

¿El fin del "préstamo" de parlamentarios?.

[BIB 2002\621](#)

Miguel Ángel Presno Linera.

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo

Publicación: Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional num.5/2002 parte Estudio

Editorial Aranzadi, SA, Pamplona. 2002.

I. Inventario de asuntos

Los problemas que se comentarán a lo largo de este trabajo traen causa del recurso de amparo número 3019/2000, promovido por los Diputados don Francisco Rodríguez Sánchez, don Guillermo Vázquez Vázquez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, don Josu Erkoreka Gervasio y don Jordi Martí i Galbis, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 17 de abril de 2000, desestimatorio de la solicitud de reconsideración contra el anterior Acuerdo de 12 de abril de 2000, por el que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG).

Los hechos que dan lugar a la demanda de amparo son, según los Antecedentes de la [Sentencia 64/2002, de 11 de marzo \(RTC 2002, 64 \)](#), los siguientes:

a) El 6 de abril de 2000 don Francisco Rodríguez Sánchez, don Carlos Ignacio Aymerich Cano, Diputados por A Coruña elegidos en la lista del Bloque Nacionalista Galego, don Guillermo Vázquez Vázquez, Diputado por Pontevedra elegido en la lista del Bloque Nacionalista Galego, don Josu Erkoreka Gervasio, Diputado por Vizcaya elegido en la lista del Partido Nacionalista Vasco, y don Jordi Martí i Galbis, Diputado por Barcelona elegido en la lista de Convergencia i Unió, presentaron ante la Mesa del Congreso de los Diputados escrito de constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG), designando como Portavoz titular a don Francisco Rodríguez Sánchez y como adjunto a don Guillermo Vázquez Vázquez.

b) La Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 12 de abril de 2000, por cinco votos a favor y cuatro en contra, adoptó el Acuerdo de denegar la constitución del Grupo Parlamentario que se pretendía. En su argumentación, la Mesa consideró:

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

c) Los demandantes de amparo solicitaron la reconsideración de este Acuerdo, invocando como

vulnerados los derechos fundamentales reconocidos en los [artículos 14 y 23.1](#) y 2 de la [Constitución \(RCL 1978, 2836; ApNDL 2875\)](#) , y rebatiendo la fundamentación del mismo.

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

«Considerando que, como los propios recurrentes reconocen, las formaciones políticas a las que pertenecen los Diputados que pretenden formar Grupo Parlamentario deben, además de haber obtenido un mínimo de cinco escaños, cumplir la condición de haber obtenido un quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura, todo ello conforme a la expresión literal del párrafo segundo del apartado 1 del [artículo 23](#) del [Reglamento \(RCL 1982, 552; ApNDL 2791\)](#) .

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

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

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

Los hechos hasta aquí narrados han tenido una serie de supuestos precedentes en las diferentes Legislaturas, según la argumentación empleada por los demandantes de amparo en su recurso:

En 1979 el Partido Andalucista había obtenido en las Elecciones Generales cinco Diputados, y el Reglamento Provisional entonces vigente exigía para formar Grupo Parlamentario haber alcanzado un mínimo de quince Diputados o un veinte por ciento de los escaños de las circunscripciones en que se hubiesen presentado candidaturas, requisito este último que tampoco cumplía el Partido Andalucista. La Mesa de la Cámara esperó a que el Pleno llevase a cabo el 3 de mayo una reforma «ad hoc» del [artículo 20](#) del Reglamento del Congreso de los Diputados por la que se estableció que para formar Grupo Parlamentario bastaba con haber obtenido cinco Diputados, para, acto seguido, en su reunión del mismo día, declarar constituido el mencionado Grupo.

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

En la VI Legislatura la Mesa del Congreso de los Diputados, en su sesión de 9 de abril de 1996, declaró constituido el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro Diputados de Coalición Canaria y dos de Unión del Pueblo Navarro, a pesar de que, según el Informe de la Secretaría General, podría entenderse que Unión del Pueblo Navarro y Partido Popular eran formaciones políticas que no se habían enfrentado ante el electorado, por lo que Unión del Pueblo Navarro no podía formar Grupo Parlamentario distinto al Partido Popular (art. 23.1 RC). En el Acuerdo de la Mesa de la Cámara se hacía expresa referencia a una «interpretación finalista del [artículo 23.2](#) del Reglamento, en el sentido de que éste impide que formaciones políticas que no se

han enfrentado ante el electorado formen Grupos Parlamentarios separados, pero no que alguna de ellas ceda sus Diputados a otra formación para el cumplimiento de los mínimos previstos en el párrafo primero de dicho precepto».

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

II . La «funcionalización» democrática de los cargos representativos y la inclusión de los parlamentarios en Grupos para favorecer la expresión de concretas representatividades

Cuando en las democracias contemporáneas se reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos se establece que su ejercicio se hace de forma directa o a través de representantes libremente elegidos; es decir, no se afirma que la participación se agota en la elección de representantes, sino que la participación es a través de representantes que son elegidos con libertad. La representación da continuidad a la participación y de ahí la necesidad de que al representante se le reconozca su representatividad; por este motivo, la titularidad de un cargo público representativo constituye una habilitación normativa para la expresión de la representatividad conferida por los electores, con lo que los representantes son un instrumento al servicio de su realización parlamentaria.

Nos encontramos, pues, ante una «concepción funcional» del ejercicio del cargo representativo cuyo fundamento constitucional es otorgar efectividad a la representatividad política y mantener la vinculación entre electores y elegidos.

La consolidación de la sede parlamentaria como un ámbito idóneo para la expresión del pluralismo dota de relevancia jurídica, y no sólo política, a la adscripción política de los representantes y, en consecuencia, «esa adscripción no puede ser ignorada, ni por las normas infraconstitucionales que regulan la estructura interna del órgano en que tales representantes se integran, ni por el órgano mismo, en las decisiones que adopte en el ejercicio de su facultad de autoorganización». ([STC 32/1985 \[RTC 1985, 32\]](#) , [F. 2](#))¹.

¹ En el mismo sentido, entre otras, las [SSTC 141/1990 \(RTC 1990\141\)](#) , [163/1991 \(RTC 1991, 163\)](#) y [30/1993 \(RTC 1993, 30\)](#) .

La necesidad de hacer efectiva la adscripción política de los representantes se concreta en la obligación de colocarlos a todos en unas condiciones legales similares, posibilitando su intervención en las diferentes fases del procedimiento de adopción de decisiones, y en la asignación del mismo valor a los votos emitidos por los diferentes parlamentarios. Se trata de asegurar que el conjunto de los parlamentarios, en el ejercicio de sus funciones representativas, otorgue efectividad al pluralismo, garantizando de esta forma la expresión de las diferentes representatividades existentes en la sociedad y a las que se confiere tutela constitucional.

