

Voto particular que formula el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos respecto de la sentencia pronunciada en el recurso de amparo avocado núm. 4885-2020.

Con el máximo respeto a mis compañeros del Tribunal, reflejo en este voto particular la posición discrepante que defendí en la deliberación de este recurso de amparo respecto de las vulneraciones del art. 23.2 CE imputadas a las decisiones de la Mesa del Parlamento Vasco sobre la denominación y el reparto de iniciativas y de tiempos de intervención del Grupo Parlamentario Mixto.

I. La decisión de la Mesa del Parlamento Vasco sobre la denominación del Grupo Parlamentario Mixto en su XII Legislatura.

1. El objeto de esta controversia era determinar si vulnera el derecho de los demandantes reconocido en el art. 23.2 CE la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de negar a la única miembro integrante del Grupo Parlamentario Mixto su cambio de nombre para que fuera sustituido por el del partido político en cuyas listas electorales fue elegida parlamentaria de la cámara vasca o, en su caso, para que se añadiera al del Grupo Parlamentario Mixto.

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia concluye que ha existido dicha vulneración señalando que la decisión parlamentaria no ha respetado los usos parlamentarios sobre esta materia en anteriores legislaturas y que, además, incide en el núcleo de la función representativa del representante político, ya que la decisión impugnada sobre el nombre que debe darse al Grupo Parlamentario Mixto (i) repercute en la labor parlamentaria de la demandante de amparo porque le impide expresar la formación política a la que pertenece, lo que le resta conocimiento a su actividad parlamentaria; (ii) supone un trato desigual con el resto de grupos parlamentarios que disponen de una denominación específica; y (iii) afecta a su capacidad de autoorganización del grupo parlamentario en que se integra.

2. No considero lo suficientemente sólido y concluyente este proceso argumental para desautorizar la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco por las siguientes razones:

(i) La jurisprudencia constitucional ha sido constante al señalar que dentro del núcleo esencial del derecho de representación política se incluyen principalmente aquellas funciones que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción de gobierno. De ese modo, solo las decisiones de los órganos de la cámara que las vacíen de contenido, las someten a limitaciones que las hacen impracticables o dificulten su ejercicio más allá de lo razonable, las desnaturalizan o resulten irreconocible como tal derecho, pueden resultar lesivas del art. 23.2 CE (así, ampliamente, STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5).

En el presente caso, no me parece razonable concluir que la negativa a permitir una determinada denominación del Grupo Parlamentario Mixto supone un obstáculo o limita las posibilidades de iniciativa política o de control de gobierno. La parlamentaria demandante de amparo y el grupo parlamentario que ella sola conforma mantienen la misma capacidad de iniciativa política y de control de gobierno derivada de su integración en dicho grupo con independencia de su denominación. En efecto, el art. 27.5 del Reglamento del Parlamento Vasco despeja cualquier duda sobre la materia al disponer que “[l]os miembros del Grupo Mixto podrán formular con su sola firma, y a título personal, enmiendas, votos particulares, interpelaciones, preguntas, mociones o cualesquiera otras iniciativas parlamentarias. En tal sentido, todos los miembros del Grupo Mixto tendrán la consideración de portavoces habilitados, sin perjuicio de quien lo sea en cada caso como titular.” La denominación de “Grupo Mixto” solo opera a efectos internos de la Cámara; a efectos externos, la parlamentaria que lo integra puede presentar todas sus iniciativas sin excepción anunciando libérrimamente, si lo entiende conveniente, el nombre del partido político en cuyo nombre actúa como portavoz del grupo. Por tanto, desde esta perspectiva, no aprecio lesión alguna del art. 23.2 CE.

(ii) La idea de que esta decisión puede incidir en el núcleo de representación política porque resta conocimiento dentro y fuera de la cámara a la labor parlamentaria del partido político en cuyas listas electorales fue elegida la única parlamentaria que lo integra parece que, además de situarse extramuros del núcleo esencial del derecho de representación política del art. 23.2 CE, tampoco se compadece con la jurisprudencia constitucional sobre la titularidad de este derecho.

