

**AUTO núm. 369/2007**, de 12 de septiembre, recaído en recurso de amparo 6934/2005, promovido por el Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco.

## **I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 4 de octubre de 2005, doña Paloma Ortiz-Cañavate Levenfeld, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, representado por su Portavoz, don Leopoldo Barreda de los Ríos, y de los parlamentarios que lo integran, interpuso por la vía del art. 42 LOTC recurso de amparo contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento Vasco de 7 de junio y 5 de julio de 2005, relativos a la aceptación de la constitución de los Grupos parlamentarios Eusko Alkartasuna (EA) y Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV), por vulneración del art. 23.2 CE.

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

a) En las elecciones al Parlamento Vasco celebradas el 17 de abril de 2005, el Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) y el partido Eusko Alkartasuna (EA) concurren como “Coalición EAJ-PNV/EA” en las circunscripciones de Álava y Vizcaya, y como “Coalición EAJ-PNV/EA/Eusko Abertzaleak” en Guipúzcoa. Ambas coaliciones electorales fueron consideradas válidamente constituidas por la Administración electoral y participaron en el proceso electoral compartiendo un mismo representante general, un mismo representante general suplente, idéntico administrador general y administrador general suplente ante la Junta electoral, así como los mismos representantes en el Comité de radio y televisión. La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Euskadi otorgó a ambas coaliciones electorales un tiempo común de 30 minutos de propaganda electoral gratuita en las radios y televisiones de titularidad pública.

b) “Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos” figura inscrito en el Registro de partidos políticos desde octubre de 1986 como partido domiciliado en Bilbao, aunque no cuenta con actividad política. Según las noticias periodísticas que acompañan la demanda, la inscripción de este partido fue promovida por militantes del Partido Nacionalista Vasco para evitar el uso de esta denominación por parte de los militantes escindidos de este partido, que finalmente fundaron Eusko Alkartasuna. Desde la primera Legislatura del Parlamento Vasco el grupo parlamentario en que se han integrado los diputados del Partido Nacionalista Vasco se ha denominado precisamente “Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos” (EA-NV), sin que esta coincidencia en la denominación haya generado ningún tipo de conflicto jurídico.

c) Celebradas las elecciones autonómicas, la Coalición EAJ-PNV/EA obtuvo 11 escaños en Vizcaya y 8 en Álava, mientras que la Coalición EAJ-PNV/EA/Eusko Abertzaleak sumó 10 escaños en Guipúzcoa. Mediante escrito de 23 de mayo de 2005 los 5 parlamentarios de Eusko Alkartasuna electos por la coalición EAJ-PNV/EA/Eusko Abertzaleak (es decir, por Guipúzcoa) solicitaron constituir el “Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna (EA)”. Al día siguiente, los 16 parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco electos por la coalición EAJ-PNV/EA (esto es, por las provincias de Álava y Vizcaya) solicitaron constituir el “Grupo Parlamentario Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV)”. Por escritos de 27 de mayo y 7 de junio, los 5 parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco electos por la Coalición EAJ-PNV/EA/Eusko Abertzaleak (es decir, por Guipúzcoa) solicitaron su integración en este último Grupo. Por su parte, mediante escrito de 25 de mayo los 3 parlamentarios de Eusko Alkartasuna electos por Álava y Vizcaya en la Coalición EAJ-PNV/EA solicitaron su incorporación al “Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna (EA)”. De este modo, los 21 parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco electos en cualquiera de las dos coaliciones solicitaron constituir un grupo parlamentario propio, bajo la denominación “Grupo Parlamentario Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV)”, mientras que lo mismo ocurrió con los 8 parlamentarios de Eusko Alkartasuna, quienes solicitaron constituir el “Grupo Parlamentario Eusko Alkartasuna (EA)”.

d) Mediante Acuerdo de 7 de junio de 2005 la Mesa del Parlamento Vasco acordó la constitución de ambos Grupos, integrados por 21 y 8 parlamentarios, respectivamente.

e) El 14 de junio el Portavoz del Grupo Popular en el Parlamento Vasco presentó ante la Mesa de la Cámara escrito de reconsideración contra el Acuerdo anterior. La reconsideración se fundamentaba en la existencia de un fraude de ley en relación con el art. 19 del Reglamento del Parlamento Vasco (en adelante, RPV), precepto que impide la constitución de grupos diversos por parte de parlamentarios “que hubiesen comparecido en las elecciones bajo una misma coalición”. Aunque formalmente fueron dos las coaliciones presentadas en los diversos Territorios Históricos, se adujo que desde un punto de vista material se trataba de una misma coalición. El escrito de reconsideración vinculaba este hecho con una infracción del derecho del Grupo Parlamentario Popular y de sus miembros a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). En este sentido, se señaló que la existencia de más o menos grupos parlamentarios afecta a todos los demás grupos al incidir en los turnos de los principales debates parlamentarios, en la presentación de diversas iniciativas parlamentarias y en la composición de las Comisiones Parlamentarias y de la Junta de Portavoces. También se señaló que la existencia de más o menos grupos limita la actuación y presencia parlamentaria de los demás grupos al disminuir su capacidad de actuación en iniciativas sometidas a cupos.

f) Oída la Junta de Portavoces, por Acuerdo de 5 de julio de 2005 la Mesa del Parlamento Vasco acordó por mayoría rechazar la reconsideración solicitada y confirmar el Acuerdo anterior.