En esta tarea cobran un papel esencial los Grupos Parlamentarios, pues si la adquisición plena de la condición de representante por quien ha accedido a un cargo público representativo es el presupuesto habilitante para que pueda ejercer las funciones que van aparejadas a la titularidad del cargo, para la organización del ejercicio de dichas funciones el derecho parlamentario exige su encuadramiento en una entidad colectiva, el Grupo Parlamentario. La inclusión de los representantes en Grupos es una fórmula que el sistema jurídico utiliza para estabilizar las expectativas de realización de una concreta representatividad.

Como recuerda el Alto Tribunal en su jurisprudencia, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los parlamentarios, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las

funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal «status», aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del «ius in officium» del representante.

Así pues, en los vigentes Reglamentos la constitución de los Grupos es una facultad que se atribuye a los diputados y senadores². Esta potestad se extiende a la formación de los Grupos y a la adscripción a uno u otro, pero no comprende la posibilidad de permanecer como parlamentario aislado, sin adscripción alguna, pues caso de no ejercer la mencionada facultad habrán de integrarse en el Grupo Mixto ([arts. 25.1 del Reglamento del Congreso \[RCL 1982. 552; ApNDL 2791 \]](#) –en lo sucesivo, RC– y [30.1 del Reglamento del Senado \[RCL 1994. 1333 \]](#) –en adelante, RS–)³.

² «Los diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario...» ([art. 23.1 del Reglamento del Congreso \(RCL 1982. 552; ApNDL 2791 \)](#) , en adelante RC); «... los Senadores que resuelvan constituirse en Grupo parlamentario...» ([art. 28.1 del Reglamento del Senado \(RCL 1994. 1333 \)](#) , a partir de aquí RS). No deja de resultar llamativa la dicción del Reglamento del Parlamento de Navarra, que, en su art. 29.3, en lugar de hablar de la facultad de los parlamentarios para constituir los grupos, dispone que «ninguna formación política, agrupación o coalición electoral, podrá constituir más de un Grupo Parlamentario».

³ Sobre el origen histórico y el significado del Grupo Mixto, véase SAVIGNANO, Aristide: I gruppi parlamentari. Morano Editore. Nápoles, 1965; pgs. 13 y ss. También, en nuestra doctrina, SAIZ ARNÁIZ, Alejandro: Revista de las Cortes Generales. «El carácter obligatorio de la pertenencia a un Grupo Parlamentario: el Grupo Mixto y las Agrupaciones en el Congreso de los Diputados» núm. 13, 1988, pgs. 89 y ss. La posibilidad de permanecer como diputado independiente, sin necesidad de encuadrarse en un determinado grupo parlamentario, está contemplada en el ordenamiento parlamentario portugués, de acuerdo con lo establecido en el art. 9 del Reglamento de la Asamblea de la República; lo mismo sucede en el «Bundestag» alemán (art. 10) y en la Asamblea Nacional francesa (art. 19). También existe esta posibilidad en el Parlamento Europeo; de conformidad con lo dispuesto en el art. 30 del Reglamento: «1. Los diputados que no pertenezcan a ningún grupo político dispondrán de una secretaría. La Mesa adoptará las medidas pertinentes, a propuesta del Secretario General. 2. La Mesa regulará también la situación y los derechos parlamentarios de estos diputados».

La vinculación del Grupo Parlamentario con los partidos y, en especial, con el proceso electoral a través de la presentación de las candidaturas, se fortalece en la medida en que «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido» ([art. 23.2 RC](#))⁴, y «los Senadores que hayan concurrido a las elecciones formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no podrán formar más de un Grupo Parlamentario» (art. 27.3 RS)⁵.

⁴ Sobre el iter legislativo de este precepto, véase el estudio de SAIZ ARNÁIZ, Alejandro: Los grupos parlamentarios. Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, en especial, pgs. 139 y ss.; en general sobre los grupos parlamentarios, véanse además, en nuestra doctrina, TORRES DEL MORAL, Antonio: Revista de Derecho Político. «Los Grupos Parlamentarios» núm. 9, 1981, pgs. 21 y ss.; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás: Los grupos parlamentarios. Tecnos. Madrid, 1989; MORALES ARROYO, José María: Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1990; GARCÍA GUERRERO, José Luis: Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996.

⁵ En el mismo sentido se orientan los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: [arts. 19 Reglamento del Parlamento Vasco \(LPV 1983. 308 \)](#) ; [18 Reglamento del Parlamento de Cataluña \(LCAT 1981. 156 \)](#) ; [22 Reglamento del Parlamento de Galicia \(LG 1984. 42 \)](#) ; [27 Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias \(LPAS 1983. 32 \)](#) ; [21 Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria \(LCTB 1999. 86. 101 \)](#) ; [19 Reglamento de la Diputación General de la Rioja \(LLR 2001. 109 \)](#) ; [20 Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia \(LRM 1988. 93 \)](#) ; [22 Reglamento de las Cortes Valencianas \(LCV 1983. 849 \)](#) ; [20 Reglamento de las Cortes de Aragón \(LARG 1992. 237 \)](#) ; [24 Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha \(LCLM 1997. 185 \)](#) ; [20 Reglamento del Parlamento de Canarias \(LKAN 1999. 245 \)](#) ; [29 Reglamento del Parlamento de Navarra \(LNA 1995. 53 \)](#) ; [19 Reglamento de la Asamblea de Extremadura \(LEXT 1983. 1630 \)](#) ; [22 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares \(LIB 1983. 1138 \)](#) ; [21 Reglamento de la Asamblea de Madrid \(LCM 1984. 924 \)](#) ; [19 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León \(LCyL 1990. 34 \)](#) . El [art. 22 del Reglamento del Parlamento de Andalucía \(LAN 1995. 150 \)](#) abunda en esta idea proclamando, de modo incorrecto, que «los Diputados sólo podrán integrarse en el Grupo parlamentario en cuya candidatura hayan concurrido a las elecciones».

De esta forma se pretende evitar la consolidación de una representatividad artificiosa, como sucedía al amparo del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados, aprobado el 13 de octubre de 1977, que permitía la constitución de diferentes Grupos a Diputados cuyas candidaturas en las distintas circunscripciones habían sido presentadas por una misma formación política. Acogiéndose a esta previsión normativa, parlamentarios con idéntica orientación política conseguían formar diversos Grupos, con las correspondientes prerrogativas, en atención a su procedencia territorial (Grupo Socialista Vasco, Catalán, etcétera)⁶, por lo que una misma formación política disponía de más cauces de expresión que los inherentes a su concreta representatividad, con la consiguiente desnaturalización de los principios de proporcionalidad e igualdad de oportunidades que

deben presidir el funcionamiento de un sistema parlamentario plural y democrático. En resumen, con la juridificación de la mencionada conexión en los Reglamentos Parlamentarios se trata de poner fin a una omisión, coherente sin duda con planteamientos liberales, pero inadmisibles desde presupuestos democráticos.

⁶ Véase sobre esta posibilidad y los debates que suscitó su supresión en el Reglamento de 1982, SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: Los Grupos Parlamentarios, pgs. 93 y ss.

