

La actividad de organización y funcionamiento interno de las Cámaras Parlamentarias en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Esperanza Gómez Corona
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL ÁMBITO DE LOS *INTERNA CORPORIS ACTA* EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DEL *STATUS* DEL PARLAMENTARIO. IV. EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. 4.1. *El Reglamento Parlamentario*. 4.1.1. Norma directamente incardinada en la Constitución. 4.1.2. Norma con valor de ley. 4.1.3. Norma integrante del bloque de la constitucionalidad. 4.1.4. Mayoría absoluta para su aprobación y reforma, garantía de las minorías. 4.1.5. Reserva material. 4.1.6. Publicación. 4.1.7. Régimen de impugnación. 4.2. *El Estatuto de Personal de las Cortes Generales*. 4.2.1. Norma directamente incardinada en la Constitución. 4.2.2. Norma con valor de ley. 4.2.3. Reserva formal y material. 4.2.4. Régimen de impugnación. 4.3. *Las Resoluciones supletorias e interpretativas del Reglamento Parlamentario*. 4.3.1. Naturaleza jurídica. 4.3.2 Régimen de impugnación. V. COMPOSICIÓN. 5.1. *Los parlamentarios*. 5.1.1. El mandato parlamentario. 5.1.2. El *status* del parlamentario. 5.1.3. La adquisición de la condición de parlamentario: el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución como requisito para la adquisición de la condición plena de parlamentario. 5.1.4. El cese en la condición de diputado. 5.1.5. La renuncia. 5.1.6. Las prerrogativas parlamentarias. 5.1.6.1. Cuestiones comunes a la inviolabilidad y la inmunidad. 5.1.6.2. Inviolabilidad. 5.1.6.3. La inmunidad. 5.1.6.4. Fuero jurisdiccional especial. 5.1.7. La imposición de sanciones a los parlamentarios. 5.1.8. Derecho al voto. 5.1.9. Derecho a contar con asesores técnicos. 5.2. *Los grupos parlamentarios*. 5.2.1. Relación partido político-grupo parlamentario. 5.2.2. Constitución. 5.2.3. Subvenciones. 5.2.4. Representación. 5.2.5. El Grupo Parlamentario Mixto. VI. ORGANIZACIÓN INTERNA. 6.1. *Cuestiones generales*. 6.1.1. Representación proporcional en los órganos de las Cámaras. 6.1.2. Necesidad de motivación de los acuerdos que afecten a derechos fundamentales. 6.2. *La Mesa*. 6.2.1. Composición. 6.2.2. Remo-

ción de sus miembros. 6.2.3. Las facultades de admisión y calificación de escritos. 6.3. *Las Comisiones*. 6.3.1. Composición. 6.3.2. Presencia de los Grupos Parlamentarios. 6.3.3. Disolución. VII. FUNCIONAMIENTO. 7.1. *Publicidad de las sesiones*. 7.2. *Adopción de acuerdos*. 7.3. *Discontinuidad de los trabajos de la Cámara*.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de someter a revisión un elevado número de asuntos relativos a la organización y funcionamiento interno de las Asambleas parlamentarias, básicamente a través del recurso de amparo previsto en el artículo 42 LOTC frente a los actos sin valor de ley precedentes de las Cámaras parlamentarias y sus órganos.

En las páginas que siguen vamos a exponer de manera sistemática la jurisprudencia constitucional recaída sobre este sector de la actividad parlamentaria¹. Se ha considerado necesario incluir en la exposición, junto a los pronunciamientos relativos a las Cortes Generales, las resoluciones recaídas sobre los Parlamentos autonómicos, dado que las diversas líneas jurisprudenciales se construyen indistintamente al hilo de decisiones relativas al Congreso de los Diputados, al Senado y a los parlamentos territoriales.

Antes de ello, resulta preciso hacer un alto en el camino para detenernos brevemente en la exposición de las dos líneas jurisprudenciales que han permitido al Tribunal Constitucional erigirse en protagonista fundamental en la supervisión de este sector de la actividad parlamentaria: el control de los *interna corporis acta* y la jurisprudencia constitucional relativa al *status* del parlamentario.

II. EL ÁMBITO DE LOS *INTERNA CORPORIS ACTA* EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El principio constitucional de la autonomía parlamentaria ha estado muy presente en la jurisprudencia constitucional desde sus inicios, tanto que durante un tiempo sirvió al Tribunal Constitucional para sustentar la inmunidad de los actos parlamentarios de eficacia meramente interna.

La primera mención explícita a esta tesis la encontramos en el ATC 183/84, de 21 de marzo, que inadmite un recurso de amparo interpuesto por un Senador frente a unas disposiciones de la Presidencia de la Cámara:

«La norma impugnada es un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las

¹ Un trabajo más amplio, que recoge la jurisprudencia constitucional y ordinaria recaída sobre las Cámaras parlamentarias, tanto en su vertiente organizativa como funcional, puede encontrarse en Arce Janáriz, A., «El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria», en *Cuadernos Avanzadi del Tribunal Constitucional*, 2004.

relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (ATC 183/84, de 21 de marzo, F.J. Segundo).

En este pronunciamiento se sientan las bases para el reconocimiento de un ámbito de la actividad parlamentaria exento de todo control, los *interna corporis acta*, conformado por aquellos actos que se agotan en el interior de la Cámara, no produciendo efectos jurídicos externos.

Esta concepción jurisprudencial, carente de todo fundamento legal² y duramente criticada por la doctrina³, sería posteriormente confirmada:

«Cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C.E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad» (STC 90/85, de 22 de julio, F.J. Segundo).

² El artículo 42 LOTC no distingue entre actividad interna y externa, aludiendo únicamente a la actividad parlamentaria sin valor de ley que viole derechos fundamentales. De este modo, la LOTC no otorga relevancia alguna al carácter del sujeto que interpone el amparo, que puede ser, atendiendo al tenor literal, tanto un miembro de la misma, como un funcionario a su servicio, o un tercero ajeno aunque afectado por la actuación de las Cámaras. En este sentido y como señalara Torres Muro, el Tribunal se ha impuesto una innecesaria autolimitación que no encuentra fundamento en la letra del artículo 42 LOTC, que no distingue entre la actividad interna y externa. Torres Muro, I., «Actos internos de la Cámara y recurso de amparo. Un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 12, 1984, p. 161. Un estudio completo sobre el artículo 42 LOTC es el que realiza Morales Arroyo, J. M., *El conflicto parlamentario ante el Tribunal Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

³ TORRES MURO, I., «Actos internos de la Cámara y recurso de amparo. Un comentario al Auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», ob. cit. y Guaita, A., «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», *Revista de las Cortes Generales*, 7, 1986.

Sin embargo, no pasaría mucho tiempo hasta que el Tribunal Constitucional abandonara esta línea jurisprudencial para poner el acento en los derechos fundamentales, primando su salvaguarda frente a la autonomía parlamentaria. Así, en el ATC 12/86, de 15 de enero, ya se apunta que:

«Los actos puramente internos que adopten las mismas no podrán ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos Parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia (...) Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC» (ATC 12/86, de 15 de enero, F.J. Segundo).

Con la STC 161/88, de 20 de septiembre, el Tribunal Constitucional desterrará para siempre la teoría de los *interna corporis acta* y penetrará en el interior de las Cámaras, para controlar el cumplimiento de los derechos fundamentales:

«La doctrina de la irrecurribilidad de los «actos parlamentarios internos» responde al propósito de respetar la autonomía de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento y tiene por objeto impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC sea utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a la Ley –concepto este en el que se incluyen los Reglamentos de las Cámaras–, pero ello no significa que sean también irrevisables por esta Jurisdicción constitucional cuando se les imputa haber ocasionado concreta vulneración de derechos fundamentales y libertades políticas reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, que son vinculantes para todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 53.1 de la propia Constitución y, por tanto, también para los Parlamentos y Cámaras y, en su consecuencia, protegibles a través del recurso de amparo, según disponen los arts. 53.2 y 161.1 b) de la Constitución y 41 de la LOTC» (STC 161/88, de 20 de septiembre, F.J. Tercero).

III. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL COMO GARANTE DEL *STATUS* DEL PARLAMENTARIO

Una vez derribada la barrera de los *interna corporis acta*, el derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE se convierte en la llave de acceso que permite al Tribunal supervisar la actividad parlamentaria interna, con una intensidad difícil de vaticinar a la vista de la jurisprudencia constitucional antes referida.

Ello ha sido posible gracias a la interpretación singular que el Tribunal Constitucional ha efectuado de este derecho, como comprensivo no sólo del acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos, sino también del derecho a permanecer en el mismo y a desempeñarlo conforme a lo dispuesto en las leyes, sin perturbaciones ilegítimas. El Tribunal Constitucional crea además un derecho «reflejo», producto de la interconexión entre los dos apartados del artículo 23 de la Norma Fundamental, de forma que llega a entender que cuando un representante es ilegítimamente removido de su cargo o perturbado en el ejercicio de sus funciones, se lesiona realmente el derecho de aquellas personas que lo eligieron, el derecho de las personas a las que representa⁴.

Esta línea argumental, inaugurada con la STC 161/88, de 20 de septiembre⁵, que traslada al ámbito parlamentario una jurisprudencia ya consolidada en relación con la representación en el ámbito local⁶, permite engarzar las facultades reglamentariamente reconocidas a los parlamentarios con el derecho consagrado en el artículo 23.2 CE, de manera que el menoscabo de las potestades atribuidas a los parlamentarios se equipara a una lesión del propio derecho fundamental.

Ahora bien, para el Tribunal Constitucional ello «no supone constitucionalizar todos los derechos y facultades que constituyen el Estatuto del Parlamentario, sino tan sólo aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo esencial de la función representativa parlamentaria, como son, principalmente los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno»⁷.

El problema radica en que estas precisiones no resultan muy clarificadoras y es difícil imaginar atribuciones que no guarden relación con las funciones que el Parlamento tiene constitucionalmente reconocidas, a pesar de que el mismo órgano de garantía constitucional ha reiterado que no toda violación de los Reglamentos de las Cámaras constituye una violación de los derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo, ya que no es posible incluir la generalidad de las normas de los Reglamentos Parlamentarios en el bloque de la constitucionalidad relativo al art. 23 CE⁸.

⁴ En la doctrina hay autores que consideran que el Tribunal Constitucional está modificando los esquemas propios de la teoría clásica de la representación, basados en el concepto de soberanía nacional y en la prohibición del mandato imperativo. En este sentido, Caamaño ha destacado como «será la propia evolución de la jurisprudencia constitucional y la configuración de este ámbito fundamental del mandato parlamentario, sobre todo, en materia de relaciones parlamentario/órgano, el cauce a través del cual se producirá paulatinamente una re-entrada del reconocimiento jurídico y, no sólo político, del fundamental papel de los partidos en nuestro sistema constitucional. El Tribunal no ha destruido la teoría de la representación, pero sí, y ahora se verá en qué medida, la ha modificado». Caamaño Domínguez, F., *Mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, p. 77.

⁵ En esta sentencia, el Tribunal Constitucional estima por primera vez un recurso de amparo interpuesto por un parlamentario conectando la vulneración de sus facultades reglamentarias con la violación del artículo 23.2 CE.

⁶ SSTC 5/83, de 4 de febrero; 10/83, de 21 de febrero; 32/85, de 6 de marzo.

⁷ STC 220/91, de 25 de noviembre.

⁸ AATC 12/86, de 15 de enero; 292/87, de 11 de marzo y SSTC 118/88, de 20 de junio y 36/90, de 1 de marzo, entre otras.

Con independencia de la polémica doctrinal que esta asimilación ha suscitado⁹, no puede desconocerse que esta concepción jurisprudencial ha provocado la constitucionalización de numerosas facultades de los parlamentarios. De esta manera, el eventual menoscabo de las atribuciones parlamentarias puede convertirse en un ataque al derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, lo que permite el acceso al amparo constitucional y, en consecuencia, posibilita el conocimiento de las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento interno de las Cámaras por el Tribunal Constitucional.

IV. EL ORDENAMIENTO PARLAMENTARIO EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

4.1. *El Reglamento Parlamentario*

4.1.1. Norma directamente incardinada en la Constitución

«Los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros)» (STC 101/83, de 18 de noviembre, F.J. Tercero).

4.1.2. Norma con valor de ley

«Es una norma con valor de ley, aunque desprovista de la fuerza propia de la ley» (STC 119/90, de 21 de junio, F.J. Segundo).

4.1.3. Norma integrante del bloque de la constitucionalidad

«Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley, no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la ac-

⁹ En la doctrina se ha originado un debate muy interesante entre aquellos que entienden que es perfectamente coherente con nuestro sistema configurar estas facultades como derechos fundamentales integrados en el artículo 23.2 CE, como García Roca o Torres Muro y aquellos que, como Biglino Campos o Jiménez Campo abogan por un entendimiento de estas facultades como simples atribuciones de los miembros de un órgano colegiado, tendentes a posibilitar la formación de la voluntad de ese órgano. Al respecto puede consultarse García Roca, J., «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los Derechos Fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *Revista de las Cortes Generales*, 34, 1995; Torres Muro, I., «Los derechos de los parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, 44, 1998; Biglino Campos, P., «Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, 30, 1993; Jiménez Campo, J., «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en Pau i Vall (coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 1997, p. 220.

ción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras» [(STC 99/87, de 11 de junio, F.J. Primero, a)].

4.1.4. Mayoría absoluta para su aprobación y reforma, garantía de las minorías

«Los Reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1, C.E.) del que tales órganos son expresión y reflejo. Esto explica que la propia Constitución, para el caso de las Cortes Generales (art. 72.1), y la Ley 3/1982, del Parlamento de Cataluña, de 23 de marzo, en lo que más directamente atañe al Parlamento de Cataluña (art. 8.3), requieran para su aprobación y modificación el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros. Exigencia que se erige, así, en garantía de los derechos de la minorías» (STC 44/95, de 13 de febrero, F.J. Tercero).

4.1.5. Reserva material

«Los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente in-
cardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal» (STC 101/83, de 18 de noviembre, F.J. Tercero).

En concreto, constituyen contenido propio del Reglamento Parlamentario:

- La organización y funcionamiento interno de las Cámaras, incluyendo en estos conceptos la constitución del órgano como tal, lo que a su vez implica la regulación de las elecciones, cese y cobertura de vacantes en los distintos órganos de la Asamblea, siempre que la cuestión no alcance el ámbito del proceso electoral (SSTC 101/83, de 18 de noviembre y 141/90, de 20 de septiembre).
- Las normas sobre la ordenación específica del control parlamentario sobre el Gobierno (STC 71/94, de 3 de marzo).
- La organización de los debates y del procedimiento parlamentario (ATC 9/98, de 12 de enero).
- El *status* de los parlamentarios.

«Este derecho del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la ley –al Reglamento de la Asamblea, en este caso– establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para accionar en sede jurisdiccional, por violación de ese precepto constitucional, frente al desconocimiento o menoscabo de los mismos (STC 214/90, de 20 de diciembre, F.J. Quinto, entre otras).

- El procedimiento legislativo (SSTC 89/84, de 28 de septiembre; 108/86, de 29 de julio; 99/87, de 11 de junio, entre otras).
- Las causas de disolución de las Comisiones de Investigación (SSTC 226/ y 227/04, de 29 de noviembre).

En un sentido negativo,

«La autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 C.E.) no cobija una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art. 72.1 C.E.» (STC 121/97, de 1 de julio, F.J. Décimo).

