

Anuario Jurídico de La Rioja

12

2007



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA



PARLAMENTO
DE LA RIOJA

NOTA:

*Ius in officium, disolución del
grupo parlamentario propio
y eficacia de las reformas del
Reglamento parlamentario*

Gonzalo Arruego Rodríguez

IUS IN OFFICIUM, DISOLUCIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO PROPIO Y EFICACIA DE LAS REFORMAS DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO (A PROPÓSITO DE LA STC 141/2007)

GONZALO ARRUEGO RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. Introducción. – II. *Ius in officium* y facultad de constituir grupo parlamentario «propio». – III. La eficacia de las reformas de la normativa parlamentaria: autonomía de la Cámara vs. derechos de participación. – IV. Otras cuestiones. – 1. La doctrina sobre el *ius in officium* parlamentario. – 2. La eficacia del fallo de la sentencia.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

Derecho a constituir grupo parlamentario; eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario; retroactividad de las reformas del Reglamento parlamentario; subvenciones a los grupos parlamentarios; derecho a participar en los debates parlamentarios; eficacia de las sentencias del Tribunal Constitucional.

RESUMEN/ABSTRACT

En el contexto de la jurisprudencia constitucional acerca del *status* de cargo público representativo de naturaleza parlamentaria constitucionalmente relevante, este artículo examina los principales aspectos y problemas suscitados por la doctrina contenida en la STC 141/2007. Analiza principalmente la naturaleza y significado de la facultad de constituir grupo parlamentario y los condicionamientos constitucionales a la eficacia de las reformas de la normativa parlamentaria acaecidas durante la legislatura. Asimismo, estudia algunas cuestiones atinentes a la doctrina constitucional sobre la modulación de las subvenciones que corresponden a los grupos parlamentarios, la facultad de participar en los debates parlamentarios como parte del *ius in officium* amparable ex artículo 23.2 CE y la problemática eficacia de las sentencias dictadas en amparo ex artículo 42 LOTC en defensa del *status* de los parlamentarios.

This paper examines the core elements and the problems posed by the doctrine contained in the STC 141/2007, within the framework of the constitutional case-law on the MPs' *status*. The article specially focuses on the meaning and nature of the right to constitute a parliamentary group and the constitutional restrictions to the entrance into force of the reforms of the parliamentary rules. It also analyses some issues relating the constitutional doctrine on the modulation of the economical aid perceived by the parliamentary groups, the right to participate in the parliamentary debates and the problematic effectiveness of the Constitutional Court's rulings under article 42 LOTC.

I. Introducción

Desde que en 1983 comenzara a elaborar su doctrina acerca de los derechos fundamentales de participación política consagrados en el artículo 23 CE, el Tribunal Constitucional ha enjuiciado durante ahora más de dos décadas el correcto funcionamiento interno de los órganos representativos. Esta labor ha sido especialmente intensa con relación a la actividad parlamentaria, gracias al cauce procesal habilitado por el artículo 42 LOTC, una vez que quebró la doctrina de los *interna corporis acta* vía derechos fundamentales. Desde entonces, se ha coincidido mayoritariamente en destacar las potencialidades y expectativas abiertas por una construcción jurisprudencial que habría desbordado el aparentemente limitado tenor literal del artículo 23.2 CE y que habría convertido la vía de amparo del artículo 42 LOTC en el cauce natural de defensa del *ius in officium* del cargo público representativo de naturaleza parlamentaria.¹

Esta doctrina, progresivamente enriquecida conforme el juez de la Constitución ha conocido nuevos supuestos de hecho que involucraban aspectos del *status* parlamentario no examinados hasta la fecha, ha permitido fiscalizar la vida interna de las Cámaras especialmente en defensa de los derechos de las minorías parlamentarias, garantizando, así, su funcionamiento plenamente democrático.

En este contexto se ubica la STC 141/2007 que, junto a algunos aspectos ya examinados por el juez de la Constitución, incorpora algunas novedades

1 En su momento, habló de «insospechada riqueza» TORRES MURO, I., «Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político de la UNED*, n. 44, 1998, p. 260; «(...) cuando se aprobó la Constitución posiblemente nadie estaba en condiciones de prever la trascendencia y el juego que llegaría a desarrollar el artículo 23», MANCISIDOR ARTARAZ, E., «El derecho de información de los parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, PAU I VALL, F. (coord.), Aranzadi, Pamplona, 1997, p.350; Ballarín Iribarren puso de manifiesto que la conexión entre los artículos 23.1 y 23.2 de la Constitución ha posibilitado la construcción de un verdadero *status* del representante y de una teoría de los órganos representativos que «va más allá de lo que hubiera permitido entrever la escueta formulación de ese apartado segundo», BALLARÍN IRIBARREN, J., «El derecho de acceso a los cargos y funciones públicas (la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el artículo 23.2 de la Constitución)», *Poder Judicial* (2ª Época), n. 5, 1987, p. 53; en fin, Cobreros Mendazona habló de las amplias «potencialidades que el párrafo segundo del artículo 23 CE ha desarrollado», COBREROS MENDAZONA, E., «El status parlamentario como derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 de la Constitución», *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, T. III, p. 2125.

que ahondan en la delimitación del *status* parlamentario constitucionalmente relevante. Así, y junto a importantes cuestiones relativas a la naturaleza y finalidad de las subvenciones que perciben los grupos parlamentarios o a las facultades de intervención en los debates parlamentarios y de constituir grupo parlamentario propio, el problema central que suscita la sentencia, y que el Tribunal no había examinado hasta el momento, es el de los eventuales límites *ex* artículo 23 CE a la eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario acaecidas durante la legislatura.

Los hechos de los que trae causa el recurso de amparo, interpuesto por quienes en su momento eran los dos únicos integrantes del *Grupo Parlamentario del Partido Riojano* durante la V Legislatura en la entonces Diputación General de La Rioja, hoy Parlamento de La Rioja, son, sucintamente expuestos, los siguientes.

En las elecciones autonómicas celebradas el 13 de junio de 1999, los dos demandantes de amparo resultaron elegidos Diputados de la Diputación General de La Rioja en la candidatura del Partido Riojano. Tras tomar posesión de sus cargos en la sesión constitutiva de la Cámara celebrada el día 2 de julio de 1999, se constituyeron como *Grupo Parlamentario del Partido Riojano* al amparo del entonces vigente Reglamento de la Cámara, que fijaba el número mínimo de parlamentarios preciso para tal fin en dos. Dicha constitución fue aceptada por la Mesa mediante acuerdo de 6 de julio de 1999.

Mediada la legislatura, concretamente el 7 de marzo de 2001, se publicó en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja una proposición de ley de reforma del Reglamento de la Diputación General de La Rioja, que fue tomada en consideración por el Pleno en su sesión de 15 de marzo de 2007. Su versión inicial mantenía el régimen jurídico entonces vigente relativo al número mínimo de diputados exigido para la formación de grupo parlamentario. Sin embargo, la enmienda número 69, presentada por el *Grupo Parlamentario Popular*, propuso su modificación y elevar a tres esa cifra. El motivo aducido para dicha reforma fue «intentar recuperar el texto inicial reglamentario modificado en su momento (año 1998) por circunstancias derivadas de la gobernabilidad y para adaptarlo al resto de Parlamentos autonómicos». Finalmente, el nuevo texto resultó aprobado en el Pleno celebrado el día 10 de abril de 2001, con el voto favorable de los integrantes del grupo que ostentaba la mayoría absoluta de la cámara en aquel momento, el popular, y el contrario de quienes formaban los dos grupos de la oposición, el socialista y el del partido riojano. Su publicación tuvo lugar en el Boletín oficial del día 18 del mismo mes.

