

# **La agrupación ocasional de diputados como parte procesal en el recurso de amparo**

(Nota sobre la STC 98/2009, de 27 de abril)

**MANUEL PULIDO QUECEDO**

Letrado del Parlamento de Navarra

Profesor Doctor en Derecho Constitucional de la Universidad de Navarra

## **Resumen**

Se estudia en el presente trabajo la doctrina de la STC 98/2009, de 27 de abril sobre la legitimación activa de la llamada *agrupación ocasional de diputados* en el recurso de amparo, interpuesto por el cauce del artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LOTc) contra la denegación de convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados una vez que ha sido disuelto.

El autor se muestra crítico con la traslación que hace el alto tribunal de la doctrina de la legitimación de cincuenta diputados o senadores ex artículo 161.1.a de la CE en el recurso de inconstitucionalidad al recurso de amparo, considerando que por *persona directamente afectada* ex artículo 46.1.a de la LOTc, no puede entenderse la parte procesal constituida por la mencionada agrupación de diputados.

Se examina, asimismo, el carácter de los actos de la diputación permanente del Congreso de los Diputados a efectos de su impugnabilidad, y se concluye que la falta de distinción entre las funciones de la Diputación Permanente en periodo entre sesiones y, una vez que ha expirado el mandato parlamentario, ha impedido una adecuada respuesta del Alto Tribunal al recurso formulado, en el marco de la jurisprudencia sobre el artículo 23.2 CE.

## **Resum**

S'estudia en aquest treball la doctrina de la STC 98/2009, de 27 d'abril sobre la legitimació activa de l'anomenada *agrupació ocasional de diputats* en el recurs d'empara, interposat per la via de l'article 42 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTc) contra la denegació de convocatòria de la Diputació Permanent del Congrés dels Diputats una vegada que ha estat dissolt.

L'autor es mostra crític amb la translació que fa l'alt tribunal de la doctrina de la legitimitació de cinquanta diputats o senadors ex article 161.1.a de la CE en el recurs d'inconstitucionalitat al recurs d'empara, i considera que per *persona directament afectada* ex article 46.1.a de la LOTC, no pot considerar-se la part processal constituïda per l'agrupació de diputats esmentada.

S'examina, així mateix, el caràcter dels actes de la diputació permanent del Congrés dels Diputats a l'efecte de la impugnabilitat d'aquests, i es conclou que la falta de distinció entre les funcions de la Diputació Permanent en període entre sessions i, una vegada que ha expirat el mandat parlamentari, ha impedit una resposta adequada de l'alt tribunal al recurs formulat, en el marc de la jurisprudència sobre l'article 23.2 CE.

### Abstract

The current work deals with the doctrine of *stc* (Judgment of the Constitutional Court) 98/2009, of April 27 on the legal standing of the so-called «occasional grouping of deputies» in the appeal for protection, brought by Article 42 of the Constitutional Court Act (LOTC) against the refusal to call for the Standing Committee of the Chambers of Deputies once it has dissolved.

The author is critical about the transfer made by the High Court of the doctrine of the legal standing of fifty deputies or senators according to section 161.1.a) of the Spanish Constitution in the claim of unconstitutionality to the appeal for protection, considering that a «person directly affected» as it states the article 46.1.a) of the Constitutional Court Act, an association of MP's shouldn't be meant to be a part to the proceedings.

The text also deals with the nature of the acts of the Standing Committee of the Chambers of Deputies for purposes of its contestability and it concludes that the lack of distinction between the functions of the Standing Committee at the intersessional period and once the parliamentary mandate has expired have prevented an adequate response of the High Court to the appeal brought in connection with the case-law on the article 23.2 of the Spanish Constitution.

### Sumario

- I. Introducción
- II. Los hechos de la *stc* 98/2009
- III. ¿Quién puede recurrir en amparo *ex art.* 42 de la LOTC contra el acuerdo denegatorio de la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados?
- IV. La interpretación de la expresión *persona directamente afectada* *ex art.* 46.1.a de la LOTC
- V. *La agrupación ocasional de diputados* y los problemas que su legitimación suscita a la luz del art. 23.2 CE: el art. 56.4 del Congreso de los Diputados
- VI. Bibliografía

## I. Introducción

La jurisprudencia últimamente recaída sobre el artículo 23.2 CE en la vertiente del cargo parlamentario vive un periodo decadente y huérfano de nueva savia doctrinal que haga reconsiderar la ya muy abundante doctrina abierta por las SSTC 5 y 10/1983 y cebada doctrinalmente por la STC 161/1988 y otras muchas cuya cita ahora no es necesaria.

¡Qué duda cabe que la construcción del *status* del cargo representativo con sus vertiente de *ius ad officium* y *ius in officium* ha ayudado a preservar las facultades de los parlamentarios y grupos parlamentarios nacionales y autonómicos y en ocasiones a poner coto a decisiones arbitrarias de la mayoría parlamentaria! Pero la falta de contundencia de sus fallos anudada al criterio procesal de no suspender por el cauce del art. 56 de la LOTC los actos sin valor de ley ex art. 42 LOTC, ha llevado a tipologizar una categoría de fallos platónicos, a modo de guía de buenas prácticas parlamentarias, con escaso resultado en la vida interna de las Cámaras, que empiezan a parecer ya excesiva por distintas causas, sobre las que ahora no vamos a reflexionar, sino solo brevemente apuntar.

Un buen ejemplo de lo que digo se contiene en la errática STC 74/2009, 23 de marzo, cuya crítica ha sido ya hecha por el voto particular del magistrado Sr. Conde Martín de Hijas y que deja para los estudiosos el tratamiento de la «motivación en sede parlamentaria», cuya problemática deja de estar resuelta y entendida en la jurisprudencia del alto Tribunal.

El tema elegido para esta colaboración en la prestigiosa revista *Corts* obedece a dicha preocupación, aunque para algunos el tema les pueda parecer menor, *id est*, el resuelto en la STC 98/2009, de 27 de abril, pero que incurre en algunos de los derroteros por los que se desenvuelve la jurisprudencia sobre el art. 23.2 en su vertiente parlamentaria.

El punto central de la presente colaboración es la crítica, por un lado al «formalismo» en la construcción de la figura de la «agrupación ocasional de diputados» en sede de un recurso de amparo equiparando la exigencia de parte única con la expresión *persona directamente afectada* ex art 46.1 a) de la LOTC, inspirada en la jurisprudencia sobre la legitimación de los diputados y senadores para interponer recursos de inconstitucionalidad, de donde se toma en préstamo inadecuado el carácter de «parte única» que debe reunir la agrupación de diputados o la legitimación de la fracción de un órgano parlamentaria y no la de ser simples *litis consortes* de la mano del art. 56.4 del RCD, y de otro, la oportunidad desaprovechada para racionalizar el régimen de impugnación de actos y acuerdos de la Diputación Permanente en el Congreso de los Diputados y en otras cámaras autonómicas y permitir así el deslinde de las funciones de la diputación permanente en periodo *intersesiones* (donde convive con la Mesa, la Junta

de Portavoces y los grupos parlamentarios) y las que derivan del despliegue de sus facultades *plenitudo potestatis* cuando se produce la disolución o la expiración del mandato. Ello hubiese permitido clarificar el significado del fallo y servir de pauta interpretativa para supuestos ulteriores.