Tampoco vulnera la reserva reglamentaria la modificación del sistema de elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional por parte del Senado operada tras la reforma de la LOTC (STC 49/08, de 9 de abril).

4.1.6. Publicación

«No cabe considerar que constituya publicación suficiente la inserción del Reglamento de la Cámara en un Boletín de carácter interno, sino que será necesaria su inclusión en el instrumento oficial previsto para la publicación de las normas generales de la Comunidad Foral, esto es, el “Boletín Oficial de Navarra”» (STC 179/89, de 2 de noviembre, F.J. Quinto).

«Será la fecha de inserción en tal instrumento la que ha de tomarse como punto de referencia para el cómputo de plazos relativos a esos efectos externos, entre los que se cuenta, evidentemente, la interposición, por el Gobierno de la Nación, del recurso de inconstitucionalidad» (STC 179/89, de 2 de noviembre, F.J. Sexto).

4.1.7. Régimen de impugnación

«La asimilación de los Reglamentos Parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite la impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad» (STC 118/88, de 20 de junio, F.J. Tercero).

«La naturaleza del Reglamento parlamentario autonómico, pues, de mayor relevancia y alcance que un mero reglamento interno, y por ende recogido entre las normas que pueden ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, según el art. 27.2 f) de la LOTC (recurso previsto por el art. 161 C.E. como reservado a normas con fuerza de ley) exige, para su conocimiento, constancia y certeza, su publicación en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, para que pueda producir efectos fuera del ámbito interno de la Cámara» (STC 179/89, de 2 de noviembre, F.J. Sexto).

4.2. *El Estatuto de Personal de las Cortes Generales*

4.2.1. Norma directamente incardinada en la Constitución

«El Estatuto del Personal de las Cortes Generales no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución» (STC 139/88, de 8 de julio, F.J. Tercero).

4.2.2. Norma con valor de ley

El Estatuto de Personal de las Cortes Generales:

«No se trata, en efecto, de una «disposición de categoría inferior a la Ley», sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley» (STC 139/88, de 8 de julio, F.J. Tercero).

El Estatuto de Personal de una Cámara autonómica:

«Si se entendiera que lo impugnado no es un «acto singular» y que tiene el carácter de una disposición general, integrado en un Estatuto con valor de Ley, aunque emanada de la Mesa, esto es, de un órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del art.

42 de la LOTC, pues el amparo previsto en esta disposición es contra «decisiones o actos sin valor de Ley», no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de Ley, lo que no obsta a la impugnación de los actos que se dicten en aplicación de tal disposición, pero sólo una vez que hayan ganado firmeza, para lo que se requiere el agotamiento de la vía contenciosa-administrativa» (ATC 296/85, de 8 de mayo, F.J. Segundo).

4.2.3. Reserva formal y material

«La Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del «Estatuto del Personal de las Cortes Generales», de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primario– que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo» (STC 139/88, de 8 de julio, F.J. Segundo).

4.2.4. Régimen de impugnación

«Pero puede añadirse también, no obstante, que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los «actos del Estado con fuerza de Ley» [art. 27.2 b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales, obviándose de este modo la aparente «laguna» de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 72.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los Acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no

susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC» (STC 139/88, de 8 de julio, F.J. Tercero).

4.3. *Las Resoluciones supletorias e interpretativas del Reglamento Parlamentario*

4.3.1. Naturaleza jurídica

«La facultad presidencial de la que ahora nos preocupamos sólo es admisible (y en consecuencia, las normas que de ellas resultan sólo son constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (STC 119/90, de 21 de junio, F.J. Quinto).

«De este modo, aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental» (STC 44/95, de 13 de febrero, F.J. Tercero).

4. 3.2 Régimen de impugnación

* Recurso de inconstitucionalidad.

«Lo que se ataca es, pues, una norma general, que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de las Cortes y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva, pues es evidente que en otro caso no tendría fuerza vinculante y no podría producir por tanto lesión alguna. Este razonamiento patentiza que la norma impugnada no puede ser objeto de un recurso de amparo dirigido contra la norma misma» (ATC 183/84, de 21 de marzo, F.J. Tercero).

* Recurso de amparo.

«Tras la STC 119/90, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2, d) y f) de la LOTC» (STC 44/95, de 13 de febrero, F.J. Segundo).

V. COMPOSICIÓN

5.1. *Los parlamentarios*

5.1.1. El mandato parlamentario

«Cuando está en juego el ejercicio de las facultades legalmente reconocidas a los cargos públicos, es el art. 23.2 CE el directamente afectado, puesto que el mismo comprende no sólo el acceso a los cargos y empleos públicos en condiciones de igualdad en los términos que señalen las leyes, sino también la permanencia en dichos cargos en iguales términos, sin la cual el acceso podría devenir un derecho meramente formal. Ello sin perjuicio de la estrecha relación en ambos apartados del art. 23 CE y de que la vulneración del derecho reconocido a permanecer en el cargo y a ejercerlo sin perturbaciones ilegítimas afecten también como consecuencia al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes» (STC 81/91, de 22 de abril, F.J. Segundo).

5.1.2. El *status* del parlamentario

«Este precepto garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino que también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga» (STC 161/88, de 20 de septiembre, F.J. Sexto).

Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, forman parte del *status* del parlamentario:

- a) Derecho a recabar información (SSTC 161/88, de 20 de septiembre; 181/89, de 3 de noviembre; 196/90, de 29 de noviembre; 205/90, de 13 de diciembre; 220/91, de 25 de noviembre; 15/92, de 10 de febrero; 203/01, de 15 de octubre y ATC 426/90, de 10 de diciembre).
- b) Derecho a solicitar la comparecencia de miembros del Gobierno o de otras autoridades (SSTC 177/02, de 14 de octubre, 208/03, de 1 de diciembre, 89 y 90/05, de 18 de abril y ATC 181/03, de 2 de junio).
- c) Facultad de presentar enmiendas (SSTC 23/90, de 15 de febrero, 118/95, de 17 de julio, 27/00, de 31 de enero y AATC 275/93, de 13 de septiembre y 118/99, de 10 de mayo).
- d) Derecho a presentar mociones (SSTC 205/90, de 13 de diciembre; 41/95, de 13 de febrero y ATC 155/93, de 24 de mayo).
- e) Derecho a presentar proposiciones no de ley (SSTC 40/03, de 27 de febrero y 78/06, de 13 de marzo).

- f) Derecho a formular preguntas (ATC 9/98, de 12 de enero y STC 107/01, de 23 de abril) e interpelaciones (STC 225/92, de 14 de diciembre).
- g) Derecho a formar parte, al menos, de una Comisión (STC 214/90, de 20 de diciembre).
- h) Facultad de constituir Grupo Parlamentario (SSTC 64/02, de 11 de marzo y 141/07, de 18 de junio).
- i) Las prerrogativas (STC 22/97, de 11 de febrero).
- j) Derecho a que no se disuelva una Comisión de Investigación si no es en virtud de una causa legalmente prevista (SSTC 226 y 227/04, de 29 de noviembre).
- k) Derecho a forzar la convocatoria de un Pleno extraordinario (STC 81/91, de 22 de abril).
- l) Derecho frente a posibles reformas reglamentarias por vía de resoluciones interpretativas o supletorias (STC 44/95, de 13 de febrero).
- m) Derecho a no ser sancionado sino en los casos y circunstancias previstos en el Reglamento de la Cámara (SSTC 136/89, de 19 de julio; 169/95, de 20 de noviembre; 301/05, de 21 de noviembre y 129/06, de 24 de abril).
- n) Derecho a no ser cesado en la condición de parlamentario si no es en virtud de una causa legalmente prevista (STC 28/84, de 28 de febrero).
- o) Derecho al voto (STC 361/06, de 18 de diciembre).