Esta decisión se basó en que la constitución de los grupos parlamentarios discutidos se había realizado a partir de dos coaliciones electorales diferentes y que, en consecuencia, se cumplían los requisitos establecidos en el art. 19 RPV.

3. En base a estos hechos, el recurso de amparo presentado por el Portavoz del Grupo Popular del Parlamento Vasco se dirige por la vía del art. 42 LOTC contra los dos Acuerdos de la Mesa que han aceptado la constitución de los Grupos parlamentarios “Eusko Alkartasuna (EA)” y “Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV)”, a los que atribuye una vulneración del derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE). La infracción de este derecho, que se atribuye a interpretación fraudulenta del art. 19 RPV por parte de la Mesa de la Cámara, se considera que afecta directamente al Grupo Parlamentario Popular teniendo en cuenta la importancia y trascendencia de los grupos parlamentarios en la organización y funcionamiento de la Cámara y que, como ha reconocido este Tribunal en la STC 64/2002, su creación afecta al núcleo de la función representativa parlamentaria. La demanda fundamenta la importancia de la constitución de los grupos parlamentarios en los demás a partir del repaso del propio Reglamento del Parlamento Vasco, que alude a los grupos parlamentarios en la regulación de la Junta de Portavoces (arts. 29 y 30 RPV), de la iniciativa para solicitar comisiones de investigación (art. 31 RPV), de su participación en los principales debates parlamentarios (investidura, cuestión de confianza, moción de censura y comunicaciones del Gobierno), así como de la atribución en exclusiva de legitimación respecto de determinadas iniciativas parlamentarias (presentación de candidatos a Lehendakari, de enmiendas a proyectos de ley y de mociones consecuencia de interpelaciones). Además, se aduce que la consideración de grupo parlamentario es decisiva para determinar el número de miembros de las Comisiones y de la propia Junta de portavoces, puesto que todos los grupos tienen derecho a tener al menos un representante. Por todo ello, se señala que la existencia de más o menos grupos afecta a todos los demás, ya que reduce o aumenta la importancia de éstos y permite, como en el presente caso, que el Gobierno cuente con dos grupos, dos voces y el doble de tiempo para defender su posición o, lo que es lo mismo, que el Grupo Popular disponga de la mitad de posibilidades de intervención que la coalición formada por el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna.

Tras repasar la jurisprudencia constitucional relativa al art. 23.2 CE y, concretamente, las SSTC 64/2002 y 40/2003, y recordar que este precepto protege el *ius in officium* de los parlamentarios en los términos que prevea la ley y en condiciones de igualdad, y que la constitución de los grupos parlamentarios forma parte del núcleo de la función representativa parlamentaria amparable a través del art. 23.2 CE, la demanda fundamenta su pretensión en lo que considera una interpretación fraudulenta por parte de la Mesa del Parlamento Vasco del art. 19 RPV, que prohíbe explícitamente la constitución y el fraccionamiento en grupos parlamentarios diversos de quienes

hubiesen comparecido en las elecciones bajo una misma formación, grupo, coalición o partido político. En este sentido, se aduce que el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna han decidido concurrir en coalición para concentrar el voto y para obtener todos los beneficios electorales como si fueran una única coalición, pretendiendo en cambio obtener, como así ha sido, todos los beneficios parlamentarios —no sólo los procedimentales, sino también los económicos— como si hubiesen concurrido a las elecciones a través de dos coaliciones diferentes. Aunque desde un punto de vista formal es cierto que éste ha sido el caso, la demanda sustenta el carácter fraudulento de esta operación a partir de diversos hechos. Por un lado, se esgrime la utilización instrumental del partido Eusko Abertzaleak para diferenciar formalmente ambas coaliciones. En este sentido, se destaca que se trata de un partido que no tiene actividad política, que fue inscrito por el Partido Nacionalista Vasco para evitar su utilización por los escindidos de su seno, que está domiciliado en Bilbao cuando aparece integrado en la coalición que se presenta en Guipúzcoa, y que desde hace veinticinco años está siendo utilizada por el Partido Nacionalista Vasco para denominar a su Grupo parlamentario en el Parlamento Vasco. Por otro lado, el hecho de tratarse materialmente de una misma coalición se desprende, entre otras cuestiones, del propio acuerdo de coalición entre el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna —que es único para las tres provincias—, del Acuerdo de la Junta electoral de la Comunidad Autónoma de 22 de marzo de 2005 concediendo a ambas coaliciones un tiempo común de propaganda electoral gratuita, así como del proceso electoral del año 2001, en el que una decisión inicial de la Junta electoral no concediendo dichos espacios a ninguna de las dos coaliciones en el ámbito autonómico fue recurrida con éxito por los partidos que las integran reconociendo que se trataba de una única coalición. En virtud de todo ello, la demanda de amparo insta al Tribunal el reconocimiento de la vulneración, por parte de los Acuerdos parlamentarios recurridos, del derecho del Grupo Parlamentario Popular y de sus integrantes proclamado por el art. 23.2 CE, así como su reconocimiento a través de la anulación de tales Acuerdos y del rechazo de la constitución de los Grupos parlamentarios “Eusko Alkartasuna (EA)” y “Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV)”.