Si se repara en esta STC 98/2009 es por la deriva que la interpretación constitucional últimamente incurre, interpretando la Constitución desde la Ley, –ordinaria u orgánica– o de los reglamentos parlamentarios como en el presente caso, huyendo del carácter del principio de unidad y sistematicidad en la interpretación constitucional (*toto sistemate perspecta*).

Puede que lo que aquí se expone sea solo una lectura parcial de la mencionada STC 98/2009, pudiéndose hacer otras más sencillas desde la política o la coyuntura. Pero quede de todo ello, la nostalgia por otros tiempos en los que la jurisprudencia del TC no solo vencía sino que convencía. En cualquier caso, como suele decirse en la jerga forense lo que se combate aquí se hace con arreglo al principio de sana crítica.

¡Ojalá vengan tiempos mejores!

## II. Los hechos de la stc 98/2009

*Primero.* La STC 98/2009, de 27 de abril se retrotrae a febrero de 2004, gobernando el Presidente Aznar y tiene, tanto actores procesales conocidos (J.L. Rodríguez Zapatero y varios diputados luego ministros en el primer gobierno del Presidente R. Zapatero), como un objeto de recurso muy manoseado: la guerra de Iraq.

En su versión parlamentaria el recurso de amparo formulado por la vía del artículo 42 de la LOTC tenía por objeto la denegación de la convocatoria de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno con el objeto de que informase «de los datos e informes de los que dijo disponer en su día sobre el hecho de que el régimen de Sadam Huseim disponía de armas de destrucción masiva, suponía un peligro cierto e inmediato para la comunidad internacional y sobre su conexión con grupos terroristas, que justificaron la posición del Gobierno en la Guerra de Iraq, y que no se han visto confirmados por los hechos.»

*Segundo.* Los hechos descansan en los datos fácticos siguientes:

a) Catorce diputados del Grupo Parlamentario Socialista, miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, entre los que se encuentran los recurrentes, solicitaron a la Presidenta del Congreso de los Diputados la convocatoria de su Diputación Permanente a fin de que compareciese el Presidente del Gobierno con el objeto de que informase sobre los datos e informes más arriba señalados.

Tal petición, se basada en los arts. 78.2 CE y 56.4 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD), y se fundamentó en la naturaleza jurídico-política

de la Diputación Permanente, en su función de garantía y permanencia del poder parlamentario para el equilibrio del sistema institucional, y en la posibilidad de controlar la acción del Gobierno con ocasión de acontecimientos como los anteriores, extraordinariamente importantes y particularmente urgentes, que no podían aguardar la constitución de las nuevas Cámaras.

En este mismo sentido, se adujo la necesidad que el Gobierno no pueda actuar sin control en determinadas situaciones excepcionales, especialmente cuando el Presidente del Gobierno no aspiraba a renovar su mandato.

b) La petición de convocatoria fue desestimada por la Mesa de la Diputación Permanente del congreso que, en su sesión de 9 de febrero de 2004, acordó inadmitir a trámite el escrito anterior «por exceder el objeto de la solicitud de las competencias propias de la Diputación Permanente en período de disolución de la Cámara, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, así como los precedentes.»

Dicho acuerdo fue adoptado con el voto en contra de la Vicepresidenta Segunda y del Secretario Segundo, ambos diputados del Grupo Socialista, tras un debate con la Presidenta de la Cámara, la Vicepresidenta Primera y la Secretaria Primera de la Mesa sobre la interpretación de los anteriores preceptos y sobre la naturaleza y las funciones de la Diputación Permanente.

c) Ante la negativa los diputados promotores de la iniciativa solicitaron la «reconsideración» de este Acuerdo, fundada en el carácter controvertido de las funciones de la Diputación Permanente en supuestos de disolución parlamentaria; en la necesidad de interpretar la función de velar por los poderes de las Cámaras a partir de la naturaleza de este órgano de garantía y continuidad parlamentaria; en precedentes parlamentarios (concretamente, en las sesiones de la Diputación Permanente sobre todo de 11 de octubre de 1982 y de 11 de julio de 1985), así como en la subsistencia de los grupos parlamentarios y de sus portavoces durante los períodos de disolución parlamentaria para rechazar la argumentación de la Mesa.

Se invocaba también que la Mesa de la Diputación Permanente había adoptado un acuerdo que excedía sus competencias al tratarse de una decisión política que había usurpado las funciones de la Junta de Portavoces por no haberla oído y, de este modo, no haber tenido en cuenta a las fuerzas parlamentarias que no se integran en dicha Mesa.

d) Por acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente, de 11 de febrero de 2004 se acordó desestimar la anterior solicitud de reconsideración. La motivación recogida en este último Acuerdo es la siguiente:

Considerando que pese a lo dispuesto en el artículo 31.2 del Reglamento no procede dar audiencia a la Junta de Portavoces en relación con la presente solicitud de reconsideración, dado que, disuelta la Cámara, no existe el referido órgano, siendo así que mientras que el Reglamento prevé en su artículo 56 la elección de una Mesa de la Dipu-

tación Permanente, análoga previsión no se realiza en relación con la Junta de Portavoces.

Considerando que con independencia del criterio establecido en el artículo 56.1 del Reglamento para la composición de la Diputación Permanente, y sin perjuicio de la existencia de los portavoces de los grupos parlamentarios en la Diputación Permanente, el Reglamento no prevé la subsistencia de la Junta de Portavoces como órgano una vez disuelta la Cámara.

Considerando asimismo que, mientras que el artículo 56 del Reglamento sí prevé la elección de una Mesa de la Diputación Permanente, que ha asumido, en periodo de disolución, las competencias de la Mesa de la Cámara, en la medida en que sean susceptibles de ser ejercidas en dicho periodo, no prevé sin embargo el Reglamento un órgano que en idéntico periodo sustituya a la Junta de Portavoces.

Considerando que no procede colegir de la atribución de determinadas competencias a un órgano de la Cámara el que tales competencias hayan de ejercitarse incluso disuelta la Cámara, sino que, antes bien, sólo existente un órgano, puede ejercer las funciones que las normas correspondientes le atribuyan.

Considerando que en el propio escrito se advierte que es la Diputación Permanente el único órgano parlamentario subsistente tras la disolución de la Cámara, cuando se argumenta que sólo ante el mismo cabe la celebración de las comparecencias solicitadas.

Considerando que, del mismo modo que el Gobierno en funciones ve limitadas sus competencias, las Cámaras, una vez disueltas, se ven reducidas a las Diputaciones Permanentes de las mismas y al ejercicio de las funciones que a tales órganos corresponden.

Considerando que, conforme a lo dispuesto en los artículos 78 de la Constitución y 57 del Reglamento, disuelta la Cámara, corresponde a la Diputación Permanente el ejercicio de las funciones que en dichos preceptos se señalan.

Considerando que en los referidos artículos se establece que, además de las funciones previstas en los artículos 86 y 116 de la Constitución, la Diputación Permanente tendrá como función 'velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas'.

Considerando que tal función constituye un concepto jurídico indeterminado que ha merecido diversas interpretaciones.

Considerando que, en todo caso, 'velar' por los poderes de las Cámaras no puede equipararse a 'ejercer' los mismos, sino que conlleva una función esencialmente garantista.

Considerando, en concreto, que no cabría que la Diputación Permanente continuara el ejercicio de la función de control ordinario al Gobierno una vez disuelta la Cámara.