5.1.3. La adquisición de la condición de parlamentario: el juramento o promesa de acatamiento de la Constitución como requisito para la adquisición de la condición plena de parlamentario

- La exigencia de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución es conforme a la Constitución.

«Cuando los electores ejercitan un derecho fundamental establecido por la Constitución, al amparo de la misma, tal ejercicio ha de efectuarse dentro del marco constitucional y con el alcance previsto en la propia Constitución, que no comprende el de obtener un resultado prohibido por la misma como es que los titulares de los poderes públicos accedan a los cargos sin el deber positivo de actuar con sujeción a la Constitución, es decir en el debido acatamiento a la misma. Por ello la exigencia del acatamiento no vulnera el derecho fundamental del art. 23, que no comprende el de participar en los asuntos públicos por medio de representantes que no acaten formalmente la Constitución, por lo que es claro que el art. 23.1 no ha sido vulnerado»(STC 101/83, de 18 de noviembre, F.J. Tercero).

- La obligación de guardar fidelidad a la Constitución y a un Estatuto de Autonomía no contraviene la norma fundamental.

«La fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia pueden entenderse como el compromiso de aceptar las reglas del juego político y el orden jurídico existente en tanto existe y a no intentar su transformación por medios ilegales. La fidelidad, en esta línea interpretativa, no entraña una prohibición de representar y de perseguir ideales políticos diversos de los encarnados en la Constitución y Estatuto, siempre que se respeten aquellas reglas de juego; y no supone, por tanto, una renuncia a las libertades individuales consagradas por la Constitución, ni a la libre crítica del ordenamiento jurídico existente, ni de los actos políticos que se realicen, ni a la libre proposición de nuevas Leyes, ni a procurar la reforma de la Constitución o el Estatuto, tanto más, conviene subrayarlo, cuanto el contenido de la actual Constitución Española es reformable, aunque el procedimiento para llevar a cabo esa reforma sea más o menos rígido, según la materia y ámbito a que afecte, como lo es el Estatuto de Galicia» (STC 122/83, de 16 de diciembre, F.J. Quinto).

- El juramento o promesa de acatamiento de la Constitución no queda desvirtuado si el parlamentario añade a la fórmula ritual la expresión «por imperativo legal».

«Cumplida la fórmula reglamentaria, el agregar a la misma la expresión “por imperativo legal” en el momento mismo de prestar juramento o promesa de acatamiento, debe necesariamente ser entendido como un acatamiento, o sea, como una respuesta afirmativa a la pregunta formulada por el Presidente de la Cámara». (STC 74/91, de 8 de abril, F.J. Sexto. Antes, en la STC 119/90, de 21 de junio, F.J. Séptimo).

5.1.4. El cese en la condición de diputado

El cese como parlamentarios acordado por la Mesa de un Parlamento autonómico motivado por la baja en el partido con el que concurrieron a las elecciones es inconstitucional.

«Los actores han sido cesados en su condición de Parlamentarios Forales en virtud de una causa no prevista en la normativa aplicable en el momento en que se produce su cese, por lo que los acuerdos impugnados vulneran el derecho fundamental previsto en el art. 23.2 de la Constitución, que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal expuesta en el fundamento jurídico primero, comprende el derecho de no ser removido de un cargo público si no es en virtud de una causa legal» (STC 28/84, de 28 de febrero, F.J. Tercero).

5.1.5. La renuncia

La renuncia al cargo de parlamentario es irrevocable, por lo que el cambio de opinión del diputado no produce efecto alguno.

«En resumen, siendo irrevocable la renuncia desde su presentación y no adoleciendo de vicio alguno, resulta plenamente correcto desde la perspectiva constitucional el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Cantabria, que respeta en esta faceta el *status* del cargo público representativo y, por tanto, el derecho fundamental invocado como soporte del amparo» (STC 81/84, de 14 de marzo, F.J. Tercero).

5.1.6. Las prerrogativas parlamentarias

5.1.6.1. Cuestiones comunes a la inviolabilidad y la inmunidad

– Objetivo y finalidad.

«Estas dos prerrogativas, aunque tienen distinto contenido objetivo y finalidad específica, como más adelante expondremos, encuentran su fundamento en el objetivo común de garantizar la libertad e independencia de la institución parlamentaria, y en tal sentido son complementarias. Al servicio de este objetivo se confieren los privilegios, no como derechos personales, sino como derechos reflejos de los que goza el parlamentario en su condición de miembro de la Cámara legislativa y que sólo se justifican en cuanto son condición de posibilidad del funcionamiento eficaz y libre de la institución – ATC 526/1986» (STC 243/88, de 19 de diciembre, F.J. Tercero).

– Amplio margen de la Cámara en el uso de las prerrogativas.

«Una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas, para la defensa de los mismos derechos fundamentales. Ello no excluye la posibilidad de que el Tribunal Constitucional conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos, de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y libertades públicas de las personas, pudieran tener actos de las Cámaras que no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de

inviolabilidad a las Cortes Generales y a sus miembros» (ATC 147/82, de 22 de abril, F.J. Quinto).

- Interpretación restrictiva, a partir de 1985.

«Y que, en la medida en que son privilegios obstaculizadores del derecho fundamental citado (*art. 24 CE*), sólo consienten una interpretación estricta –STC 51/1985–, tanto en el sentido lógico de sujeción a los límites objetivos que les impone la Constitución, como en el teleológico de razonable proporcionalidad al fin al que responden, debiendo rechazarse en su consecuencia, todo criterio hermenéutico permisivo de una utilización injustificada de los privilegios, que conduzca a un resultado de privación, constitucionalmente ilícita, de la vía procesal pertinente prevista en la Ley» (STC 243/88, de 19 de diciembre, F.J. Tercero).

- Las prerrogativas forman parte del *status* del parlamentario.

«De ahí que, aun reiterando por nuestra parte, como hemos venido señalando invariablemente, que las garantías del art. 71 C.E. donde encuentran su acomodo natural es en el derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 C.E (...)» (STC 22/97, de 11 de febrero, F.J. Segundo).

5.1.6.2. Inviolabilidad

- Finalidad.

«El art. 71.1 de la Constitución dispone que «los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones», garantizando así la *freedom of speech* de los parlamentarios, genéricamente reconocida en los diferentes sistemas constitucionales democráticos. Al margen ahora la discutida naturaleza, en el ámbito penal, de esta prerrogativa (causa de inimputabilidad para algunos, eximente de antijuridicidad desde otra perspectiva), es claro que la misma se orienta a la preservación de un ámbito cualificado de libertad en la crítica y en la decisión sin el cual el ejercicio de las funciones parlamentarias podría resultar mediatizado y frustrado, por ello el proceso de libre formación de voluntad del órgano» (STC 51/85, de 10 de abril, F.J. Sexto).

- Ámbito material.

«Parece evidente que la garantía no ampara cualesquiera actuaciones de los parlamentarios y si sólo sus declaraciones de juicio o de voluntad («opiniones», según el art. 71.1 de nuestra Constitución)».

(...)

«El nexo entre inviolabilidad y ejercicio de funciones propias a la condición de parlamentario está claramente expuesto por el propio art. 71.1 de la Constitución. A no ser que la expresión «funciones» que recoge esta norma se entendiera en un sentido inespecífico (de corte sociológico y no jurídico), las mismas debieran identificarse en las que son propias del Diputado o Senador en tanto que sujetos portadores del órgano parlamentario, cuya autonomía, en definitiva, es la protegida a través de esta garantía individual. El Diputado o Senador ejercitaría, pues, sus funciones sólo en la medida en que participase en actos parlamentarios y en el seno de cualesquiera de las articulaciones orgánicas de las Cortes Generales» (STC 51/85, de 10 de abril, F.J. Sexto).