Los preceptos vigentes constituyen una prueba manifiesta de la relevancia jurídica y no sólo política que se atribuye a la adscripción política de los representantes. Y esta relevancia es coherente, primero, con la idea de favorecer la expresión de la representatividad, y, además, con la de impedir la existencia de representatividades artificiosas, objetivos ambos que tienen como finalidad última favorecer la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de «sus» representantes, por lo que, además de un fraude a la institución parlamentaria, constituiría una deslealtad con los votantes de su concreta opción política que sus votos sirvieran para que otra opción tuviese una capacidad de actuación parlamentaria superior a la que se deriva del respaldo electoral obtenido.

III . El «préstamo» de parlamentarios como paradigma de transfuguismo virtual

No obstante lo que se acaba de concluir, los objetivos mencionados no han podido consolidarse con plenitud debido a la pervivencia de prácticas como la del «préstamo de parlamentarios», en virtud de la cual parlamentarios elegidos en las listas electorales promovidas por una formación política o por una coalición electoral se ponen de acuerdo con otros representantes elegidos en una candidatura diferente para que estos últimos puedan formar un Grupo Parlamentario propio, cosa que no podrían lograr si se tuvieran en cuenta en exclusiva los escaños por ellos obtenidos. Una vez constituido de manera artificial este Grupo Parlamentario, a los pocos meses los representantes «prestados» se integran en el Grupo que es expresión lógica de su candidatura electoral, sin que el Grupo que han contribuido a formar desaparezca en la medida en que su número no se reduzca más a lo largo de la Legislatura.

De esta manera se produce una suerte de transfuguismo virtual en el que unos parlamentarios se encuadran provisionalmente en un Grupo distinto al que les correspondería por su filiación política y, sobre todo, por el compromiso asumido con los electores al formar parte de una determinada candidatura, pero al poco tiempo abandonan ese Grupo «antinitura» para ingresar en el que es expresión lógica de su adscripción electoral, con lo que el aparente tráfuga no alcanza a consumir esa condición.

Se suplanta así la voluntad del electorado, de la que jurídica y políticamente deriva la representatividad, y se sustituye por la voluntad y los intereses coyunturales de las formaciones políticas, con lo que no sólo no se consigue la necesaria autonomía e identidad del sistema jurídico representativo, sino que éste deviene cautivo de las decisiones partidistas. En definitiva, como consecuencia de este tráfico mercantil de la representación se distorsiona la fórmula jurídica establecida para la expresión de la representatividad política y, en consecuencia, la propia realización de dicha representatividad.

Aunque volveremos después sobre este caso, se puede anticipar la existencia de un ejemplo significativo con la constitución, en la VI Legislatura, de dos concretos Grupos Parlamentarios: el de Coalición Canaria, integrado inicialmente por cuatro diputados de esa formación nacionalista y dos de la Unión del Pueblo Navarro,⁷ partido que concurrió a las elecciones del 3 de marzo de 1996 en coalición con el Partido Popular,⁷ y el Grupo Parlamentario del Partido Nacionalista Vasco en la Cámara Alta, constituido con los seis senadores del Partido Nacionalista Vasco y otros cuatro «prestados» por el Grupo Parlamentario Socialista⁸.

⁷ Véase al respecto el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, VI Legislatura, núm. 3, de 12 de abril de 1996, pg. 4.

⁸ Véase el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, VI Legislatura, núm. 3, de 11 de abril de 1996, pg. 6.

En este último caso, es necesario tener en cuenta, además, el mandato contenido en el [artículo 27.4 RS \(RCL 1994, 1333 \)](#), de acuerdo con el cual «cada Grupo Parlamentario deberá adoptar una **denominación que sea conforme con la que sus miembros concurrieron a las elecciones** ». [la cursiva es nuestra], ya que, en el supuesto aquí tratado, el cuarenta por ciento de los integrantes del «Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos» concurrieron bajo las siglas del Partido Socialista Obrero Español, concretamente en las circunscripciones de La Rioja, Ciudad Real, Barcelona y Sevilla⁹.

⁹ Véase el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, ..., pg. 6.

Esta práctica no constituyó una novedad de la VI Legislatura, sino que ya se había consolidado en las precedentes; prueba de ello es la existencia de dos Notas de la Secretaría General del Congreso sobre los requisitos de constitución de los Grupos Parlamentarios¹⁰.

¹⁰ Ambas han sido publicadas en la Revista de las Cortes Generales. la primera en el número 31, de 1994, pgs. 183 y ss.; la segunda, en el número 34, de 1995, pgs. 215 y ss.

En la Nota emitida el día 19 de julio de 1993 acerca de la «incidencia sobre un Grupo Parlamentario del cambio de grupo por parte de un Señor Diputado» se estudia la constitución, en el mes de julio de ese año, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, integrado por cuatro diputados de esa formación política y uno del Partido Aragonés Regionalista, examinándose si ha existido «fraude de ley» en la citada constitución. La Secretaría afirma que «no parece que la finalidad de estas previsiones [las contenidas en el Reglamento] sea la de amparar agrupaciones iniciales de diputados meramente artificiales y dirigidas al solo efecto de lograr la constitución de un Grupo Parlamentario, pero sin pretensión ninguna de que los diputados que lo integran operen efectivamente a lo largo de la Legislatura como tal Grupo Parlamentario».

No obstante, como «parecen existir, en relación con la concurrencia o no de la voluntad defraudatoria o, al menos, de la "puesta en escena" exigida para la apreciación del fraude de ley, datos que podrían fundar una respuesta en uno y otro sentido», y la «eventual existencia de fraude de ley... es una cuestión de carácter fáctico» tal apreciación «no puede realizarse desde la perspectiva estrictamente jurídica en la que se ha de mover este Informe»¹¹.

¹¹ Cfr. Revista de las Cortes Generales. núm. 31, 1994, pgs. 190, 196 y 197. En esta Nota se reconoce la existencia de supuestos análogos que «se han producido reiteradamente en el Senado en diversas Legislaturas, en relación con la constitución del Grupo Parlamentario de los Senadores Nacionalistas Vascos... otras formaciones políticas titulares de Grupos Parlamentarios propios han venido "prestando" senadores a los del mencionado Partido Nacionalista Vasco a los solos efectos de la constitución del correspondiente Grupo Parlamentario, de forma que, una vez acordada ésta, aquéllos abandonaban dicho Grupo»; ob. cit., pg. 194.

Más relacionada, si cabe, con el supuesto concreto que ahora estudiamos está la Nota emitida previamente, el día 25 de marzo de 1993, sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados, en la que se analiza la finalidad perseguida con la introducción del [artículo 23.2 del Reglamento del Congreso \(RCL 1982, 552; ApNDL 2791 \)](#) y se concluye que «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los diputados que pertenezcan a un mismo partido, **lo que quiere decir que todos los diputados que concurren bajo las mismas siglas han de reunirse en el mismo grupo**»¹² [la cursiva es nuestra].

¹² Cfr. Revista de las Cortes Generales. núm. 34, 1995, pg. 222.