En su nueva redacción, el artículo 22.1 del Reglamento del ya Parlamento de La Rioja, dispone que «Los diputados, en número no inferior a tres, podrán constituirse en Grupo Parlamentario». Por su parte, la Disposición Transitoria del nuevo texto se limitó a prever que la tramitación de cualquier asunto pendiente a la entrada en vigor del nuevo Reglamento se ajustaría a lo dispuesto en él, con la salvedad de que «los procedimientos legislativos, en los que el plazo de presentación de enmiendas hubiera concluido con anterioridad a la entrada en vigor del presente Reglamento, seguirán los trámites previstos en el Reglamento de la Cámara de 27 de febrero de 1987 con las modificaciones aprobadas por el Pleno en sesión celebrada el 30 de junio de 1994».

Pese a ello, la Mesa de la Cámara decidió, mediante acuerdo de 19 de abril de 2001, aplicar el Reglamento de tal modo que aquellos grupos que incumplieran el nuevo requisito relativo al número mínimo de parlamentarios, habrían de entenderse disueltos. Obviamente, ello sólo afectaba al Grupo de los recurrentes, quienes dispusieron de un plazo de 8 días para que, si lo deseaban, se asociaran a alguno de los grupos parlamentarios de la Cámara. Transcurrido dicho plazo sin formalizarse tal asociación o manifestada su voluntad contraria a asociarse a algún otro grupo, se les entendería incorporados al hasta entonces inexistente *Grupo Mixto*. Ambos diputados solicitaron a la Mesa la reconsideración de dicho acuerdo, solicitud que fue inadmitida pues, a la luz del nuevo Reglamento, ello sólo era posible respecto a los acuerdos relativos a la calificación de los escritos y documentos de índole parlamentaria.²

En su sesión de 2 de mayo de 2001, la Mesa acordó incorporar a los recurrentes al grupo parlamentario mixto y designar a uno de ellos, don Miguel González de Legarra, como portavoz. Posteriormente, el día 9 de mayo, se

2 Ya la STC 125/1990/4 había afirmado que «las facultades que la Mesa posee para verificar el cumplimiento de los requisitos reglamentariamente exigibles para la constitución de un Grupo Parlamentario», quedan fuera de los supuestos relativos a la admisión, inadmisión y tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria, no existiendo «posibilidad de solicitud de reconsideración en esta materia». Las decisiones de la Mesa poseen, así, «valor declarativo y no constitutivo», pues «lo cierto es que las facultades que a la Mesa de la Cámara le corresponden en orden a la constitución de los Grupos Parlamentarios son de carácter reglado, debiendo circunscribirse a constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento de aquellos requisitos, salvo que resulten subsanales, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario», STC 64/2002/3.

aprobó la «Resolución de la Presidencia sobre funcionamiento del grupo mixto» que, entre otras cuestiones, redujo proporcionalmente en atención a su número de miembros la subvención fija y el tiempo de intervención en los debates correspondientes al Grupo. Asimismo, reconoció que podría asumir la tramitación de aquellas iniciativas parlamentarias que, presentadas en su momento por el ya extinto *Grupo Parlamentario del Partido Riojano*, se encontraran pendientes de sustanciación. Finalmente, el 31 de mayo de 2001 la Mesa del Parlamento resolvió en sentido negativo la petición del Sr. González de Legarra quien, comunicando su nombramiento como portavoz del grupo mixto y su plena dedicación a la Cámara, solicitaba a la Mesa que dispusiera el abono de sus cotizaciones a la Seguridad Social.³

La demanda de amparo se dirige contra todos y cada uno de los acuerdos reseñados por entender que son contrarios a los artículos 23, 24 y 9.3 CE. El eje principal del recurso de amparo radica en la ilegítima disolución del *Grupo Parlamentario del Partido Riojano* como consecuencia de la aplicación retroactiva del nuevo Reglamento de la Cámara y la consiguiente integración de sus miembros en el grupo mixto, donde vieron reducidos sus derechos económicos y de participación en las actividades de la asamblea. El Tribunal, tras desestimar dos objeciones de naturaleza formal planteadas por el ministerio fiscal y por la representación del Parlamento de La Rioja,⁴ resolvió el fondo del asunto con arreglo a un razonamiento desarrollado en tres pasos: tras recordar su consolidada doctrina en torno a la garantía constitucional del *status* parlamentario *ex* artículo 23.2 CE (Fundamento jurídico 3), examinó si las decisiones impugnadas efectivamente habían afectado negativamente a facultades pertenecientes al núcleo constitucionalmente relevante de la función representativa (Fundamento jurídico 4) para, en último término, analizar el fundamento y la legitimidad constitucional de tal afección (Fundamento jurídico 5).

3 El acuerdo argumentaba que, a pesar de que «el art. 15.3 del Reglamento permitía esa posibilidad, en aquel momento el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social de los diputados con plena dedicación corría por cuenta de los grupos parlamentarios», STC 141/2007/Antecedente 2 e).

4 Se trató de la alegada falta de legitimación del *Grupo Parlamentario del Partido Riojano*, máxime habiendo sido disuelto, y de que realmente la queja de los recurrentes se dirigía contra el Reglamento parlamentario, norma con rango de ley y, por lo tanto, ajena al ámbito del recurso de amparo. Sin embargo, los recurrentes actuaban manifiestamente en nombre propio y frente a las reseñadas decisiones de los órganos de dirección y gobierno de la Cámara.

El juez de la Constitución otorgó finalmente el amparo y anuló las resoluciones impugnadas por los recurrentes al estimar, en esencia, que habían supuesto una restricción ilícita de las facultades parlamentarias para constituir grupo parlamentario propio e intervenir en los debates de la Cámara. Ahora bien, habiendo finalizado la legislatura en la que acaecieron los hechos enjuiciados, el fallo de la sentencia tuvo un carácter meramente declarativo.

Las páginas que siguen analizan el razonamiento del Tribunal con relación a los aspectos más relevantes de la STC 141/2007. En primer lugar, consideran su significado en el contexto de la doctrina en torno a la facultad de constituir grupo parlamentario. En segundo lugar, examinan el que sin duda es el aspecto principal y más problemático de la sentencia: los eventuales límites que el artículo 23.2 CE impone a la eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario. Finalmente, se cierran con algunas consideraciones en torno a la doctrina sobre la naturaleza de las subvenciones que corresponden a los grupos parlamentarios y la facultad de intervención en los debates de la Cámara, así como acerca de las dificultades que plantea la eficacia de este tipo de fallos como consecuencia del tiempo transcurrido entre la interposición del amparo y su resolución.

II. *Ius in officium* y facultad de constituir grupo parlamentario «propio»

Desde el punto de vista del contenido del *status* parlamentario constitucionalmente relevante, una de las cuestiones que destaca de la STC 141/2007 es la doctrina relativa a la facultad de constituir grupo parlamentario con arreglo a los requisitos establecidos en el Reglamento de la Cámara. En primer lugar, porque consolida y refuerza la interpretación del juez de la Constitución en torno al significado de un derecho que forma parte del *ius in officium* protegido *ex* artículo 23 CE. En segundo lugar, porque el supuesto de hecho que subyace a la sentencia es expresivo de la problemática en torno a los límites constitucionales que pesan sobre el Parlamento al establecer, en uso de su autonomía, los requisitos para constituir grupo parlamentario; señaladamente, el número mínimo de miembros exigido.