Considerando que, según ha planteado la doctrina, tal función de garantía sólo podría traducirse en el ejercicio de competencias concretas, distintas de la función ordinaria de control al Gobierno, cuando se tratase de supuestos de especial gravedad y urgencia, en la medida en que, para garantizar la supervivencia misma del Estado y salvaguardar los principios fundamentales de la estructura del ordenamiento estatal, fuese

necesaria la intervención de las Cámaras, por no estar prevista otra solución que la intervención de las mismas.

Considerando que debería tratarse de una gravedad y urgencia objetivas, de forma que la intervención de la Diputación Permanente fuese necesaria para salvaguardar los poderes de las Cámaras en cuanto institución y no el eventual ejercicio de la facultad de control de una Cámara concreta, por otra parte ya inexistente.

Considerando que, en caso contrario, difícilmente podrían delimitarse los supuestos que merecerían tal intervención de la Diputación Permanente, no pareciendo procedente dejar tal cuestión meramente al criterio de los sujetos legitimados para solicitar la convocatoria de dicho órgano, sino que debería tratarse de un acontecimiento de extraordinaria importancia que pudiese poner en peligro el equilibrio constitucional de poderes.

Considerando que, abierto un proceso electoral, no es admisible, ni lógica ni jurídicamente, que la Diputación Permanente ejerza las funciones de las Cámaras más allá de la excepcionalidad señalada.

Considerando que tal interpretación ha sido reiterada en la práctica parlamentaria precedente, en la que se han inadmitido todas las solicitudes de convocatoria presentadas, constando tan sólo un supuesto de celebración de comparecencia del Gobierno ante la Diputación Permanente en período de disolución tras la I Legislatura.

Considerando que el precedente al que se alude en el escrito de celebración de sesión de la Diputación Permanente el 11 de julio de 1985, en la que el Presidente del Gobierno informó sobre la remodelación del Gabinete, se refiere a una sesión celebrada entre períodos de sesiones, y no en período de disolución, de forma que no procede su invocación como precedente de la solicitud de comparecencia ahora presentada, debiendo subrayarse, por otra parte, que tal antecedente siguió un procedimiento erróneo, en la medida en que, como fue puesto de manifiesto por las Mesas de la Diputación Permanente de posteriores Legislaturas, lo que procedía es que la Diputación Permanente se hubiese pronunciado tan sólo sobre la oportunidad o no de celebrar tal comparecencia y, que en su caso, se hubiese acordado la convocatoria del órgano, Pleno o Comisión, correspondiente.

Considerando que la previsión relativa a la remisión de los informes extraordinarios del Defensor del Pueblo supone, tal y como ha reconocido la doctrina, un supuesto excepcional, teniendo en cuenta las funciones que a la Diputación Permanente corresponden en el período de disolución.

Considerando que resultan especialmente significativos los precedentes de la V Legislatura, de inadmisión a trámite de sendas solicitudes de comparecencia del Presidente del Gobierno para informar en relación con las actividades y eventuales responsabilidades políticas que pudieran derivarse de las actividades de la banda criminal denominada GAL.

Considerando asimismo que no constan desde la III Legislatura precedentes de celebración de reuniones de la Junta de Portavoces en período de disolución para deliberar sobre cuestión alguna, tampoco en relación con el orden del día de las sesiones de

la Diputación Permanente de hecho celebradas, bien para pronunciarse sobre la convalidación de Decretos Leyes bien para aprobar la correspondiente dación de cuentas.

Considerando que la remisión que el artículo 58 del Reglamento realiza a la aplicación 'a las sesiones de la Diputación Permanente y a su funcionamiento lo establecido para el Pleno' se refiere al funcionamiento de dichas sesiones, tal y como está regulado en el Título III del Reglamento, y no obviamente a las competencias del Pleno ni a las que otros órganos ejercen para ordenar su actividad, cual es la Junta de Portavoces.

Considerando que debe resultar irrelevante los Grupos Parlamentarios a los que pertenezcan los miembros de la Diputación Permanente, teniendo en cuenta que los mismos no lo son en función de su pertenencia a aquéllos, siendo cuando menos contradictorio que al mismo tiempo que se solicita de la Mesa de la Diputación Permanente que se atenga a la realización de las funciones de calificación que le corresponden, que se requiera de la misma que defina la indeterminación de un concepto jurídico rompiendo con el criterio acuñado por la práctica parlamentaria precedente existente desde la II Legislatura.

*Tercero.* Contra la citada resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, los diputados don Jesús Caldera Sánchez-Capitán, Diputado y Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, don José Luis Rodríguez Zapatero, doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz y don Antonio Cuevas Delgado, todos ellos Diputados del mismo grupo parlamentario y miembros de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados en el momento de los hechos, interpusieron recurso de amparo constitucional contra la resolución parlamentaria de la que se ha hecho mérito, siendo dicho recurso de amparo «inadmitido» por la STC 98/2009, de 27 de abril.

*Cuarto.* De los hechos resumidos son relevantes para nuestro análisis, en primer lugar, la falta de coincidencia entre el número de diputados que solicitan la convocatoria de la sesión de la Diputación Permanente y los diputados recurrentes en amparo, si bien entre los mismos se encontraba el Portavoz del Grupo Socialista, Sr. Caldera. En segundo lugar, el alcance del *decisum* de la STC 98/2009, que es de inadmisión. Lo que va a comportar que el contenido de la Sentencia, va a transcurrir por los cauces procedimentales del Derecho parlamentario y el jurisdiccional de la legitimación en amparo *ex art. 42* de la LOTC, quedando por ello fuera de nuestro alcance el examen completo de la institución de la Diputación Permanente, al ser innecesario para el objeto de nuestro estudio y de lo que aquí se quiere y se va a exponer.

### **III. ¿Quién puede recurrir en amparo ex art. 42 de la LOTC contra el acuerdo denegatorio de la convocatoria de la Diputación permanente del Congreso de los Diputados?**

La Diputación Permanente está regulada en el artículo 78 de la Constitución. Como han observado los autores que han estudiado con carácter específico la institución (Pérez Serrano, Recorder de Casso, Lavilla Rubira), la figura de la Diputación permanente permite enlazar la regulación de nuestro texto constitucional con la Constitución gaditana de 1812 (art. 157) y la de 1931 (Art. 62), configurando un órgano permanente que garantiza los poderes de la Cámara cuando está disuelta o fuera del periodo de sesiones. La regulación de una institución como la Diputación Permanente se diferencia de otras regulaciones de Derecho comparado como las contempladas en la Constitución francesa de 1958 de convocatoria automática (art. 16) o la italiana de 1947 que acuden a la figura de la *prorogatio* de sus funciones, pero tiene parangón con la Comisión permanente que regula el artículo 45 de la ley fundamental de Bonn, si bien se le niegan las facultades de legislar, elegir al Canciller Federal y de acusar. Se le reconocen, sin embargo, las facultades propias de una comisión de investigación.

La regulación que luce en el artículo 78 de la CE/78 es la siguiente:

1. En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintinueve miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica.
2. Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato y la de velar por los poderes de las Cámaras, cuando éstas no estén reunidas.
3. Expirado el mandato o en caso de disolución, las diputaciones permanentes seguirán ejerciendo sus funciones hasta la constitución de las nuevas Cortes Generales.
4. Reunida la Cámara correspondiente, la Diputación Permanente dará cuenta de los asuntos tratados y de sus decisiones.

