de aceptar la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, resulta evidente que si una formación política puede "ceder sus Diputados", con igual o mayor razón podrá ceder "alguno de sus Diputados" a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero del art. 23.1 RCD. Sin embargo, la Mesa de la Cámara, que, con base en el precedente de la VI Legislatura, da por buena la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, deniega ese mismo día la constitución del Grupo Parlamentario Galego, el cual ni siquiera *prima facie* se encuentra incurso en la prohibición del art. 23.2 RCD. Así pues, la Mesa en la misma sesión descarta expresamente, en un caso, una interpretación literal, y apoya, en otro, una interpretación finalista del art. 23.2 RCD, en tanto que, en relación con la constitución del Grupo Parlamentario Galego, se aferra a una particularísima interpretación del art. 23.1 RCD y de su expresión literal acaba deduciendo lo que el precepto no dice ni hubiera podido decir nunca, esto es, que los Diputados electos no tienen votos y que éstos son de los partidos en cuyas listas hubieran resultado elegidos, impidiendo que en este caso, y sólo en éste, el Partido

Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió "cedan" algún Diputado a otra formación política para la consecución de los mínimos exigidos por el art. 23.1 RCD.

e) Los demandantes de amparo aducen, finalmente, que la discriminación de la que han sido objeto puede tener su origen exclusivamente en razones de orden ideológico, dada la clamorosa ausencia de razones jurídicas en los Acuerdos impugnados y la ostentosa diferencia de trato con respecto a la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, uno de cuyos miembros, el Sr. del Burgo, elegido en la lista de Unión del Pueblo Navarro, fue nombrado al día siguiente de dicha constitución Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario del Partido Popular, lo que hace pensar que la mayoría de la Mesa de la Cámara ha actuado en perfecta sintonía con el partido político al que pertenece, ignorando el Reglamento, dejando a un lado la Constitución y adoptando una decisión política basada en razones de orden ideológico.

Concluye la demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de los Acuerdos impugnados, restableciéndose a los recurrentes en la integridad de su derecho mediante la retroacción del procedimiento parlamentario a la Mesa de la Cámara para que acepte su manifiesta voluntad de constituirse en el Grupo Parlamentario Galego (BNG).

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 25 de julio de 2000, acordó admitir a trámite la demanda y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requerir atentamente a la Excm. Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados para que, en el plazo de diez días, remitiese testimonio de los antecedentes que dieron lugar a los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 y 17 de abril de 2000, por los que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego, pudiendo en el referido plazo comparecer en el proceso constitucional de amparo esa Presidencia, a cuyos efectos se le dio traslado de la copia de la demanda presentada.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 6 de octubre de 2000, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Congreso de los Diputados y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que tuvieran por conveniente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC.

6. La representación procesal de los recurrentes en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 2 de noviembre de 2000, en el que dio por reiteradas las efectuadas en el escrito de demanda.

7. El Letrado de las Cortes Generales que compareció en nombre del Congreso de los Diputados evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el día 3 de noviembre de 2000, que, en lo sustancial, a continuación se extracta:

a) En primer término califica de artificiosa e inconsistente la incongruencia que los demandantes de amparo denuncian entre la motivación de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 y 17 de abril de 2000, pues uno y otro coinciden sustancialmente en su argumento principal de que no es posible "verificar" o "computar" el porcentaje de votos obtenidos por las formaciones a las que pertenecen el Sr. Erkoreka Gervasio y el Sr. Martí i Galbis. En este caso, los verbos "verificar" y "computar" se usan con un mismo significado, son sinónimos, ya que así lo permite, en primer lugar, nuestra lengua, y porque así se deduce, en segundo lugar, sin la menor duda, del contexto en que se emplean. De modo que no es cierto, como se afirma en la demanda de amparo, que el argumento principal del Acuerdo de 12 de abril de 2000 consista en que la Mesa de la Cámara haya sido "incapaz de verificar cuál es el tanto por ciento obtenido por las otras dos formaciones políticas", esto es, que no haya sido capaz de comprobar cuál es el verdadero porcentaje de esas formaciones. La expresión "verificar", como es sabido, tiene un doble significado: en unos casos, verificar es "probar que una cosa que se dudaba es verdadera", "comprobar o examinar la verdad de una cosa", pero en otros, verificar es "realizar, efectuar", como así lo define el Diccionario de la Real Academia Española y otros diccionarios más actualizados.

Pero más importante aún, por ser realmente decisivo, es el debate de la Mesa del Congreso de los Diputados previo al Acuerdo de 12 de abril de 2000, en el que no se discutió ningún problema de verificación, entendida esta expresión como prueba de un hecho incierto, sino sólo de verificación en el sentido de cómputo de un porcentaje.

Es evidente, pues, que la decisión que se adoptó tuvo su fundamento en el argumento jurídico de la imposibilidad de computar, a los efectos del art. 23.1 RCD, el porcentaje de votos obtenidos por el Partido Nacionalista Vasco y por Convergencia i Unió al haber sido ya utilizado para la constitución de sus respectivos Grupos Parlamentarios. De modo que, si en el texto del Acuerdo de 12 de abril de 2000 no se utilizó el verbo "computar", ello se debió sólo a razones de estilo y no a razones de fondo.

b) El argumento principal de los Acuerdos impugnados radica en el incumplimiento de la segunda de las condiciones que establece el art. 23.1 RCD para poder constituir Grupo Parlamentario, esto es, proceder los Diputados que pretendan constituirse en Grupo Parlamentario de una o varias formaciones políticas que hubieran obtenido, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidaturas.

La tesis que prevaleció en la Mesa de la Cámara en la interpretación del mencionado precepto reglamentario es la de que el cumplimiento de este segundo requisito sirve para formar un Grupo Parlamentario, no para formar varios Grupos Parlamentarios en el caso de que los Diputados procedentes de la formación política que ha obtenido el porcentaje indicado decidan distribuirse en distintos Grupos Parlamentarios, es decir, un mismo porcentaje no se puede invocar para la constitución de Grupos diferentes. Así pues, mientras que la Mesa de la Cámara mantiene que el indicado porcentaje se agota en el momento en que se ha constituido el Grupo Parlamentario correspondiente a la formación política que ha obtenido los escaños, los demandantes de amparo consideran que ese porcentaje se multiplica por el número de Diputados, de modo que éstos pueden utilizarlo para la constitución de nuevos Grupos Parlamentarios aunque ya se haya constituido el primer Grupo.