Los acuerdos entre las formaciones políticas son los que han hecho posible las prácticas que ahora comentamos, acuerdos a los que la Nota de la Secretaría del Congreso de 19 de julio de 1993 se refiere de modo eufemístico como «medidas de carácter político que jurídicamente habría que calificar como fundadas en el principio de interpretación más favorable a la constitución del mayor número de Grupos Parlamentarios»¹³.

¹³ Cfr. Revista de las Cortes Generales. núm. 31, ..., pgs. 195 y 196.

La eventual salida de los Diputados y Senadores «prestados» del Grupo prestatario y su ingreso en el Grupo Parlamentario integrado por sus correligionarios de candidatura no ocasionaría ningún perjuicio a aquel Grupo, siempre que la reducción del mismo no sea de tal entidad que lleve

aparejada la disolución del Grupo Parlamentario, lo que no se produjo en el supuesto que nos ocupa ya que no supuso la reducción «a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución» en el caso del Congreso de los Diputados ([art. 27.2 RC](#)), ni la reducción «durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a seis» en el caso del Senado ([art. 27.2 RS](#)).

IV . Los argumentos de la Mesa del Congreso para rechazar la constitución del Grupo Parlamentario Galego

Lo primero que hay que recordar a este respecto es que, como indica el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 3 de la [Sentencia 64/2002, de 11 de marzo \(RTC 2002, 64\)](#) , las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la formación de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanables, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario.

En segundo término, debe tenerse presente que el [Reglamento del Congreso \(RCL 1982, 552; ApNDL 2791\)](#) establece, a propósito de la constitución de los Grupos Parlamentarios, una regla general, según la cual «los Diputados, en número no inferior a quince, podrán constituirse en Grupo Parlamentario» ([art. 23.1](#)). A esta regla general, el mismo precepto, en su segundo inciso, adiciona una regla alternativa o subsidiaria para permitir la formación de Grupos Parlamentarios cuando no se alcance el número mínimo de quince diputados, al disponer que «podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir dicho mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a cinco y, al menos, el quince por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieren presentado candidatura o el cinco por ciento de los emitidos en el conjunto de la Nación».

En su apartado segundo el [artículo 23](#) recoge dos prohibiciones en orden a la constitución de Grupos Parlamentarios: según la primera, «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los Diputados que pertenezcan a un mismo partido político»; conforme a la segunda se prohíbe «formar Grupo Parlamentario separado a los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado».

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

Cabe concluir, en primer lugar, que es acertada la afirmación del Tribunal, contenida en el Fundamento 4º, según la cual, y frente a lo que sostienen los demandantes de amparo, uno y otro Acuerdo no se basan en argumentos distintos, sino que presentan un único y común fundamento, cual es, en opinión de la Mesa de la Cámara, la imposibilidad de computar, a los efectos del requisito de representación o apoyo electoral que establece el segundo inciso del [artículo 23.1 RC](#), los votos obtenidos por las formaciones políticas del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia i Unió, en cuyas candidaturas por las provincias de Vizcaya y Barcelona habían obtenido sus escaños dos de los Diputados que, junto con los otros tres demandantes de amparo, pretendían constituir el Grupo Parlamentario Galego (BNG), ya que dicho porcentaje había sido tenido en cuenta para la formación de los Grupos Parlamentarios constituidos por el resto de los Diputados que habían sido elegidos en

las candidaturas presentadas por el Partido Nacionalista Vasco –Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)– y por Convergència i Unió –Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)–, o, en otros términos, al no ser posible invocar, a los efectos del mencionado requisito establecido en el segundo inciso del artículo 23.1 RC, la obtención de un mismo porcentaje electoral para la constitución de Grupos Parlamentarios diferentes por Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por la misma formación política.

El Tribunal Constitucional resuelve que la Mesa de la Cámara, a la vista de los Acuerdos impugnados y de las actas de las Sesiones en las que fueron adoptados, ha cumplido con la exigencia de motivar la aplicación que ha efectuado de las normas, en este caso, del Reglamento parlamentario, que han supuesto una limitación al ejercicio de aquellos derechos o facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos ([SSTC 38/1999, de 22 de marzo \[RTC 1999, 38\]](#) , F. 2; [107/2001, de 23 de abril \[RTC 2001, 107\]](#) , F. 7; [203/2001, de 15 de octubre \[RTC 2001, 203\]](#) , F. 4; [ATC 118/1999, de 10 de mayo \[RTC 1999, 118 AUTO\]](#) , F. 5).

Es obvio, sin embargo, que, como concluye el Tribunal en la [STC 64/2002 \(RTC 2002, 64\)](#) , fundamento 4, tal satisfacción formal no basta para concluir que la decisión es conforme al derecho fundamental invocado por los demandantes de amparo, puesto que este derecho exige también que la motivación no entrañe el desconocimiento de la facultad que corresponde a los Diputados, en la forma y con los requisitos que establece el Reglamento de la Cámara, de constituir Grupo Parlamentario, ni se manifieste desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la facultad que quiso ejercitarse y los motivos para impedir su ejercicio ([SSTC 161/1988, de 20 de septiembre \[RTC 1988, 161\]](#) , F. 9 ; [107/2001, de 23 de abril \[RTC 2001, 107\]](#) , F. 7).

V . El derecho a formar Grupo Parlamentario: la interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 23.2 del Reglamento del Congreso

Si bien es cierto que en el sistema de democracia representativa configurado por nuestra Constitución la elección de los ciudadanos recae sobre personas determinadas y no sobre las entidades que los proponen al electorado, también lo es que en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, como el que rige en las elecciones al Congreso de los Diputados, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a éstos, de cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a los efectos de reparto, del número total de votos de cada candidatura, o, en otras palabras, resultados de la operación prevista en la legislación electoral para determinar entre las candidaturas que en una determinada circunscripción han concurrido a las elecciones los escaños que corresponden a cada una de ellas ([STC 75/1985, de 21 de junio \[RTC 1985, 75\]](#) , F. 4).

Como dice el Tribunal en la [STC 64/2002 \(RTC 2002, 64\)](#) (F. 5) al recordar la doctrina constitucional que ha quedado reseñada, la exigencia del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el segundo inciso del [artículo 23.1 RC \(RCL 1982, 552; ApNDL 2791\)](#) , en una interpretación del mencionado precepto reglamentario coherente con la configuración constitucional de nuestro sistema electoral, únicamente puede ser entendida como referida a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en aquellas circunscripciones en que hubieren concurrido a las elecciones y en las que figuran y han sido elegidos los Diputados que pretenden constituir Grupo Parlamentario.

Tal conclusión se impone también en una interpretación sistemática de aquel precepto reglamentario con las previsiones especiales de la [Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192; ApNDL 4080\)](#) , del Régimen Electoral General para las Elecciones a Diputados y Senadores ([Título II](#)), en las que se alude siempre a votos obtenidos por las candidaturas, no por las personas que las integran.