Dicho precepto, en lo que se refiere al Congreso de los Diputados, ha sido desarrollado, desde una perspectiva procedimental por los artículos 56 al 59, si bien a los efectos que aquí interesan reproducimos los artículos 56 y 57 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cuya regulación ha inspirado o ha sido seguida por la de los diversos reglamentos de los parlamentos territoriales de las comunidades autónomas.

*Artículo 56.* [Diputación Permanente del Congreso de los Diputados. Composición, estructura orgánica y convocatoria]

1. La Diputación Permanente estará presidida por el Presidente del Congreso y formarán parte de la misma un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica.

2. La fijación del número de miembros se hará conforme a lo establecido en el apartado 1 del artículo 40. Cada Grupo Parlamentario designará el número de Diputados titulares que le correspondan y otros tantos en concepto de suplentes.

3. La Diputación elegirá de entre sus miembros dos Vicepresidentes y dos Secretarios, de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir.

4. La Diputación Permanente será convocada por el Presidente, a iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla.

*Artículo 57.* [Funciones de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados]

Corresponde a la Diputación Permanente velar por los poderes de la Cámara cuando ésta no esté reunida y además:

1. En los casos de disolución o expiración del mandato del Congreso de los Diputados:

a) Asumir todas las facultades que en relación con los Decretos-leyes atribuye al Congreso de los Diputados el artículo 86 de la Constitución.

b) Ejercer las competencias que respecto de los Estados de alarma, excepción y sitio atribuye a la Cámara el artículo 116 de la Constitución.

2. En los lapsos de tiempo entre períodos de sesiones, ejercitar la iniciativa prevista en el artículo 73.2, de la Constitución.

Del régimen constitucional y reglamentario expuesto, puede concluirse que la Constitución regula su composición (habrá una diputación compuesta por veintiún miembros) y que el régimen de su convocatoria según el artículo 56.4 del Reglamento establece que deberá ser convocada por el presidente a iniciativa propia o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de aquélla.

Si ponemos en relación el artículo 78.1 de la CE con el artículo 56.4 del RCD, se puede desprender, *prima facie*, que caso de no convocarse por su presidente la diputación permanente siempre que concurren algunos de los supuestos contemplados en los artículos 78. 2 y 3 CE y 57 de RCD, la legitimación tanto para solicitar la reconsideración en los términos del artículo 37 del RCD como para la ulterior vía jurisdiccional ante el TC, por la vía del artículo 42 de la LOTC, debería ser, la que sigue:

a) Dos grupos parlamentarios.

b) Una *quinta parte* de los miembros de la Diputación Permanente,<sup>1</sup> que en la VII legislatura, arroja la cifra de catorce diputados, al ser setenta el número de miembros de la diputación permanente.

Esta primera apreciación en torno a la legitimación expuesta puede, sin embargo, ser objeto de una doble precisión. En primer lugar, no parece, que la regulación que hace el artículo 56.4 del RCD, sea muy respetuosa de la propia dicción del artículo 78.1 CE,

<sup>1</sup> La composición de la Diputación Permanente no tiene un número fijo sino que puede variar según las legislaturas. En la VII Legislatura (2000-2004), estaba constituida pro una Mesa con seis miembros. (Presidente, dos Vicepresidentes primeros, Vicepresidenta segunda, Secretaria 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>o</sup>) y 64 vocales. En la actual IX Legislatura (2008-actualidad), forman parte de la misma, la Mesa con seis miembros y 46 vocales.

habida cuenta que dicho apartado señala de modo obligatorio que la composición de la Diputación Permanente será como mínimo de 21 miembros que representan a los grupos parlamentarios. Por dicha razón, si los veintiún diputados representan a los grupos parlamentarios mal puede otorgarse legitimación a los propios grupos disueltos tras la expiración del mandato, sobre todo cuando estamos en presencia como en el supuesto resuelto en la STC 98/2009, de la figura de Congreso expirado o disuelto, ex art. 78 CE.

La STC 98/2009, hacen mención a esa posible disparidad o desarrollo inconstitucional del artículo 56.4 RCD frente al art. 78.1 CE, pero lo salva con la fórmula de estilo consistente en que resulta igualmente inconcuso que, «la constitucionalidad ninguna duda ha planteado» (FJ 5).

La segunda precisión hace mención a la legitimación en amparo pero extensible a la vía parlamentaria previa a través de la figura de la «reconsideración» (art. 31.2 RCD), consistente en que solo pueden estar legitimados con arreglo al artículo 56.4 RCD para impugnar un acuerdo de la mencionada Diputación Permanente dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros del citado órgano parlamentario, esto es, la «agrupación ocasional de diputados». Lo dice así taxativamente la STC 98/2009:

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa. (F. 4)

Sin embargo, esa interpretación de la legitimación para impugnar en amparo, bien el acuerdo de no convocar a la Diputación Permanente, bien la de impugnar autó-

nomamente un acuerdo de la DP susceptible de serlo, plantea de nuevo la heurística tanto del artículo 78.1 CE como luego veremos del art. 46.1 a) de la LOTC, no desde la Constitución, en especial del mencionado artículo 78.1 CE, sino desde el Reglamento, lo que siendo un límite o valladar insuperable para un tribunal ordinario, no puede ni debe serlo para el alto Tribunal, que ha interpretado la Constitución desde la legalidad del artículo 56 del RCD y no desde la perspectiva del artículo 78.1 CE que está constituida por parlamentarios individuales en representación de los grupos parlamentarios, lo que hubiese exigido que al menos por coherencia sistemática se hubiese distinguido entre la legitimación en aquellos supuestos en que la diputación permanente actúa en periodo intersesiones o por el contrario una vez disuelta la Cámara, sin que tampoco aquella escapatoria en torno a si los grupos permanecen o no una vez disuelta la Cámara fuera relevante, puesto que los grupos en la Diputación Permanente están representados allí a través de sus miembros en la proporción que se fije por la Mesa conforme a lo que dispone el artículo 56.2 del RCD, que en la VII legislatura, tal como ha sido expuesto se elevaba al número de setenta diputados incluidos los seis miembros de la Mesa.

Por todo ello, esta interpretación «reduccionista» de la legitimación contra los actos de la Diputación Permanente del Congreso, aparentemente justificado o justificable por la singularidad del caso resuelto, –con el trasfondo de la guerra de Iraq– no puede dejar de ser muy insatisfactoria, puesto que no aborda la cuestión nodal de la legitimación desde la Constitución, esto es desde la legitimación que aparentemente otorga el artículo 78.1 CE a los miembros de la Diputación Permanente y desde esa perspectiva interpretar el artículo 56.4 del RCD, sino al revés. Impidiendo, *verbi gratia*, que los miembros de la Mesa de la Diputación Permanente que hayan votado en contra puedan ostentar legitimación para impugnar un acto de la misma que adoptado con incumplimiento de las formalidades que prevé el artículo 73.2 de la Constitución, repercuta negativa en el *status* constitucionalmente garantizado del diputado.

El alto Tribunal ha perdido una ocasión apropiada para abordar las funciones de la Diputación permanente en periodo intersesiones y una vez expirado el mandato parlamentario, clarificando el confuso y problemático texto del artículo 56.4 de l RCD, que no refleja con fidelidad el sentido del artículo 78.1 de la CE, al menos en los supuestos en los que la Diputación Permanente actúa *plenitudo potestatis*, por haber sido disuelta la Cámara.

