

AUTO núm. 262/2007, de 25 de mayo, recaído en recurso de amparo 4564/2005, promovido por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 13 de julio de 2004, doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, Procuradora de los Tribunales, en nombre del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, representado por su portavoz, don Eduardo Zaplana Hernández-Soro, y asistido por los Letrados don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa y don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, interpuso por la vía del art. 42 LOTC recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 13 y de 14 de abril de 2004, relativos a la aceptación de la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) en esta Cámara, por vulneración del art. 23.2 CE.

2. Los hechos que han dado lugar al presente recurso son básicamente los siguientes:

a) Como consecuencia de las elecciones generales celebradas el 14 de marzo de 2004, las candidaturas presentadas por Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) obtuvieron 8 escaños en el Congreso de los Diputados, distribuidos de la siguiente forma: 4 por la provincia de Barcelona, 2 por Girona, 1 por Lleida y 1 por Tarragona. El día 2 de abril, todos los Diputados de esta formación manifestaron a la Mesa del Congreso su voluntad de constituirse como grupo parlamentario propio, al amparo de lo previsto en los arts. 23 y siguientes del Reglamento de Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), con la denominación “Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC)”.

b) La Mesa del Congreso, a través de Acuerdo de 13 de abril de 2004, aceptó dicha declaración de voluntad, y tuvo a dicho Grupo por constituido, “de acuerdo con lo previsto en los arts. 23 y 24 del Reglamento”.

c) Al día siguiente, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó un escrito de reconsideración contra dicho Acuerdo basado en que el mismo contravenía el régimen de constitución de grupos parlamentarios previsto en el art. 23.1 RCD y, concretamente, la exigencia de haber obtenido no menos de cinco escaños y, al menos, el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura. Al no haber tenido en cuenta los votos obtenidos en las circunscripciones de Alicante, Castellón y Valencia por parte de “Esquerra Republicana del País Valencià (ERPv)”, denominación bajo la que dicha formación concurre en estas tres provincias, la Mesa de la Cámara habría vulnerado el art. 23.2 CE. Para llegar a esta conclusión se aduce, en resumen, que este precepto contempla, según reiterada jurisprudencia, el derecho fundamental a ejercer el cargo parlamentario en condiciones de igualdad, que la constitución del Grupo Parlamentario de ERC afecta directamente a todos los demás

Diputados en la medida en que su posición jurídica se ve alterada, y que las facultades de la Mesa del Congreso en relación con la constitución de los grupos parlamentarios son de carácter reglado y en ningún caso permiten separarse tan claramente de la literalidad del art. 23 RCD como se hace en el Acuerdo cuya reconsideración se solicita.

d) A través de Acuerdo de 14 de abril de 2004, la Mesa del Congreso de los Diputados decidió desestimar la anterior solicitud basándose en los siguientes argumentos: por un lado, en que la interpretación del Reglamento Parlamentario corresponde a la Mesa, que según la jurisprudencia constitucional debe realizar siempre la interpretación que resulte más favorable al derecho de los Diputados a constituir grupos parlamentarios; por otro lado, que de acuerdo con la STC 64/2002, de 11 de marzo, este derecho corresponde a los Diputados y no a las formaciones políticas a que pertenecen, lo cual conlleva que los requisitos para constituir grupo parlamentario deben exigirse a los primeros, lo que, a su vez, implica que las circunscripciones que deben ser tenidas en cuenta a estos efectos son aquellas en las que han resultado elegidos los Diputados que desean formar un grupo parlamentario. Sobre la base de estos criterios, y en la medida en que Esquerra Republicana de Cataluña obtuvo más del 15% de los votos en el conjunto de las circunscripciones en las que ha obtenido representación y que han sido ocho los Diputados de esta formación que han expresado su voluntad de integrarse en este Grupo Parlamentario, la Mesa acordó desestimar la solicitud de reconsideración del Acuerdo anterior, señalando, además, que la constitución de este Grupo no produce perjuicio alguno a los derechos de ningún otro grupo y que, sin embargo, podría producir distorsiones en el funcionamiento de la Cámara su incorporación al Grupo Mixto. Finalmente, también se aduce que “es obligación de la Mesa de la Cámara amparar el pluralismo político, que en el Parlamento ha de ser reflejo de lo expresado por la voluntad popular”.