4. Por providencia de 5 de abril de 2006 la Sección Primera del Tribunal acordó conceder a la parte demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días, en virtud de lo previsto en el art. 50.3 LOTC, para presentar alegaciones en relación con la posible carencia manifiesta de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC] de la demanda.

5. Las alegaciones de la representante de los recurrentes, registradas el 26 de abril de 2006, fundamentan la no concurrencia de esta causa de inadmisión en el hecho de que la demanda de amparo no convierte al Tribunal Constitucional en una nueva instancia revisora de la jurisdicción

ordinaria, en que el supuesto planteado no es de mera legalidad y en que la vulneración aducida no carece notoria y manifiestamente de entidad. Por el contrario, considera que el recurso presentado pretende que la primera y única instancia judicial que puede controlar la constitucionalidad de los actos parlamentarios salvaguarde el “derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes (art. 23 CE)” y al acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Tras ratificarse en el contenido de la demanda, el escrito realiza una serie de consideraciones adicionales aplicando la jurisprudencia constitucional al caso concreto para acreditar la necesidad no sólo de admitir a trámite la demanda, sino de estimarla. Así, se denuncia que los actos recurridos carecen de motivación, discriminan al Grupo Parlamentario Popular y a sus miembros frente a los miembros de la Coalición EAJ-PNV-EA en el desempeño del cargo parlamentario, vulnerando con ello la igualdad entre representantes y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de los mismos. La discriminación de los recurrentes tendría su origen en la creación de dos grupos parlamentarios distintos por parte de parlamentarios que pertenecen materialmente a una única coalición, tal y como revela, por otra parte, la identidad de los partidos coaligados y la utilización del mismo logotipo en la página web del Parlamento Vasco. Dicha discriminación colocaría a los recurrentes en una clara situación de desventaja e inferioridad en una serie de institutos parlamentarios. En este sentido, se cita en primer lugar la regulación de los medios y materiales que el Reglamento parlamentario asigna a los grupos parlamentarios con independencia del número de integrantes (art. 21.1 RPV), que lógicamente es la mitad en el caso de los recurrentes. En segundo lugar, se alude sin carácter exhaustivo a determinadas actuaciones parlamentarias que pueden llevarse a cabo por dos grupos parlamentarios y que, por lo tanto, pueden ejercerse por los grupos constituidos por los Acuerdos recurridos, pero no por el Grupo Parlamentario Popular con independencia de los escaños obtenidos (convocatoria y composición de la Junta de portavoces —art. 29.1 RPV—, convocatoria del Pleno —art. 46.1 RPV—, alteración del orden del día del Pleno y de las Comisiones —arts. 55.3 y 4 RPV—, decisión sobre las modalidades de votación —art. 76 RPV—, decisión sobre la resolución en el Pleno en la delegación legislativa plena en Comisiones —art. 116.2 RPV—, decisión sobre la tramitación de urgencia —art. 121 RPV—, y solicitud de convocatoria de las Comisiones). Finalmente, se menciona que la constitución de los dos grupos parlamentarios objeto de discusión también perjudica a los recurrentes respecto a la posibilidad de presentar interpelaciones y preguntas en el Pleno, que el Reglamento parlamentario somete a un sistema de cupos (arts. 136.2 y 143.2 RPV), lo cual se traduce no sólo en una duplicación de las posibilidades de control del Gobierno por parte de dichos grupos, sino que puede llegar a bloquear el ejercicio de esta función por parte del Grupo Parlamentario Popular.

La situación de desigualdad provocada por los Acuerdos impugnados también se acredita, en opinión de los recurrentes, por colocar a los grupos parlamentarios objeto de discusión en una clara