En defensa de la tesis de la Mesa de la Cámara, el Letrado de las Cortes Generales alega que la constitución de los Grupos Parlamentarios, cuya correlación con

las formaciones políticas o partidos políticos no sólo es evidente, sino deseable, tal como ha reconocido la doctrina especializada, refleja el resultado de las elecciones, en las que los Diputados son elegidos a través del sistema de listas cerradas. Ello significa que los electores votan a las listas y no a cada Diputado singularmente considerado, sin perjuicio de que después se proceda a la distribución de escaños por el procedimiento previsto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (art. 163). En un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados. En este sentido el Tribunal Constitucional tiene declarado en la STC 75/1985, de 21 de junio, que "No es aceptable, por último, el argumento de que la discriminación se produce por referencia a las personas que integran las distintas candidaturas, esto es, si se tiene en cuenta que el número de votos que corresponde a candidatos incluidos en la lista que no han rebasado el límite del 3 por 100 y, por tanto, no llegan a ser proclamados electos, puede ser, no obstante, superior, como sucede en los casos que nos ocupan, al número de votos correspondientes a candidatos que obtienen esa proclamación al figurar en listas que sí han superado dicho límite. La comparación es inviable, pues nos encontramos ante magnitudes cualitativamente diversas. En un caso, el total de los votos conseguidos por ciertas candidaturas (las excluidas del reparto de escaños), en el otro caso, uno o varios cocientes, que no son, y aquí está la diferencia esencial, votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a efectos del reparto, del número total de votos de cada candidatura. Y es que, en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a éstos, de cocientes, que son resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas".

La aplicación de la doctrina constitucional transcrita a lo dispuesto en el art. 23.1 RCD no ofrece lugar a duda: el porcentaje del 15 por 100 de votos obtenidos por una o varias formaciones políticas permite a cinco o más Diputados de éstas constituir un Grupo Parlamentario, aunque, por lo tanto, no hayan alcanzado la cifra establecida como límite general de quince Diputados. El art. 23.1 RCD, interpretado conforme a la mencionada doctrina constitucional, configura el porcentaje del 15 por 100 de los votos obtenidos por una o varias formaciones políticas como una condición que permite a éstas, siempre que hayan logrado, al menos, cinco escaños, formar un Grupo Parlamentario. Ésta es la finalidad de la citada condición, de modo que, una vez alcanzado su objetivo, la constitución de Grupo Parlamentario correspondiente a las formaciones políticas que lo han constituido, la condición agota su eficacia, ya que su sentido es obviamente el de permitir la creación de ese Grupo Parlamentario sin haber alcanzado el límite general de los quince Diputados y no, en cambio, el de multiplicar la creación de pequeños Grupos Parlamentarios. Ésta es, sin duda, la interpretación jurídica y conforme a la Constitución del art. 23 RCD.

Resulta, pues, inadmisibles la afirmación que se efectúa en la demanda de amparo de que los Acuerdos impugnados carecen de "fundamento jurídico alguno" e incluso que sufren una "clamorosa ausencia de razones jurídicas", pues basta leer los debates de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces para advertir que nos encontramos ante una cuestión jurídica, para algunos quizá opinable, pero, sin la menor duda, resuelta jurídicamente en el marco de la Constitución.

c) El Letrado de las Cortes Generales rechaza también que los Acuerdos impugnados infrinjan el art. 14 CE, por incurrir supuestamente en una discriminación por razones ideológicas, pues se advierte con claridad que los cuatro casos invocados

como referentes son supuestos sustancialmente distintos al ahora considerado, en los que no concurría en la constitución de los Grupos Parlamentarios la circunstancia impeditiva que no ha hecho posible la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG).

La mención a la constitución del Grupo Parlamentario Andalucista en 1979 se realiza, sin duda, para aumentar el número de casos, pero no porque guarde relación con el supuesto que se examina. En aquella ocasión el problema consistía en que el Partido Andalucista había obtenido en las elecciones generales cinco Diputados y el Reglamento Provisional entonces vigente exigía para formar Grupo Parlamentario haber obtenido un mínimo de quince Diputados o un 20 por 100 de los escaños en las circunscripciones en que se hubiesen presentado candidaturas, requisito, este último, que tampoco cumplía el Partido Andalucista. Los recurrentes alegan que en aquel momento la Mesa de la Cámara esperó a que el Pleno reformase el art. 20 RCD rebajando a cinco el número de Diputados exigidos para constituir Grupo Parlamentario, por lo que se trata de un supuesto totalmente distinto al que ahora se aborda.

El Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 27 de junio de 1993, que rechazó la propuesta de declarar la caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por el hecho de que, una vez constituido, uno de sus Diputados abandonara el Grupo Parlamentario, reduciéndose a cuatro el número de sus componentes, es también un supuesto distinto. La cuestión entonces debatida era la de si había habido o no fraude en la constitución del Grupo, pero para nada se trató la necesidad de reunir determinado porcentaje de votos para la constitución del mismo. En todo caso, está claro que la formación política a la que pertenecía ese Diputado en el momento de la constitución del Grupo Parlamentario, Partido Aragonés Regionalista (PAR) no había formado, por su parte, ningún Grupo Parlamentario al haber obtenido un solo escaño.

El Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 9 de abril de 1996, que declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por cuatro Diputados de esa Coalición y dos de la coalición electoral Unión del Pueblo Navarro-PP, es un caso totalmente distinto al presente, porque en aquella ocasión tampoco la formación política de la que procedían esos dos Diputados había formado un Grupo Parlamentario y, por tanto, no había agotado el porcentaje de votos previsto en el art. 23.1 RCD.