Con relación al primero de ambos aspectos, llama la atención la taxatividad con la que el Tribunal recuerda la doctrina en su día establecida en la STC 64/2002/3. La sentencia asevera que «no cabe duda alguna» de que la facultad de constituir grupo parlamentario pertenece a los diputados e integra el núcleo constitucionalmente relevante de su función representativa,

siempre que se verifique, atendida la naturaleza de configuración legal del *ius in officium* parlamentario, «en la forma y con los requisitos» que el Reglamento de la Cámara determine.⁵

Sin embargo, y al igual que sucedía en la STC 64/2002, es preciso reseñar la naturaleza de los argumentos esgrimidos por el Tribunal, más atentos a la realidad del actual funcionamiento de los sistemas representativos que a las exigencias dimanantes del concepto constitucional de representación política y su correlativa articulación. La sentencia alcanza esta conclusión como consecuencia «de la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, 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».⁶ Parece razonable sostener, sin embargo, que la estricta argumentación jurídico-constitucional debería, precisamente, ser el origen o punto de referencia de una tal configuración del entramado representativo y no a la inversa. En este sentido, y aunque desborda manifiestamente el objeto de este comentario, baste reflexionar en torno a que, más allá de la mención expresa contenida en el artículo 78.1 CE con relación a la Diputación Permanente de las Cámaras, el concepto constitucional de representación política probablemente incorpore la organización del órgano parlamentario en grupos que, además, guarden materialmente cierta coherencia con las preferencias expresadas por el electorado. Así podría desprenderse, entre otros, de una comprensión sistemática del principio democrático (artículo 1.1 CE), de los derechos de participación (artículo 23 CE), de la constitucionalización de los

5 STC 141/2007/4.

6 *Ibidem*; este modo de razonar es más evidente en la STC 64/2002, donde dicha conclusión se vincula directamente al examen de las previsiones contenidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados, y, muy especialmente, en la STC 361/2006 con relación al reconocimiento a los grupos parlamentarios de legitimación para la interposición del recurso de amparo: «A tenor de las previsiones reglamentarias de las que se ha dejado constancia, no cabe duda alguna de que la facultad de constituir Grupo Parlamentario, en la forma y con los requisitos que el mismo Reglamento establece, corresponde a los Diputados, y que dicha facultad, de conformidad con la doctrina constitucional antes expuesta, pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria», STC 64/2002/3; «Se asume así [reconocimiento de capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional a los grupos parlamentarios], en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas», STC 361/2006/5.

partidos políticos (artículo 6 CE) y, muy especialmente, de la exigencia constitucional de proporcionalidad (artículos 68.3 y 152.1 CE) tanto en su vertiente meramente reproductiva como en aquella que la trasciende para tratar de articular, siempre dentro del concepto constitucional de representación política, una conexión material de sentido entre opción política manifestada por el ciudadano y funcionamiento del órgano representativo.⁷ No puede olvidarse que la adscripción política de los representantes posee relevancia jurídica y que, como tal, no puede ser desconocida por las normas reguladoras de la estructura interna de los órganos representativos.⁸

Precisamente en este sentido parece orientarse la STC 141/2007, especialmente cuando sus afirmaciones se relacionan con la argumentación contenida en la previa STC 361/2006 y se contraponen con la postura mantenida por la representación del Parlamento de la Rioja y sobre todo por el Ministerio Fiscal, frente a las alegaciones de los recurrentes. Así, el Tribunal abre el trascendental fundamento jurídico quinto de su sentencia con la conclusión de que las resoluciones de la Mesa de la Cámara afectaron, entre otras, a la facultad de los demandantes de amparo para crear «grupo parlamentario *propio*».⁹

Aún no afirmada expresamente en dichos términos, esta doctrina ya estaba presente en la STC 64/2002 pues, en sentido estricto, difícilmente puede aseverarse que el grupo parlamentario mixto se «constituye» como consecuencia de un acto originario de voluntad asociativa por parte de los parlamentarios que lo integran. Quizá por ello, aunque no sólo, el Tribunal apuntó en el fundamento jurídico sexto de aquella sentencia la importante y sutil distinción entre las facultades de constituir grupo parlamentario e integrarse en un grupo ya constituido. En cualquier caso, ello no debe restar trascendencia a la afirmación expresa de un matiz que va más allá del argumento instrumental de la relevancia que para el *status* del representante posee su integración en un grupo. En este sentido, la aseveración llama la atención acerca de la importancia de la facultad de constituir grupo parlamentario en sí misma considerada dado su significado con relación a la defensa colectiva de opciones políticas materialmente conectadas con las preferencias manifestadas por el electorado; con la trascendencia que ello comporta desde el punto de vista del principio democrático y los derechos fundamentales del

7 Un examen más detallado de estas cuestiones en ARRUEGO RODRÍGUEZ, G., *Representación política y derecho fundamental*, CEPC, Madrid, 2005.

8 STC 32/1985/2.

9 Cursivas G. A.

artículo 23 CE. Por ello, el Tribunal afirma expresamente en el Auto que pone fin a la pieza separada de suspensión de las resoluciones impugnadas, que lo que caracteriza a un «grupo parlamentario con entidad distinta y singular» es la posibilidad de hacer «valer los intereses de los concretos votantes de la formación política por la que salieron elegidos».¹⁰

El Tribunal concluye, así, que existió afección del derecho a constituir grupo parlamentario en sí mismo considerado. Ello significa, por lo tanto, que desde este punto de vista es irrelevante tanto que los dos diputados anteriormente integrantes del *Grupo Parlamentario del Partido Riojano* fueran los únicos miembros del *Grupo Parlamentario Mixto*, inexistente hasta ese momento, como que se permitiera a dicho grupo asumir la tramitación de las iniciativas parlamentarias del grupo disuelto que estuvieran pendientes de sustanciación.¹¹

El supuesto de hecho que subyace a la STC 141/2007 suscita también la cuestión de la existencia de límites constitucionales a la hora de fijar los requisitos y formalidades para la constitución de los grupos parlamentarios; concretamente, al establecer su número mínimo de miembros.

10 ATC 18/2002/3; nótese que este pronunciamiento es anterior a la STC 64/2002. En esta misma línea, la problemática STC 361/2006/5 afirma que «Como proyección en las Asambleas de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales, los grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras». Ya la STC 64/2002/5 había afirmado que aunque la facultad de constituir grupo parlamentario pertenece a los representantes y no a las formaciones políticas, ello no es óbice para que algunos de los requisitos exigidos para su formación se refieran «no al Diputado, sino a la formación, coalición o agrupación electoral que presenta la candidatura en la que aquél figura o a ésta misma»; amén de los límites de índole material impuestos por la normativa parlamentaria a la creación de los grupos parlamentarios con la manifiesta finalidad de garantizar la coherencia entre opción política manifestada electoralmente y funcionamiento de la Cámara.

11 Ello frente al punto de vista adoptado por la representación del Parlamento de la Rioja y particularmente por el Ministerio Fiscal, quienes centran sus alegaciones en la comparación entre las facultades parlamentarias que poseían los recurrentes antes y después de la disolución del grupo al que pertenecían. Expresamente, y para reforzar sus tesis, el ministerio público aduce que los demandantes de amparo son los únicos integrantes del *Grupo Parlamentario Mixto*. Este argumento, sin embargo, desconoce la trascendencia anteriormente descrita de la facultad de constituir grupo parlamentario en sí misma considerada y adolece de una clara coyunturalidad, pues, entre otras razones, el grupo mixto está siempre potencialmente abierto a nuevas incorporaciones. Es cierto, sin embargo, que la circunstancialidad de este razonamiento está fuertemente matizada en aquellos Reglamentos parlamentarios que, como el del Parlamento de La Rioja, prevén la figura del denominado parlamentario no adscrito.