«El interés a cuyo servicio se encuentra establecida la inviolabilidad es el de la protección de la libre discusión y decisión parlamentarias, decayendo tal protección cuando los actos hayan sido realizados por su autor en calidad de ciudadano (de *político* incluso), fuera del ejercicio de competencias y funciones que le pudieran corresponder como parlamentario. Así, las funciones relevantes para el art. 71.1 de la Constitución no son indiferenciadamente todas las realizadas por quien sea parlamentario, sino aquellas imputables a quién siéndolo, actúa jurídicamente como tal.

Con carácter general, ésta debe ser la interpretación del ámbito funcional en que se proyecta la garantía de la inviolabilidad. Un entendimiento estricto que, por lo demás, no impide las necesarias matizaciones, reconociendo (como se ha hecho alguna vez en la experiencia parlamentaria extranjera) que la prerrogativa puede amparar, también los actos *exteriores* a la vida de las Cámaras que no sean sino reproducción literal de un acto parlamentario» (STC 51/85, de 10 de abril, F.J. Sexto).

– Ámbito temporal.

«Esta garantía de los parlamentarios no decae por la extinción del mandato (arts. 10 y 21, respectivamente, del Reglamento del Congreso de los Diputados y del Reglamento del Senado)» (STC 51/85, de 10 de abril, F.J. Sexto).

5.1.6.3. La inmunidad

– Finalidad.

«La inmunidad, en cambio, es una prerrogativa de naturaleza formal que protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impi-

da al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento –STC 90/1985. Al servicio de este objetivo se establece la autorización del órgano parlamentario para proceder contra sus miembros, que es un instrumento propio y característico de la inmunidad, cuyo campo de actuación, por su finalidad, se limita al proceso penal, una vez desaparecida de nuestro ordenamiento jurídico la prisión por deudas y la privación de libertad derivada de actos administrativos» (STC 243/88, de 19 de diciembre, F.J. Tercero).

«La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular» (STC 90/85, de 22 de julio, F.J. Sexto).

- La inmunidad no puede ejercerse discrecionalmente.

«Ciertamente, el art. 72.1 atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros, y no puede discutirse que esta sea una facultad de la que las Cámaras disponen libremente. Lo mismo puede decirse respecto a otras facultades que derivan directamente de la CE para los mismos o para otros órganos políticos, en relación a las cuales no se señalan condiciones específicas para su ejercicio. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sometimiento a la CE, que, con carácter general, impone su art. 9.1, de la misma a los poderes públicos» (STC 90/85, de 22 de julio, F.J. Segundo).

- A la denegación del suplicatorio le son aplicables los parámetros del art. 24.1 CE.

«La posibilidad de conceder o denegar suplicatorios para procesar a Diputados o Senadores en que dicha institución de la inmunidad se concreta queda, así, vinculada a la función de impartir justicia y, en tal medida, le son aplicables los parámetros del art. 24.1 de la CE» (STC 90/85, de 22 de julio, F.J. Sexto).

- El Tribunal Constitucional se considera competente para valorar si la denegación del suplicatorio es conforme al artículo 24 CE.

«El control que a este TC corresponde acerca de la conformidad de las decisiones adoptadas en ejercicio de la inmunidad respecto al art. 24.1 de la CE, no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se

ha producido en las Cámaras, y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales. De la existencia o inexistencia de semejante juicio depende, en efecto, que el ejercicio de esta facultad, potencialmente restrictiva del derecho a la tutela judicial efectiva, se haya realizado conforme a su propia finalidad y depende, por consiguiente, en el supuesto de que la decisión parlamentaria sea contraria a permitir dicha tutela, que el derecho fundamental a ésta haya de considerarse o no vulnerado» (STC 90/85, de 22 de julio, F.J. Sexto).

«De ahí que nuestra exigencia de un *juicio de oportunidad* tuviera un sentido predominantemente material: no se trata tanto de que el Acuerdo adopte una forma *motivada*, cuanto de que exista en, o quepa de deducir del Acto parlamentario una motivación coherente con la finalidad de la prerrogativa parlamentaria. En todo caso, puesto que, en el presente caso, es el propio Acuerdo el que articula su propia motivación, habrá de ser a esta última a la que nos atengamos» (STC 206/92, de 27 de noviembre, F.J. Cuarto).

- La extensión de la inmunidad al ámbito civil es inconstitucional.

«En resumen, se introduce por el legislador ordinario, a través de una norma extensiva del art. 71 de la Constitución, una autorización previa que dicho precepto constitucional sólo consiente en los procesos penales, creándose así una institución híbrida, compuesta a partir de elementos conceptuales de la inviolabilidad a los que se añade un instrumento autorizatorio, propio y exclusivo de la inmunidad, que carece de encaje constitucional y conlleva una irrazonable y desproporcionada limitación del derecho a la tutela judicial en cuanto impide el ejercicio independiente de la jurisdicción y, por tanto, resulta desprovista de la debida justificación, tanto desde de la perspectiva del art. 71 de la Constitución como desde la que corresponde al art. 24.1 de la misma» (STC 9/90, de 18 de enero, F.J. Quinto).

- La inmunidad de los parlamentarios autonómicos debe reconocerse en los Estatutos de Autonomía.

«Tal ampliación de la inmunidad por una Ley de la Comunidad Autónoma Vasca supone la modificación del Estatuto de Autonomía (...) por un cauce distinto del previsto tanto en la Constitución de 1978 –artículo 147, número 3– como en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 –artículo 46 y 47-(...)»

En la medida en que en el caso que examinamos la Comunidad Autónoma del País Vasco ha dictado una Ley sin acudir al trámite de la modificación del Estatuto de Autonomía ha vulnerado tanto la propia Constitución (...) como el propio Estatuto Vasco» (STC 36/81, de 12 de noviembre, F.J. Cuarto).

- Momento en que ha de solicitarse el suplicatorio.

«La condición de inculpado, a los efectos del art. 71.2 CE, no se adquiere con la mera admisión de la querrela, sino que requiere un juicio judicial de inculpación por la existencia de indicios racionales o sospechas fundadas de su participación en los hechos, de modo que antes de la formalización de ese juicio de inculpación es cuando ha de solicitarse la autorización a la Cámara respectiva» (STC 123/01, de 4 de junio, F.J. Quinto).

5.1.6.4. Fuero jurisdiccional especial

- Finalidad.

«La prerrogativa de aforamiento actúa, de este modo, como instrumento para la salvaguarda de la independencia institucional tanto de las Cortes Generales como del propio Poder Judicial; o, dicho de otro modo, el aforamiento preserva un cierto equilibrio entre los poderes y, al propio tiempo, la resistencia más eficaz frente a la eventual trascendencia de la resolución judicial en la composición del Parlamento. Por ello, no es de extrañar que el constituyente atribuyese expresamente el conocimiento de tales causas a la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en tanto que órgano jurisdiccional superior de los que integran aquel poder del Estado (art. 123.1 CE)» (STC 22/97, de 11 de febrero, F.J. Sexto).

- Interpretación restrictiva.

«No basta para la operatividad de la prerrogativa de aforamiento del art. 71.3 CE la mera imputación personal, sin datos o circunstancias que la corroboren, a un aforado, requiriéndose la existencia de indicios fundados de responsabilidad contra él, dado que los aforamientos personales constituyen normas procesales de carácter excepcional que, por tal circunstancia, deben ser interpretadas y aplicadas restrictivamente» (STC 68/01, de 17 de marzo, F.J. Segundo).

- Ámbito temporal.

«Constatada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo la pérdida sobrevenida de esa condición, la devolución de la causa al Juzgado de Instrucción no supuso vulneración alguna del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), toda vez que la cognición del Tribunal Supremo en este tipo de procesos sólo se justifica constitucionalmente por razón de la prerrogativa de aforamiento (art. 71.3 CE) y

en atención a la función institucional que le es propia, y no cuando –como ahora acontece– ésta queda privada de su razón de ser, por haber perdido el encausado su condición de miembro de las Cortes Generales. Lo contrario supondría –como antes se ha dicho– una extensión del ámbito temporal de la prerrogativa, convirtiéndola predominantemente en privilegio personal que redundaría en una desproporcionada e innecesaria alteración del régimen común del proceso penal» (STC 22/97, de 11 de febrero, F.J. Octavo).