Exactamente lo mismo sucede con el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 12 de abril de 2000, que declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria con cuatro Diputados procedentes de esta Coalición y tres de la Unión del Pueblo Navarro-PP, ya que ninguna de las dos coaliciones han constituido tampoco otro Grupo Parlamentario utilizando su porcentaje de votos.

Así pues, ninguno de los cuatro supuestos citados en los que se pretende sustentar la denunciada violación del art. 14 CE guarda relación directa con el cumplimiento de la condición que se debate en este caso, esto es, la utilización del porcentaje del 15 por 100 de los votos obtenidos para la constitución de un Grupo Parlamentario y el agotamiento de la eficacia de esa condición una vez constituido el Grupo Parlamentario. No cabe, por lo tanto, apreciar en los Acuerdos impugnados una ruptura de la línea interpretativa hasta ahora seguida en el Congreso de los Diputados en materia de constitución de Grupos Parlamentarios, pues nunca se había presentado un caso similar al ahora debatido, esto es, un supuesto en que los Diputados que coadyuvan a la formación de un Grupo Parlamentario procedan de formaciones políticas que ya ha

creado su propio Grupo Parlamentario y que, en consecuencia, ya han agotado la eficacia de la condición del porcentaje del 15 por 100 de los votos.

Concluye su escrito de alegaciones solicitando del Tribunal Constitucional la desestimación de la demanda de amparo.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 13 de noviembre de 2000, en el que interesó la desestimación de la demanda de amparo.

a) Tras afirmar que la decisión relativa a la constitución o no de un Grupo Parlamentario puede incidir en el art. 23.2 CE, dadas las diferentes atribuciones que al mismo, independientemente de cada uno de los Diputados que forman parte de él, atribuye el RCD (arts. 40, 56, por ejemplo), entiende que es idéntica la fundamentación de los dos Acuerdos impugnados, esto es, la imposibilidad de computar los votos obtenidos por las formaciones políticas Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió en las circunscripciones en que presentaron candidaturas, ya que dicho porcentaje fue tenido en cuenta para la constitución de sus respectivos Grupos Parlamentarios.

El art. 23 RCD ofrece, en su opinión, como aspecto claro que el porcentaje de votos se refiere a las formaciones políticas, dado que son éstas las que presentan las candidaturas (art. 44 LOREG). Por su parte, la justificación ofrecida por la Mesa de la Cámara viene a traslucir implícitamente la prohibición establecida en el primer inciso del número 2 del mencionado art. 23 RCD de que Diputados del mismo partido formen grupos separados, cuya redacción literal incluye tanto el supuesto al que aluden los demandantes de amparo —impedir que en la I Legislatura se constituyeran tres Grupos Parlamentarios Socialistas— como el presente, en tanto en cuanto el Grupo Parlamentario Galego es, evidentemente, un Grupo Parlamentario distinto del Nacionalista Vasco y del Catalán.

b) De otra parte, los términos de comparación aportados por los demandantes no son válidos. No lo es el referido a la constitución del Grupo Parlamentario Andalucista —3 de mayo de 1979—, porque en aquel caso se esperó a una reforma del Reglamento del Congreso que permitiera a los Diputados de dicho partido formar Grupo Parlamentario independiente, lo que, evidentemente, no ha sucedido en el presente caso.

Tampoco lo es el relativo a Izquierda Unida-Esquerra Catalana —22 de julio de 1996—, porque en este caso no se permitió la constitución del Grupo Parlamentario, al no cumplir los requisitos previstos en el Reglamento.

Finalmente, tampoco son válidas las referencias a la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en las V, VI y VII Legislaturas si, como se desprende de las actuaciones, se integró en dicho Grupo Parlamentario para alcanzar los mínimos exigidos, en la V Legislatura, el único Diputado del Partido Aragonés Regionalista y, en las VI y VII Legislaturas, todos los Diputados de Unión del Pueblo Navarro. Es evidente la diferencia de estos supuestos, en que Diputados de diferentes partidos —ninguno de los cuales podía formar Grupo Parlamentario propio— se ponen de acuerdo para formar uno para evitar el pase de todos ellos al Grupo Parlamentario Mixto, del caso objeto de consideración ahora, en que partidos políticos que han constituido Grupos Parlamentarios propios "prestan" uno de sus Diputados a una formación política distinta para que ésta pueda formar otro Grupo Parlamentario.

Asimismo no puede extraerse una conclusión favorable a la pretensión de amparo del hecho de que, respecto de Unión del Pueblo Navarro, no se aprecie la imposibilidad de constitución de un Grupo Parlamentario separado respecto del Partido Popular, ya que, en el supuesto objeto de enjuiciamiento en este proceso, no es la segunda prohibición del art. 23.2 RCD la que está en juego, sino, en su caso, la primera.

c) Es cierto que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 76.2 CE, "los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo", y que ello puede predicarse tanto respecto del electorado como con relación al partido político al que pertenecen o en cuya listas hayan sido elegidos, pero tal norma no puede considerarse contradicha por la prohibición de formar Grupo Parlamentario separado, ni, en consecuencia, por la negativa a computar dos veces el porcentaje de votos obtenido por la correspondiente formación política.

Finalmente, cabe observar que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados se traduce en que los Diputados elegidos por el Bloque Nacionalista Galego pasan a integrarse al Grupo Parlamentario Mixto, con los efectos que ello conlleva, y que únicamente significan ciertas restricciones respecto de lo que sucedería si hubiesen podido constituir un Grupo Parlamentario propio, lo que no supone, en tanto que la decisión está basada en el RCD, una lesión del art. 23.2 CE. En definitiva, cabe una interpretación finalista favorable a la constitución de un Grupo Parlamentario cuando existen ciertas dudas interpretativas en relación con aspectos no esenciales de los requisitos exigidos por el Reglamento de la Cámara, pero tal interpretación no es factible en contra de las disposiciones expresas del mismo.