Aunque la respuesta ha de ser evidentemente afirmativa, los problemas derivan de ser esta una materia sujeta a la autonomía parlamentaria y relacionada, fundamentalmente aunque no sólo, con la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del significado de la proporcionalidad y sus legítimas modulaciones. Ya la STC 64/2002/3 estableció que la potestad normadora de las Cámaras con relación al marco normativo de los grupos parlamentarios, estaba constreñida por el respeto al principio democrático y al pluralismo político. En este contexto, la fijación del número mínimo de parlamentarios preciso para la constitución de grupo sería expresión del compromiso entre principios diversos. De un lado, garantizar que la Cámara sea un reflejo lo más fidedigno posible del pluralismo social electoralmente expresado.¹² De otro, asegurar su correcto funcionamiento como órgano decisorio.

Obviamente, estas consideraciones abstractas requieren ser contextualizadas. Con relación al Parlamento de La Rioja, a los resultados electorales de la Comunidad Autónoma desde las primeras elecciones autonómicas de 1983 y a las consecuencias resultantes de elevar de 2 a 3 el número mínimo de parlamentarios necesario para formar grupo parlamentario, basten dos reflexiones. En primer lugar, hay que reseñar que, salvo en 1987 y 1995, en las otras cinco consultas autonómicas celebradas sólo tres fuerzas políticas (AP-FAP-PP, PSOE y PRP-PR)¹³ han obtenido representación parlamentaria.¹⁴ Y, en segundo lugar, que con unos porcentajes de apoyo electoral que oscilan entre el 5,34% de los sufragios en 1991 y el 7,34% en 1983, el Partido Riojano siempre ha obtenido dos de los treinta y tres escaños que componen el Parlamento de la Rioja, distribuyéndose los 31 restantes entre las dos fuerzas políticas mayoritarias (AP-FAP-PP y PSOE). A todo ello ha de añadirse que la actual configuración del sistema electoral riojano, hace francamente difícil que una fuerza política que obtenga representación parlamentaria lo haga en número inferior a dos diputados.

A la luz de estos datos y con la experiencia acumulada de siete elecciones autonómicas, parece obvio que la consecuencia inmediata de la reforma

¹² Ha de llamarse la atención acerca de que este principio posee siempre un doble carácter, pues persigue facilitar a las minorías la constitución de grupo parlamentario propio, siempre y cuando superen un determinado umbral de representatividad. Son expresivos, en este sentido, los requisitos que para la formación de grupo parlamentario integrado por menos de 15 diputados establece el artículo 23.1 RCD.

¹³ Alianza Popular-Federación de Alianza Popular-Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español y Partido Riojano Progresista-Partido Riojano, respectivamente.

¹⁴ En 1987 y 1995 también obtuvieron escaños CDS e IU, respectivamente.

de los requisitos para la constitución de grupo parlamentario en el Parlamento de La Rioja, es la imposibilidad de que quienes fueron elegidos en las listas del Partido Riojano formen grupo propio, pasando a ser, en tanto se mantenga la misma dinámica electoral, los únicos integrantes del grupo parlamentario mixto.¹⁵ Con las consecuencias que ello comporta, muy especialmente de índole económica, tal y como por otra parte se pone de manifiesto en la STC 141/2007. Cuestión distinta, obviamente, es que ello pueda reputarse contrario a la Constitución.

III. La eficacia de las reformas de la normativa parlamentaria: autonomía de la Cámara *vs.* derechos de participación

El eje principal de la STC 141/2007, que plantea un problema que hasta la fecha no se había suscitado en sede constitucional, es el relativo a la eficacia de la reforma del Reglamento del Parlamento de La Rioja en materia del número mínimo de parlamentarios exigido para constituir grupo parlamentario.

En esencia, la pregunta que subyace al supuesto de hecho y sobre la que en puridad el juez de la Constitución no necesitaría entrar a resolver, es la de la eficacia temporal de las reformas de la normativa parlamentaria que afectan al *status* de los representantes y, por extensión, a los derechos de participación del artículo 23 CE. Por expresarlo en los mismos términos que la sentencia, el problema radica en determinar los eventuales límites *ex* artículo 23.2 CE a la autonomía de la Cámara para alterar con eficacia durante la legislatura sus reglas de funcionamiento.¹⁶ Ahora bien, y este es otro factor que no conviene desdeñar cuando se analiza este pronunciamiento, el juez de la Constitución no examina *stricto sensu* las posibilidades de las nor-

15 Con relación a esta cuestión, si bien desde una perspectiva distinta, el fundamento jurídico quinto de la sentencia rechaza que la aplicación a los recurrentes del nuevo reglamento parlamentario fuera discriminatoria. En primer lugar, porque de los debates parlamentarios no se deduce que la finalidad expresa de la reforma fuese adecuarla a su situación, sino al contenido de la mayoría de los Reglamentos de las Cámaras autonómicas. En segundo lugar, porque la norma posee una naturaleza general y no puede considerarse que se aplicara exclusivamente a algunos diputados por el hecho de ser los únicos en aquella situación. Finalmente, porque los recurrentes no aportaron término de comparación alguno.

16 Este es un dato importante a la hora de abordar el estudio de la sentencia, pues nótese que lo que en ella se discute no es, en sentido estricto, la constitucionalidad del contenido ni de la nueva norma reglamentaria, ni de las decisiones relativas a la organización y participación del grupo parlamentario mixto en las actividades de la Cámara.

mas de derecho intertemporal eventualmente contenidas en el Reglamento parlamentario, cuanto un acto de un órgano de dirección y gobierno de la Cámara, la Mesa, precisamente en ausencia de dichas estipulaciones con relación al nuevo régimen jurídico de constitución de los grupos parlamentarios. Obviamente, esto implica que el razonamiento del Tribunal se sitúe en unas coordenadas bien distintas que, quizá, ayuden a arrojar algo de luz sobre una argumentación que no se caracteriza, precisamente, por su claridad. Ha de señalarse además, y quizá precisamente por ello, que a diferencia de la demanda de los recurrentes y de las alegaciones de la representación del Parlamento de La Rioja y del Ministerio Fiscal, el Tribunal no construye su argumentación en torno a la prohibición contenida en el artículo 9.3 CE, sino a partir de los derechos de participación consagrados en el artículo 23 CE, cuyas consecuencias en función de cómo se interprete la sentencia no tienen por qué necesariamente coincidir con las que en principio cabría imputar a aquél. Cuestión distinta, evidentemente, es que se compare este discurso.

La queja central de los recurrentes radica en que, en ausencia de régimen transitorio, la Mesa de la Cámara optó por aplicar retroactivamente los nuevos requisitos para la constitución de los grupos parlamentarios, con el resultado de disolver el que ya habían formado al inicio de la legislatura y cuya pertenencia no sólo formaba parte de su *status* parlamentario, sino que lo delimitaba en gran medida.¹⁷ Dicha operación jurídica estaría proscrita tanto por la prohibición contenida en el artículo 9.3 CE, como por la regla que impone el artículo 2.3 CC al operador jurídico, con la consecuencia de haber lesionado los derechos fundamentales del artículo 23.2 CE al haber afectado restrictivamente a su *ius in officium*. Las respuestas a este razonamiento por parte de la representación del Parlamento de la Rioja y del ministerio fiscal se sustentan sobre bases similares.

En primar lugar, que el artículo 9.3 CE es ajeno al recurso de amparo, argumento manifiestamente débil pues lo que se discute es la lesión del artículo 23.2 CE *per relationem* con la prohibición contenida en aquél. A ello se

¹⁷ Como expresivamente afirma la demanda de amparo, «El Reglamento del Parlamento de la Rioja de 2001 no establece ninguna disposición sobre régimen transitorio en materia de constitución de grupos parlamentarios. El Acuerdo de la Mesa del parlamento de 19 de abril de 2001 resuelve aplicar los requisitos de constitución de un grupo parlamentario previstos en el art. 22 del Reglamento a un grupo parlamentario ya constituido, transformando un requisito de constitución en una causa de extinción que se aplica con efectos retroactivos», STC 141/2007/Antecedente 3.

añade, además, la afirmación de que, en sentido estricto, tampoco existió retroactividad en la aplicación del Reglamento, cuya eficacia fue *pro futuro*.