- Las garantías de que gozan los parlamentarios compensan la pérdida de la doble instancia.

«La necesidad de que en las causas contra Diputados y Senadores sea competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que es el “órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales”» (art. 123.1 de la Constitución), está impuesta por el art. 71.3 de la Constitución. Determinadas personas gozan, *ex Constitutione*, en atención a su cargo, de una especial protección que contrarresta la imposibilidad de acudir a una instancia superior, pudiendo afirmarse que esas particulares garantías que acompañan a Senadores y Diputados disculpan la falta de un segundo grado jurisdiccional, por ellas mismas y porque el órgano encargado de conocer en las causas en que puedan hallarse implicados es el superior en la vía judicial ordinaria (STC 51/85, de 10 de abril, F.J. Tercero).

5.1.7. La imposición de sanciones a los parlamentarios.

- En materia sancionatoria, la reserva de ley queda satisfecha si las sanciones aparecen previstas en el Reglamento Parlamentario.

«Debemos recordar que, desde una perspectiva formal, la exigencia de que las sanciones se establezcan en normas que tengan rango legislativo (cfr. SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2; y 25/2004, de 26 de febrero, FJ 4) se ve satisfecha si se incluyen en los reglamentos parlamentarios, ya que éstos «tienen fuerza de ley y ... en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes» (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2 *ab initio*) (...)» (STC 301/05, de 21 de noviembre, F. J. Cuarto).

- No toda indeterminación normativa de una disposición sancionadora supone automáticamente la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora.

«En suma, ninguna lesión del derecho a la legalidad sancionadora puede aducirse pues no puede considerarse imprevisible para un parlamentario que la conducta de pulsar el botón de presencia de otro parlamentario es una conducta sancionable por infringir los deberes del recto ejercicio del cargo de parlamentario, de modo que la conducta ha encontrado cobertura razonable en el art. 89.4 RPV en relación con el art. 11 del mismo y el art. 79.3 CE»(STC 129/06, de 24 de abril, F.J. Sexto).

- La imposición de sanciones sin cobertura legal vulnera el artículo 25 CE y, de manera indirecta, el derecho fundamental de los parlamentarios reconocido en el artículo 23.2 CE.

«La resolución impugnada ha conculcado el derecho fundamental que a los actores le reconoce el art. 25.1 de la Constitución. Esta lesión implica asimismo la violación del derecho garantizado por el art. 23.2 del propio Texto constitucional, pues es evidente que la suspensión sin cobertura legal de la condición de Diputado ha privado a los recurrentes de su derecho a permanecer, sin intromisiones ni limitaciones ilegítimas, en el cargo público para el que fueron elegidos» (STC 136/89, de 19 de julio, F.J. Tercero).

«En último término, por tanto, ha venido a conculcarse el derecho fundamental del actor *ex* art. 25.1 C.E., pues se le ha aplicado un precepto sancionador que, según su propio tenor, no se ha previsto para supuestos como el considerado en la Resolución sancionadora. Con ello, indirectamente, se le ha lesionado en su derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 C.E.» (STC 169/95, de 20 de noviembre, F.J. Tercero).

- El parlamentario no tiene derecho a formular alegaciones antes de la imposición de una sanción.

«Si se estimara que el parlamentario afectado tiene un derecho a realizar alegaciones antes de que, eventualmente, se le imponga la sanción, tal garantía solamente podría ejercerse, o bien en el mismo momento, en el marco del Pleno, resolviendo posteriormente el Presidente de la Cámara, o remitiendo tal expediente a un momento ulterior, una vez levantada la sesión, en el cual, a la vista de tales alegaciones, se pronunciara el Presidente (...)

La consecuencia de esta observación no puede ser otra que la de que, en el supuesto que nos ocupa, al igual que en el de policía de estrados (cfr. STC 205/1994, de 11 de julio, FJ 5), la defensa de los parlamentarios afectados deberá articularse a través de los mecanismos parlamentarios que al efecto (cuando así sea) se prevean en los respectivos reglamentos internos, y, en último extremo, mediante el recurso de am-

paro. En uno y otro caso será imprescindible modular la tutela ofrecida por estas vías y las garantías constitucionales consagradas en el art. 24.2 CE para hacer a una y a otras compatibles con la naturaleza del procedimiento sancionador parlamentario (arg. *ex* STC 126/2005, de 23 de mayo, FJ 2), lo que implica que en los supuestos contemplados resulte razonable la imposición de sanciones de plano, ya que la autoridad que las acuerda (Presidente del Tribunal o de la Cámara) está ejerciendo al hacerlo, en definitiva, funciones de policía» (STC 301/05, de 21 de noviembre, F.J. Quinto).

5.1.8. Derecho al voto

- El derecho al voto, además de personal e indelegable, forma parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria.

«No resulta baladí recordar que tanto el art. 79.3 CE, al que se refiere el acuerdo sancionador, como los usos parlamentarios determinan el carácter personal e indelegable del voto; de manera que, por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria, un parlamentario no puede alegar su desconocimiento sin que dicho desconocimiento implique paralelamente la infracción de la *lex artis* parlamentaria» (STC 129/06, de 24 de abril, F.J. Sexto).

- La decisión de no repetir una votación cuando han existido problemas técnicos en los sistemas electrónicos de voto vulnera el derecho fundamental del parlamentario afectado.

«No es lógico entender que, ante un problema técnico, que puede suceder con mayor o menor frecuencia en ese tipo de sistemas electrónicos y sin que por otra parte haya quedado fehacientemente demostrado que se tratara de una negligencia de la Diputada, la única reacción presidencial fuera la negativa a la comprobación de la anomalía en ese momento y a la repetición, en su caso, de la votación controvertida, con las graves consecuencias que ello implicaba para el resultado de la misma y para el conocimiento de la auténtica voluntad de la Cámara en tema tan trascendente para la Comunidad Autónoma del País Vasco como era la aprobación de su Ley de presupuestos. Es patente, por tanto, que ha existido una vulneración del derecho de la Sra. Novales al ejercicio de sus funciones en condiciones de igualdad, reconocido en el art. 23.2 CE, y este aspecto del recurso presentado debe ser acogido» (STC 361/06, de 18 de diciembre, F.J. Cuarto).

5.1.9. Derecho a contar con asesores técnicos

«Es cierto que el derecho de información de los Diputados únicamente puede ejercitarse por éstos, pero no lo es menos que, en supuestos como el presente, no existe motivo válido alguno para negar que, justamente con miras a dotar de efectividad a aquel derecho, los Diputados se acompañen de técnicos, siempre y cuando tales técnicos estén acreditados ante la Cámara como asesores del Grupo Parlamentario en el que los Diputados se integran» (STC 181/89, de 3 de noviembre, F.J. Quinto).

5.2. *Los grupos parlamentarios*

«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» (STC 361/06, de 18 de diciembre, F.J. Quinto).

5.2.1. Relación partido político-grupo parlamentario

«Este Tribunal Constitucional ha asumido que partidos políticos y grupos parlamentarios son realidades conceptualmente distintas, por lo que la afirmación de su identidad fáctica en un caso concreto no puede erigirse en criterio que impida al grupo parlamentario concernido el acceso al proceso precisamente para cuestionar esa identidad, ya que de ese debate dependerá el que finalmente se decida su disolución o su continuidad» (STC 251/07, de 17 de diciembre, F.J. Sexto).

5.2.2. Constitución

- La facultad de constituir grupo parlamentario corresponde a los diputados y forma parte del núcleo esencial de la función representativa parlamentaria.