3. A partir de esta base fáctica y en virtud de lo previsto en el art. 42 LOTC, la demanda de amparo que ha dado lugar al presente proceso se dirige contra los dos Acuerdos de la Mesa del Congreso que se acaba de mencionar, instando su nulidad y el rechazo de la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) por vulnerar el derecho fundamental del Grupo Parlamentario Popular y de los Diputados que lo integran a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). Invocado el cumplimiento de los requisitos procesales exigidos por el art. 42 LOTC, y una vez recordada la jurisprudencia constitucional recaída sobre esta materia (y, especialmente, la STC 64/2002, de 11 de marzo), la fundamentación jurídica de la demanda, que sigue en gran medida la empleada en la solicitud de reconsideración del primer Acuerdo, puede sintetizarse del siguiente modo:

a) En primer lugar, se considera que la aceptación de la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados infringe claramente lo dispuesto en el art. 23.1 RCD, por no tener en cuenta los votos obtenidos en

las circunscripciones en que esta formación presentó candidaturas, aunque bajo otro nombre, sin obtener representación. Concretamente, se señala que en las siete circunscripciones en que se presentaron candidaturas (las cuatro provincias catalanas y las tres de la Comunidad Valenciana) ERC “obtuvo un 9,87 por 100 de los votos atribuidos a candidaturas y un 9,76 por 100 de los votos válidos”, porcentajes que quedan muy lejos del 15 por 100 exigido por el art. 23.1 RCD. En opinión del recurrente, una interpretación tan claramente contraria al Reglamento de la Cámara como la realizada por la Mesa del Congreso es arbitraria, responde al pacto político entre el grupo mayoritario de la Cámara y Esquerra Republicana de Cataluña para “garantizar la intervención, en el turno de los portavoces, del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) en el debate de investidura del Presidente del Gobierno que comenzaba al día siguiente”, e infringe el art. 23.2 CE.

b) La vulneración de este último precepto, que es el único mencionado en el encabezamiento y el *petitum* de la demanda, se basaría en que el mismo reconoce el derecho fundamental a ejercer las funciones parlamentarias en condiciones de igualdad y de acuerdo con las previsiones reglamentarias, en que la constitución de los grupos parlamentarios integra, como ha reconocido la jurisprudencia, una manifestación relevante del *ius in officium* de los representantes, y en que la decisión de la Mesa de reconocer el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana vulnera abiertamente el art. 23.1 RCD.

c) Por lo que respecta a la propia argumentación de la Mesa, se aduce que la misma excede el carácter reglado de las facultades que corresponden a este órgano en este ámbito, y que no constituye más que una acumulación de principios genéricos y reglas de conveniencia que no pueden justificar una interpretación *contra legem* del art. 23.1 RCD. Así, se señala que la alusión del segundo Acuerdo a la interpretación más favorable a los derechos fundamentales de los Diputados de Esquerra Republicana no puede llegar al extremo de contravenir lo dispuesto en la propia norma, mientras que la referencia al pluralismo político no resulta adecuada, puesto que éste debe expresarse por los cauces legalmente establecidos y no puede justificar la contravención del Reglamento de la Cámara. También se esgrime que el argumento de la Mesa en relación con las distorsiones que en el funcionamiento del Grupo Mixto conllevaría la integración de los Diputados de esta formación no es de recibo. Y ello no sólo por ser discutible, sino sobre todo porque podrían adoptarse otras soluciones acordes con la legalidad para evitarlas, como la propia reforma del Reglamento Parlamentario o el establecimiento de una organización especial del Grupo Mixto. A modo de ejemplo, se aduce en este segundo sentido la creación de Agrupaciones de Diputados en la III Legislatura.

d) Finalmente, y en relación con el perjuicio que la constitución del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana ocasionaría al Grupo recurrente, la demanda de amparo hace referencia, en diversos momentos, a que la existencia de los grupos parlamentarios no es indiferente para el resto de grupos y miembros de la Cámara, y, en particular, para el grupo más numeroso de la oposición.

En este sentido, se recuerda cómo el Reglamento del Congreso de los Diputados se basa en la mayor parte de los casos en la consideración paritaria de todos los grupos con independencia del número de sus miembros, y que, consiguientemente, la existencia de un mayor o menor número de grupos afecta a los demás, en la medida en que reduce o aumenta la importancia de éstos en los debates e incluso les deja mayor capacidad de actuación parlamentaria en las iniciativas sometidas a cupos y en que cada grupo tiene garantizado un mínimo. Esta situación se ve especialmente agravada, según el recurrente, cuando el principal grupo parlamentario de la oposición ha obtenido casi cuatro veces más representación que los otros siete grupos menores que él juntos. Este hecho pondría claramente de manifiesto el interés directo y privilegiado del Grupo Popular para plantear el presente recurso de amparo.

4. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 19 de julio de 2004 se tuvieron por recibidos la demanda de amparo y los documentos que la acompañan.