Por otro lado, el Ministerio Fiscal interesó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 88 LOTC, que se recabase de la Presidencia del Congreso de los Diputados certificación acreditativa del número de Diputados del Partido Aragonés Regionalista en la V Legislatura y de la Unión del Pueblo Navarro en las VI y VII Legislaturas y en qué Grupo Parlamentario quedaron integrados, respectivamente.

9. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 21 de noviembre de 2000, acordó, de conformidad con lo interesado por el Ministerio Fiscal, dirigir atenta comunicación a la Excm. Sra. Presidenta del Congreso de los Diputados a fin de que, con la mayor brevedad posible, remitiese certificación acreditativa del número de Diputados del Partido Aragonés Regionalista en la V Legislatura y de Unión del Pueblo Navarro en las VI y VII Legislaturas y en qué Grupo Parlamentario quedaron integrados, respectivamente.

Por diligencia de ordenación de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 5 de diciembre de 2000, se acordó unir a las actuaciones el escrito presentado por el Letrado de las Cortes Generales que comparece en este proceso en nombre y representación del Congreso de los Diputados, al que se adjunta certificación expedida por el Secretario General de la Cámara sobre los extremos requeridos, así como entregar copia de dicho escrito y certificación a las partes personadas en el presente recurso de amparo.

10. Por providencia de 7 de marzo de 2002, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 12 de abril de 2000, por el que se denegó a los Diputados ahora recurrentes en amparo la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), así como la del posterior Acuerdo, de 17 de abril de 2000, que desestimó la solicitud de reconsideración contra el Acuerdo anterior y confirmó éste.

Los demandantes de amparo, tres de ellos elegidos Diputados en las candidaturas presentadas por el Bloque Nacionalista Galego en las provincias de A Coruña y Pontevedra, y los otros dos en las candidaturas presentadas por el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió en las provincias, respectivamente, de Vizcaya y Barcelona, imputan a los Acuerdos recurridos, en primer término, la lesión de su derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La vulneración del mencionado derecho fundamental la sustentan en un doble orden de razones: de un lado, entienden que han cumplido los requisitos establecidos en el art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) para constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG), calificando de infundada, carente de motivación jurídica, arbitraria y discriminatoria la decisión de la Mesa de la Cámara de denegar la constitución del Grupo Parlamentario pretendido; de otro lado, consideran que esta decisión altera bruscamente, *ex post* y para un caso único, la línea interpretativa hasta ahora seguida en el Congreso de los Diputados en materia de constitución de Grupos Parlamentarios, apartándose sin explicación ni motivación alguna de los precedentes parlamentarios. En segundo lugar, los demandantes de amparo reprochan a los Acuerdos impugnados la conculcación del principio de igualdad (art. 14 CE), ya que estiman que la discriminación de la que han sido objeto tiene su origen exclusivamente en razones de orden ideológico, dada la clamorosa ausencia de razones jurídicas en los mismos y la ostentosa diferencia de trato que han padecido en relación con la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria.

Por su parte, el Letrado de las Cortes Generales que actúa en representación del Congreso de los Diputados y el Ministerio Fiscal se oponen, con base en la argumentación de la que se ha dejado constancia en los antecedentes de esta Sentencia, a la estimación de la demanda de amparo.

2. Delimitadas en los términos expuestos las cuestiones suscitadas en el recurso de amparo, debemos abordar, en primer término, siguiendo el orden lógico de su planteamiento, si la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de denegar a los demandantes de amparo la constitución del Grupo Parlamentario que pretendían ha vulnerado su derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE). La respuesta a este interrogante requiere traer a colación la doctrina constitucional sobre los mencionados derechos fundamentales en conexión con el ejercicio de la función representativa parlamentaria, recogida y perfilada, más recientemente, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, 107/2001, de 23 de abril, y 203/2001, de 15 de octubre.

De acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, "los derechos fundamentales garantizados en los dos apartados del art. 23 CE encarnan el derecho de

participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y son la forma esencial del ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos", existiendo entre ellos tan íntima imbricación, al menos en lo que al acceso a cargos públicos se refiere, que "puede decirse que son principalmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos". Por este motivo, "la garantía que dispensa el apartado 2 del art. 23 al acceso en condiciones de igualdad al cargo público se extiende a la permanencia en el mismo y al desempeño de las funciones que le son inherentes, en los términos que establecen las leyes o, en su caso, los Reglamentos parlamentarios, pues no en vano se trata de derechos fundamentales de configuración legal, respetando la igualdad de todos en su ejercicio y evitando perturbarlo con obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros". De modo que la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, no sólo menoscaba su derecho de acceso en condiciones de igualdad, sino simultáneamente el de participación en los asuntos públicos de los ciudadanos, que resultaría huero si no se respetase el primero.

En este sentido ha de recordarse que compete a la Ley, y en determinadas materias a los Reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el *status* propio de cada cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, defender ante los órganos judiciales y en último extremo ante este Tribunal el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por los actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren los titulares del cargo.

Sin embargo, hemos precisado que "no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental", pues "sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de la Asamblea impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes". Las circunstancias expuestas, concluye la doctrina constitucional que venimos reseñando, "imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el *status* constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación...so pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de éstos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE)" [SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3 a); 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, por todas].

3. 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) y de los límites que cabría inferir del respeto al principio representativo y al pluralismo político de los que los Parlamentos son expresión y reflejo (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ

3), tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria.

El RCD dedica su Título II a los Grupos Parlamentarios (arts. 23 a 29). En cuanto a los requisitos materiales para su constitución, el art. 23.1, en su primer inciso, establece una regla general, según la cual "los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario". A esta regla general, el mismo precepto, en su segundo inciso, adiciona una regla alternativa o subsidiaria para permitir la formación de Grupos Parlamentarios cuando no se alcance el número mínimo de quince diputados, al disponer que "podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación".

En su apartado segundo, el art. 23 RCD recoge dos prohibiciones en orden a la constitución de Grupos Parlamentarios. Según la primera, "en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Diputados que pertenezcan a un mismo partido político". Por la segunda se prohíbe "formar Grupo Parlamentario separado a los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado".