#### **IV. La interpretación de la expresión *persona directamente afectada* ex art. 46.1.a) de la LOTC**

La STC 98/2009, recurre a la interpretación estricta de la expresión *persona directamente afectada* ex art. 46.1 a) de la LOTC para considerar que en el caso resuelto los cuatro miem-

bros de los catorce que integraban la agrupación ocasional de un quinto de diputados no eran personas directamente afectadas, al identificar tal expresión con la de la agrupación como parte *procesal in integrum*.

Una vez comprobado que el recurso de amparo ha sido interpuesto por los cuatro Diputados que lo promueven, individualmente considerados, debemos pues examinar ahora, según antes anunciábamos, si los mismos están efectivamente legitimados para hacerlo, por ser la «persona directamente afectada» que exige el art. 46.1 a LOTC.

Al respecto debemos recordar una vez más que, de conformidad con el art. 56.4 RCD, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente no está legalmente atribuida a cada uno de los Diputados que la integran, sino a los que, conjuntamente, sumen una quinta parte de sus miembros. Esta es una previsión legal imposible de pasar por alto y que apunta de modo irremediable a la inadmisión del presente recurso por falta de la imprescindible legitimación ex art. 50.1 a), en relación con lo dispuesto en el art. 46.1 a LOTC, habida cuenta de que si los cuatro Diputados recurrentes en amparo no son, ni individual ni agrupadamente, titulares de la facultad del art. 56.4 RCD, difícilmente pueden ser considerados personas directamente afectadas en el sentido del citado art. 46.1 a LOTC por los Acuerdos de la Mesa recurridos en este proceso constitucional y, en consecuencia, legitimados para la defensa de una facultad parlamentaria que en el número de Diputados que han comparecido ante este Tribunal no forma parte de *su ius in officium*.

En forma concluyente, en efecto, porque cuando, como aquí sucede, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente está atribuida a una agrupación ocasional de Diputados (que nace sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente y que sólo tiene existencia jurídica como parte en el procedimiento que se inicia con esa solicitud), quienes cada vez suscriben la correspondiente solicitud no actúan como Diputados individualmente considerados, sino como integrantes de una parte o persona única, aunque por prescripción legal plural en su composición, constituida ad hoc y creada sólo al efecto de cumplir con el citado presupuesto del art. 56.4 RCD y, de este modo, poder solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente.

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa.

Con arreglo a estos presupuestos, tratándose de una agrupación constituida por la voluntad concurrente de todos sus componentes que deciden unirse al solo efecto de ejercer la facultad del art. 56.4 RCD, la legitimación para recurrir en amparo la correspondiente decisión de la Mesa sólo la tienen quienes numérica y nominalmente decidieron unirse para formar la oportuna agrupación de Diputados y vieron frustrada su pretensión. Admitir lo contrario equivaldría, de hecho, a diluir el propio concepto de «persona directamente afectada» del art. 46.1 a LOTC, en contra, no sólo de lo dispuesto en el citado art. 56.4 RCD, sino también de la constante doctrina de este Tribunal que, en otros supuestos de agrupaciones ocasionales o ad hoc de Diputados, siempre se ha cuidado de advertir que sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la constitución de la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, y AATC 56/1999, de 9 de marzo, y 244/2000, de 17 de octubre).

De otra parte conviene advertir que, de aceptarse la legitimación de los cuatro Diputados recurrentes y, en su consecuencia entrar, este Tribunal a conocer del fondo del asunto, los ahora demandantes podrían obtener eventualmente por vía de amparo una declaración (la anulación de los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente impugnados) que nunca podrían obtener sin embargo en sede parlamentaria, por impedirlo precisamente el citado art. 56.4 RCD. Todo ello, además, importa también notarlo, en contra incluso de la posible voluntad de los otros diez Diputados que, juntamente con los recurrentes, promovieron la iniciativa parlamentaria considerada y que no se han pronunciado ante este Tribunal en contra de los citados Acuerdos de la Mesa.

En suma, por los motivos razonados, tratándose, como efectivamente se trata, de una parte única y, por imperio de la Ley, plural en su composición, debemos concluir que los cuatro Diputados recurrentes carecen de legitimación para recurrir en amparo, pues, al no ser quienes promovieron la iniciativa considerada, no son tampoco la «persona directamente afectada» a que alude el art. 46.1 a) LOTC, y, por consiguiente, la demanda resulta inadmisibile por falta de la imprescindible legitimación con arreglo a lo dispuesto en el art. 50.1 a LOTC.

De lo expuesto en este fundamento cuarto de la STC 98/2009, puede concluirse:

- 1.º La facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente no está legalmente atribuida a cada uno de los diputados que la integran, sino a los que, conjuntamente, sumen una quinta parte de sus miembros.
- 2.º De ello deriva la inadmisión del presente recurso por falta de la imprescindible legitimación ex art. 50.1 a, en relación con lo dispuesto en el art. 46.1 a LOTC, habida cuenta de que si los cuatro Diputados recurrentes en amparo no son, ni individual ni agrupadamente, titulares de la facultad del art. 56.4 RCD, difícilmente pueden ser considerados personas directamente afectadas en el sentido del citado art. 46.1 a LOTC, al formar parte *uti singuli* de su *ius in officium* la defensa de tal facultad parlamentaria.
- 3.º La agrupación ocasional de diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios.
- 4.º La legitimación para recurrir en amparo la correspondiente decisión de la Mesa sólo la tienen quienes numéricamente y nominalmente decidieron unirse para formar la oportuna agrupación de diputados y vieron frustrada su pretensión.
- 5.º De aceptarse la legitimación de los cuatro diputados recurrentes y, en su consecuencia entrar, este Tribunal a conocer del fondo del asunto, los ahora demandantes podrían obtener eventualmente por vía de amparo una declaración (la anulación de los Acuerdos de la Mesa de la Diputación Permanente impugnados) que nunca podrían obtener sin embargo en sede parlamentaria, por impedirlo precisamente el citado art. 56.4 RCD.
- 6.º Tratándose, como efectivamente se trata, de una parte única y, por imperio de la Ley, plural en su composición, debemos concluir que los cuatro Diputados recurrentes carecen de legitimación para recurrir en amparo, pues, al no ser quienes promovieron la iniciativa considerada, no son tampoco la «persona directamente afectada» a que alude el art. 46.1 a LOTC.

Toda la construcción procesal de este fundamento cuarto puede resumirse en dos máximas:

- a) Que el ejercicio de la facultad de convocatoria del diputado no es individual sino que solo puede ejercerse en el marco de la agrupación ocasional de diputados constituida al amparo del art. 56.4 RCD.
- b) Que, en consecuencia, no es en los términos del art. 46.1 a) persona directamente afectada.

Sin embargo, tal construcción deja de ser convincente por dos órdenes de razones. La primera por confundir la «titularidad del derecho» ex art. 23.2 CE con «capacidad para ser parte en el recurso de amparo», al hacer la lectura reduccionista de los

derechos del diputado en el marco del art. 56.4 RCD y no en el art. 78.1 CE e ir contra el propio significado semántico del artículo 46.1 a LOTC así como contra la interpretación auténtica de dicha expresión como veremos más adelante.