En definitiva, ha de concluirse, que el porcentaje del quince por ciento de los votos que establece el segundo inciso del [artículo 23.1 RC](#) debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en que las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir

Grupo Parlamentario.

Concluye el Tribunal en la STC 64/2002 ([F. 6](#)) que, dado que ninguna de las partes personadas en este proceso de amparo cuestiona que las candidaturas del Partido Nacionalista Vasco y de Convergencia y Unió, en las circunscripciones en que ambas formaciones políticas han concurrido a las elecciones, y en las que resultaron elegidos Diputados los Sres. Erkoreka Gervasio y Martí i Galbis, quienes manifestaron su voluntad de constituir, junto con los otros tres Diputados demandantes de amparo, el Grupo Parlamentario Galego (BNG), hayan alcanzado el requisito del quince por ciento de los votos, la cuestión a dilucidar es la de si la interpretación que ha efectuado la Mesa de la Cámara de este requisito que establece el inciso segundo del [artículo 23.1 RC](#), según la cual el porcentaje de votos obtenido por las candidaturas presentadas por una o varias formaciones políticas no puede ser invocado, una vez que algunos Diputados elegidos en aquellas candidaturas lo han utilizado para la constitución de un Grupo Parlamentario, por otros Diputados elegidos en las mismas candidaturas para constituir otro Grupo Parlamentario diferente, vulnera por arbitraria el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicas (art. 23.2 CE) en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1)¹⁴.

¹⁴ Respecto del derecho del [art. 23.2](#) son de cita obligada los trabajos de CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco: El mandato parlamentario. Congreso de los Diputados. Madrid, 1991; PULIDO QUECEDO, Manuel: El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del art. 23.2 de la Constitución. Civitas-Parlamento de Navarra. Madrid, 1992; FOSSAS ESPALADER, Enric: El derecho de acceso a los cargos públicos. Tecnos. Madrid, 1993; MARTÍN NÚÑEZ, Esther: El régimen constitucional del cargo público representativo. Cedecs. Barcelona, 1996, y GARCÍA ROCA, Francisco J.: Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución. Aranzadi, 1999.

A nuestro juicio, es acertada la afirmación del Tribunal Constitucional de que no cabe tildar de arbitraria ni desproporcionada la interpretación, aun en la hipótesis de que no sea la única posible, que la Mesa del Congreso de los Diputados, en su condición de órgano rector de la Cámara ([art. 30.1 RC](#)), ha efectuado en el supuesto que nos ocupa del requisito del porcentaje de votos o respaldo electoral que establece el inciso segundo del [artículo 23.1 CE \(RCL 1978, 2836; ApNDL 2875\)](#) para la constitución de Grupo Parlamentario, resultando, por el contrario, dicha interpretación coherente con las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de los Grupos Parlamentarios en el seno del Congreso de los Diputados.

Siguiendo al Tribunal ([F. 6](#)), tal interpretación se cohonesta, en primer término, con el carácter de la regla establecida en el segundo inciso del [artículo 23.1 RC](#) para la constitución de Grupos Parlamentarios, que no es sino una excepción a la regla general dispuesta en el primer inciso del mencionado precepto reglamentario, conforme a la cual se exigen quince Diputados para poder constituir Grupo Parlamentario. La finalidad de aquella regla subsidiaria o alternativa es la de permitir, como excepción a la regla general, que los Diputados elegidos en las candidaturas de una o varias formaciones políticas, que no alcancen aquel número, puedan constituirse en Grupo Parlamentario, reduciendo el requisito numérico, pero a la vez adicionando al mismo la exigencia de un cierto respaldo electoral.

En el mismo Fundamento Jurídico se afirma que mal se compadece con aquella finalidad, así como con el carácter subsidiario o alternativo de la regla cuestionada, en cuanto excepción a la regla general de constitución de Grupos Parlamentarios, que el porcentaje de votos o el respaldo electoral obtenido por las candidaturas presentadas por una formación política sea utilizado o invocado para constituir un Grupo Parlamentario diferente al de éstos; en definitiva, que aquel porcentaje de votos sea utilizado o invocado para constituir dos Grupos Parlamentarios distintos por los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política. De modo que, una vez que dicho porcentaje de votos es invocado por los Diputados elegidos en las candidaturas de una formación política para constituir un Grupo Parlamentario, este porcentaje no puede ser utilizado por otros Diputados elegidos en las candidaturas de esa misma formación política para constituir un Grupo Parlamentario diferente a aquél.

En el supuesto que nos ocupa, los Diputados Erkoreka Gervasio y Martí i Galbis se dieron de alta en el Grupo Parlamentario Mixto el día 12 de abril de 2000, causando baja el primero el 17 de abril y el segundo el 18 de abril del mismo año, coincidiendo estas últimas fechas con sus incorporaciones respectivas a los ya constituidos Grupo Parlamentario Vasco y Grupo Parlamentario Catalán, que se

habían formado el 5 y el 8 de abril. Aunque Convergencia i Unió había obtenido en las elecciones generales el número mínimo de 15 Diputados, lo que no consiguió el PNV, al no computarse inicialmente dentro del Grupo Catalán al Diputado Martí i Galbis la constitución de los dos Grupos se hizo de la misma manera: al amparo del segundo inciso del apartado 1 del artículo 23; es decir, invocaron la obtención del 15% de los votos en las circunscripciones en las que se habían presentado a los comicios, por lo que ya habían «agotado» esa vía de formación del Grupo Parlamentario, por lo que no cabía que se volviera a invocar dicho porcentaje, ahora para formar el Grupo Parlamentario Galego, por los Diputados que habiendo sido elegidos en las listas del PNV y de CiU se habían integrado en principio en el Grupo Parlamentario Mixto¹⁵.

¹⁵ Pueden seguirse las vicisitudes de la formación de los Grupos a través de la relación de altas y bajas que recoge la página web del Congreso de los Diputados: <http://www.congreso.es/grupos>.

En segundo lugar, la explicación ofrecida por la Mesa de la Cámara se cohonestaba en una interpretación sistemática de las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de Grupos Parlamentarios en el Congreso de los Diputados, con la prohibición, recogida en el primer inciso del [artículo 23.2](#) RC, que impide la constitución de Grupos Parlamentarios separados por Diputados que pertenezcan a una misma formación política. Prohibición que si, como argumentan los demandantes de amparo, no alcanza a la integración de uno o varios Diputados en un Grupo Parlamentario diferente al constituido por los Diputados elegidos en las candidaturas presentadas por la misma formación política, veda la posibilidad de que aquéllos constituyan un Grupo Parlamentario distinto al formado por éstos.