Esta referencia a los requisitos materiales y prohibiciones que para la constitución de Grupos Parlamentarios se establecen en el RCD ha de concluirse, a los efectos que a este amparo interesan, con la mención, de un lado, a la previsión de que los Diputados que no fueran integrados en un Grupo Parlamentario en los plazos reglamentariamente establecidos quedarán incorporados al Grupo Mixto (art. 25.1 RCD); de otro, a la prohibición de que un Diputado pueda formar parte de más de un Grupo Parlamentario (art. 25.2 RCD); y, finalmente, a la posibilidad de que los Diputados que no sean miembros de ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos puedan asociarse a alguno de ellos, mediante solicitud aceptada por el Portavoz del Grupo Parlamentario al que pretendan asociarse, computándose los Diputados asociados a los efectos de determinar los mínimos que se establecen para la constitución de Grupos Parlamentarios (art. 24. 3 y 4 RCD).

Por lo que respecta a los requisitos formales para la constitución de los Grupos Parlamentarios, el RCD se limita a establecer que habrá de hacerse dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que irá firmado por todos los que deseen constituir el Grupo Parlamentario y en el que se hará constar la denominación de éste y los nombres de todos sus miembros, de su Portavoz y de los Diputados que eventualmente puedan sustituirle (art. 24.1 y 2 RCD).

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. De otra parte, sin entrar a dilucidar, por no devenir necesario, la corrección o no de la afirmación de los demandantes de amparo de que la decisión de la Mesa de la Cámara por la que se aceptan o deniegan las correspondientes declaraciones de voluntad de los Diputados de constituir un determinado Grupo Parlamentario es una decisión con valor declarativo y no constitutivo, 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.

4. En el presente caso, los demandantes de amparo presentaron ante la Mesa del Congreso de los Diputados, dentro del plazo previsto en el art. 24.1 RCD, escrito de constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), suscrito por los cinco Diputados que pretendían constituirlo, con indicación de su Portavoz titular y adjunto. La pretensión de constituir el Grupo Parlamentario, a tenor de lo dispuesto en el RCD, encontraba cobertura en la regla subsidiaria o alternativa prevista en el segundo inciso del art. 23.1 RCD, y, más concretamente, dentro de los dos supuestos contemplados en ésta, en el primero de ellos. De modo que la constitución del Grupo Parlamentario se amparaba en la previsión de que "podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho número, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura".

La Mesa de la Cámara, en el Acuerdo adoptado en su sesión de 12 de abril de 2000, denegó la constitución del Grupo Parlamentario al entender, respecto al requisito del "15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura", en cuya interpretación discrepan las partes, que sólo lo reunía "el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en que ha presentado candidatura, no siendo posible verificar su cumplimiento respecto de las otras dos formaciones políticas en presencia". En su posterior Acuerdo de 17 de abril de 2000 fundó la desestimación de la solicitud de reconsideración, formulada contra el anterior Acuerdo por los ahora demandantes de amparo en que el requisito o "condición aludida sólo la reúne el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en que ha presentado candidatura, al no poderse computar el porcentaje de votos obtenido por las formaciones a las que pertenecen el Sr. Erkoreka Gervasio y el Sr. Martí i Galbis, esto es, el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, respectivamente, porcentaje que ha sido ya utilizado para la constitución de los respectivos Grupos, o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención del mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes".

Sin necesidad de detenernos en las eruditas consideraciones lingüísticas acerca del significado del término "verificar", en las que tanto los demandantes de amparo como el Letrado de las Cortes Generales apoyan sus respectivas posiciones, las cuales, por lo demás, no son concluyentes a nuestros efectos, basta para rechazar el extenso alegato que al respecto exponen los recurrentes en amparo con examinar el acta de la sesión de la Mesa del Congreso de los Diputados en la que se adoptó el Acuerdo de 12 de abril de 2000 para constatar, a la vista del debate y de las distintas posiciones mantenidas al respecto por sus miembros, así como del planteamiento que, recapitulando las intervenciones precedentes, hizo la Presidenta de la Cámara de la

cuestión suscitada antes de proceder de inmediato a la votación, que la decisión de denegar la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG) se fundó ya en ese Acuerdo en la consideración, por parte de la mayoría de los componentes de la Mesa, de que el requisito de representación o apoyo electoral que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD sólo lo cumplía "el Bloque Nacionalista Galego en las circunscripciones en que ha presentado candidaturas, al no poderse computar el porcentaje de votos obtenidos por el Partido Nacionalista Vasco y Convergencia i Unió, porcentaje que ha sido ya utilizado para la constitución de los respectivos Grupos, o, dicho en otros términos, al no ser posible invocar la obtención de un mismo porcentaje para la constitución de Grupos diferentes". Así pues, resulte más o menos afortunada la redacción del Acuerdo de 12 de abril de 2000, lo cierto es, frente a lo que sostienen los demandantes de amparo, que uno y otro Acuerdo no se basan en argumentos distintos, sino que presentan un único y común fundamento, cual es, en opinión de la Mesa de la Cámara, la imposibilidad de computar, a los efectos del requisito de representación o apoyo electoral que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD, los votos obtenidos por las formaciones políticas del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia i Unió, en cuyas candidaturas por las provincias de Vizcaya y Barcelona habían obtenido sus escaños dos de los Diputados que, junto con los otros tres demandantes de amparo, pretendían constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG), ya que dicho porcentaje había sido tenido en cuenta para la formación de los Grupos Parlamentarios constituidos por el resto de los Diputados que habían sido elegidos en las candidaturas presentadas por el Partido Nacionalista Vasco —Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)— y por Convergencia i Unió —Grupo Parlamentario Catalán (Convergencia i Unió)—, o, en otros términos, al no ser posible invocar, a los efectos del mencionado requisito establecido en el segundo inciso del art. 23.1 RCD, la obtención de un mismo porcentaje electoral para la constitución de Grupos Parlamentarios diferentes por Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por la misma formación política.