situación de ventaja en determinados institutos parlamentarios. Así, se mencionan los supuestos en que la normativa parlamentaria exige el concurso de tres grupos parlamentarios (creación de comisiones de investigación o encuesta —art. 45.1 RPV—, celebración de sesiones en días diferentes a los señalados —art. 51.2 RPV—, sesiones secretas —art. 53.1. c) RPV—, y realización de debates generales sobre la acción del Gobierno —art. 133.1 RPV—), que en el caso de estos grupos exigen lógicamente el concurso de otro grupo, mientras que el Grupo Parlamentario Popular requiere el concurso de otros dos grupos. También se hace referencia a los debates parlamentarios en que la participación se otorga a los grupos (suspensión temporal de la condición de parlamentario —art. 89.2 y 6 RPV—, enmiendas a la totalidad a las proposiciones de ley —art. 124 bis, 3 RPV—, elección a Lehendakari —art. 128 RPV—, debate sobre la política general del Gobierno —art. 132.2 RPV—, presentación de propuestas de resolución —art. 133.2—, cuestión de confianza —art. 151.3 b) y c) RPV—, moción de censura —art. 155.2 RPV—, proposición no de ley —art. 161.1 RPV—, comunicaciones del Gobierno —art. 165.2 y 4 RPV—, entre otras). En estos casos los grupos discutidos no sólo pueden intervenir en dos ocasiones, sino que pueden definir estrategias políticas al cerrar los debates o al situar su intervención antes y después de la del Grupo Parlamentario Popular.

Los recurrentes también esgrimen, finalmente, que la inadmisión de la demanda de amparo dejaría impune y sin posibilidades de control jurisdiccional unos actos parlamentarios que inciden claramente en el principio democrático y el pluralismo político, y que no sólo afectan a los representantes políticos, sino también a los ciudadanos representados, cuyo voto al Partido Popular tiene la mitad del valor que el voto a la coalición electoral entre el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna, que al disponer de dos grupos parlamentarios realizan actuaciones y disponen de medios económicos que no están al alcance del Grupo Popular. En este sentido, se señala que la inadmisión de la demanda también dejaría impune la eventual decisión del Partido Popular de constituir dos o más grupos en aquellos Parlamentos en que dispone de mayoría.

6. El día 4 de mayo 2006 fueron registradas las alegaciones del Ministerio Fiscal instando la inadmisión a trámite de la demanda por carencia manifiesta de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC]. Tras recordar que las decisiones impugnadas no rechazan la constitución de ningún grupo parlamentario, sino que la demanda de amparo se dirige contra una decisión que interpreta favorablemente el derecho fundamental de los grupos parlamentarios cuya constitución se ha aceptado, se subraya que el recurrente está especialmente obligado a fundamentar en qué medida se le ha lesionado un derecho fundamental. El objeto del recurso de amparo impide que dicha lesión se base exclusivamente en la infracción del Reglamento parlamentario, puesto que a pesar de tratarse de un derecho de configuración legal el art. 23.2 CE no permite atribuir relevancia constitucional a cualquier infracción parlamentaria. A partir de estas consideraciones, se aduce que las resoluciones

impugnadas han vulnerado el art. 19 RPV, puesto que a partir de los datos aportados en la demanda no cabe sino calificar como única la coalición presentada en todo el territorio vasco. En apoyo de este hecho se esgrime la identidad de los representantes de las dos coaliciones presentadas y la composición de las propias candidaturas, en las que en ningún caso aparecen miembros de Eusko Abertzaleak, lo cual permite afirmar que estamos ante una única coalición electoral que, en virtud del art. 19 RPV, no puede dar lugar a dos grupos parlamentarios autónomos.

A pesar de ello, el Fiscal considera que la demanda carece manifiestamente de contenido constitucional, porque los recurrentes no han acreditado suficientemente en qué medida constitución de los dos grupos parlamentarios objeto de debate ha supuesto una lesión de su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos. Así, en el caso de las Comisiones parlamentarias (art. 31 RPV) se considera que el criterio de la proporcionalidad que rige en su composición y que se proyecta en el voto ponderado hacen que sea indiferente, al menos sin un mayor desarrollo por parte de los recurrentes, si la coalición electoral única ha podido crear dos grupos parlamentarios diferentes. En el caso de las Comisiones de investigación y de encuesta (art. 45 RPV) se aduce que los recurrentes no ven mermada u obstaculizada su iniciativa para crearlas, puesto que dicha iniciativa no se atribuye con carácter de monopolio a los grupos parlamentarios. En el caso de las iniciativas parlamentarias atribuidas a los diversos grupos parlamentarios se esgrime que la demanda tampoco justifica suficientemente la vulneración del derecho fundamental invocado, puesto que dichas intervenciones constituyen por lo general una actividad preparatoria de las votaciones por parte de los parlamentarios individualmente considerados. Por lo que respecta a las instituciones parlamentarias cuya iniciativa corresponde en exclusiva a los grupos parlamentarios, se señala que difícilmente puede existir una lesión del derecho fundamental de los recurrentes, puesto que la existencia de otros grupos no incide en su facultad de actuación. Así, en el caso de las propuestas de Lehendakari se esgrime que el Grupo Parlamentario Popular puede presentar su propio candidato, al margen de que la propia lógica del sistema conlleva que los grupos parlamentarios objeto de discusión presenten un mismo candidato. En el caso de las enmiendas a proyectos de ley (art. 102 RPV) se señala que al atribuirse a los grupos parlamentarios en régimen de monopolio los demandantes no han justificado suficientemente en qué medida la constitución de los grupos objeto de discusión merma sus facultades de actuación. Finalmente, en el caso de las interpelaciones (art. 138.2 RPV) se esgrime que tampoco se produce ninguna limitación del derecho de los recurrentes, puesto que las eventuales mociones que tienen su origen en las mismas son presentadas por los interpellantes y no por los grupos parlamentarios. En definitiva, el Ministerio Fiscal considera que, aún admitiendo la vulneración del art. 19 RPV, la demanda de amparo no ha aportado una justificación suficiente de que los Acuerdos impugnados han lesionado el derecho fundamental del Grupo Parlamentario Popular y de sus miembros reconocido en el art. 23.2 CE, lo

cual debe llevar a inadmitir a trámite la demanda por carencia manifiesta de contenido constitucional.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