En segundo lugar, tras comparar el *status* de los recurrentes antes y después de la disolución de su grupo parlamentario, ambos sostienen que no existió lesión de sus derechos fundamentales *ex* artículo 23.2 CE, pues el núcleo de su función representativa permaneció intacto. Así, aunque reconocen una reducción proporcional en la cuantía de la subvención fija y en los tiempos de intervención en los debates que corresponden al grupo mixto, las mismas serían legítimas a la luz del Reglamento de la Cámara y de la doctrina del Tribunal Constitucional, manteniéndose el resto de sus atribuciones parlamentarias. Ha de reseñarse, con relación a este argumento, que responde a una suerte de concepción del *status* parlamentario no atenta a las concretas facultades que lo integran, sino a una visión de conjunto con arreglo a la cual parece que sólo existiría lesión del derecho fundamental cuando se afectase la participación del representante en las actividades de la Cámara globalmente considerada; es decir, bien en función de la entidad que para el *ius in officium* posee la facultad controvertida y su grado de afectación, bien en consideración de cuántas facultades conserva todavía el representante y qué posibilidades le brindan de actualizar los derechos de participación de los ciudadanos.

En tercer lugar, ambos destacan el paralelismo de la decisión adoptada por la Mesa con lo prescrito en el artículo 24.7 del nuevo Reglamento de la Cámara, que dispone la disolución de aquellos grupos parlamentarios distintos del mixto cuyo número de integrantes se reduzca a lo largo de la legislatura a menos del exigido para su constitución. Nótese, sin embargo, que este precepto era inaplicable al *Grupo Parlamentario del Partido Riojano*, cuya composición por dos parlamentarios se mantuvo inalterada durante la legislatura.

Finalmente, es el letrado del Parlamento de La Rioja quien introduce un argumento que va a desempeñar un papel fundamental en el razonamiento del Tribunal: que sostener la inmodificabilidad de la normativa parlamentaria a lo largo de la legislatura contravendría el principio de autonomía parlamentaria.¹⁸

18 «Ellos pretenden que se mantenga su situación al comienzo de la legislatura, ajena a cualquier modificación de la norma que concreta la configuración legal de sus derechos como parlamentarios, como si de unos derechos adquiridos se tratara (...). Junto a ello, hay que tomar en cuenta el legítimo derecho a la autoorganización que reconoce al parlamento el

Lo primero que el Tribunal parece poner de manifiesto en su razonamiento es que sí hubo retroactividad en la aplicación de la nueva norma.¹⁹ De hecho, esta es una cuestión que queda ya despejada en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia, relativo a las facultades de constituir grupo parlamentario y a los derechos económicos y de participación de los recurrentes,²⁰ y que el Tribunal reitera tajantemente en el trascendental fundamento quinto. Precisamente frente a las alegaciones de la representación del Parlamento de La Rioja y del ministerio fiscal, que niegan que existiera retroactividad, el juez de la Constitución afirma que, «sin embargo, no cabe duda de que, efectivamente, la aplicación del Reglamento de la Cámara que efectúa la mesa del Parlamento de La Rioja tiene efectos sobre una situación consolidada anteriormente como es la existencia del grupo parlamentario del Partido Riojano», y ello pese a que se disolvió el grupo pero no se invalidaron sus actuaciones anteriores.²¹ Ha de llamarse la atención, en este sentido, acerca de que defender la inexistencia de retroactividad, como hace especialmente el letrado del Parlamento de La Rioja, significaría reconocer expresamente que la Mesa, lisa y llanamente, aplicó una norma a un supuesto de hecho distinto al contemplado en la misma, convirtiéndola en una causa de disolución del grupo parlamentario no prevista en la normativa de la Cámara. Efectivamente, la Mesa habría aplicado un precepto relativo a la formación de los grupos al inicio de la legislatura a un grupo parlamentario ya constituido y por lo tanto iniciada aquella, como si se tratara de una causa de disolución inexistente en el Reglamento parlamentario.

Partiendo de esta constatación, el Tribunal examina la legitimidad del proceder de la Mesa si bien de un modo que no deja de causar cierta perple-

art. 18.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, de tal modo que de establecer la inmodificabilidad de la norma reglamentaria se estaría poniendo en duda el principio de autonomía parlamentaria», STC 141/2007/Antecedente 5.

19 No puede ocultarse, sin embargo, que en ocasiones su argumentación no es excesivamente clara y presenta algunos matices problemáticos. Ahora bien, el conjunto de su razonamiento evidencia que, en su opinión, hubo aplicación retroactiva del nuevo régimen jurídico de constitución de los grupos parlamentarios.

20 «(...) resulta evidente que, en ausencia de un régimen transitorio (...) fue el primero de los acuerdos impugnados el que determinó su aplicabilidad inmediata a los recurrentes, estableciendo la analogía –a efectos de la constitución de grupos parlamentarios– entre el momento de la entrada en vigor de la norma reglamentaria y el de comienzo de la legislatura».

21 También en el ámbito parlamentario, de las SSTC 226 y 227/2004/4 se deduce que la disolución de una Comisión parlamentaria de investigación en aplicación de una nueva causa no prevista cuando se constituyó, es un supuesto de retroactividad.

jidad. Aunque su explicación probablemente se halle en la alegación de la representación del Parlamento de La Rioja, no deja de llamar la atención que el juez de la Constitución comience su razonamiento en términos de los eventuales límites a la autonomía reglamentaria de las Cámaras para modificar con eficacia durante la legislatura sus reglas de funcionamiento. Y ello porque como continuamente se reitera a lo largo de la sentencia, la disolución del grupo parlamentario del partido riojano no fue consecuencia de la aplicación del nuevo Reglamento parlamentario al amparo de sus normas de derecho intertemporal, sino resultado de una decisión de la Mesa de la Cámara en ausencia, precisamente, de dicho régimen transitorio. Es decir, no fue resultado de la voluntad de la norma, sino de un acto del operador jurídico. Pese a ello, la sentencia contiene un complejo razonamiento acerca de los límites que a la autonomía parlamentaria impone el artículo 23.2 CE con relación a la eficacia de las modificaciones, una vez iniciada la legislatura, «de las reglas del juego que institucionalizan el debate político» a través del Reglamento parlamentario. Por el contrario, habría bastado recordar, como por otra parte hace la sentencia añadiendo más complejidad a su razonamiento, la doctrina en su día establecida en las SSTC 226 y 227/2004.

El Tribunal reconoce que la total petrificación del ordenamiento parlamentario a lo largo de la legislatura sería, efectivamente, contraria a la autonomía parlamentaria, que necesariamente ampara la capacidad para determinar y modificar aquellas «reglas del juego».²² Ahora bien, a renglón seguido afirma que dichas «facultades de autodeterminación organizativa encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios».²³ De esta aseveración cabría deducir que, en principio, la eficacia de toda alteración de la normativa parlamentaria con incidencia, hay que entender que restrictiva dado el contexto de la sentencia, en el *status* parlamentario, quedaría diferida a la siguiente legislatura, pues nótese que el argumento del Tribunal no se refiere en sentido estricto a su eficacia retroactiva sino, más simplemente, a su alteración durante aquella. En este sentido, el Tribunal recuerda

22 «Es cierto, como opondría el Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, que el principio de autonomía parlamentaria recogido en el art. 71.2 CE dota a las Cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia (ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 2) que se plasma especialmente en la autonomía reglamentaria (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12). Esta capacidad autoorganizativa exige que la Cámara disponga de la posibilidad de modificar las 'reglas del juego que institucionalizan el debate político' (SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6), siendo contraria a ella la total petrificación del ordenamiento parlamentario interno a lo largo de la legislatura», STC 141/2007/5.