El Tribunal ha establecido que los titulares del art. 23.2 CE, en su vertiente del *ius in officium*, son las personas que obtienen la representación política por medio del sufragio y los grupos parlamentarios que conforman, no el partido en cuyas listas fueron elegidas. En la STC

123/2017, de 2 de noviembre, se hizo especial incidencia en que “el mandato libre en virtud de este artículo 67.2 CE supone, pues, la exclusión de todo sometimiento jurídico del representante, en cuanto tal, a voluntades políticas ajenas y proscribire por ello, en particular, que sobre él se hicieran pesar tanto instrucciones vinculantes en Derecho que pretendieran disciplinar su proceder, como asimismo cualquier tipo de sujeción, jurídicamente impuesta, a la confianza de sus electores (expresada del modo que se pretendiera) o de las organizaciones o grupos políticos en que se integre o en cuyas listas hubiera concurrido a las elecciones; sujeción que, de llegar a verificarse, contrariaría asimismo, adicionalmente, sus derechos al mantenimiento en el cargo y a ejercerlo sin constricciones ilegítimas (art. 23.2 CE)” (FJ 3).

Por tanto, asociar la idea de la vulneración del art. 23.2 CE a la pérdida de oportunidad de publicitación del partido político al que pertenece la única diputada integrante del Grupo Parlamentario Mixto no resulta expresivo de una limitación objetiva al contenido material del derecho fundamental y hace radicar esa vulneración en un supuesto menoscabo de quien no es titular del citado derecho fundamental incurriendo en lo que considero que es una inadecuada confusión entre el titular del *ius in officium* supuestamente vulnerado y el partido al que pertenece.

(iii) No puedo compartir tampoco que esta decisión haya vulnerado el derecho fundamental por suponer un trato desigual con el resto de los grupos parlamentarios, que disponen de una denominación específica.

La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el art. 23.2 CE es un derecho de igualdad y que, por tanto, puede verse vulnerado no solo cuando los órganos de las cámaras adopten decisiones que contraríen la naturaleza de la representación sino también cuando atenten contra la igualdad de los representantes (así, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4). En el presente caso, considero que el elemento de comparación en que se fundamenta la opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia no resulta adecuado para concluir el carácter lesivo de la decisión parlamentaria impugnada basada en un supuesto trato desigual. El Grupo Parlamentario Mixto tiene una naturaleza jurídica y política completamente diversa frente al resto de grupos parlamentarios. La conformación de los grupos parlamentarios nace de la voluntad expresa de los parlamentarios y se constituye como una facultad integrada en su derecho de representación política (así, STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5). En el caso del Parlamento Vasco, la facultad de conformación de un grupo parlamentario queda condicionada a la concurrencia de un número no inferior a tres de las parlamentarias y parlamentarios (art. 24.1 RPV). Por el contrario, el Grupo

Mixto, como también reconoce la posición mayoritaria, se conforma de manera automática y queda integrado a título individual, sin necesidad de actuación o expresión de voluntad alguna, por cualquier parlamentario que no se haya adscrito en otro grupo.

Esta diversidad de situaciones jurídicas entre el Grupo Parlamentario Mixto y el resto de los grupos parlamentarios impide asumir como argumento concluyente para afirmar la inconstitucionalidad de la decisión impugnada un supuesto trato discriminatorio que, en todo caso, deriva de posiciones reglamentarias radicalmente desiguales que no consienten un juicio comparativo.

(iv) El argumento de que la incidencia en el núcleo esencial del *ius in officium* se deriva de que queda afectado el derecho a la autoorganización del Grupo Parlamentario Mixto, reconocido en el art. 25.2 RPV, considero que es una distorsión de la correcta comprensión del principio de autoorganización establecido en dicho precepto en los casos de integración única y de la lógica inherente al mismo.