Ha de concluirse, siguiendo la argumentación empleada por el Tribunal en el [Fundamento Jurídico 6](#), que la interpretación que la Mesa del Congreso de los Diputados ha efectuado de la regla establecida en el inciso segundo del [artículo 23.1](#) RC, no sólo no es arbitraria, sino que está provista de razonabilidad y se cohonestaba con las previsiones reglamentarias que regulan la constitución de los Grupos Parlamentarios en la Cámara, por lo que los Acuerdos adoptados, en aplicación de la referida interpretación, que denegaron la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG) no pueden estimarse lesivos del derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos y funciones públicos (art. 23.2), desde la primera de las perspectivas en las que los recurrentes en amparo fundan la lesión del mencionado derecho fundamental, ya que tal decisión ni ha impedido ni coartado indebida o ilegítimamente el ejercicio de la facultad de los solicitantes de amparo de constituir Grupo Parlamentario, ni es contraria a la naturaleza de la representación o el ejercicio de la función representativa.

Y es que, a nuestro juicio, tan lesivo del principio de realización de la representatividad democrática es impedir que puedan expresarla los grupos políticos que han recibido un respaldo popular suficiente en un concreto proceso electoral, como permitir la existencia de representatividades artificiales a través de Grupos Parlamentarios que otorgan a una candidatura electoral más cauces de expresión que los inherentes a su concreta representatividad, con la consiguiente desnaturalización de los principios de proporcionalidad e igualdad de oportunidades que deben presidir el funcionamiento de un sistema parlamentario plural y democrático.

VI . No hay derecho a la igualdad en la ilegalidad

Los demandantes de amparo imputan también a los Acuerdos impugnados de la Mesa del Congreso de los Diputados la vulneración del derecho reconocido en el [artículo 23.2 CE \(RCL 1978, 2836; ApNDL 2875\)](#), en su vertiente de derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria ([SSTC 44/1995, de 13 de febrero \[RTC 1995, 44\]](#), F. 3 ; [185/1999, de 11 de octubre \[RTC 1999, 185\]](#), F. 4), por considerar que la decisión de denegar la constitución del Grupo Parlamentario Galego (BNG) altera bruscamente «ex post facto» y para un caso único la línea hasta ahora seguida en el Congreso de los Diputados en materia de constitución de Grupos Parlamentarios, apartándose, sin explicación ni razonamiento alguno del cambio de criterio, de los precedentes parlamentarios. En la demanda de amparo invocan como término de comparación la constitución del Grupo Parlamentario Andalucista en la I Legislatura, el rechazo a la propuesta de declaración de caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en la V Legislatura y la

declaración de constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en las VI y VII Legislaturas.

Recuerda el Alto Tribunal en el [Fundamento Jurídico 7](#) que es doctrina constitucional reiterada que, cuando de la igualdad en el acceso a cargos públicos se trata, el genérico mandato de igualdad en todos los sectores del ordenamiento jurídico, previsto en el [artículo 14](#) CE, se ve reconducido y subsumido, como de manera correcta se hace en la demanda de amparo, en el específico ámbito del [artículo 23.2](#) CE, de no mediar uno de los criterios sospechosos de diferenciación recogidos en el artículo 14 CE ([STC 36/1990, de 1 de marzo \[RTC 1990, 36\]](#) , [F. 2](#) , por todas). De modo que la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta (SSTC 36/1990, de 1 de marzo, F. 2; [119/1990, de 21 de junio \[RTC 1990, 119\]](#) , [F. 3](#) ; [149/1990, de 1 de octubre \[RTC 1990, 149\]](#) , [F. 5](#) ; [205/1990, de 13 de diciembre \[RTC 1990, 205\]](#) , [F. 3](#) ; [207/2001, de 23 de abril \[RTC 2001, 207\]](#) , [F. 2](#)).

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

Lo mismo sucede con el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 27 de junio de 1993, en el que se rechazó la propuesta de declarar la caducidad del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por la circunstancia de que, una vez constituido, uno de sus Diputados abandonase el Grupo Parlamentario, reduciéndose a cuatro el número de sus componentes.

En palabras del Tribunal ([F. 7](#)), lo debatido y decidido por la Mesa de la Cámara en esa ocasión no fue, por lo tanto, la posibilidad de computar o invocar el porcentaje de votos que establece el inciso segundo del [artículo 23.1 RC \(RCL 1982, 552; ApNDL 2791\)](#) , una vez utilizado en la constitución de un Grupo Parlamentario por algunos o la mayoría de los Diputados elegidos en las candidaturas de una misma formación política, para la constitución de un Grupo Parlamentario diferente por algún Diputado elegido en esas mismas candidaturas, junto con Diputados elegidos en las candidaturas de otra formación política, sino la posible disolución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria por haberlo abandonado uno de sus componentes, limitándose la Mesa de la Cámara a examinar si la declaración de voluntad del Diputado que había abandonado el Grupo Parlamentario estaba afectada por la causa de nulidad consistente en haberse realizado en fraude de ley y a rechazar, al no resultar debidamente acreditada la existencia del fraude de ley, la propuesta de disolución del Grupo Parlamentario en aplicación del [artículo 27.2 RC](#), que dispone la disolución del Grupo Parlamentario únicamente cuando se reduzca el número de sus componentes durante el transcurso de la legislatura a un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución.

No compartimos, sin embargo, la afirmación del Alto Tribunal ([F. 7](#)) según la cual tampoco resulta un término válido de comparación, a efectos del juicio de igualdad que se propone en la demanda de amparo, la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria en las VI y VII legislaturas, «constituido, respectivamente, en la primera de ellas, por cuatro Diputados elegidos en las candidaturas de la formación política Coalición Canaria y dos Diputados elegidos en las candidaturas de la formación política Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, y, en la segunda, por cuatro y tres Diputados elegidos en las candidaturas de las mismas formaciones políticas».

En realidad no se trata de que los Diputados elegidos en las listas de Coalición Canaria se agrupen con los de la formación política Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, pues esta última formación no existe como tal, mientras que en el caso de Coalición Canaria estamos ante «una federación de partidos políticos nacionalistas, para actuar de forma conjunta en la defensa de los intereses del Archipiélago Canario en el ámbito de las Instituciones de las islas, en las del Estado y

de la Unión Europea» (artículo 1 de los Estatutos de la Federación); esto es, ante una entidad jurídica con personalidad propia y vocación de permanencia.

En el caso de Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, y con independencia de los compromisos políticos que puedan haber suscrito, nos encontramos ante dos partidos políticos diferentes que concurren en coalición a un concreto proceso electoral, pero una coalición de estas características no es más que una unión coyuntural carente de personalidad jurídica ([artículo 5.3](#) de la [Ley de Asociaciones Políticas \[RCL 1976, 1188; ApNDL 10638 \]](#)), que existe jurídicamente sólo durante el proceso electoral y que no se puede inscribir en el Registro de Partidos.