23 *Ibidem*.

que aunque es cierto que la naturaleza de configuración legal del *ius in officium* parlamentario significa que «compete a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar, en determinadas materias, los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas y que integran el derecho garantizado por el art. 23.1 CE», una vez creados, aquellos quedan integrados en el *status* representativo.²⁴ Ahora bien, inmediatamente introduce un matiz en la aparente generalidad de su argumento, aseverando con arreglo a su reiterada doctrina que «la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros».²⁵ Es decir, a la luz de este razonamiento podría legítimamente deducirse que ya no se trata de un límite a la alteración *in genere* del *status parlamentario*, cuanto a una modificación que significara situar a algunos representantes en las referidas «condiciones de inferioridad» frente al resto; afirmación que, en puridad, se sitúa en un escenario muy distinto a aquél al que en principio parece referirse el Tribunal.

Como se aprecia, la argumentación no es excesivamente clara y deja algunos aspectos sin resolver. En primer lugar, plantea la duda de qué sucedería en el caso de que la Cámara procediera a modificar con eficacia inmediata y con carácter general, tanto en términos formales como materiales, alguna cuestión relativa al *status* de sus miembros; cuestión a cuya respuesta en principio se dirigía el argumento atendida la generalidad de su planteamiento. Y ello, en segundo lugar, porque tal y como se afirmó *supra*, su razonamiento no se construye, obviamente, desde la prohibición contenida en el artículo 9.3 CE sino directamente *ex* artículo 23 CE, pero sin explicitar en ningún momento por qué ha de inferirse de dicho precepto constitucional una tal limitación a la autonomía parlamentaria. Es decir, no se alcanza a vislumbrar cuál es el nexo existente entre el solo enunciado de los derechos de participación y el límite que el Tribunal parecería imponer a aquella al margen de la referencia a «colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros».

La complejidad se acrecienta cuando, sobre estas premisas, el Tribunal finaliza su razonamiento con unas consideraciones que sólo son comprensibles desde las verdaderas coordenadas del problema suscitado por la sentencia: la aplicación por la Mesa de la nueva norma con carácter retroactivo

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

en ausencia de régimen transitorio que la legitimara. Sólo desde esta perspectiva se entiende la referencia a la doctrina que, como se indicó anteriormente, fue establecida en su día por las SSTC 226 y 227/2004, y al hecho de que la Mesa del Parlamento de La Rioja optara por la interpretación del nuevo reglamento que era «más lesiva» de los derechos del artículo 23 CE:

«El respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido sólo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6) (...) la restricción de los derechos en juego carece de específica cobertura legal o reglamentaria. En ausencia de disposiciones relativas a la aplicación transitoria del nuevo Reglamento de la Cámara, los acuerdos cuestionados optaron por la interpretación más lesiva de los derechos a constituir grupo parlamentario y participar en los debates parlamentarios, alterando las normas que hasta el momento regían su ejercicio».²⁶

Efectivamente, nótese, tal y como se indicó al comienzo de estas reflexiones, que lo que se discute en la sentencia no es ni la legitimidad del contenido de la nueva norma ni su régimen de derecho intertemporal, inexistente en esta materia, sino el acto de un operador jurídico «fuera del margen reglamentariamente establecido» y, por lo tanto, «carente de específica cobertura legal o reglamentaria»; sobre todo, y ello dota de un sentido especial a la mención a la «interpretación más lesiva», cuando se relaciona, tal y como alegaban los recurrentes, con la regla contenida en el artículo 2.3 CC.²⁷

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Aunque los supuestos de hecho de las SSTC 226 y 227/2004 y 141/2007 son distintos, comparten, a los efectos de este comentario, una evidente identidad de razón. En ambos, y utilizando las palabras del Tribunal, «las reglas del juego que institucionalizan el debate político» fueron alteradas fuera de los cauces previstos y con eficacia retroactiva durante la legislatura. En el primer caso, modificando ilegítimamente el reglamento de la Cámara para introducir una nueva causa de disolución de las Comisiones parlamentarias que fue aplicada a una Comisión ya constituida. En el segundo, porque, pese a que aquellas reglas del juego sí se modificaron reglamentariamente, se procedió a aplicarlas retroactivamente en ausencia de previsión reglamentaria al respecto y, por lo tanto, alterando también fuera de los cauces normativamente previstos las condiciones de ejercicio del mandato parlamentario. En ambos casos, por lo tanto, no se trata tanto de determinar los límites a la eficacia de las legítimas reformas de la normativa parlamentaria, cuanto de fiscalizar la actividad de los órganos de la Cámara con relación al *status* de los representantes.

Evidentemente, ello contextualiza la conclusión del Tribunal que, a la luz de estas consideraciones, probablemente merezca una valoración muy distinta a la que en principio cabría otorgarle si se relacionara en abstracto con los argumentos generales relativos a los límites que el artículo 23 de la Constitución impone a la eficacia inmediata de las reformas de la normativa parlamentaria con incidencia en el *status* representativo. Ciertamente, el Tribunal concluye que, en las referidas condiciones, «la alteración, una vez iniciada la legislatura, y con eficacia inmediata de dichas normas, resulta lesiva del derecho fundamental garantizado en el art. 23.2 CE, pues viene a privar ilegítimamente a los parlamentarios de los derechos básicos que integran la esencia de su función representativa».

Hay que reseñar, en primer lugar, que desaparece toda mención a la aplicación retroactiva de la norma sobre el número mínimo de parlamentarios preciso para constituir grupo, que era una de las claves del supuesto de hecho; en su lugar, el Tribunal vuelve a referirse a la alteración del marco jurídico de la función representativa una vez iniciada la legislatura y con eficacia inmediata, referencia que, ineludiblemente, remite a las consideraciones de carácter general que abrían su análisis. Ahora bien, no puede ocultarse que, nuevamente, cualquier interpretación de alcance general con relación a aquella cuestión se encuentra fuertemente lastrada por la contextualización de esta afirmación;²⁸ contextualización que el propio Tribunal reitera expresamente en su razonamiento y que, inevitablemente, afecta al significado que haya de otorgarse al adverbio «ilegítimamente». A la luz de todo ello, resulta problemático interpretarlo en el sentido de que «alterar una vez iniciada la legislatura y con eficacia inmediata» el régimen jurídico del *ius in officium* constituye una operación ilegítima, pues parece razonable entender que dicha operación jurídica fue ilegítima «en estas condiciones». Por otra parte, no puede ocultarse el hecho de que una tal interpretación privaría de toda lógica a las referencias a la doctrina establecida en las SSTC 226 y 227/2004, sólo inteligible desde la perspectiva anteriormente mencionada.

28 El Tribunal encabeza sus conclusiones con la locución «En estas condiciones» en clara referencia a que la Mesa alteró las «reglas institucionalizadas del debate político» fuera del margen reglamentariamente establecido, a través de aquella interpretación del Reglamento parlamentario que era más lesiva de los derechos de participación del artículo 23 CE y que, al no existir régimen transitorio, carecía de cobertura legal o reglamentaria.

IV. Otras cuestiones

1. La doctrina sobre el *ius in officium* parlamentario

Tal y como se indicó al principio de estas páginas, la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado del significado y contenido de los derechos del artículo 23 CE, ha permitido la fiscalización de la vida interna de las Cámaras a través del recurso de amparo previsto en el artículo 42 LOTC, una vez la tesis de los *interna corporis acta* quebró vía derechos fundamentales. El paso del tiempo ha consolidado la doctrina acerca de la naturaleza iusfundamental del *status* parlamentario y la ha enriquecido progresivamente conforme el juez de la Constitución ha examinado, a la luz de su alegada naturaleza de configuración legal, supuestos de hecho que involucraban facultades pertenecientes al *ius in officium* no examinadas hasta el momento.