1. El Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco y los miembros que lo integran impugnan en el presente proceso los Acuerdos de la Mesa de la Cámara vasca de 7 de junio y 5 de julio de 2005 relativos a la constitución de los Grupos Parlamentarios Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV) y Eusko Alkartasuna (EA). En el encabezamiento y el petitum de la demanda se aduce para ello que la constitución de estos Grupos vulnera el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE), derecho que se reivindica tanto para el Grupo recurrente como para sus miembros. La fundamentación jurídica de esta pretensión se basa, en términos generales, en que la decisión de la Mesa parte de una interpretación fraudulenta del art. 19 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV) que habría permitido la constitución de dos grupos parlamentarios diferentes a partir de lo que materialmente era una única coalición electoral (la integrada por el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna para todo el País Vasco), que sólo formalmente habría concurrido a las elecciones mediante dos coaliciones distintas (EAJ-PNV/EA en Álava y Vizcaya, y EAJ-PNV/EA/Eusko Abertzaleak en Guipúzcoa). A juicio de los recurrentes, la decisión de la Mesa afecta directamente a los demás grupos parlamentarios y, concretamente, al Grupo Popular, lo cual se ejemplifica, como se ha dejado constancia en los antecedentes, recurriendo a determinados institutos parlamentarios. Abierto el trámite de alegaciones previsto en el art. 50.3 LOTC, los demandantes han esgrimido que la constitución de los grupos parlamentarios objeto de impugnación ha discriminado al Grupo Popular y a sus miembros, no ha sido motivada por la Mesa de la Cámara y también afecta al derecho de participación política de los ciudadanos (art. 23.1 CE) al sobredimensionar el protagonismo de las fuerzas políticas que han impulsado la constitución de los grupos impugnados. A los efectos de justificar la no concurrencia de la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC también se señala que la cuestión suscitada no sólo no es de mera legalidad ni carece manifiestamente de entidad, sino que debe ser admitida a trámite para evitar que actos parlamentarios como el recurrido resulten inmunes al control jurisdiccional, toda vez que contra los mismos sólo es posible acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, el representante del Ministerio Fiscal aduce que, a pesar de haberse vulnerado el art. 19 RPV, el recurrente no ha acreditado suficientemente que los Acuerdos impugnados hayan vulnerado su derecho fundamental a participar en los asuntos públicos y a ejercer las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad y de acuerdo con los requisitos previstos legalmente, lo cual debe



conllevar la inadmisión a trámite del recurso por carecer manifiestamente de contenido constitucional.

2. Expuestas sucintamente las posiciones de las partes, lo primero que debemos señalar es que la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, no afecta a la presente resolución. La disposición transitoria tercera de dicha Ley nos obliga, en efecto, a resolver las demandas de amparo interpuestas antes de su entrada en vigor aplicando la normativa anterior. De ahí que, a pesar de haber sido derogado tácitamente, la ultraactividad del art. 50.3 LOTC nos imponga resolver en forma de auto la inadmisión de la presente demanda.

Clarificado este extremo, el examen de admisibilidad del recurso debe iniciarse con la concreta delimitación de nuestro canon de control. En este sentido, nuestro análisis debe limitarse a la pretendida vulneración del art. 23.2 CE, único derecho fundamental aducido en la demanda de amparo. Aunque nuestra jurisprudencia ha puesto de manifiesto la íntima conexión existente entre los dos apartados del art. 23 CE [por todas, 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, y 78/2006, de 13 de marzo, FJ 3 a)], la alusión genérica, contenida únicamente con ocasión del trámite del art. 50.3 LOTC, a la incidencia de los Acuerdos impugnados en el derecho de participación política de los ciudadanos -por otorgar distinto valor de los votos obtenidos por las diversas candidaturas- no puede llevarnos a emplear también el art. 23.1 CE como canon autónomo de control. Como hemos señalado de forma reiterada (entre otros, STC 55/2001, de 26 de febrero, FJ 2, y AATC 173/2001, de 28 de junio, FJ 3, y 119/2001, de 8 de mayo, FJ 2), los términos del debate procesal resultan delimitados por la demanda de amparo y no pueden ser alterados con ocasión de trámites ulteriores. Sin que ello impida tener en cuenta la posible incidencia de los Acuerdos impugnados en el derecho de participación de los ciudadanos, nuestro análisis debe limitarse a analizar si la vulneración del art. 23.2 CE aducida por los recurrentes carece manifiestamente de contenido constitucional [art. 50.1 c) LOTC]. Planteada en estos términos, la resolución de esta cuestión no puede desconocer que recientemente, en concreto por Auto de 25 de mayo de 2007, esta misma Sección ha decidido inadmitir a trámite una demanda similar, registrada con el núm. 4564-2004, presentada por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra sendos Acuerdos de la Mesa de la Cámara Baja relativos a la constitución del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana de Cataluña (ERC) en el Congreso. Aunque ambos recursos tienen su origen en supuestos diferentes, los paralelismos en los argumentos del Grupo recurrente nos permiten reiterar buena parte de la *ratio decidendi* que hemos empleado en esta reciente resolución para decidir la inadmisión a trámite de la presente demanda.