5. Por providencia de 1 de marzo de 2006 la Sección Primera acordó conceder un plazo de diez días a la parte demandante y al Ministerio Fiscal para, de conformidad con lo previsto en el art. 50.3 LOTC, presentar alegaciones en relación con la causa de inadmisión de carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda prevista en el art. 50.1 c) LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de marzo de 2006, el Ministerio Fiscal interesó la inadmisión a trámite de la demanda por concurrencia de la indicada causa. A pesar de considerar que la literalidad del art. 23.2 RCD vincula el porcentaje de votos obtenidos a las circunscripciones en que se presentaron candidaturas y no a aquéllas en que se obtuvieron escaños, y de que las formaciones presentadas en Cataluña y en el País Valenciano no eran diferentes, se señala que la infracción del Reglamento Parlamentario es condición necesaria, pero no suficiente para considerar que la demanda no carece manifiestamente de contenido. Así, se aduce que, a diferencia de lo sucedido en la STC 64/2002, de 11 de marzo, las decisiones recurridas en el presente caso no suponen un impedimento o prohibición al Grupo Parlamentario recurrente, sino que implican el reconocimiento de otro grupo diferente. Partiendo de la base de que el deber de poner de relieve la relación entre el acto recurrido y la lesión del derecho fundamental invocado es mayor en casos como el presente, en que la decisión impugnada se ha dictado para facilitar el ejercicio del mismo derecho constitucional por parte de otros Diputados, se considera que la demanda de amparo está prácticamente ayuna de fundamentación. Así, se esgrime que los recurrentes se limitan a indicar, con carácter general, los supuestos en que el ejercicio del derecho tutelado se articula a través de los grupos y no a través de los Diputados individualmente considerados. Aunque el incumplimiento del deber de fundamentar la queja aducida ya excusaría,

según el Fiscal, cualquier otra consideración, se añade que la lectura del Reglamento del Congreso permite entender que ni siquiera estas afirmaciones genéricas tienen base suficiente para comprobar la lesión constitucional denunciada. Aunque la posición de los Diputados de Esquerra Republicana resulta en algunos aspectos beneficiada por la constitución de un Grupo Parlamentario propio, de ello no se desprende necesariamente perjuicio para el demandante de amparo. A título de ejemplo se señala el régimen de la Junta de Portavoces (con el criterio del voto ponderado), de las Comisiones y de la Diputación Permanente (que se rigen por el principio proporcional), y de las Comisiones del Estatuto de los Diputados y de la de Peticiones (que no son realmente comisiones decisorias, y en las que se prevé que cada Grupo tenga un miembro, si bien su Presidencia, Vicepresidencia y la Secretaria corresponden a los grupos mayoritarios). A su vez, la regulación genérica del art. 28 RCD en relación con los medios materiales a que tiene derecho cada Grupo no permite fundamentar, según el Fiscal, que la constitución del Grupo Esquerra Republicana haya afectado negativamente al recurrente en amparo, que no ha alegado nada al respecto.

Por todo ello, y en la medida en que no se observa que la existencia del Grupo controvertido haya afectado a la constitución y el funcionamiento del Grupo Parlamentario Popular en ningún aspecto constitucionalmente relevante, se considera que la demanda carece manifiestamente de contenido y debe ser inadmitida a trámite.

7. La representación del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados presentó sus alegaciones a través de escrito registrado en este Tribunal el 23 de marzo de 2006. Considera para ello, en primer lugar, que la cuestión suscitada en el presente recurso ni es de mera legalidad, ni se basa en argumentos inconsistentes, ni tiene escasa trascendencia, que son los criterios empleados habitualmente por el Tribunal Constitucional para apreciar la concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC. Después de dar por reproducido lo indicado en su demanda para fundamentar lo anterior, el escrito de alegaciones subraya aquellos elementos esenciales que ponen de relieve el contenido manifiestamente constitucional de la pretensión del recurrente.

Así, tras recordar que el recurso cumple los requisitos procesales señalados en el art. 42 LOTC, y que la jurisprudencia constitucional ha interpretado ampliamente el art. 23.2 CE incluyendo en el mismo, de modo expreso, la constitución de los grupos parlamentarios, y limitando las facultades de la Mesa de la Cámara al control de los aspectos reglados de su régimen jurídico, se esgrime que los Acuerdos de la Mesa impugnados integran una decisión consciente y querida de forzar el Reglamento de la Cámara para favorecer a los Diputados afectados. En este sentido, se señala que carecen de justificación en Derecho, que suponen una actuación arbitraria vulneradora del art. 9.3 CE, y que los argumentos esgrimidos para justificarlos son inconsistentes y se encuentran al margen de las facultades de control de la Mesa. Después de considerar que estos

Acuerdos no son gratuitos, puesto que benefician a una formación política que gobierna en Cataluña con el Partido Socialista y que ha prestado apoyo al Gobierno de la Nación y al Grupo Parlamentario de la mayoría, se atribuye a los mismos una lesión directa y efectiva en el derecho fundamental del art. 23.2 CE de los Diputados recurrentes a ejercer la función representativa parlamentaria en condiciones de igualdad y en la forma y con los requisitos que dispone el Reglamento de la Cámara.

