

Sentencia del Tribunal Constitucional 76/2017, de 19 de junio
[BOE n.º 171, de 19-VII-2017]

LA FORMACIÓN DE GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO.
EL CASO DEL GRUPO PARLAMENTARIO CATALÁN EN LA XII LEGISLATURA

El día 19 de julio de 2016 quedó constituido el Senado de la XII Legislatura. El paso siguiente en esta nueva singladura de las Cortes Generales era la formación de los grupos parlamentarios. Con este fin, el [artículo 27 del Reglamento del Senado](#) fija en diez el número mínimo de senadores necesarios para constituir grupo parlamentario, y exige además dos condiciones: que ningún senador forme parte de más de un grupo parlamentario y que los senadores que hayan concurrido a las elecciones bajo las siglas de un mismo partido, federación, coalición o agrupación no se integren en más de un grupo. Sobre la base de estas previsiones, el 26 de julio de 2017 un total de diez senadores (cuatro pertenecientes a la formación política Convergència Democràtica de Catalunya; dos a Esquerra Republicana de Catalunya; dos a Coalición Canaria; uno a la agrupación Socialista de la Gomera, y uno a la formación política Euskal Herria Bildu) comunicaron ante la Mesa del Senado su voluntad de constituirse en grupo parlamentario bajo la denominación de «Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Partit Demòcrata Català». La Mesa calificó de antijurídica «la posibilidad de constituir un Grupo Parlamentario, aunque se reúnan diez o más firmas, si, nada más transcurrido el plazo reglamentario de cinco días hábiles, el número de los mismos resulta ser inferior a seis». En su acuerdo la Mesa afirma que se «incurrir en un fraude de Reglamento si la voluntad, presunta pero evidente, es la de que el Grupo Parlamentario, a partir del sexto día desde la constitución del Senado, se halle integrado por menos de seis Senadores». Los senadores afectados solicitaron que se reconsiderase su postura, alegando que estaban cumpliendo todos los requisitos reglamentariamente exigidos para ello. Además recordaron que el «préstamo» de senadores de otras formaciones políticas para poder formar grupo parlamentario es un uso parlamentario admitido. Asimismo, manifestaron su vocación de permanencia, pues a lo largo de la legislatura el grupo parlamentario contaría con una composición mínima de seis senadores (los cuatro senadores pertenecientes a Convergència Democràtica de Catalunya y los dos senadores de Coalición Canaria), por lo que no sería necesaria la aplicación de lo previsto en el [artículo 27.2 del Reglamento](#). A pesar del informe favorable del Letrado Mayor de la Cámara, la Mesa desestimó por mayoría la petición de inscripción.

Frente a esta negativa, los senadores plantean un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando que los acuerdos de la Cámara vulneran los [artículos 14 y 23 de la Constitución](#) al impedir la formación del grupo parlamentario. La decisión de la Mesa del Senado limita, a juicio de los recurrentes, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes. El Tribunal

Constitucional admitió a trámite el recurso de amparo y dio traslado a las partes para que presentasen sus alegaciones.

Resultan esclarecedoras las palabras del Ministerio Fiscal, quien en su escrito, para sustentar la estimación del recurso y la subsiguiente anulación de los acuerdos de la Mesa, explica que los senadores se han limitado a ejercer una facultad que pertenece al núcleo principal de su función representativa parlamentaria. Por otro lado, su solicitud de constituir un grupo parlamentario ha cumplido con lo dispuesto en el Reglamento del Senado (número mínimo de senadores solicitantes, denominación del mismo, cumplimiento del plazo para realizar dicha petición y no integración de los senadores solicitantes en otro Grupo Parlamentario). El Fiscal insiste en que el Reglamento no prohíbe la pluralidad ideológica para la formación de un grupo parlamentario, siendo práctica habitual el «préstamo de senadores» de otras formaciones políticas para tal fin. Llama la atención el Fiscal sobre el hecho de que en la presente legislatura la propia Mesa del Senado, que ahora niega la constitución del Grupo Parlamentario Catalán, haya autorizado a la formación política del Partido Nacionalista Vasco, con seis senadores electos, formar su propio grupo parlamentario con «cuatro senadores prestados» pertenecientes al Partido Popular, tal como resulta del acta de la reunión de la Mesa del Senado celebrada el 27 de julio de 2016. Concluye su escrito de alegaciones el Ministerio Fiscal señalando que la decisión de la Mesa se asienta en la presunción