3. Como hemos señalado en el fundamento jurídico segundo del Auto al que se acaba de hacer referencia, 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 lo que en alguna ocasión (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3 y 40/2003, de 25 de febrero, FJ 2 a) hemos denominado “garantía añadida” del art. 23.2 CE, 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 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 2, cabe destacar, a los efectos del presente proceso, los siguientes extremos.

Por un lado, el derecho reconocido en el art. 23.2 CE 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 contrarían 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 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. Son reiterados, en efecto, 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 deduce que los órganos parlamentarios y, sobre todo, los órganos rectores de las Cámaras disponen de un margen de maniobra 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 arbitrarias, irrazonables o desproporcionadas, lesivas de los derechos fundamentales reconocidos en dicho precepto. Sin ir más lejos, este 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 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 3a)]. 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 fundamento 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.

4. Como en el caso de la constitución del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana en el Congreso de los Diputados al que se ha hecho referencia anteriormente, la aplicación de esta doctrina a la presente demanda nos lleva a inadmitirla a trámite por carecer manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte de este Tribunal [art. 50. 1 c) LOTC]. Como se ha señalado anteriormente, el derecho fundamental supuestamente infringido no es sólo el del Grupo Parlamentario Popular, que ha actuado a través de su Portavoz, sino también el de los miembros que lo integran, que han actuado representados por la misma Procuradora que el Grupo parlamentario. En todo caso, y a diferencia del supuesto que dio lugar a la STC 64/2002, de 11 de marzo, que ha sido invocada en varios momentos por los recurrentes, los Acuerdos

impugnados no han tenido por objeto la constitución del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco, sino la de los Grupos Parlamentarios Eusko Alkartasuna (EA) y Eusko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV). No hay nada en los mismos, por tanto, que incida directamente en el derecho de los parlamentarios del Partido Popular a constituirse en grupo parlamentario, derecho que efectivamente forma parte del núcleo de la función representativa protegible en amparo, pero que en ningún caso ha podido verse comprometido por los Acuerdos impugnados. El único derecho fundamental que ha podido verse infringido es, por tanto, el de ejercer en condiciones de igualdad y de acuerdo con las previsiones legales las restantes facultades integradas en el *ius in officium* de los recurrentes.

La demanda vincula la pretendida vulneración de este derecho a una interpretación fraudulenta del art. 19 RPV por parte de la Mesa del Parlamento Vasco. Sin embargo, la eventual infracción o, en su caso, interpretación fraudulenta de la legalidad parlamentaria no abre automáticamente las puertas al amparo constitucional por vulneración del art. 23.2 CE, sino que es necesario, como se ha recordado anteriormente, que dicha interpretación dé lugar a una lesión autónoma del *ius in officium* del Grupo recurrente y de los parlamentarios que lo integran. De ello se deduce que nuestro control no debe centrarse, como se pretende en la demanda, en si ha existido el fraude de ley denunciado, sino que debe limitarse a analizar si ha podido producirse una infracción de dicho derecho fundamental. En este mismo sentido, también debe tenerse en cuenta que la decisión recurrida se basa en un hecho que no puede ser cuestionado por este Tribunal, cual es la proclamación de dos coaliciones electorales distintas en los diversos Territorios históricos. No habiendo sido recurrida dicha proclamación por los recurrentes, no resulta ni material ni procesalmente posible emplear el amparo ordinario del art. 42 LOTC para cuestionar dicho dato y, con él, la interpretación de la legalidad parlamentaria realizada por la Mesa del Parlamento Vasco. No corresponde a este Tribunal, en efecto, suplantarse la interpretación del art. 19 RPV realizada por dicho órgano basándose en su carácter supuestamente fraudulento, sino que únicamente le compete velar por que dicha interpretación no vulnere el art. 23.2 CE. Procede analizar, por lo tanto, los diversos argumentos empleados por los recurrentes para otorgar relevancia constitucional a su queja.