La representante del Grupo Popular responde al argumento que mantiene que las decisiones impugnadas en nada perjudican a los Diputados recurrentes, aduciendo que el mismo supone desconocer completamente la organización y funcionamiento de los Parlamentos contemporáneos y del Congreso de los Diputados. Así, se reitera que la existencia de un mayor o menor número de grupos parlamentarios afecta a todos los demás y, en particular, al grupo más numeroso de la oposición, teniendo en cuenta la regulación del RCD, basada en la mayoría de supuestos en la consideración paritaria de todos ellos con independencia del número de sus miembros. Aunque excepcionalmente el Reglamento de la Cámara contempla un trato desigual en función de la representatividad de los grupos, la regla general es la del status homogéneo entre los mismos. En este contexto, se esgrime que la creación de un grupo parlamentario no puede dejar de ser relevante y afectar a los demás grupos y, en concreto, al Grupo Popular. El hecho de que el Parlamento sea una institución de mayorías y minorías, y que las formaciones políticas tengan mayores o menores posibilidades de manifestar sus posiciones según su reconocimiento parlamentario implica, según los recurrentes, que los 148 Diputados del Grupo Popular tienen que compartir el mismo tiempo en los debates que otros Grupos de menos de diez Diputados. Esta disminución del protagonismo del principal grupo de la oposición debe respetarse, en su opinión, siempre que responda a las previsiones reglamentarias, pero no es aceptable cuando supone su vulneración.

Finalmente, se aduce que el presente caso no concurre ninguno de los criterios acuñados por el Tribunal Constitucional sobre la causa de inadmisión a trámite prevista en el art. 50.1 c) LOTC. Así, se considera que la demanda de amparo se basa en una lesión efectiva del derecho fundamental invocado que puede ser remediada a través del recurso de amparo, que la argumentación aducida no puede considerarse inconsistente y que la relevancia constitucional del caso es indudable dada la naturaleza de los grupos parlamentarios como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento del Parlamento. También se esgrime que la demanda no se reduce a temas de mera legalidad, sino que afecta al ejercicio de un aspecto esencial de la función representativa parlamentaria.

A modo de última consideración, se señala que el Tribunal Constitucional ha hecho hasta el momento una interpretación generosa de los márgenes de control de los actos parlamentarios mediante el recurso de amparo y que en esta línea jurisprudencial ha influido probablemente la exclusión de cualquier otro recurso jurisdiccional frente a las decisiones y actos parlamentarios sin

fuerza de ley. Teniendo en cuenta que una denegación del acceso al recurso de amparo supone la absoluta imposibilidad de cualquier control jurisdiccional en la materia, se considera que una inadmisión de la presente demanda no sólo chocaría con la jurisprudencia anterior, sino que convertiría a los Acuerdos de la Mesa en inmunes jurisdiccionalmente, provocando una total indefensión en este caso y otros análogos que puedan plantearse en el futuro. Así, los actos arbitrarios de la Mesa de un Parlamento que favorezcan a los Diputados que lo solicitan no podrían ser revisables jurisdiccionalmente, de modo que los requisitos exigidos reglamentariamente se convertirían en una mera orientación exenta de cualquier posible sanción. Por todo ello, se insta la admisión a trámite de la demanda por no concurrir la causa prevista en el art. 50. 1 c) LOTC.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. El Grupo Popular del Congreso de los Diputados, representado por su Portavoz, impugna a través del presente proceso los Acuerdos de la Mesa de esta Cámara de 13 y de 14 de abril de 2004, relativos a la aceptación de la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC). Aunque en algún momento del proceso se ha aducido que la actuación de la Mesa ha sido arbitraria y, por tanto, vulneradora del art. 9.3 CE, el encabezamiento y el petitum de la demanda y, sobre todo, los derechos susceptibles de tutela a través de la vía del art. 42 LOTC obligan a limitar nuestro análisis a la posible vulneración del art. 23.2 CE. Como ha quedado reflejado en los antecedentes, en esta fase del proceso se trata de decidir, concretamente, si los Acuerdos de la Mesa impugnados han podido vulnerar el derecho del Grupo Parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran a ejercer sus funciones de acuerdo con la normativa parlamentaria y en condiciones de igualdad. Este es, en efecto, el contenido normativo adicional que reiteradamente hemos considerado integrado en el derecho al acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos representativos (art. 23.2 CE) a partir de su conexión directa con el derecho de los ciudadanos (art. 23.1 CE) a participar en los asuntos públicos a través de representantes (entre otras muchas, SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a).

La demanda de amparo y las posteriores alegaciones del recurrente en relación con la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC fundamentan la vulneración de este derecho a partir del siguiente hilo argumental: por un lado, que los Acuerdos impugnados infringen consciente y flagrantemente lo previsto en el art. 23.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD) en relación con el apoyo electoral requerido para que los ocho Diputados de Esquerra Republicana que lo solicitaron puedan constituir grupo parlamentario propio; por otro lado, que, con su actuación, la Mesa del Congreso ha ido más allá del control formal reglado que, según el recurrente, le corresponde al verificar los requisitos de constitución de los grupos

parlamentarios; estrechamente relacionado con lo anterior, que, con su proceder, la Mesa ha consumado una interpretación contra legem de dicho precepto, que no puede considerarse suficientemente justificada a la luz de los argumentos en que se basa; y, finalmente, que los Acuerdos impugnados tienen una incidencia directa y evidente en el derecho fundamental del Grupo Parlamentario recurrente y de los Diputados que lo integran a ejercer sus funciones parlamentarias de acuerdo con las previsiones reglamentarias y en condiciones de igualdad.