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

5. Por tanto, para determinar si los Acuerdos analizados vulneran o no el art. 23 CE hemos de analizar la alegación de los demandantes de amparo, presupuesta de su argumentación, según la cual los votos que corresponden a cada Diputado son los obtenidos en la respectiva circunscripción electoral por la candidatura en la que se ha presentado a las elecciones al Congreso de los Diputados, para referir, a continuación, con base en dicha alegación, el requisito del 15 por 100 de los votos que exige el inciso

segundo del art. 23.1 RCD a cada uno de los Diputados que pretendan constituir Grupo Parlamentario.

Ha de precisarse, ante todo, el alcance de la afirmación que se efectúa en la demanda de amparo al sostener que es a los Diputados a quienes se impone el cumplimiento de los requisitos reglamentariamente establecidos para constituir Grupo Parlamentario, por ser éste un derecho de los Diputados y no de las formaciones políticas. 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.

Mas, centrándonos en la cuestión que ahora nos ocupa, este Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de declarar que la decisión del elector es producto de una motivación compleja que sólo el análisis sociológico puede llegar a determinar en cada caso. Sin embargo, de acuerdo con la Constitución es inequívoco "que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre partidos o asociaciones que los proponen al electorado", conclusión que no puede quedar empañada porque en nuestro sistema algunos comicios, como acontece con las elecciones al Congreso de los Diputados, se produzcan entre listas cerradas y bloqueadas, "pues una cosa es que el elector no pueda realizar cambios en las candidaturas y otra, bien distinta, que los nombres que en ellas figuren sean irrelevantes para la definición que cada cual ha de hacer ante las urnas. La elección es, pues, de personas (de candidatos, presentados por partidos políticos, coaliciones electorales o agrupaciones de electores, debidamente proclamados como tales) y cualquier otra concepción pugna con la Constitución y con la misma dignidad de la posición de electores y elegibles, porque ni los primeros prestan, al votar, una adhesión incondicional a determinadas siglas partidarias ni los segundos pierden su individualidad al recabar el voto desde las listas del partido". Concluye el Tribunal esta declaración afirmando que "la democracia participativa que la Constitución establece no queda realizada, como bien se comprende, con el sufragio irreflexivo o de otro modo desatento a la identidad de las personas que figuran como candidatos en las distintas listas electorales", pues "el ordenamiento no puede reconocer eficacia a tales actitudes" (STC 167/1991, de 19 de julio, FJ 4; con cita de la doctrina recogida en la STC 10/1983, de 21 de febrero, FJ 3).

Ahora bien, del aserto de que la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre los partidos o asociaciones que las proponen como candidatos al electorado no puede deducirse, como pretenden los demandantes de amparo, que en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, como el que rige en las elecciones al Congreso de los Diputados, los votos son recibidos por los candidatos y deben imputárseles individualmente a éstos. Como también ha tenido ocasión de señalar este Tribunal, en un sistema tal no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a éstos, de cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a los efectos de reparto, del número total de votos de cada candidatura, o, en otras palabras, resultados de la operación prevista en la legislación electoral para determinar entre las

candidaturas que en una determinada circunscripción han concurrido a las elecciones los escaños que corresponden a cada una de ellas (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 4).

Así pues, de conformidad con la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD, en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario. Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para las elecciones a Diputados y Senadores (Título II), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran. En definitiva, ha de concluirse, por consiguiente, que el porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en que las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario.

6. Sentado cuando antecede, y dado que ninguna de las partes personadas en este proceso de amparo cuestiona que las candidaturas del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia y Unió, en las circunscripciones en que ambas formaciones políticas han concurrido a las elecciones, y en las que resultaron elegidos Diputados los Sres. Erkoreka Gervasio y Martí i Galbis, quienes manifestaron su voluntad de constituir, junto con los otros tres Diputados demandantes de amparo, el Grupo Parlamentario Galego (BNG), hayan alcanzado el requisito del 15 por 100 de los votos, la cuestión ahora a dilucidar es la de si la interpretación que ha efectuado la Mesa de la Cámara de este requisito que establece el inciso segundo del art. 23.1 RCD, según la cual el porcentaje de votos obtenido por las candidaturas presentadas por una o varias formaciones políticas no puede ser invocado, una vez que algunos Diputados elegidos en aquellas candidaturas lo han utilizado para la constitución de un Grupo Parlamentario, por otros Diputados elegidos en las mismas candidaturas para constituir otro Grupo Parlamentario diferente, vulnera por arbitraria, como sostienen los demandantes de amparo, o no, en opinión del Letrado de las Cortes Generales y del Ministerio Fiscal, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1).

Pues bien, desde la función de control que corresponde a este Tribunal Constitucional, en modo alguno cabe tildar de arbitraria ni desproporcionada la interpretación, aun en la hipótesis de que no sea la única posible, que la Mesa del Congreso de los Diputados, en su condición de órgano rector de la Cámara (art. 30.1 RCD), ha efectuado en el supuesto que nos ocupa del requisito del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el inciso segundo del art. 23.1 CE para la constitución de Grupo Parlamentario, resultando, por el contrario, dicha interpretación coherente con las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de los Grupos Parlamentarios en el seno del Congreso de los Diputados.

En efecto, tal interpretación se cohonest, en primer término, con el carácter de la regla establecida en el segundo inciso del art. 23.1 RCD para la constitución de Grupos Parlamentarios, que no es sino una excepción a la regla general dispuesta en el primer inciso del mencionado precepto reglamentario, conforme a la cual se exigen quince Diputados para poder constituir Grupo Parlamentario. La finalidad de aquella regla subsidiaria o alternativa es la de permitir, como excepción a la regla general, que los Diputados elegidos en las candidaturas de una o varias formaciones políticas, que no alcancen aquel número, puedan constituirse en Grupo Parlamentario, reduciendo el requisito numérico, pero a la vez adicionando al mismo la exigencia de un cierto respaldo electoral. Es obvio que mal se compadece con aquella finalidad, así como con el carácter subsidiario o alternativo de la regla cuestionada, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios, que el porcentaje de votos o el respaldo electoral obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado o invocado para constituir un Grupo Parlamentario diferente al de éstos, en definitiva, que aquel porcentaje de votos sea utilizado o invocado para constituir dos Grupos Parlamentarios distintos por los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política. De modo que, una vez que dicho porcentaje de votos es invocado por los Diputados elegidos en las candidaturas de una formación política para constituir un Grupo Parlamentario, este porcentaje no puede ser utilizado por otros Diputados elegidos en las candidaturas de esa misma formación política para constituir un Grupo Parlamentario diferente a aquél.