Como ha dicho el propio Tribunal «las coaliciones se constituyen para cada proceso electoral (o para varios procesos convocados en la misma fecha) y no sobreviven al mismo» ([STC 105/1991 \[RTC 1991, 105 \]](#) , [F. 3](#)), mientras que la federación de partidos, aunque es desconocida en la regulación llevada a cabo por la [Ley 54/1978, de 4 de diciembre \(RCL 1979, 2656; ApNDL 10643 \)](#) , de Partidos Políticos, ello no significa que sea una figura jurídicamente inexistente o irrelevante; «por el contrario, la legislación posterior identifica, a diversos efectos, la figura de la “federación de partidos” que, por ejemplo, se cita en el [artículo 20](#) de la [Ley Orgánica del Régimen Electoral General \(RCL 1985, 1463 y RCL 1986, 192; ApNDL 4080 \)](#) entre las legitimadas para elevar consultas a las Juntas Electorales, en el [43](#) de la misma Ley, como legitimada para concurrir a las elecciones, etc.» ([STC 168/1989 \[RTC 1989, 168 \]](#) , [F. 7](#)).

En realidad, la Ley 54/1978 no desconoce totalmente esta figura, ya la su [Disposición Final 2ª](#) mantiene la vigencia del precepto de la Ley de Asociaciones Políticas que establece el régimen jurídico de las federaciones de partidos¹⁶.

¹⁶ De acuerdo con el [art. 5](#) de la [Ley de Asociaciones Políticas \(RCL 1976, 1188; ApNDL 10638 \)](#) , «... Las asociaciones podrán constituir Federaciones a cualquier nivel territorial, sin pérdida de su propia personalidad jurídica y patrimonio. Las Federaciones gozarán de personalidad jurídica y quedarán sometidas, en cuanto a su funcionamiento y régimen jurídico, a lo dispuesto en esta Ley para las asociaciones. 3. Las asociaciones y Federaciones podrán establecer coaliciones con fines determinados, sin que ello suponga la creación de una nueva Entidad jurídica independiente».

En definitiva, los Diputados elegidos en las listas de Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular no expresan una representatividad sustancialmente distinta a la encarnada en los parlamentarios que han sido elegidos en las listas que el Partido Popular presenta en solitario en otras circunscripciones; por este motivo, todos esos parlamentarios estarían afectados por la prohibición contenida en el apartado segundo del [artículo 23](#) del Reglamento del Congreso: «en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido».

Esta prohibición es genérica y se refiere, como es obvio, a los mismos Diputados mencionados en el apartado primero del mencionado artículo. A este respecto hay que decir que uno de los Diputados de Unión del Pueblo Navarro (el señor Jaime Ignacio del Burgo) ha formado parte hasta el XIV Congreso del Partido Popular, celebrado del 25 al 27 de febrero de 2002, del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido. Dicho Diputado contribuyó en 1996, junto con el Diputado Pérez Lapazarán, a formar el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, si bien su permanencia en el mismo fue efímera, pues ambos se mantuvieron en dicho Grupo del 27 de marzo de 1996 al 10 de septiembre de ese año, lo que apenas comprendió el primer período de sesiones de la Legislatura.

Algo similar ocurrió en el año 2000 al inicio de la VII Legislatura: esos dos Diputados contribuyeron a formar el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria, permaneciendo en él desde el 6 de abril al 1 de septiembre, exactamente igual que la otra parlamentaria al Congreso elegida en la circunscripción de Navarra dentro de la candidatura avalada por la coalición Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, la señora Gorri Gil, que ingresó en el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria el 6 de abril y se incorporó al Grupo Popular el 1 de septiembre.

Como se concluyó en las Notas de la Secretaría General del Congreso más arriba mencionadas, «no parece que la finalidad de estas previsiones [las contenidas en el Reglamento] sea la de amparar agrupaciones iniciales de diputados meramente artificiales y dirigidas al solo efecto de lograr la constitución de un Grupo Parlamentario, pero sin pretensión ninguna de que los diputados que lo integran operen efectivamente a lo largo de la Legislatura como tal Grupo Parlamentario. La

agrupación de los diputados en Grupos Parlamentarios constituye, en efecto, un criterio básico de organización de las labores parlamentarias que ha de tener como sustrato una unidad real –aunque no necesariamente invariable a lo largo de la Legislatura–, pues es tal unidad la que justifica precisamente el amplio elenco de situaciones jurídicas subjetivas integradas en el estatuto de los Grupos Parlamentarios»¹⁷.

¹⁷ Cfr. Revista de las Cortes Generales. núm. 31, 1994, pg. 190.

En particular, como afirma la Nota de 25 de marzo de 1993, sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados, en la que se analiza la finalidad perseguida con la introducción del [artículo 23.2](#) del Reglamento del Congreso, «el citado apartado fue introducido en el Reglamento de 1982 con la finalidad de impedir que diputados pertenecientes a una misma formación política –**aunque formalmente integrados en partidos con personalidad propia e independiente** – pudiesen formar Grupo Parlamentario...» [En consecuencia] «...en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado los diputados que pertenezcan a un mismo partido, **lo que quiere decir que todos los diputados que concurren bajo las mismas siglas han de reunirse en el mismo grupo** »¹⁸[la cursiva es nuestra].

¹⁸ Cfr. Revista de las Cortes Generales. núm. 34, 1995, pg. 222.

En esta última Nota se incluyen las razones expuestas por el Portavoz del Grupo Centrista, el señor Herrero de Miñón, ante la Comisión de Reglamento para introducir el apartado 2 del artículo 23: «lo que tiende a evitar [es] que se utilice la formación de Grupo Parlamentario por fuerzas políticas que, cualesquiera que sean sus diferentes raíces, se presentan con una misma identificación electoral o se presentan con identificaciones electorales diversas pero de tal manera conjugadas que no ofrecen alternativas diferentes al electorado...»¹⁹.

¹⁹ *Ibidem*.

Y es que si la función de los representantes es hacer posible la expresión parlamentaria de la representatividad política merced al compromiso asumido con los electores, la finalidad de integrarlos en Grupos Parlamentarios responde a la idea de que en los mismos han de estar no sólo los que pertenecen al mismo partido sino también los que concurren en la misma candidatura a un proceso electoral. No por casualidad el más moderno Reglamento del Senado dispone que «los Senadores que hayan concurrido a las elecciones **formando parte de un mismo partido, federación, coalición o agrupación** no podrán formar más de un Grupo Parlamentario» ([art. 27.3 RS \[RCL 1994, 1333\]](#))²⁰.