Abierto el trámite previsto en el art. 50.3 LOTC, el Ministerio Fiscal aduce, en cambio, que la demanda carece manifiestamente de contenido que justifique una decisión de fondo por parte de este Tribunal (art. 50.1 c LOTC) por considerar, resumidamente, que los Acuerdos de la Mesa, relativos a la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC), no han podido vulnerar el derecho fundamental del recurrente, al no afectar en ningún aspecto relevante a la constitución y funcionamiento del Grupo Parlamentario Popular.

2. La decisión sobre la concurrencia de la causa de inadmisión del art. 50.1 c) LOTC debe partir de la interpretación que hemos venido haciendo de la denominada “garantía añadida” del art. 23.2 CE [SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3 y 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2 a)], esto es, el derecho fundamental de los parlamentarios y de los grupos en que se integran a ejercer sus funciones en condiciones de igualdad y dentro de la legalidad parlamentaria. De esta jurisprudencia, que se remonta a las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3, y 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3, y que ha ido desarrollándose sin apenas variaciones hasta la reciente STC 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a), cabe destacar, a los efectos del presente proceso, los siguientes elementos.

Por un lado, el derecho que venimos analizando protege a sus titulares, sean éstos parlamentarios individualmente considerados o grupos parlamentarios, frente a decisiones de las Cámaras que impiden, limitan o perturban sus funciones parlamentarias básicas ejercidas en el marco de la legalidad y en condiciones de igualdad. Así, a través de diversas fórmulas hemos señalado que es posible invocar el art. 23.2 CE frente a actuaciones de las Cámaras que impiden u obstaculizan artificialmente el ejercicio del núcleo de la función representativa, que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad entre los representantes (por todas, SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3, y 38/1999, de 23 de marzo, FJ 2). Aunque en este último caso también se pone de relieve la íntima conexión entre los dos apartados del art. 23 CE, la igualdad en el ejercicio del cargo parlamentario tiene su ámbito natural de actuación en la normativa que lo regula, que debe ser aplicada de igual forma a todos sus destinatarios. En cualquier caso, lo que resulta constitucionalmente improcedente es que el derecho del art. 23.2 CE pretenda ser ejercido por sus titulares frente a actuaciones de las Cámaras que no inciden negativamente en el núcleo de su función representativa, ya sea obstaculizándola directa o indirectamente, ya sea discriminándoles respecto de otros supuestos.

Por otro lado, el *ius in officium* tutelado por el art. 23.2 CE no implica un derecho fundamental genérico al respeto de la legalidad parlamentaria. En efecto, tal y como ha recordado el propio recurrente, son reiterados los pronunciamientos de este Tribunal considerando que el hecho de tratarse de un derecho de configuración legal no supone que cualquier infracción de los Reglamentos Parlamentarios pueda considerarse automáticamente vulneradora del derecho fundamental a ejercer las funciones parlamentarias en los términos que señalan las leyes. Como hemos señalado, entre otras, en las SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2, sólo son constitucionalmente relevantes, a estos efectos, aquellas decisiones parlamentarias que afecten al núcleo de la función representativa parlamentaria. De ahí que las infracciones del Reglamento Parlamentario sólo puedan ser denunciadas a través del recurso de amparo si las mismas suponen una vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de amparo y, significativamente, del derecho a ejercer el núcleo de las funciones parlamentarias representativas en condiciones de igualdad.

Finalmente, de nuestra doctrina también se deriva que los órganos parlamentarios y, sobre todo, los órganos rectores de las Cámaras disponen de un margen en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este Tribunal no puede desconocer. La autonomía parlamentaria amparada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal obligan, en efecto, a limitar nuestro control a los supuestos de actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales susceptibles de amparo y, en particular, de los reconocidos en dicho precepto. Así, éste fue el criterio seguido en la STC 64/2002, de 11 de marzo, relativa a la negativa de la Mesa del Congreso de los Diputados a considerar constituido el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego (BNG) en la Legislatura anterior. Pero también lo ha sido en la más frecuente jurisprudencia sobre la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que la propia normativa parlamentaria somete a requisitos de tipo material [por todas, SSTC 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)]. Como en tantos otros ámbitos, el empleo de un canon de control de este tipo supone reconocer a los órganos parlamentarios un margen de interpretación de la normativa que rige su actuación que no puede ser ignorado por este Tribunal. Ello no obsta, como es lógico, a que dicha interpretación no deba ser censurada en los casos en que la misma conlleve una vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de amparo. El que en la STC 64/2002, de 11 de marzo, hayamos reconocido que el art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno (FJ 4), o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos (FJ 2) no contradice lo anterior, puesto que estos deberes tienen su base constitucional en los propios derechos fundamentales. Son las propias Cámaras, pues, las que deben interpretar la legalidad parlamentaria, sin que dicha interpretación pueda ser controlada por este Tribunal al margen de los derechos fundamentales y, significativamente, del art. 23.2 CE.