«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, pues, dada la configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales

Parlamentos, y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (STC 64/02, de 11 de marzo, F.J. Tercero).

- Las facultades de la Mesa en orden a la constitución de grupos parlamentarios son de carácter reglado.

«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 subsanables, la pretensión de constituir Grupo Parlamentario»(STC 64/02, de 11 de marzo, F.J. Tercero).

- El porcentaje de votos del 15 por cien que exige el Reglamento del Congreso de los Diputados para la formación de un grupo parlamentario con cinco diputados hay que entenderlo referido a las candidaturas presentadas en las circunscripciones en que las formaciones políticas se hubieran presentado.

«El porcentaje del 15 por 100 de los votos que establece el segundo inciso del art. 23.1 RCD debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral y en las que han resultado elegidos los Diputados que manifiestan su voluntad de constituir Grupo Parlamentario (STC 64/02, de 11 de marzo, F.J. Quinto).

- La constitución de un grupo parlamentario al margen de las previsiones reglamentarias no supone, por sí mismo, vulneración de los derechos fundamentales de los parlamentarios de los restantes grupos.

«No existe, en efecto, un derecho fundamental genérico a que la decisión sobre la constitución de un grupo parlamentario se produzca de acuerdo con la normativa que la regula, sino que es preciso que la infracción reglamentaria también suponga una vulneración del derecho a crear un grupo parlamentario o a ejercer las demás funciones parlamentarias nucleares en condiciones de igualdad y de acuerdo de la normativa que las regula» (ATC 262/07, de 25 de mayo, F.J. Sexto).

5.2.3. Subvenciones

- Finalidad.

«En efecto, resulta evidente que la finalidad de las diversas clases de subvenciones, establecidas en beneficio de los Grupos Parlamentarios, no es otra que la de facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones institucionales de la Cámara a la que pertenecen, para lo cual se dota a los Grupos en que los Diputados, por imperativo reglamentario, han de integrarse, de los recursos económicos necesarios» (STC 214/90, de 20 de diciembre, F.J. Séptimo).

- Proporcionalidad en el reparto.

«Desde esta perspectiva, la graduación de la cuantía de las subvenciones exclusivamente en atención al carácter más o menos numeroso de los Grupos constituye una exigencia de equidad, si bien cabe que la proporcionalidad del reparto de las cantidades destinadas a este objeto sufra las correcciones que se estimen precisas para garantizar el funcionamiento adecuado de los Grupos más pequeños» (STC 214/90, de 20 de diciembre, F.J. Séptimo).

- La privación singular de la asignación mensual por grupo parlamentario vulnera el derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de los cargos y funciones públicas.

«La Resolución impugnada produjo una derogación singular de las normas reglamentarias donde se formulaba el *status* de los miembros del Grupo Parlamentario, vulnerando el derecho fundamental a la igualdad en cuanto privaba al Grupo Mixto de la subvención establecida en el Reglamento por igual para todos y que ya venía percibiendo; esto, además, tuvo lugar sin que se haya probado ni se desprenda de aquella Resolución un motivo de dicha diferenciación que pudiera considerarse objetivo y razonable y que permitiese reputar la decisión como no lesiva para el derecho fundamental a la igualdad en el ejercicio de los cargos y funciones públicas» (STC 15/92, de 10 de febrero, F.J. Cuarto).

5.2.4. Representación

- Legitimación procesal para defender sus derechos.

«Los Grupos Parlamentarios ostentan una representación de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fun-

damentales de dichos miembros que tengan relación en el ejercicio de su cargo representativo» (STC 81/91, de 22 de abril, F.J. Primero).

- La negativa del Tribunal Supremo a permitir la personación de un Grupo Parlamentario en el procedimiento de ejecución de la resolución judicial que había acordado la disolución de los partidos en que el Grupo Parlamentario trae causa no vulnera el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva:

«No puede estimarse lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE), por no ser arbitraria, irrazonable, errónea o desproporcionada, la decisión de la Sala Especial del art. 61 LOPJ del Tribunal Supremo de denegar al grupo parlamentario recurrente en amparo la personación en el procedimiento de ejecución núm. 1-2003, una vez firme e inatacable la resolución judicial que había acordado su disolución» (STC 251/07, de 17 de diciembre, F.J. Séptimo).

- La lesión del derecho de un parlamentario puede suponer lesión del derecho de todo el grupo parlamentario al que pertenece.

«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» (STC 361/06, de 18 de diciembre, F.J. Quinto).

5.2.5. El Grupo Parlamentario Mixto

«En este sentido, no es ocioso recordar que este Tribunal declaró que no lesionaban el art. 23 de la Constitución aquellas resoluciones de las Cámaras parlamentarias por las que se reducía la subvención fija del Grupo Mixto o se modulaba su participación en las Comisiones de la Cámara cuando, precisamente, éste estaba integrado por un solo parlamentario (STC 214/1990). Por lo tanto, una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse éste formado por un único parlamentario no puede

reputarse contraria al art. 23.2 de la Constitución, siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos» (STC 44/95, de 13 de febrero, F.J. Cuarto).

«Se trata de un grupo parlamentario cuya configuración en el Reglamento de la Asamblea de Madrid presenta unas características peculiares, pues responde al propósito de facilitar a los Diputados no integrados en otros grupos parlamentarios un cauce adecuado para el desempeño de sus funciones representativas» (STC 39/08, de 10 de marzo, F.J. Sexto).

VI. ORGANIZACIÓN INTERNA

6.1. *Cuestiones generales*

6.1.1. Representación proporcional en los órganos de las Cámaras

«Por otro lado no debe olvidarse que el principio de representación proporcional está en la base de nuestro sistema parlamentario, no sólo para el Congreso de los Diputados (art. 68.3 C.E.), sino también para el Parlamento de Navarra (art. 15.2 L.O.R.A.F.N.A.). La elección del criterio de representación proporcional, para asegurar el pluralismo, ha de encontrar también reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento» (STC 141/90, de 20 de septiembre, F.J. Segundo).

6.1.2. Necesidad de motivación de los acuerdos que afecten a derechos fundamentales

«(...) hace necesario insistir, una vez más, en el deber de los órganos parlamentarios de motivar expresa, suficiente y adecuadamente la aplicación de las normas cuando pueda resultar de la misma una limitación al ejercicio de aquellos derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 7; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 3; 277/2002, de 14 de octubre, FJ 5; y ATC 188/1999, de 10 de mayo, FJ 5)» (STC 40/03, de 27 de febrero, F.J. Sexto).

6.2. *La Mesa*

6.2.1. Composición

«La larga tradición de nuestro sistema parlamentario, según la cual la Mesa del Parlamento se integra por distintas fuerzas o Grupos Parla-

mentarios, para permitir la participación en la misma también de miembros de las minorías, aun no habiendo sido recogida expresamente por la Constitución, debe entenderse como una exigencia derivada de la misma, para asegurar el pluralismo democrático y la proporcionalidad representativa.

Por ello, los procesos de remoción no podrían ser utilizados legítimamente para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa, la cual ha de ser tenida en cuenta también en el momento de la cobertura de vacantes que se produzcan, sea cual sea su causa u origen» (STC 141/90, de 20 de septiembre, F.J. Sexto).

6.2.2. Remoción de sus miembros

«Al no existir límites constitucionales que lo impidan, no resulta ilegítima la decisión del Parlamento Navarro de prever la posibilidad de remoción de los miembros de la Mesa» (STC 141/1990, de 20 de septiembre, F.J. Cuarto).