[...] de que seis de los senadores solicitantes se irían a dar de baja del Grupo Parlamentario Catalán del Senado en cuanto éste quedara constituido, incurriendo en fraude de la normativa reglamentaria, pero pone de manifiesto el Ministerio público que, en el momento de la solicitud, tal argumentación carecía de sustento probatorio y suponía adelantar la aplicación de lo dispuesto en el artículo 27.2 del Reglamento de la Cámara a un presupuesto de hecho que requiere la existencia de un grupo parlamentario legalmente constituido, ignorando, además, el principio de interpretación más favorable al derecho fundamental.

El Tribunal Constitucional comienza la fundamentación para otorgar el amparo a los recurrentes haciendo un breve repaso de su propia doctrina sobre los derechos fundamentales invocados en la demanda (SSTC 177/2002, 40/2003, 1/2015, 199/2016). En este sentido, recuerda que el derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, además de garantizar el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, asegura el ejercicio de las funciones parlamentarias. Por otro lado, el Tribunal Constitucional defiende una conexión directa entre los derechos de los parlamentarios (artículo 23.2 CE) y el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE) «[...] De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio». El derecho al ejercicio de las funciones parlamentarias es, en palabras del Tribunal Constitucional,

un derecho de configuración legal. Esto significa que corresponde a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los parlamentarios. La facultad de constituir Grupo Parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa, ya que son 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*. Por lo tanto, concreta el Tribunal Constitucional, esta facultad es una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante, cuyo marco normativo está en el propio Reglamento de la Cámara. Según el Reglamento, corresponde a la Mesa del Senado constatar si la constitución del Grupo Parlamentario reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, debiendo rechazar, en caso de incumplimiento, la pretensión de constituir grupo parlamentario. Ahora bien, aclara el Tribunal Constitucional que los propios órganos de las asambleas legislativas no podrán impedir o coartar el ejercicio de tales derechos. En este sentido «se impone a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación».

Hechas estas precisiones, el Tribunal Constitucional entra a analizar el caso concreto. De los antecedentes se desprende que la solicitud dirigida a la Mesa del Senado de constituir un grupo parlamentario bajo la denominación «Grupo Parlamentario Catalán en el Senado Partit Demócrata Catala» fue realizada en plazo y suscrita por diez senadores que no formaban parte de ningún otro grupo parlamentario, sin que resultase objeto de discusión para la Mesa la denominación definitiva del futuro grupo parlamentario. En consecuencia, la petición de formación de grupo parlamentario por parte de los recurrentes cumplía la legalidad reglamentaria, a lo que habría que añadir que el uso parlamentario del «préstamo» de senadores ha sido admitido por la Mesa de la Cámara Alta en sucesivas legislaturas, siendo irrelevante la pluralidad de procedencia electoral de los senadores «prestados», la proporción numérica de los que tienen tal condición o su pertenencia a una o a varias formaciones políticas. En opinión del Tribunal Constitucional, la Mesa de la Cámara ha vulnerado los derechos fundamentales de los senadores al aplicar de forma prematura y preventiva el artículo 27.2 del Reglamento utilizando para ello la presunción de que una vez constituido el Grupo Parlamentario Catalán en el Senado, seis de sus miembros se daría de baja para pasar a formar parte de otros grupos.

Aunque los usos parlamentarios, como es el del «préstamo de senadores», constituyan un importante instrumento normativo de organización y funcionamiento de las Cámaras, su utilización no debería responder a razones partidistas y de oportunidad política, como viene ocurriendo desde la II Legislatura. Esta desviación en la utilización de los usos genera situaciones cuando menos injustificables desde un punto de vista estrictamente jurídico, pues no se entiende que en la presente legislatura la Mesa de

la Cámara haya autorizado al Partido Nacionalista Vasco, con seis senadores electos, formar grupo parlamentario con cuatro senadores «prestados» del Partido Popular. A esto hay que añadir que los senadores recurrentes, debido a la decisión de la Mesa de la Cámara y hasta que el Tribunal Constitucional les ha otorgado el amparo, han visto coartados durante un año sus derechos fundamentales derivados del artículo 23.2 de la Constitución.

Marta LEÓN ALONSO
Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Salamanca
martala@usal.es