En el supuesto de la STC 141/2007, el Tribunal se pronuncia fundamentalmente acerca de dos aspectos, amén del relativo a la constitución de grupo parlamentario. En primer lugar, reitera su doctrina acerca de la naturaleza de las subvenciones a los grupos y, en segundo lugar, se refiere a la facultad de intervención en los debates parlamentarios como parte integrante del *ius in officium* constitucionalmente relevante *ex* artículo 23.2 CE y, por lo tanto, susceptible de amparo constitucional.

Como se sabe, una de las principales quejas de los recurrentes con relación a las consecuencias restrictivas que para su *status* parlamentario supuso la disolución del *Grupo Parlamentario del Partido Riojano*, fue la relativa a la reducción proporcional de la subvención fija que, en principio, corresponde por igual a todos los grupos de la Cámara. Dicha reducción, justificada por el hecho de estar el nuevo *Grupo Parlamentario Mixto* integrado por menos miembros de los tres reglamentariamente exigidos para constituir grupo propio y establecida al amparo del nuevo artículo 26.1 del Reglamento,²⁹ sería jurídicamente inatacable, en opinión del letrado del Parlamento de La Rioja y del ministerio fiscal, a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia. Sin embargo, ha de reseñarse que, en sentido estricto, no era obje-

²⁹ «Artículo 26.1. Todos los Grupos Parlamentarios gozan de idénticos derechos, salvo las excepciones previstas en el presente Reglamento. Cuando el Grupo Mixto no alcance el número mínimo de Diputados exigido en el artículo 22.1, sus derechos económicos y los tiempos de intervención serán proporcionales a su importancia numérica, según acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces».

to del recurso de amparo la legitimidad de reducir proporcionalmente la subvención fija que corresponde a un grupo parlamentario por razones de equidad atendido su número de miembros, cuanto que la disolución del grupo no sólo afectó negativamente a la facultad de constituir grupo parlamentario con arreglo al Reglamento de la Cámara, sino que comportó otras consecuencias en el *status* de sus antiguos componentes que ellos estimaron constitucionalmente relevantes.

En torno a esta cuestión, el Tribunal se limita a reproducir la doctrina establecida en su momento en la STC 214/1990, con arreglo a la cual la finalidad de los distintos tipos de subvenciones previstos en la normativa parlamentaria en beneficio de los grupos que integran el Parlamento, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara. En este contexto, su graduación atendiendo al carácter más o menos numeroso de los grupos constituiría una exigencia de equidad que, en ningún caso, podría desconocer la garantía del funcionamiento de los grupos más reducidos, que operaría, así, como un límite a la modulación de la proporcionalidad en su cuantía.

Probablemente, el carácter que el juez de la Constitución atribuye a las subvenciones, en sí mismas ajenas al contenido del artículo 23.2 CE, es más coherente con el significado que deba otorgarse a la noción de derecho fundamental de configuración legal y con la naturaleza constitucional del *ius in officium* como cauce de realización de los derechos fundamentales de participación del artículo 23 CE. En este sentido, el punto de conexión constitucional para apreciar la existencia de lesión de aquellos derechos, es la incidencia que la reducción o privación de la subvención tiene en el desempeño de la labor del representante. En palabras del Tribunal, «que dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 CE».³⁰ Ahora bien, esta doctrina exige el análisis de las circunstancias concurrentes en cada supuesto de hecho al objeto de determinar la concreta incidencia que la reducción o privación de las subvenciones pueda tener sobre el desarrollo de la labor parlamentaria. Sin embargo, nada de ello está presente en la argumentación del Tribunal, quien se limita a afirmar en abstracto que «lo que no cabe es pretender o sostener la tesis de que la reducción de las subvenciones correspondientes al grupo mixto dificulte o impida gravemente el cumplimiento de las funciones representativas propias, garantizadas por el art. 23 CE»; con la consecuencia de negar que exis-

³⁰ STC 214/1990/7.

tierra afección «al núcleo esencial de las funciones representativas propias de los demandantes de amparo».³¹

El problema suscitado en torno a la intervención en los debates parlamentarios es similar al relativo a las subvenciones, pues como consecuencia de la disolución del grupo parlamentario y atendido el hecho de que la composición del nuevo grupo mixto lo era en número inferior al mínimo reglamentariamente exigido, se redujo proporcionalmente su tiempo de intervención nuevamente en aplicación del artículo 26.1 del Reglamento. Al igual que con relación a la facultad de constituir grupo parlamentario, y a diferencia de los derechos económicos, el Tribunal afronta esta queja con arreglo al enfoque que es usual en su doctrina acerca del *status* parlamentario; es decir, examinando la facultad parlamentaria controvertida en sí misma considerada y su pertenencia al *ius in officium* parlamentario constitucionalmente relevante. Hay que destacar que, aún reconociendo en sus conclusiones que la decisión de la Mesa significó la pérdida de parte de las facultades que los demandantes de amparo disfrutaban anteriormente como integrantes del *Grupo Parlamentario del Partido Riojano*, el Tribunal fundamentalmente analiza una cuestión sobre la que, de nuevo, no era necesario extender su enjuiciamiento: la legitimidad en abstracto de la reducción proporcional de los tiempos de intervención en los debates en atención al tamaño de los grupos parlamentarios.

La sentencia afirma que la facultad de intervenir en los debates parlamentarios forma parte del núcleo constitucionalmente relevante de la función representativa amparable *ex* artículo 23.2 CE,³² si bien en su régimen jurídico sería preciso reconocer la trascendencia de la autonomía parlamentaria y de «la facultad que la Constitución reserva a las Cámaras de establecer, interpretar y aplicar las normas de organización de sus debates».³³ Sobre la base de pronunciamientos anteriores, básicamente las SSTC 214/1990 y

31 STC 141/2007/4. Este hecho es especialmente ostensible cuando la sentencia se pone en relación con el Auto que denegó la suspensión de los acuerdos recurridos, donde, precisamente para sostener aquella, los demandantes se refieren al «perjuicio cierto de los derechos económicos (en los que se insiste especialmente tanto en relación con las labores parlamentarias –así, respecto del control parlamentario en supuestos tales como el traspaso de competencias de la sanidad pública–, como en relación con la financiación del partido político al que pertenecen los recurrentes)», ATC 18/2002/Antecedente 6.

32 «No cabe duda de que la posibilidad de intervenir en los debates parlamentarios está directamente relacionada con el núcleo de la función representativa, como instrumento de deliberación, expresión de las propias posturas y control del Gobierno», STC 141/2007/4.

33 *Ibidem*.

93/1998, el Tribunal concluye con la legitimidad constitucional de que las Cámaras atemperen aquella participación, «especialmente modulando su duración en razón del número de parlamentarios que integran cada grupo, siempre y cuando dicha modulación no introduzca elementos de discriminación especialmente vedados por el art. 23.2 CE».³⁴ A la luz de todo ello, y «desde el respeto a la autonomía parlamentaria», nada cabría objetar desde la perspectiva constitucional al contenido del artículo 26.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja. Respecto de esta doctrina, cabe mencionar que parece razonable entender que dicha modulación no sólo será inconstitucional por discriminatoria, sino también cuando, por excesiva, impida el legítimo ejercicio del mandato parlamentario.