6.2.3. Las facultades de admisión y calificación de escritos

En un primer momento, el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de que la Mesa efectúe un control material de los escritos que se le presenten y rechace los que planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara:

«Debe, por ello, considerarse que el ámbito propio del control por parte de la Mesa para «declarar la admisibilidad o inadmisibilidad» (art. 30.4) de escritos como los que aquí se dedujeron es el examen de la viabilidad formal de esas peticiones de información, que habrán de ser admitidas y trasladadas al Consejo de Gobierno cuando no se aprecien carencias o deficiencias relevantes en su presentación o en su redacción. Podría, acaso, estimarse que tampoco es contrario a la finalidad de ese control que la Mesa rechace escritos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara, pero no corresponde aquí concebir hipótesis en las que la Mesa pudiera, tal vez, decidir la inadmisión de una petición de información por causas ajenas a las de su estricta regularidad formal (...)» (STC 161/88, de 20 de septiembre, F.J. Octavo).

El Tribunal Constitucional avala la inadmisión de escritos en que se planteaban cuestiones contrarias a la Constitución o al sistema de distribución de competencias:

«La Mesa ha entendido en este caso que la proposición inadmitida no se adecuaba materialmente a lo que debe ser una proposición de Ley, con lo cual presupone la existencia de materia propia y materia impropia de la Ley. Pues bien, excepto en aquellos casos en que constitucional o estatutariamente se hubiere conferido expresamente competencia exclusiva a otros órganos no legislativos la Mesa no puede inadmitir una proposición de Ley porque la materia a regular no sea propia de esta forma jurídico normativa. En el Reglamento del Parlamento catalán no existen límites definidores de una materia que sea propia de la Ley y, en consecuencia salvo los casos indicados cualquier materia puede ser objeto de regulación en esa forma. Cosa distinta es que se tratase de una proposición contraria a la Constitución o ajena a las competencias atribuidas al ordenamiento en cuyo seno pretende integrarse. Mas, incluso en tal caso, como ya se dijo en la STC 205/1990, la Mesa sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes» (STC 95/94, de 21 de marzo, F.J. Cuarto).

A partir de la STC 124/95, de 18 de julio, el control de la Mesa debe limitarse a la comprobación de los requisitos formales exigidos por el Reglamento Parlamentario:

«Si la legalidad aplicable no impone límite material alguno a la iniciativa, la verificación de su admisibilidad ha de ser siempre formal, cuidando únicamente de que la iniciativa cumpla con los requisitos de forma que le exige esa legalidad (STC 124/1995)» (STC 38/99, de 22 de marzo, F.J. Tercero).

6.3. *Las Comisiones*

6.3.1. Composición

«Desde la STC 40/1981 (fundamento jurídico 2.º), este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal y la dificultad es mayor cuanto menor sea el abanico de posibilidades, “dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes”; si ello es así, en las elecciones a Cortes Generales o municipales, las dificultades para alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementan “en elecciones internas de asambleas restrictivas que han de designar un número muy reducido de representantes”; consecuencia de esto es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia. En el mismo sentido, las SSTC 32 y

75/1985, entre otras, especialmente esta última (fundamento jurídico 3.º), donde con rotundidad se dice que la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, “no puede ser entendida de forma matemática”, sino que debe venir anudada a una “situación notablemente desventajosa” y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique (STC 36/90, de 1 de marzo, F.J. Segundo).

«Es cierto que este tribunal, en relación con la composición de las Comisiones parlamentarias, ha considerado como dato relevante, en principio, el mantenimiento del número de miembros de las Comisiones de unas u otras Legislaturas para concluir que el número fijado no responde a la intención de deparar ventaja a un Grupo Parlamentario en particular o que se haya establecido *ad casum* con propósito discriminatorio (STC 36/1990, de 1 de marzo, F.J. 2; 93/1998, de 4 de mayo, F.J. 4). Sin embargo, de la anterior aseveración no puede deducirse, sin más, la imposibilidad de modificar el número de miembros que integran las Comisiones parlamentarias de una u otra Legislatura. Es al órgano intraparlamentario a quien se le confiere tal facultad en el Reglamento de la Cámara quien ha de decidir el número de miembros de las Comisiones, sin que en esta tarea pueda ser suplido o sustituido por este Tribunal, a quien únicamente le compete constatar si el número ha sido fijado con el objetivo de discriminar a algún Grupo Parlamentario o de favorecer a otro y si el reparto de puestos se ha llevado a cabo respetando la exigencia de la proporcionalidad política» (ATC 262/02, de 9 de diciembre, F.J. Séptimo).

6.3.2. Presencia de los Grupos Parlamentarios

«Si otro Grupo tiene más puestos de los que en pura aritmética le corresponden y ello altera, porque la Comisión tiene fijado un número máximo de componentes, la proporcionalidad debida en la asignación de los restantes puestos a los demás Grupos, el derecho de éstos se verá menoscabado. Mas, en el supuesto del caso, la afirmación del demandante a propósito del supuesto trato de favor recibido por el Grupo de Izquierda Unida ni se acredita de ninguna forma, ni con aseveración semejante trata el actor de impugnar la aplicación al Grupo Mixto de la regla de proporcionalidad que determina el art. 40.1 del Reglamento, sino de reclamar, por encima de lo que este artículo y el art. 13.5 del Estatuto de Autonomía disponen, una presencia en la totalidad de las Comisiones con independencia de la importancia numérica –mínima, además– del Grupo en el que se integra. Siendo esto así, es claro que su queja carece de toda consistencia, debiendo ser rechazada (STC 214/90, de 20 de diciembre, F.J. Sexto).

6.3.3. Disolución

La disolución de una Comisión de Investigación con arreglo a una causa no contemplada expresamente en el Reglamento vulnera el derecho fundamental de los parlamentarios y atenta contra la reserva del Reglamento:

«Las normas supletorias recurridas, en la medida en que han introducido una causa de disolución no contemplada expresamente por el Reglamento han vulnerado la reserva de Reglamento y afectado, por ello, al derecho garantizado a los parlamentarios recurrentes por el artículo 23.2 de la Constitución en orden al ejercicio de sus funciones representativas en condiciones de igualdad y con arreglo a lo previsto en el Reglamento del Parlamento de Galicia» (SSTC 226 y 227/04, de 29 de noviembre).

VII. FUNCIONAMIENTO

7.1. *Publicidad de las sesiones*

«La publicidad de la actividad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas en un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados (...)

Es claro, por tanto, que la utilización por la Asamblea Regional de aparatos de grabación y reproducción de las intervenciones de sus miembros tiene por finalidad propiciar su mejor recogida y traslación al “Diario de Sesiones” y, por lo mismo, no guarda relación alguna con el supuesto de intromisión ilegítima previsto en el art. 7.2 de la Ley Orgánica 1/1982. Y otro tanto cabe decir del uso de la grabación por el Presidente de la Asamblea para informarse acerca de la existencia o inexistencia de la conducta verbal reprochada a los demandantes, pues dicha conducta se produjo en un acto parlamentario, sometido a las reglas de la publicidad parlamentaria y no encuadrable en la esfera de lo privado. Poco importa a este propósito que los recurrentes se expresaran fuera de los turnos reglamentarios de intervención, pues ello no dota de privacidad a la emisión de un juicio sobre otro Diputado percibido por terceros durante la misma sesión (según consta en la relación de hechos efectuada por los propios demandantes), además de haber quedado registrado por los sistemas de reproducción magnética de la Asamblea» (STC 136/89, de 19 de julio, F.J. Segundo).

7.2. *Adopción de acuerdos*

«El carácter democrático del Estado Español que proclama el art. 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el

que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas; la misma Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, arts. 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros)» (STC 179/89, de 2 de noviembre, F.J. Séptimo).

7.3. *Discontinuidad de los trabajos de la Cámara*

«Tal caducidad obedece al principio de representatividad de la Cámara, en virtud de la cual ésta no está vinculada por los actos de la anterior, y ello quiere decir que la caducidad puede ser excepcionada por la propia Cámara haciendo suyos los asuntos pendientes cuando así lo permita su naturaleza» (STC 89/84, de 28 de septiembre, F.J. Sexto).