3. A la luz de esta doctrina, la presente demanda de amparo debe ser inadmitida a trámite por carencia manifiesta de contenido que justifique una decisión de fondo por parte de este Tribunal [art. 50.1 c) LOTC]. Para llegar a esta conclusión resulta decisivo destacar que los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados recurridos no son susceptibles de vulnerar el derecho fundamental invocado por Grupo Parlamentario Popular. Lo primero que hay que recordar, como se ha visto, es que el derecho que está en juego es el de este Grupo y el de los parlamentarios que lo integran a ejercer las facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa en condiciones de igualdad y de acuerdo con la legalidad parlamentaria. Desde esta perspectiva cabe destacar que los Acuerdos impugnados se refieren exclusivamente a la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) y que en ningún momento se refieren al Grupo recurrente. Ambas circunstancias obligan a diferenciar nítidamente el presente supuesto del resuelto por la STC 64/2002, de 11 de marzo, invocada reiteradamente y relativa a la constitución del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego (BNG) en la pasada Legislatura. Si bien en esta Sentencia incluíamos la constitución de los grupos parlamentarios entre las facultades de los Diputados que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria (FJ 3), en el presente caso ya hemos señalado que no está en juego el derecho de los Diputados del Partido Popular a constituir un grupo parlamentario propio. El recurrente tampoco ha pretendido en ningún momento que se le aplique la interpretación del Reglamento del Congreso de los Diputados que ha permitido la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC), extremo éste que sí podría afectar a dicho derecho. No estando comprometido, pues, el derecho de los recurrentes a constituir grupo parlamentario propio, no es posible, como pretenden estos últimos, trasladar mecánicamente la doctrina contenida en la STC 64/2002, de 11 de marzo, para dar respuesta a este supuesto.

4. En estas circunstancias, la única posibilidad de admitir a trámite la demanda de amparo pasa por considerar que la creación del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) es susceptible de vulnerar el derecho fundamental del Grupo Parlamentario Popular y de los Diputados que lo integran a ejercer otras funciones parlamentarias básicas en condiciones de igualdad y de acuerdo con la normativa que las regula. El recurrente afirma que la afectación de este derecho es evidente y directa. Pero un examen de las alegaciones formuladas para sustentarla no puede llevarnos más que a compartir el criterio contrario sostenido por el Ministerio Fiscal.

El representante del Grupo Popular indica que en el Congreso de los Diputados y en cualquier Parlamento contemporáneo la constitución de los grupos parlamentarios no puede resultar indiferente para el resto de grupos y para sus miembros y, sobre todo, para el principal grupo de la oposición. Esta tesis se pretende demostrar a partir del régimen jurídico de determinadas instituciones parlamentarias, así como de consideraciones generales relativas al protagonismo de las

diversas formaciones políticas y a las posibilidades de poner de manifiesto sus respectivas posiciones. Ninguno de estos argumentos pueden ser compartidos, sin embargo, desde un punto de vista constitucional.

Así, el que los Diputados de Esquerra Republicana de Cataluña puedan participar en los principales debates parlamentarios (sesión de investidura, moción de censura, cuestión de confianza, comunicaciones y sesiones informativas del Gobierno) en las mismas condiciones que los parlamentarios del Grupo Popular como consecuencia de haber sido aceptada su solicitud de constituirse como Grupo Parlamentario propio no afecta al derecho de estos últimos a ejercer sus funciones parlamentarias de acuerdo con las previsiones legales. Las facultades de participación que el Reglamento del Congreso de los Diputados les otorga en dichos debates no se ven restringidas en ningún momento, al estar reconocidas a todos los grupos parlamentarios con independencia del número de miembros (arts. 171.3, 177.2, 174.3, 196.1 y 203.2 RCD, respectivamente).

Lo mismo cabe decir de las iniciativas parlamentarias mencionadas en la demanda de amparo (enmiendas a la totalidad, mociones consecuencia de interpelaciones, proposiciones no de ley, propuestas de resolución a las comunicaciones del Gobierno y propuestas de candidatos para determinados órganos constitucionales), puesto que su régimen jurídico también responde al criterio de la paridad entre todos los grupos parlamentarios (arts. 110.3, 184.2, 193, 197.1, y 204.2 RCD, respectivamente).