2. La eficacia del fallo de la sentencia

Uno de los problemas más evidentes que tradicionalmente han planteado los recursos de amparo *ex* artículo 42 LOTC en defensa del *status* parlamentario constitucionalmente relevante, es el de su eficacia. Atendido el tiempo que suele transcurrir entre su interposición y la sentencia que los resuelve, o bien la legislatura en la que los hechos tuvieron lugar ya se ha extinguido, o bien el procedimiento parlamentario del que trae causa el amparo ha finalizado, circunstancias que determinan que los pronunciamientos estimatorios del Tribunal tengan un carácter eminentemente declarativo. Obviamente, ello conduce al paradójico resultado de reconocer simultáneamente que existió lesión de los derechos fundamentales consagrados en el artículo 23 CE y que no es posible, dadas las circunstancias, proceder a su plena reparación. Hecho agravado en ocasiones por la postura que el Tribunal suele mantener con relación a la eventual suspensión de los actos del poder público impugnados.³⁵

Así sucede en el caso de la STC 141/2007, donde a la estimación del amparo y a la consiguiente declaración de nulidad de las decisiones recurridas, no se anuda ninguna medida orientada al pleno restablecimiento del derecho fundamental lesionado. En palabras del Tribunal, atendido el hecho de que «la disolución del grupo parlamentario del Partido Riojano y la adopción de los acuerdos subsiguientes a la misma tuvieron lugar en una legislatura ya finalizada (...) no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Evidentemente, y amén de los eventuales problemas suscitados por la suspensión en sí misma considerada, su concesión puede conducir a problemas similares caso de la desestimación del amparo una vez finalizada la legislatura.

medida destinada al pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento de la Rioja, de suerte que la pretensión del grupo parlamentario demandante de amparo (*sic*) ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el art. 23.2 CE y la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio».³⁶

Esta circunstancia es especialmente llamativa en el caso de la STC 141/2007. Es preciso llamar la atención acerca del hecho de que la sentencia se dictó el 18 de junio de 2007 con relación a unos hechos acaecidos en abril y mayo de 2001 y que fueron recurridos en amparo el 19 de julio del mismo año. Es decir, prácticamente seis años después de la interposición del recurso y con relación a unos acontecimientos que tuvieron lugar no ya en la Legislatura del Parlamento de La Rioja inmediatamente finalizada, la VI, sino a mediados de la V. Y todo ello, a pesar de que el Tribunal parecía ser consciente de la problemática que suscitan los amparos del artículo 42 LOTC en defensa de los derechos fundamentales del artículo 23 CE. Así, en el Auto que denegó la suspensión de los actos impugnados, afirmó que «este Tribunal es consciente de la preclusividad que comporta en los asuntos de origen parlamentario el final, natural o provocado, de la legislatura, y por ello entiende conveniente apuntar (...) que, el hecho de que el presente recurso de amparo sea instado por quienes están investidos por el voto popular y ejercen la esencial función representativa de los ciudadanos, aconseja reducir al máximo posible la eventual afectación de sus derechos y, consiguientemente, adelantar, en cuanto sea compatible con la tramitación procesal, el momento de dictar Sentencia».³⁷ Sin embargo, el tiempo finalmente transcurrido entre estas palabras de 11 de febrero de 2002 y la sentencia, fue de casi cinco años y medio.

En esta materia, una de las principales cuestiones que suscita la STC 141/2007, especialmente a la luz del tantas veces mencionado ATC 18/2002, es el no resarcimiento de los efectos económicos derivados de unas decisiones de la Mesa que son declaradas nulas, tal y como pedían los recurrentes. Sin embargo, el abono de las percepciones no recibidas y fundamentalmente relativas, atendido el planteamiento de la sentencia, a la reducción proporcional de la subvención fija que corresponde por igual a todos los grupos parlamentarios, plantea distintas dificultades a las que no es ajena la propia doctrina del Tribunal Constitucional, quien suele rechazar, tal y como se ha

³⁶ STC 141/2007/6.

³⁷ ATC 18/2002/3.

indicado, que estas cantidades formen parte en sí mismas del contenido de los derechos del artículo 23 CE.³⁸ Nótese, que se trata de unas cantidades cuyos beneficiarios son los grupos y cuya naturaleza no es retributiva sino instrumental, pues persiguen facilitar a los parlamentarios que los integran la participación en las actividades de la Cámara, pero con relación a una legislatura que ya había finalizado.

Es cierto, no obstante, que ha habido ocasiones en las que el Tribunal ha reconocido en sus fallos el reintegro de dichas cantidades incluso, como sucede en la sentencia que se comenta, cuando la legislatura de la que traen causa los hechos había concluido, por entender que ello era «inseparable» de la lesión misma del derecho fundamental del artículo 23 CE.³⁹ De hecho, es llamativo que uno de los motivos por los que el ATC 18/2002 no accedió a la suspensión solicitada, fue «que una eventual sentencia favorable a los recurrentes podría implicar percibir con efecto retroactivo las asignaciones y subvenciones que, ya personalmente (ATC 254/1994, de 19 de septiembre), ya como Grupo Parlamentario (ATC 589/1989, de 11 de diciembre), hubiesen dejado de percibir».⁴⁰

38 Amén de que en el concreto supuesto de hecho de la STC 141/2007, el TC estimó que la reducción proporcional de la subvención fija que corresponde al grupo mixto en ningún caso podía reputarse contraria a los derechos de participación del artículo 23 CE.

39 «La anulación de la Resolución impugnada no puede en este caso determinar el restablecimiento del derecho vulnerado en su integridad, puesto que ya ha finalizado la legislatura de la Asamblea de Cantabria en que aquélla se produjo (...). Únicamente subsistirán, en su caso, los efectos de la falta de subvención que, tal como señaló el Auto de esta Sala de 11 de diciembre de 1989 al denegar la suspensión, 'de salir favorable la Sentencia que ponga fin al proceso constitucional, habrá de entregárseles con efecto retroactivo las cantidades correspondientes a la asignación que hayan dejado de percibir'. Trátase, pues, de las consecuencias económicas de aquella privación, en cuanto los gastos de funcionamiento institucional del Grupo pudieran haber sido suplidas por los recurrentes (...). Es ésta una consecuencia evidentemente económica de la lesión sufrida, pero que, como inseparable de la misma lesión del derecho fundamental, procede pronunciar en esta Sentencia, si bien solamente en cuanto a la declaración del derecho de los recurrentes a la reparación de este aspecto material de la vulneración del derecho fundamental que se examina», STC 15/1992/7.

40 ATC 18/2002/3.

SUMARIO

ESTUDIO

- CARLOS MARÍA ROMEO CASABONA
Hacia un Derecho transcultural para la Genética y la Biotecnología humanas 11
-

NOTAS

- RONCESVALLES BARBER CÁRCAMO Y AMELIA PASCUAL MEDRANO
La nueva legislación riojana sobre defensa y protección del menor 39
-

- GONZALO ARRUEGO RODRÍGUEZ
Ius in officium, disolución del grupo parlamentario propio
y eficacia de las reformas del Reglamento parlamentario 67
-

- ALBERTO SANZ CAZORLA
La escisión del voto en la competición electoral multinivel de La Rioja:
elecciones municipales y autonómicas, 1983-2007 91
-

CRÓNICAS

- JORGE APELLÁNIZ BARRIO
Crónica del Parlamento de La Rioja 121
-

- ANTONIO FANLO LORAS
Crónica legislativa de La Rioja 143
-

- IGNACIO GRANADO HIJELMO
Crónica del Consejo Consultivo de La Rioja 151
-

- ALFONSO MELÓN MUÑOZ
Crónica de Tribunales 195
-

- JUAN ANDRÉS MUÑOZ ARNAU
Crónica Electoral 215
-

RECENSIÓN

- GLIKEYA PINO TARRAGONA
¿Hacia una nueva doctrina constitucional del Estado autonómico?,
de Germán Fernández 251
-