La segunda, porque esa no es la doctrina dominante del TC sobre la interpretación del artículo 46.1 a LOTC en el marco de un recurso de amparo, como tendremos también ocasión de exponer, sino que antes bien al contrario, reduce la posición del parlamentario a la situación de parte procesal, cuando la interpretación extensiva del artículo 23.2 CE ha sido la contraria, esto es, considerar por que persona directamente afectada pueda ser considerada en sustitución del diputado o parlamentario, un partido político, en vez del parlamentario *uti singuli*, o el grupo parlamentario, o el portavoz del grupo, pero no la hacer depender la titularidad del derecho de la condición parte procesal integrada en una agrupación ocasional de diputados, a modo de un litisconsorcio activo necesario pero en sentido contrario, derivado de la interpretación literal del art. 56.4 RCD citado.

En efecto, por lo que hace la distinción entre titularidad y capacidad para ser parte procesal en un recurso de amparo, cabe señalar que la falta de distinción con nitidez del régimen impugnatorio de los acuerdos de la Diputación Permanente arroja el resultado querido por la Sentencia, que no es otro que la de considerar que la facultad de instar la convocatoria desde la Diputación Permanente no forma parte del haz de facultades del parlamentario *uti singuli* y que por ello, solo en el marco de la llamada agrupación ocasional de diputados se tiene legitimación activa.

Pero para llegar a tal conclusión, la STC 98/2009 fuerza el sentido literal del artículo 46.1 a) de la LOTC que hace referencia en interpretación auténtica del precepto a «una persona afectada» no a «una parte procesal afectada». El examen de la tramitación parlamentaria del artículo 46 arroja la conclusión indubitada que el mismo constituye el resto de un precepto derogado el art. 46.1 del proyecto de LOTC que contemplaba el recurso de amparo frente a leyes, luego suprimido.<sup>2</sup> En consecuencia, se podía haber recodido la titularidad y capacidad procesal de los diputados recurrentes en amparo para a continuación desestimarlos porque –siguiendo el discurso de la Sentencia 98/2009– la facultad individual de instar la convocatoria viene condicionada o delimitada por exigencia del Reglamento parlamentario a su ejercicio colectivo de, al menos el quinto de los miembros de la Diputación Permanente.

Como defendí hace ya unos años, la referencia a *persona directamente afectada* debe considerarse como el supuesto general que se refiere a la potencial titularidad del derecho, o en su caso, del interés directo, sin que ello excluya, la consideración del interés general, a estos efectos, como exige el artículo 162.1 b de la CE.

Una interpretación más en línea constitucional que procesal como hizo el TC en los primeros años de su jurisprudencia al interpretar la LOTC desde la Constitución y no desde las leyes procesales o reglamentos parlamentarios, le hubiese llevado a conclu-

<sup>2</sup> Véase la tramitación de los artículos 42 y del 46 de la LOTC, en Pulido Quecedo, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas*. Un estudio del artículo 23.2 CE, en Civitas, Madrid, 1992, pp. 484 y ss.

En el artículo 46.1 del proyecto al establecerse un recurso de amparo frente a la «ley, disposición o acto con valor de ley formal del Estado o de las Comunidades Autónomas que hubiesen de ser cumplidos sin previo requerimiento o acto alguno de sujeción», estaba justificada que la legitimación se restringiese a la persona directamente afectada.

siones procesales distintas y sobre le hubiese exigido reinterpretar el artículo 56.4 del RCD, dando así algún valor a su jurisprudencia y no dictando una sentencia *ad casum*, como muy poco valor *pro futuro*. Una golondrina no hace verano.

Por lo que hace al segundo de los aspectos señalados, es digno de toda evidencia señalar que el alto Tribunal admitió desde la STC 36/1990, de 1 de marzo (UPN c. Acuerdo de la Mesa del parlamento de Navarra sobre distribución de comisiones), el carácter sustitutivo de los derechos de los parlamentarios ex art. 23.2 CE por la de los partidos políticos, pero con un alcance distinto al llevado a cabo por la STC 98/2009.

El Letrado del Parlamento de Navarra se opone a la admisión a trámite del presente recurso de amparo por entender que la «Unión del Pueblo Navarro», en cuanto partido político, carece de legitimación activa para interponer este recurso frente a un acto parlamentario de alcance interno, toda vez que no es titular del derecho controvertido ni tan siquiera la «persona directamente afectada» por el acuerdo impugnado, tal y como exige el art. 46.1, a, de la LOTC. A juicio del poder público demandado, sólo los mismos parlamentarios presuntamente infrarrepresentados en Comisión o «quizás el Grupo Parlamentario» son quienes pueden resultar virtualmente lesionados por las decisiones de los órganos de la Cámara que se recurren.

Debe admitirse que tiene razón en este extremo la parte demandada, según se desprende con claridad de los datos que a continuación se exponen y del posterior razonamiento. En efecto, conviene poner de manifiesto, en primer lugar, que el poder para pleitos que se acompaña a la demanda fue otorgado por el partido político «Unión del Pueblo Navarro» y en la misma demanda figura como solicitante de amparo el citado partido.

Sin embargo, conforme a la doctrina de este Tribunal, los titulares del derecho al acceso en condiciones de igualdad a los cargos representativos y con los requisitos que señalen las Leyes (art. 23.2 de la Constitución) son los ciudadanos, por mandato de dicho precepto, y no los partidos políticos; y otro tanto ocurre con el subsiguiente derecho a permanecer en los cargos públicos a los que se accedió (SSTC 5/1983, 10/1983, etc.) (RTC 1983/5 y RTC 1983/10). Por consiguiente, y a los efectos que ahora nos atañen, ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (STC 105/1986, fundamento jurídico 4.º) (RTC 1986/105); de forma que una regulación parlamentaria que fuese contraria a la naturaleza de la representación o a la igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo. Quedan al margen de este diseño y del ámbito que ahora nos ocupa las funciones que la legislación electoral otorga a los partidos políticos y, especialmente, la facultad de presentar candidaturas en las que junto al nombre del candidato, figure la denominación del partido que la propone y las consecuencias que de ello se extraen (STC 10/1983, fundamento jurídico 3.º).

El caso que ahora nos ocupa consiste en la atribución a un Grupo Parlamentario de un número determinado de miembros en las Comisiones, y parece evidente que la titularidad del derecho controvertido y presuntamente lesionado corresponde a los propios Grupos Parlamentarios que constituyen los Parlamentarios Forales mediante su agrupación y en un número no inferior a tres (art. 28.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado el 12 de junio de 1985). Esto se hace meridiano si se cae en la cuenta de que los parlamentarios adscritos a una Comisión pueden ser sustituidos por los Grupos, previa comunicación por escrito a la Mesa (art. 44.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra), y según las necesidades de los trabajos parlamentarios. Por ello, el Acuerdo impugnado no realiza una concreta designación de puestos en Comisión para ciertos parlamentarios –no podría hacerlo–, sino una genérica atribución de un número de miembros a cada Grupo en función de «su importancia numérica» (art. 44.1 del citado Reglamento). Así, el punto tercero del Acuerdo de la Mesa de 31 de agosto de 1987 dice textualmente: «Distribuir el número total de miembros de cada Comisión Ordinaria y de la Comisión Permanente entre los distintos Grupos Parlamentarios, de la siguiente forma...»