El recurrente también ha invocado, en defensa de su posición, que la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) repercute negativamente en el ejercicio de sus funciones parlamentarias en aquellos institutos sometidos al sistema de cupos (preguntas orales ante el Pleno e interpelaciones urgentes). Sin embargo, un análisis de la normativa que regula su régimen jurídico en el Congreso de los Diputados permite rechazar esta alegación. En el primer caso, cabe destacar que la Resolución de la Presidencia del Congreso de 18 de junio de 1996 establece, en desarrollo del art. 188 RCD, que el número de preguntas de este tipo que pueden incluirse en el orden del día de cada sesión plenaria es de veinticuatro, en principio, correspondiendo cuando menos una a los integrantes de cada Grupo Parlamentario. En el supuesto de haberse presentado un número de preguntas superior, se prevén unos criterios de prioridad que garantizan que cada Grupo pueda formular una y que en la distribución de las restantes tendrán preferencia las preguntas formuladas por Diputados pertenecientes a Grupos que no hayan consumido el cupo de preguntas otorgado en cada período de sesiones. A los efectos del presente recurso cabe destacar, sin embargo, que la propia Resolución de la Presidencia establece que dicho cupo resulta de la asignación de una pregunta por cada diez Diputados o fracción. A partir de esta regulación, es evidente que la constitución del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana (ERC) no incide en el número de preguntas que corresponde a los Diputados del Grupo Popular ni a los Diputados de los restantes Grupos. La única excepción, en este sentido, sería la del Grupo Mixto, que vería incrementado el

número de preguntas orales como consecuencia de la integración de los Diputados de Esquerra Republicana de Cataluña en sus filas.

La misma argumentación es trasladable a las interpelaciones urgentes que pueden presentarse ante el Pleno. En este caso es el art. 182.2 RCD el que prevé un cupo idéntico al anterior a los efectos de determinar el número de interpelaciones de este tipo que pueden presentarse en cada período de sesiones. Excepto al Grupo Mixto, la existencia de más o menos grupos no afecta, pues, a los demás grupos parlamentarios (y, significativamente, al Grupo Popular), así como tampoco a los criterios de preferencia previstos en la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 6 de septiembre de 1983 que desarrolla esta institución, entre los que se encuentra el uso efectivo de dicho cupo. Al igual que en los anteriores instrumentos parlamentarios, la existencia del Grupo Parlamentario objeto de discusión no afecta negativamente, pues, a las posibilidades de intervención del Grupo Parlamentario Popular y de los Diputados que lo integran.

Finalmente, la participación del Grupo Popular en los órganos del Congreso a los que alude la demanda (Junta de Portavoces, Comisión del Estatuto del Diputado, Comisión de Peticiones y Comisiones parlamentarias) tampoco resulta alterada como consecuencia del reconocimiento de dicho Grupo. En este ámbito, en efecto, cabe destacar que el Reglamento del Congreso de los Diputados opta por criterios de paridad o proporcionalidad (arts. 39.1, 48.1, 49.1 y 40.1, respectivamente), que no resultan afectados por su existencia. Por todo lo anterior, no es posible, pues, considerar que los Acuerdos impugnados han podido vulnerar el derecho del Grupo Parlamentario Popular y de sus miembros a ejercer sus funciones parlamentarias nucleares de acuerdo con las previsiones legales.

5. Descartada esta posibilidad, una hipotética vulneración del art. 23.2 CE podría basarse en que tales Acuerdos impiden a los recurrentes ejercer el *ius in officium* en condiciones de igualdad. Cabe recordar, sin embargo, que los recurrentes no han reivindicado en ningún momento un trato equivalente al otorgado a los Diputados de Esquerra Republicana de Cataluña. De hecho, las únicas alusiones a la igualdad realizadas a lo largo del presente proceso son las referidas a la disminución del protagonismo del Grupo Parlamentario Popular como consecuencia del reconocimiento del Grupo Parlamentario objeto de discusión, disminución que sería especialmente gravosa teniendo en cuenta en cuenta su condición de principal grupo de la oposición. Este argumento, que una vez más pone de manifiesto la íntima conexión entre los dos apartados del art. 23 CE, no puede conducir, sin embargo, a una posible vulneración del art. 23.2 CE. En primer lugar, debe tenerse en cuenta, como se ha recordado en el FJ 2, que la igualdad en el ejercicio del *ius in officium* se refiere sobre todo a los requisitos legales que lo regulan, de modo que no es posible invocarla cuando, como en el presente caso, en ningún momento se ha esgrimido un posible trato discriminatorio.