Por el contrario, en la interpretación que sostienen los demandantes de amparo, bajo la cobertura de la regla establecida en el inciso segundo del art. 23.1 RCD cabría la posibilidad, contraria, sin duda, a la finalidad por ella perseguida y a la que obedece, de que los Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por una misma formación política que no hubieran alcanzado el mínimo de quince Diputados que exige el inciso primero del art. 23.1 RCD, pero sí una cifra bastante superior a cinco Diputados, pudieran ellos mismos constituir, invocando el porcentaje de votos obtenidos por aquellas candidaturas, más de un Grupo Parlamentario, o, también, que pudieran constituir, contando con la participación de Diputados elegidos en candidaturas que sólo hubieran obtenido un número insuficiente de escaños para formar Grupo Parlamentario, varios Grupos Parlamentarios.

En segundo lugar, la interpretación efectuada por la Mesa de la Cámara se cohonest, en una interpretación sistemática de las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, con la prohibición, como señala el Ministerio Fiscal, recogida en el primer inciso del art. 23.2 RCD, que impide la constitución de Grupos Parlamentarios separados por Diputados que pertenezcan a una misma formación política. Prohibición que si, como argumentan los demandantes de amparo, no alcanza a la integración de uno o varios Diputados en un Grupo Parlamentario diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por la misma formación política, veda la posibilidad de que aquéllos constituyan un Grupo Parlamentario distinto al formado por éstos, sin que resulte necesario insistir aquí y ahora, a tenor de las previsiones del RCD, en las diferencias entre la facultad de constituir Grupo Parlamentario, esto es, proceder a su formación, y la facultad de integración en un Grupo Parlamentario, que presupone ya su constitución.

Ha de concluirse, pues, que la interpretación que la Mesa del Congreso de los Diputados ha efectuado de la regla establecida en el inciso segundo del art. 23.1 RCD no sólo no es arbitraria, como sostienen los demandantes de amparo, sino que está

provista de razonabilidad y encuentra cobertura en y se cohonesta con las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, por lo que los Acuerdos adoptados en aplicación de la referida interpretación, que denegaron la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), no pueden estimarse lesivos del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23.2), desde la primera de las perspectivas en las que los recurrentes en amparo fundan la lesión del mencionado derecho fundamental, ya que tal decisión ni ha impedido ni coartado indebida o ilegítimamente el ejercicio de la facultad de los solicitantes de amparo de constituir Grupo Parlamentario, ni contraría la naturaleza de la representación o el ejercicio de la función representativa.

A la conclusión alcanzada no cabe oponer la invocación que los demandantes de amparo hacen de las previsiones reglamentarias relativas a la figura del Diputado asociado, dado que, sin necesidad de entrar en otro tipo de consideraciones, lo manifestado en el escrito dirigido a la Mesa de la Cámara por todos ellos y, en concreto, por los Sres. Erkoreka Gervasio y Martí i Galbis, fue su voluntad de constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG), participando, por lo tanto, en la formación del Grupo en condición de Diputados que proceden a su constitución, no su voluntad de asociarse al Grupo Parlamentario Galego (BNG).

7. Los demandantes de amparo imputan también a los Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso de los Diputados la vulneración del derecho reconocido en el art. 23.2 CE, en su vertiente de derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria (SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3; 185/1999, de 11 de octubre, FJ 4), por considerar que la decisión de denegar la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG) altera bruscamente *ex post facto* y para un caso único la línea hasta ahora seguida en el Congreso de los Diputados en materia de constitución de Grupos Parlamentarios, apartándose, sin explicación ni razonamiento alguno del cambio de criterio, de los precedentes parlamentarios. En la demanda de amparo invocan como término de comparación la constitución del Grupo Parlamentario Andalucista en la I Legislatura, el rechazo a la propuesta de declaración de caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en la V Legislatura y la declaración de constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en las VI y VII Legislaturas.

Frente a tales alegaciones, tanto el Letrado de las Cortes Generales, que actúa en representación del Congreso de los Diputados, como el Ministerio Fiscal se oponen, también en este extremo, a la estimación de la demanda de amparo, al entender que los términos de comparación aportados por los recurrentes no son válidos a efectos del juicio de igualdad, pues se refieren a supuestos distintos al ahora considerado, en los que no concurría en la constitución de los Grupos Parlamentarios la circunstancia impositiva que no ha hecho posible la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG).

Planteado el problema en tales términos, cabe abordarlo partiendo de que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el art. 14 CE, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del art. 23.2 CE, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el art. 14 CE (STC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2, por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser

argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/1990, de 21 de junio, FJ 3; 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 3; 207/2001, de 23 de abril, FJ 2).

Sin desconocer la trascendencia de los precedentes o usos parlamentarios, no es necesario ahora detenerse a dilucidar su significado normativo, a la luz de una aplicación igual de la Ley, ya que los supuestos de hecho aportados por los demandantes de amparo como término de comparación no guardan con el caso aquí enjuiciado la identidad que todo juicio de igualdad requiere.

En efecto, no es término válido de comparación, a los efectos del juicio de igualdad que proponen los demandantes de amparo, la constitución del Grupo Parlamentario Andalucista en la I Legislatura, ya que, tras haber sido reformado el Reglamento de la Cámara en el sentido de rebajar el número de Diputados necesarios para constituir Grupo Parlamentario —de quince a cinco Diputados—, dicho Grupo Parlamentario fue constituido por el número de Diputados reglamentariamente exigido para proceder a la constitución de un Grupo Parlamentario.