De igual modo el examen de la jurisprudencia posterior arroja semejante conclusión aderezado en este caso de la invocación del *favor actionis*. Se recoge así en la STC 81/1991, de 22 de abril (jurisprudencia sobre la legitimación de los grupos parlamentarios):

Subsanado por el Grupo parlamentario recurrente el defecto del poder exhibido por su representante en este proceso, defecto que había sido puesto de manifiesto por el Parlamento de Cataluña, queda por examinar la otra objeción de carácter procesal formulada por el Letrado del Parlamento respecto a la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios, que originaría su carencia de capacidad de obrar y de la consiguiente capacidad procesal.

No puede aceptarse tal objeción. Sin necesidad de entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del *favor actionis*, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC (RCL 1979I2383 y APNDL 13575)], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electora-

les o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran [SSTC 31/1984 (RTC 1984131), 180/1988 (RTC 1988/180) y 36/1990 (RTC 1990/36), entre otras].

Esta misma razón hace decaer asimismo la objeción, también formulada por el Letrado del Parlamento catalán, de que los grupos parlamentarios no son titulares del derecho a la participación política reconocido en el art. 23.1 CE. Pues, en último término y con independencia de cuál de los derechos reconocidos en el citado art. 23 CE sea el que está en juego en el presente proceso, la legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto, como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso.

(En sentido análogo STC 177/2002, de 14 de octubre (F 1))

Finalmente la cita de la STC 361/2006, de 18 de diciembre (Caso votaciones en el parlamento Vasco), pone de manifiesto lo señalado:

Como se nos recuerda en esta última Sentencia, con cita de la anterior, esta representación y capacidad procesal no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE (RCL 1978, 2836) y 46.1 a) LOTC (RCL 1979, 2383)], sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, entre los que se encuentran los referidos grupos. Como también se argumenta en ese lugar, ha sido frecuente que este Tribunal haya admitido a trámite recursos de amparo en los que el recurrente era directamente un grupo parlamentario en tanto en cuanto el mismo actuaba en nombre de los derechos de sus miembros (SSTC 4/1992, de 13 de enero [RTC 1992, 4]; 95/1994, de 21 de marzo [RTC 1994, 95]; 41/1995, de 13 de febrero [RTC 1995, 41]; y 118/1995, de 17 de julio [RTC 1995, 118]).

Se asume así, 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. 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. Es perfectamente congruente con esta realidad el que, en el plano jurídico, se les permita, a través de sus portavoces, representar los intereses de sus miembros.

En el caso que nos ocupa, el portavoz del grupo socialista acciona para proteger los derechos de los que forman parte de aquél y, en concreto, el de manifestar su postura colectiva sobre un determinado proyecto legislativo, que se había visto afectado por la vulneración del derecho al voto de uno de sus miembros.

Ninguna duda puede entonces oponerse a la representación que ostenta don Rodolfo A., portavoz de dicho grupo, para plantear la vulneración del derecho fundamental de los miembros del mismo, y del grupo como tal, pues se les ha privado de la efectividad de su voto que, en unión del de la diputada Sra. N., hubiera supuesto la no aprobación de un proyecto de Ley con el que habrían mostrado su desacuerdo en el trámite de intervenciones que había precedido al acto de la votación. Se ha lesionado en este caso el derecho, tanto de los parlamentarios como del grupo, a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, y a que dicho rechazo tuviera unas consecuencias claras, consistentes en la no aprobación de la misma. Dicho derecho puede deducirse de la posición de los grupos parlamentarios en el Parlamento Vasco, que podría ilustrarse con la reproducción de numerosas normas de su Reglamento, puesto que en dicha Cámara, como en todas las democráticas de nuestros días, estos grupos tienen asignado un papel decisivo en el ejercicio de las funciones básicas de las asambleas legislativas.

En suma, la decisión del Presidente del Parlamento Vasco ha vulnerado también los derechos del resto de los miembros del Grupo Parlamentario Socialista y los de dicho grupo como tal.

En definitiva, de este conjunto de resoluciones jurisprudenciales puede extraerse la conclusión de que en recursos de amparo, el TC no ha hecho interpretaciones tan *reduccionistas* como la llevada cabo en la STC 98/2009, y menos aún ha configurado la legitimación activa a modo de una fracción de órgano de otros procesos constitucionales, lo que pone de manifiesto la problemática constitucional y procesal de esta construcción de la «agrupación ocasional de diputados», que abordamos de manera separada en el próximo epígrafe.

#### **V. La agrupación ocasional de diputados y los problemas que su legitimación suscita a la luz del art. 23.2 CE: el art. 56.4 del Congreso de los Diputados**

La construcción de la figura de la *agrupación ocasional de diputados*, está hecha al filo del artículo 56.4 del RCD, sin tener en cuenta la redacción del artículo 78.1 CE y sin plantearse problemática alguna en torno a una legitimación hartamente discutible, pues al no distinguir entre las atribuciones y funciones de la Diputación Permanente en periodo intersesiones o cuando el Congreso de los Diputados esté disuelto, hace que la legitimación para solicitar su convocatoria se reduzca al supuesto de un quinto de los parlamentarios que la integran, pues los grupos no actúan parlamentariamente tras la disolución, aunque subsistan a efectos retributivos y organizativos.

La sentencia gasta tiempo en razonar que del hecho que uno de los cuatro firmantes del recurso de amparo fuese el portavoz del grupo Sr. Caldera Capitán no enerva la conclusión de que la agrupación ocasional contraída sobre el precepto reglamentario estaba mal o insuficientemente constituida. Pero, sin entrar, en la proble-

mática que subyace entorno a si es realmente relevante que disuelto el Congreso de los Diputados un Portavoz pueda representar a diputados cuyo mandato ha ya expirado. Es un argumento con apariencia circular y que constituye una «circunstancia meramente adjetiva y carente de consecuencias jurídicas», pero por razones diversas de las que dice la STC 98/2009.

Si se lee con atención el Fundamento jurídico tercero de la STC 98/2009, se podrá concluir:

1.º El apego de la figura de la agrupación ocasional al art. 56.4 del RCD:

En forma concluyente, en efecto, porque cuando, como aquí sucede, la facultad de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente está atribuida a una agrupación ocasional de Diputados (que nace sólo de la concurrencia de voluntades en la decisión de solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente y que sólo tiene existencia jurídica como parte en el procedimiento que se inicia con esa solicitud), quienes cada vez suscriben la correspondiente solicitud no actúan como Diputados individualmente considerados, sino como integrantes de una parte o persona única, aunque por prescripción legal plural en su composición, constituida ad hoc y creada sólo al efecto de cumplir con el citado presupuesto del art. 56.4 RCD y, de este modo, poder solicitar la convocatoria de la Diputación Permanente.

2.º El «formalismo» de la construcción en torno a la consideración de parte procesal constituida por todos los miembros de la agrupación que solicitaron la convocatoria en el marco de la legitimación activa de un recurso de amparo:

Por esta razón, una vez configurada la oportuna agrupación de Diputados, fruto o expresión de la solicitud de convocatoria formulada en su día, la identidad y composición de esa agrupación, al menos hasta el límite que marca el art. 56.4 RCD, debe permanecer inalterada en esos estrictos términos en cuantas incidencias procesales pudieran luego producirse. Lo que significa que, una vez formulada la correspondiente solicitud, la agrupación constituida a tal fin no podrá sufrir ya variaciones personales ni numéricas en su composición, puesto que sólo la actuación conjunta posterior de todos y cada uno de quienes dieron lugar a su constitución puede producir luego válidamente nuevos actos, sea para interesar la reconsideración de la decisión de la Mesa de la Diputación Permanente que acordó su inadmisión, sea, como también es el caso, para acudir en amparo ante este Tribunal Constitucional.