Por otro lado, los Acuerdos impugnados es evidente que tampoco contrarían la naturaleza de la función representativa o la igualdad entre los representantes, en la medida en que se limitan a reconocer el derecho de los Diputados de Esquerra Republicana a constituir un grupo parlamentario propio. El que este reconocimiento implique que estos representantes tengan, en general, las mismas posibilidades de participación que los del principal grupo de la oposición no supone ninguna vulneración de cualquiera de los apartados del art. 23 CE, puesto que ello es consubstancial a todo régimen parlamentario. En efecto, cabe recordar que en relación con el mandato de proporcionalidad que afecta a los sistemas electorales (arts. 68.3 y 152.1 CE), a los senadores designados por las Comunidades Autónomas (art. 69.5 CE), o a la composición de las Comisiones parlamentarias hemos señalado que “la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal”, sobre todo teniendo en cuenta las distorsiones que provoca cualquier fórmula electoral, así como la legitimidad constitucional de medidas que reduzcan el riesgos de una fragmentación excesiva de la representación popular (entre otras, SSTC 40/1981, de 8 de diciembre, FJ 2; 75/1982, de 21 de junio, FJ 4, y 35/1990, de 1 de marzo, FJ 2). Este razonamiento es aplicable al caso ahora analizado, en el que tampoco es posible exigir una correspondencia absoluta entre representación y protagonismo parlamentarios, toda vez que el propio Reglamento del Congreso de los Diputados contempla la posibilidad que los grupos parlamentarios tengan un tamaño muy heterogéneo, sin que ello obste, como señala el propio recurrente, a que generalmente se opte por el criterio de la paridad entre los mismos. Así, la propia demanda de amparo reconoce que la disminución del protagonismo del principal grupo de la oposición debe respetarse siempre que responda a las previsiones reglamentarias, aunque aduce que esto último es precisamente lo que no se ha dado en el presente caso. Pero lo que debe ser destacado en este momento es la imposibilidad de atribuir a los Acuerdos impugnados una vulneración del derecho de los recurrentes a ejercer su cargo en condiciones de igualdad.

6. Como se ha señalado en el primer fundamento jurídico, la argumentación de los recurrentes parte de que los Acuerdos impugnados infringen consciente y flagrantemente lo previsto en el art. 23.1 RCD en relación con el apoyo electoral exigido para que los ocho Diputados de Esquerra Republicana puedan constituir grupo parlamentario propio. La interpretación abiertamente *contra legem* de este precepto reglamentario no sólo iría más allá del control formal reglado que, en su opinión, corresponde a la Mesa al verificar tales requisitos, sino que también carecería de una justificación suficiente desde un punto de vista constitucional. Este argumento, sin embargo, también debe ser rechazado por carecer manifiestamente de contenido que justifique una decisión de fondo por nuestra parte [art. 50.1 c) LOTC].

En efecto, como hemos recordado en el FJ 2, el art. 23.2 CE no alberga en su seno un derecho fundamental al respeto de la legalidad parlamentaria desvinculado de los derechos

fundamentales susceptibles de amparo y, significativamente, de los aspectos nucleares del *ius in officium*. No existe, en efecto, un derecho fundamental genérico a que la decisión sobre la constitución de un grupo parlamentario se produzca de acuerdo con la normativa que la regula, sino que es preciso que la infracción reglamentaria también suponga una vulneración del derecho a crear un grupo parlamentario o a ejercer las demás funciones parlamentarias nucleares en condiciones de igualdad y de acuerdo de la normativa que las regula. Descartado, como se ha visto, que esto último se haya producido en relación con el Grupo Parlamentario Popular y los Diputados que lo integran, no cabe admitir la posibilidad de una vulneración del art. 23.2 CE basada en la anterior argumentación.

Si a ello se añade la ya mencionada necesidad de respetar las interpretaciones de los Reglamentos Parlamentarios realizadas por los órganos rectores de las Cámaras que no conlleven una vulneración de un derecho fundamental, debemos rechazar la argumentación del recurrente, sin que para ello sea necesario entrar a discutir si la Mesa se ha excedido de sus facultades de control en relación con el cumplimiento de los requisitos exigidos para constituir un grupo parlamentario, o si los argumentos utilizados para justificar los Acuerdos impugnados resultan suficientes. Una vez más, la imposibilidad de afectar a los derechos fundamentales del Grupo recurrente y de los Diputados que lo integran impide otorgar trascendencia constitucional a sus alegaciones en relación con el comportamiento de la Mesa del Congreso de los Diputados.

Este hecho tampoco resulta contradicho por la teórica inmunidad que, según el recurrente, provocaría la imposibilidad de recurrir en amparo cualquier decisión parlamentaria arbitraria que beneficie a un grupo de parlamentarios distinto de los recurrentes. Si bien la ausencia de una vía judicial previa disminuye las posibilidades de control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias sin fuerza de ley, no es posible ampliar el recurso de amparo del art. 42 LOTC para dar cabida en el mismo a decisiones parlamentarias no susceptibles de vulnerar derechos fundamentales. Ello no sólo implicaría una desnaturalización de nuestra jurisdicción de amparo, sino también una inevitable intromisión en la autonomía parlamentaria constitucionalmente garantizada que este Tribunal también debe garantizar.

Por lo expuesto, la Sección

A C U E R D A

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a veinticinco de mayo de dos mil siete.