E igual acontece con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 27 de junio de 1993, en el que se rechazó la propuesta de declarar la caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, por la circunstancia de que, una vez constituido, uno de sus Diputados abandonase el Grupo Parlamentario, reduciéndose a cuatro el número de sus componentes. Dicho Grupo Parlamentario fue constituido, con cobertura en la regla establecida en el inciso segundo del art. 23.1 RCD, por cuatro Diputados elegidos en las candidaturas de la formación política Coalición Canaria y un Diputado elegido en la candidatura del Partido Aragonés Regionalista, abandonando este último, tras su constitución, el Grupo Parlamentario para integrarse en el Grupo Parlamentario Mixto. En este caso, a diferencia del ahora enjuiciado, ninguno de los Diputados elegidos en las candidaturas de las formaciones políticas Coalición Canaria y Partido Aragonés Regionalista procedió, junto con otros Diputados, a la constitución de un Grupo Parlamentario distinto al de Coalición Canaria, no invocándose, por consiguiente, el porcentaje de votos obtenidos por las candidaturas presentadas por una misma formación política, que exige el inciso segundo del art. 23.1 RCD, para la constitución de Grupos Parlamentarios distintos, esto es, para constituir un Grupo Parlamentario diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas de Coalición Canaria y del Partido Aragonés Regionalista. Lo debatido y decidido por la Mesa de la Cámara en esa ocasión no fue, por lo tanto, la posibilidad de computar o invocar el porcentaje de votos que establece el inciso segundo del art. 23.1 RCD, una vez utilizado en la constitución de un Grupo Parlamentario por algunos o la mayoría de los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política, para la constitución de un Grupo Parlamentario diferente por algún Diputado elegido en esas mismas candidaturas, junto con Diputados elegidos en las candidaturas de otra formación política, sino la posible disolución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por haberlo abandonado uno de sus componentes, limitándose la Mesa de la Cámara a examinar si la declaración de voluntad del Diputado que había abandonado el Grupo Parlamentario estaba afectada por la causa de nulidad consistente en haberse realizado en fraude de ley y a rechazar, al no resultar debidamente acreditada la existencia del fraude de ley, la propuesta de disolución del Grupo Parlamentario en aplicación del art. 27.2 RCD, que dispone la disolución del Grupo Parlamentario

únicamente cuando se reduzca el número de sus componentes durante el transcurso de la Legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución.

Tampoco resulta un término válido de comparación, a efectos del juicio de igualdad que se propone en la demanda de amparo, por su falta de identidad con el supuesto ahora enjuiciado, la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en las VI y VII Legislaturas, constituido, respectivamente, en la primera de ellas, por cuatro Diputados elegidos en las candidaturas de la formación política Coalición Canaria y dos Diputados elegidos en las candidaturas de la formación política Unión del Pueblo Navarro-PP, y, en la segunda, por cuatro y tres Diputados elegidos en las candidaturas de las mismas formaciones políticas. En ambas Legislaturas el mencionado Grupo Parlamentario se constituyó también al amparo de la regla establecida en el inciso segundo del art. 23.1 RCD, pero, a diferencia del caso que ahora nos ocupa y al igual que aconteció con el anterior término de comparación propuesto por los recurrentes, ninguno de los Diputados elegidos en las candidaturas de las formaciones políticas Coalición Canaria y Unión del Pueblo Navarro-PP procedió, junto con otros Diputados elegidos en las candidaturas de distintas formaciones políticas, a la constitución de un Grupo Parlamentario distinto al de Coalición Canaria, no invocándose, por consiguiente, por ninguno de los Diputados elegidos en dichas candidaturas el porcentaje de votos obtenidos por las candidaturas presentadas por una misma formación política, que exige el inciso segundo del art. 23.1 RCD, para la constitución de Grupos Parlamentarios distintos, esto es, para constituir un Grupo Parlamentario diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas de Coalición Canaria y de Unión del Pueblo Navarro-PP. En este caso, la decisión de la Mesa de la Cámara versó, en una y otra Legislatura, en torno a si los Diputados elegidos en las candidaturas de Unión del Pueblo Navarro-PP estaban afectados por la segunda de las prohibiciones que para la constitución de Grupos Parlamentarios se recoge en el segundo inciso del art. 23.2 RCD, que impide también la formación de Grupo Parlamentario separado a los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hubieran enfrentado ante el electorado. Esto sentado, no corresponde a este Tribunal Constitucional pronunciarse aquí y ahora, por no ser el objeto de su enjuiciamiento, sobre la correcta constitución o no del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, tanto en la VI como en la actual Legislatura, sino únicamente constatar, a los efectos que interesan a este recurso de amparo, la falta de identidad entre el supuesto considerado en este proceso y el ofrecido como término de comparación por los demandantes de amparo.

Los precedentes razonamientos han de conducir, pues, a desestimar, también en este extremo, la denunciada vulneración del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23 CE).

8. Finalmente, los demandantes de amparo sostienen que los Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso de los Diputados lesionan el principio de igualdad (art. 14 CE), ya que consideran que la discriminación de la que han sido objeto tiene su origen exclusivamente en razones de orden ideológico, dada la ausencia de razones jurídicas en las que se sustenten los Acuerdos recurridos y la ostentosa diferencia de trato que han padecido en relación con la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria.

Pese al carácter autónomo, en relación con el derecho recogido en el art. 23.2 CE, que, de acuerdo con una reiterada doctrina constitucional, presentan las quejas por

discriminación cuando se dicen producidas por alguno de los criterios expresamente prohibidos por el art. 14 CE (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 119/1990, de 21 de junio, FJ 3, por todas), lo cierto es que en el presente supuesto, bajo esta supuesta lesión del art. 14 CE, los demandantes de amparo vienen a reiterar los motivos ya aducidos con ocasión de la denunciada vulneración del art. 23.2 CE, sin cumplir además la carga de acreditar la razonable sospecha de haber existido una supuesta discriminación y de que ésta se funde en alguno de los criterios proscritos por el art. 14 CE, por lo que debe ser desestimada, con base en la argumentación de la que se ha dejado constancia en el precedentes fundamentos jurídicos, la denunciada infracción del art. 14 CE.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la presente demanda de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a once de marzo de dos mil dos.