En otros términos, la agrupación ocasional de Diputados que exige el art. 56.4 RCD para poder solicitar formalmente la convocatoria de la Diputación Permanente es la única parte procesal que puede impugnar la correspondiente decisión de la Mesa, sin que pueda hacerlo, en su lugar, un grupo distinto o inferior de parlamentarios, aunque éstos formen parte de la agrupación de Diputados solicitante o, incluso también, aunque juntamente con otros nuevos Diputados alcancen la proporción que exige el citado art. 56.4 RCD. En consecuencia, cada Diputado no es titular de una facultad impugnatoria de la que pueda disponer individualmente para pretender cuestionar por

separado, o formando una nueva agrupación con otros Diputados, la decisión de la Mesa.

- 3.º La búsqueda de analogías de la figura de la Agrupación ocasional de diputado con *actuación unitaria* de las fracciones de órgano de otros procesos constitucionales, reflejado en la cita de la jurisprudencia sobre la legitimación de cincuenta diputados o senadores en los recursos de inconstitucionalidad, lo que conduce, de nuevo, a la preterición al examen de la titularidad del derecho fundamental por el diputado.

[...] Admitir lo contrario equivaldría, de hecho, a diluir el propio concepto de «persona directamente afectada» del art. 46.1 a) LOTC, en contra, no sólo de lo dispuesto en el citado art. 56.4 RCD, sino también de la constante doctrina de este Tribunal que, en otros supuestos de agrupaciones ocasionales o ad hoc de Diputados, siempre se ha cuidado de advertir que sólo la actuación unitaria de quienes dieron lugar a la constitución de la agrupación puede expresar válidamente su voluntad en el curso del correspondiente proceso (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, y 150/1990, de 4 de octubre, y AATC 56/1999, de 9 de marzo, y 244/2000, de 17 de octubre).

Todo ello permite ya considerar que la agrupación ocasional de diputados no es una figura procesal adecuada para resolver problemas derivados de la impugnación de actos relativos a la organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados o de otras cámaras parlamentarias, porque desvirtúa la problemática de la titularidad como hemos expuesto más arriba y porque no se acomoda ni al espíritu ni a la letra del artículo 162.1 b de la CE ni al artículo 46.1 a de la LOTC.

La aparente brillantez de la construcción desaparece si la contrastamos con el hecho cierto de que los diputados con asiento en la Diputación Permanente representan a los grupos parlamentarios y sobre todo con el intento de interpretar el derecho ex art. 23.2 –sean cuales fueran luego sus consecuencias interpretativas– por una figura procesal tributaria de la legitimación que para los diputados y senadores contempla el artículo 162.1 CE, con arreglo a la jurisprudencia que cita (SSTC 42/1985, de 15 de marzo, 150/1990, de 4 de octubre y los AATC 56/1999, de 9 de marzo y 244/2000, de 17 de octubre).

En definitiva, puede señalarse que los reparos a una construcción procesal válida en los recursos de inconstitucionalidad para precisar los requisitos de los 50 diputados o senadores legitimados, no resulta adecuada en recuso de amparo, por las razones señaladas más arriba y que damos por reproducida para no ser reiterativos.

Con todo, la insatisfacción que produce la lectura de la STC 98/2009, deriva de un lado de la innecesariedad de una construcción tan apegada un precepto del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 56.4), que no se acomoda bien a la titularidad de los diputados como portadores de un derecho *uti singuli*. Es cierto, que en el último fundamento de la STC 99/2008 se señala, a modo de argumento *ex abundantia*

que la facultad que integra el status del cargo representativo no incluye de modo individualizado la solicitud de convocatoria de órganos al margen de lo que disponga el Reglamento, que concretiza el derecho de configuración legal. Pero precisamente por ello, la solución como se ha apuntado podía ser la misma en cuanto al fondo, pero sin utilizar la categoría del fallo de inadmisión, poco apropiado para las Sentencias constitucionales, aunque el TC sucumbiera a las tesis de su defensor el Magistrado Sr. Mendizábal Allende, que dicho con todo respeto poco aporta a la jurisdicción constitucional, donde desde antiguo los fallos de inadmisión en trámite de sentencia eran y son de desestimación y con ello podemos evitar este tipo de fallo sofisticados del gusto del procesalismo extremo, pero poco atento a la justicia constitucional.

Si lo que se quiere es poner coto a la desmesura de los recursos por la vía del art. 23.2 CE, cebada por el propio Tribunal sobre la base de fallos declarativos y platónicos, la solución debe buscarse en la interpretación material y no procesal del precepto, o en todo caso a una conjunción de ambas, hoy posibilitado por la nueva regulación del trámite de admisión en el recurso de amparo en la LO 6/2007.

Finalmente cabe señalar que este carácter platónico o declarativo de los fallos en sede de recursos parlamentarios por la vía del artículo 42 de la LOTC, podía haber coadyuvado a clarificar una institución –la de la Diputación Permanente– que tal como está regulada en el Reglamento del Congreso de los Diputados no se acomoda bien a los perfiles constitucionales y sobre todo a la vista de la praxis de su funcionamiento en periodo intersesiones. Haber clarificado su régimen impugnatorio con mayor acierto y sobre todo haber distinguido unos supuestos de otros (intersesiones y disolución) y haber elevado el vuelo para no hacer una sentencia tan apegada a la letra del art. 56.4 RCD, hubiese sido de desear. Pero quizás esta sentencia tenga otras lecturas sociológicas, que pueden dejar sin sentido lo que aquí se defiende, pues el actual Tribunal se parece poco al que yo conocí hace ya veinticinco años.

## Bibliografía

- ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *La Diputación Permanente en la Constitución Española de 1978*. Madrid, 1992.
- BARCELÓ SERRAMALERA, M.: «Comentario al art. 46 LOTC», en REQUEJO PAGES, J. L. (Coord): *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*. TC-BOE. Madrid, 2001.
- GONZÁLEZ BEILFUSS, M.: «Comentario al art. 78 CE. La Diputación permanente», en CASAS BAAMONDE-RODRÍGUEZ PIÑERO (Directores): *Comentarios a la Constitución Española*, XXX aniversario. Fundación Wolter Kluwer. Madrid, 2008.
- JIMÉNEZ CAMPO, J.: «Las Diputaciones Permanentes y el control del Decreto Ley», *RDPol (UNED)*, n.º 15 (1982).
- LAVILLA RUBIRA, J.: «Art. 78. La Diputación Permanente en el Ordenamiento Español», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978* (Dir. O. Alzaga), t. VI. Edersa. Madrid, 1988.
- PULIDO QUECEDO, M.: *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Civitas. Madrid, 1992; del mismo autor, *La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Anotada con jurisprudencia*. Thomson-Civitas, 2.ª edic. Cizur Menor, diciembre 2007.
- PUNSET BLANCO, R.: Voz «Diputación Permanente de las Cámaras», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, t. II. Civitas. Madrid, 1995.
- RECORDER DE CASSO, E.: *Comentarios a la Constitución* (Coord. F. Garrido Falla), 3.ª ed. Civitas. Madrid, 2001.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: «La legitimación activa en los procesos constitucionales», en *REDC*, n.º 9 (1983).
- SANTAOLALLA, F.: *Derecho Parlamentario*, 2.ª ed. Espasa Calpe. Madrid, 1990.