²⁰ En la misma línea de prohibir que puedan constituir Grupo Parlamentario separado los elegidos en las listas de una coalición electoral se pronuncian los Reglamentos de numerosas Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas: [arts. 19 Reglamento del Parlamento Vasco \(LPV 1983, 308 \)](#) ; [18.3 Reglamento del Parlamento de Cataluña \(LCAT 1981, 156 \)](#) ; [21 Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria \(LCTB 1999, 86, 101 \)](#) ; [20.1 Reglamento de las Cortes de Aragón \(LARG 1992, 237 \)](#) ; [29.3 Reglamento del Parlamento de Navarra \(LNA 1995, 53 \)](#) ; [19.2 Reglamento de la Asamblea de Extremadura \(LEXT 1983, 1630 \)](#) y [22 Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares \(LIB 1983, 1138 \)](#) .A este respecto puede traerse también a colación una Resolución de la Junta Electoral Central en la que se postula «que cuando en un proceso electoral se presenta separadamente un partido que en las anteriores elecciones equivalentes concurrió formando parte de una coalición, se distribuyen entre los distintos partidos en su momento coaligados los votos obtenidos por la coalición, a los efectos de la asignación de espacios gratuitos ([art. 83.4 de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco \[RCL 1983, 2923 ccaa y LPV 1983, 2081 \]](#)), hay que entender que, en el supuesto contrario, en el que entidades políticas que concurren separadamente en las anteriores elecciones, pasan a hacerlo de forma conjunta en el siguiente proceso electoral, en virtud de un pacto como el alcanzado por Partido Popular y Unidad Alavesa, una interpretación espiritualista e integradora del ordenamiento jurídico debe llevar a concluir en la procedencia de sumar a los votos obtenidos por el Partido Popular, los que consiguió en las anteriores elecciones Unidad Alavesa» (Resolución de 3 de mayo de 2001); lo que conduciría en su momento a la inclusión de los miembros electos de la lista en un mismo Grupo Parlamentario.

Además, y por si no bastase la conculcación de lo prohibido en el inciso primero del artículo 23.2, la formación sucesiva en las Legislaturas VI y VII del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria se ha realizado con infracción de la otra prohibición contenida en el inciso final del propio artículo 23.2, según la cual «tampoco podrán formar Grupo Parlamentario separado los Diputados que, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas que no se hayan enfrentado ante el electorado». Y resulta que los Diputados elegidos en las listas electorales de Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular, que son los que integran, a título de promotores con los elegidos en las

listas electorales de Coalición Canaria, el Grupo Parlamentario Canario, no se han enfrentado en su circunscripción electoral, Navarra, a los Diputados que constituyen el Grupo Parlamentario Popular.

Dicho con las palabras empleadas en la Nota de la Secretaria General del Congreso de los Diputados de 25 de marzo de 1993, sobre requisitos materiales para la constitución de Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados, el sentido de la última disposición comentada es «que se prohíbe formar grupos separados a los diputados de diversas fuerzas políticas que concurran en una sola candidatura electoral formando una coalición»²¹.

²¹ Ob. cit. pg. 222.

Por todo lo expuesto, la formación, refrendada por la Mesa del Congreso, del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria no constituye un supuesto esencialmente distinto a la pretensión de constituir el Grupo Parlamentario Galego, lo que no quiere decir que defendamos la validez reglamentaria de la constitución de este último, sino que entendemos que debió rechazarse también en su día la pretensión de los Diputados que solicitaron la formación del Grupo de Coalición Canaria.

A nuestro juicio, tienen razón los demandantes de amparo cuando afirman que se ha producido una «ostentosa diferencia de trato que han padecido en relación con la constitución del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria», pero esta constatación no supone una lesión de derechos fundamentales, pues, como recuerda el Tribunal en el fundamento jurídico 7 de esta sentencia, «la existencia de precedentes en sentido contrario a los Acuerdos impugnados sólo puede ser argumento para sostener la infracción del derecho fundamental reconocido en el [artículo 23.2](#) CE si tales precedentes pueden considerarse integrados en la Ley que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el acceso al cargo o función pública o la permanencia en aquél o en ésta ([SSTC 36/1990, de 1 de marzo \[RTC 1990, 36\]](#) , [F. 2](#) ; [119/1990, de 21 de junio \[RTC 1990, 119\]](#) , [F. 3](#) ; [149/1990, de 1 de octubre \[RTC 1990, 149\]](#) , [F. 5](#) ; [205/1990, de 13 de diciembre \[RTC 1990, 205\]](#) , [F. 3](#) ; [207/2001, de 23 de abril \[RTC 2001, 207\]](#) , [F. 2](#))», y no forma parte de la interpretación constitucionalmente adecuada del [artículo 23](#) del Reglamento del Congreso –la norma que ha de ser aplicada en condiciones de igualdad para el ejercicio del cargo público representativo–, la constitución de un Grupo Parlamentario separado con la colaboración de Diputados obligados a integrarse, en atención a la representatividad que portan y deben expresar en la sede parlamentaria, en otro Grupo Parlamentario, que, como ha dicho el Tribunal en otra ocasión, es la «emanación lógica» de una concreta opción política ([STC 36/1990 \[RTC 1990, 36\]](#) , [F. 1](#) ; en el mismo sentido, [ATC 12/1986 \[RTC 1986, 12 AUTO\]](#) , [F. 3](#)).

Por concluir, utilizando palabras del Tribunal Constitucional, no puede haber derecho a la igualdad «en la ilegalidad», «de manera que en ningún caso aquel a quien se aplica la ley puede considerar violado el citado principio constitucional por el hecho de que la ley no se aplique a otros que asimismo la han incumplido» ([STC 21/1992 \[RTC 1992, 21\]](#) , [F. 4](#) ; en el mismo sentido, y de manera reiterada, [SSTC 17/1984 \[RTC 1984, 17\]](#) , [F. 2](#) ; [51/1985 \[RTC 1985, 51\]](#) , [F. 5](#) , y [62/1987 \[RTC 1987, 62\]](#) , [F. 5](#)).

En definitiva, si resulta indiscutible que entre quienes avalan una candidatura electoral y los Grupos Parlamentarios no existe una relación jurídica orgánica, pues la actuación del Grupo, con independencia de que se sujete a las normas estatutarias emanadas de los partidos, está, antes que nada, sometida al Derecho Parlamentario, también es indudable que los Grupos constituyen una emanación de concretas opciones políticas merced a la vinculación entre ambos que se deriva del proceso electoral en el que han participado estas últimas, y que tiene por finalidad trasladar a los órganos de representación política la concreta representatividad surgida de las elecciones. Con la juridificación de esa conexión en los Reglamentos Parlamentarios se pretende evitar la existencia de una representatividad artificiosa, objetivo que hasta la fecha ha sido sorteado mediante la práctica fraudulenta del «préstamo» de parlamentarios, que tendría que estar expresamente prohibida en las futuras redacciones de los Reglamentos Parlamentarios.

Aunque debe saludarse la resolución del Tribunal Constitucional que, al desestimar la demanda de amparo, ha avalado la decisión de la Mesa del Congreso contraria a la formación del Grupo Parlamentario Galego, la satisfacción no puede ser completa en la medida en que no se ha

considerado que éste sea un caso similar al del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria y, por tanto, podamos seguir temiendo que, como afirman con despecho los demandantes de amparo, las Mesas de nuestras Cámaras se orienten, en lo que a la formación de Grupos Parlamentarios se refiere, no por criterios de estricta representatividad jurídica democrática, sino en atención a afinidades ideológicas entre la mayoría del órgano y los que aspiran a formar Grupo Parlamentario propio sin contar con los requisitos impuestos por las normas reglamentarias.

En definitiva, todavía no se ha puesto el deseable punto y final a la distorsión democrática que supone la pervivencia del «préstamo» de parlamentarios.