Aunque no constituye el núcleo de la demanda, en algún momento se ha aludido con este propósito a la falta de motivación de los Acuerdos impugnados. Si bien la práctica del Parlamento Vasco de limitarse a aportar el acta de la reunión de la Mesa puede suscitar problemas de motivación formal en algunos supuestos, tal y como hemos reconocido, entre otras, en las SSTC 40/2003, de 27 de febrero, FJ 6, y 242/2006, de 24 de julio, FJ 5, no puede olvidarse que nuestra jurisprudencia ha vinculado constantemente dicho deber constitucional de motivación con la propia limitación del derecho fundamental afectado. La íntima relación entre las dimensiones formal y material de dicho deber de motivación en el sentido que es la primera la que hace posible el control

de la segunda nos ha llevado, como hemos recordado anteriormente, a exigir a los órganos parlamentarios que motiven las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en el seno del art. 23.2 CE (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 6), y que interpreten restrictivamente las normas que pueden suponer una limitación de los mismos (FJ 2). Pero en todo caso, los eventuales déficits de motivación, que en el caso que nos ocupa quedan en gran medida compensados por el acta del Acuerdo que rechaza el escrito de reconsideración, en el que se alude expresamente a la existencia de dos coaliciones electorales independientes, únicamente podrían tener relevancia constitucional en el caso que la interpretación de la legalidad parlamentaria fuese susceptible de vulnerar el derecho aducido por el recurrente, cuestión ésta que analizaremos en el próximo Fundamento Jurídico.

Si la eventual ausencia de motivación no es susceptible, por lo tanto, de dar por sí misma relevancia constitucional a unos Acuerdos basados en una determinada interpretación de la legalidad parlamentaria, lo mismo cabe decir de la teórica impunidad en que, a juicio del recurrente, quedarían dichos Acuerdos si se inadmitiese a trámite la presente demanda. Aunque se trata de un argumento accesorio que únicamente se emplea en las alegaciones a las que se refiere el art. 50.3 LOTC, es evidente que no puede ser acogido sin desnaturalizar el recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC. En efecto, tal y como hemos señalado en el Auto del pasado 25 de mayo al que nos hemos referido anteriormente, la ausencia de una vía judicial previa que deba ser agotada antes de acudir en amparo ante este Tribunal disminuye lógicamente las posibilidades de control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias sin fuerza de ley. Pero este hecho no justifica que deba admitirse a trámite toda demanda que invoque la vulneración de un derecho fundamental ni que sea posible ampliar esta modalidad de amparo para permitir la impugnación de decisiones parlamentarias no susceptibles de vulnerar derechos fundamentales. Ello no sólo implicaría una desnaturalización de nuestra jurisdicción de amparo, sino que también supondría una inevitable intromisión en la autonomía parlamentaria constitucionalmente garantizada que este Tribunal también debe preservar.

5. Descartado que la posible falta de motivación de los Acuerdos impugnados y los efectos de una eventual inadmisión de la demanda puedan justificar que no concurre la causa de inadmisión prevista en el art. 50.1 c) LOTC, debemos pronunciarnos sobre lo que sin duda constituye el núcleo principal del presente juicio de admisibilidad: que los Acuerdos impugnados sean susceptibles de vulnerar el art. 23.2 CE invocado por los recurrentes. Para ello, debemos comenzar recordando que la vertiente de este derecho fundamental que puede verse afectada es la que garantiza al grupo parlamentario recurrente y a los miembros que lo integran el ejercicio de las facultades que forman parte del núcleo de las funciones parlamentarias representativas en condiciones de igualdad y legalidad. Descartado, como se ha señalado anteriormente, que los Acuerdos impugnados hayan

afectado al derecho a constituirse en grupo parlamentario, la única posibilidad de admitir a trámite la demanda conduce a considerar que la constitución de los Grupos EAJ-PNV/NV y EA es susceptible de vulnerar el derecho fundamental del Grupo Parlamentario Popular y de sus miembros a ejercer otras funciones parlamentarias básicas en condiciones de igualdad y de acuerdo con la normativa que las regula. El examen de las alegaciones formuladas por los recurrentes para sustentar su pretensión permite descartar, sin embargo, que tal posibilidad se haya producido.

La demanda de amparo alude, en primer lugar, a la importancia de los grupos parlamentarios en el parlamentarismo actual para justificar que la interpretación del art. 19 RPV realizada por la Mesa del Parlamento afecta directamente a todos los grupos y, concretamente, al Grupo Popular. Una argumentación tan genérica, sin embargo, resulta insuficiente para otorgar relevancia constitucional a la demanda, puesto que permitiría trasladar a la jurisdicción de amparo prácticamente cualquier disputa que afecte a la existencia o actuación de los grupos parlamentarios. Para demostrar la repercusión de la decisión recurrida en los restantes grupos la demanda también se refiere, en segundo lugar, a una serie de instituciones parlamentarias que, en su opinión, se ven afectadas por la constitución de los Grupos parlamentarios impugnados. El análisis del régimen jurídico de tales instituciones, sin embargo, permite descartar que la existencia de dichos Grupos vulnere el derecho de los recurrentes a ejercer su *ius in officium*, puesto que no limita las posibilidades de ejercer las facultades que el Reglamento parlamentario concede al Grupo Parlamentario Popular y a sus miembros. Así, la incidencia de la existencia de dichos Grupos en la composición de la Junta de portavoces y de las Comisiones parlamentarias no repercute negativamente en las facultades de los recurrentes, por cuanto el sistema de voto empleado es el ponderado en el primer caso (art. 29.2 RPV) y el mayoritario en una composición que tiene en cuenta la importancia numérica de cada grupo en el segundo (art. 31 RPV). Por su parte, en el caso de las restantes figuras parlamentarias mencionadas en la demanda cabe señalar que los Acuerdos impugnados no afectan negativamente al *ius in officium* de los recurrentes, puesto que el reconocimiento de los Grupos impugnados no limita sus posibilidades de ejercerlo. Así, la facultad de presentar candidatos a Lehendakari, enmiendas de totalidad a los proyectos de ley o mociones resultantes de interpelaciones no se ven mermadas por cuanto se atribuye a los grupos parlamentarios individualmente considerados (arts. 45.1, 102.3 y 138 RPV, respectivamente). Lo mismo cabe decir respecto de la facultad de intervenir en los debates que se producen con ocasión de la sesión de investidura, de la presentación de una cuestión de confianza o de una moción de censura, así como en los debates de política general, que tampoco puede verse impedida o limitada al atribuirse también a los grupos parlamentarios con independencia de su tamaño (arts. 128, 151.3, 155 y 132.2 RPV, respectivamente). Sin necesidad de pronunciarnos sobre si en todos los casos forman parte del núcleo de la función representativa protegido por el art. 23.2 CE, los Acuerdos impugnados no han supuesto, pues, ninguna merma de las facultades enumeradas a título

ejemplificativo por los recurrentes, puesto que no han afectado sus posibilidades de actuación en tanto que Grupo parlamentario.

Frente a lo aducido con ocasión del trámite del art. 50.3 LOTC, los recurrentes tampoco han padecido ningún tipo de discriminación respecto a los Grupos cuya constitución se ha recurrido, puesto que, como hemos recordado anteriormente, la igualdad a la que se refiere el art. 23.2 CE se proyecta sobre los requisitos legales que afectan al ejercicio del *ius in officium*. Puesto que los recurrentes no se han dirigido contra una aplicación desigual de la normativa parlamentaria, sino contra los efectos que se derivan de la constitución de los Grupos impugnados, efectos que, como se ha visto, no merman la capacidad de actuación de los recurrentes, no es posible aducir ningún tipo de discriminación.

Los Acuerdos impugnados tampoco contrarían la naturaleza de la función representativa o la igualdad de los representantes, puesto que se limitan a reconocer el derecho de los parlamentarios electos en las coaliciones EAJ-PNV/EA y EAJ-PNV/EA/Eusko Abertzaleak a integrarse en dos grupos parlamentarios distintos. El que este reconocimiento implique que los parlamentarios integrados en cada uno de dichos Grupos tengan las mismas posibilidades de actuación que los miembros del Grupo recurrente no supone ninguna merma de tales garantías. Aducir, como hacen los recurrentes, que los Grupos cuya constitución se impugna disponen de más medios y materiales para desempeñar sus funciones y que pueden ejercer con más facilidad las potestades que el Reglamento parlamentario atribuye a dos o tres grupos parlamentarios no sólo supone desconocer que el Grupo recurrente dispone de las mismas posibilidades de actuar que si tales grupos no se hubiesen constituido, sino que presupone un ejercicio absolutamente coincidente y coordinado de las facultades de estos últimos que no es jurídicamente necesario teniendo en cuenta la libertad del mandato parlamentario y la consiguiente prohibición del mandato imperativo. Considerar, como hacen los recurrentes, que los Grupos parlamentarios cuya constitución se ha impugnado tienen la doble capacidad de intervención que el Grupo recurrente, que ello se traduce necesariamente en un mayor apoyo parlamentario del Gobierno y en una merma de las posibilidades de control de este último, y derivar de ello que el valor de los votos obtenidos por las candidaturas del Partido Popular tienen la mitad del valor que los obtenidos por los parlamentarios integrados en dichos Grupos supone ignorar que el proceso electoral se ha desarrollado a partir de la proclamación de coaliciones electorales distintas y parte de una premisa errónea en un sistema parlamentario como el vigente en el País Vasco, en el que la prohibición del mandato imperativo impide dar por supuesta la confluencia de los diversos grupos en el ejercicio de las funciones parlamentarias. Por todo ello, no es posible considerar que la constitución de los Grupos parlamentarios impugnados sea susceptible de vulnerar ninguna de las facultades integradas en el *ius in officium* del Grupo recurrente y de sus miembros.

Por lo expuesto, la Sección

**A C U E R D A**

Inadmitir el presente recurso de amparo.

Madrid, a doce de septiembre de dos mil siete.