En el caso de los restantes grupos parlamentarios, la denominación y los acuerdos establecidos para su constitución se fijan mediante una solicitud que tiene carácter previo al reconocimiento del grupo, pues debe figurar preceptivamente en el escrito en que se solicita su constitución (art. 24.4 del RPV). El RPV lo designa como “grupo parlamentario” (art. 24.1 RPV), es decir, con un nombre común escrito con iniciales minúsculas, distinto del nombre propio cuya asignación es preceptiva a petición de quienes pretenden constituirlo.

En el caso del Grupo Mixto, la denominación del grupo se establece en el RPV con carácter previo a la integración en él de los parlamentarios a que haya lugar y se expresa, como nombre propio, con iniciales mayúsculas (esta denominación se reitera con la misma ortografía en los siete apartados del art. 25 RPV). En lógica correspondencia, no se hace referencia al nombre, a diferencia de lo que ocurre con los demás grupos parlamentarios, como contenido del acuerdo o reglamento de funcionamiento.

En el caso de Grupo Mixto formado por un solo parlamentario resulta discutible la procedencia de acuerdos internos de sus miembros o de un reglamento de organización aprobado por mayoría. El art. 25.2 RPV establece que “el Grupo Mixto se regirá por los acuerdos a que internamente lleguen sus miembros. Ante la imposibilidad de alcanzarlos o cuando sobreviniera

la ruptura de los acuerdos, el Grupo Mixto, a instancia de cualquiera de sus miembros, procederá a elaborar y aprobar por mayoría absoluta de sus integrantes un reglamento interno de organización y funcionamiento”. Creo que en casos como el presente, en que este grupo está integrado por una única parlamentaria, la idea de que pueda existir un derecho de autoorganización para establecer reglas internas de organización y funcionamiento que pueda quedar comprometido bajo la protección del art. 23.2 CE no resulta razonable. Allí donde, como es este caso, no existe pluralidad de intereses, no cabe afirmar ni la posibilidad de adoptar acuerdos internos entre sus miembros que deban ser respetados por los órganos de la cámara ni, por tanto, una eventual vulneración de aquellos. En ausencia de más de un miembro integrante del Grupo Parlamentario Mixto, el art. 25.2 RPV carece de aplicación posible, ya que exige como premisa una pluralidad de miembros, único caso en que resultaría en hipótesis necesario establecer acuerdos internos referentes a su organización y funcionamiento.

En estas circunstancias (independientemente de los argumentos antes expuestos) no puedo asumir la conclusión de que se haya visto limitado o restringido un derecho de autoorganización, como parte integrante de su *ius in officium*, en virtud de una previsión reglamentaria que solo se exige en caso de pluralidad de miembros en el citado grupo parlamentario.

3. En definitiva, al margen de si la decisión sobre la denominación del Grupo Mixto suponía o no una infracción reglamentaria derivada de la ruptura de los usos parlamentarios seguidos en anteriores legislaturas, considero que no se trata de una decisión que haya afectado al núcleo esencial del *ius in officium* de los demandantes de amparo determinante de la vulneración del art. 23.2 CE, por lo que este motivo debió ser desestimado.

II. La decisión de la Mesa del Parlamento Vasco sobre el reparto de la actividad parlamentaria y la asignación de tiempos del Grupo Parlamentario Mixto en su XII Legislatura.

4. El objeto de esta segunda controversia era determinar si vulnera el art. 23.2 CE la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de asignar al Grupo Parlamentario Mixto una capacidad de iniciativa distinta y sensiblemente inferior a la del resto de grupos parlamentarios y un tiempo de intervención en todos los debates de un tercio del previsto para para el resto de grupos.

La opinión mayoritaria en la que se sustenta la sentencia afirma que es una decisión de la Mesa que incide en el núcleo esencial del *ius in officium* adoptada sin aportar ninguna argumentación que justifique el dispar criterio acogido en relación con el resto de grupos y en contravención del régimen de tratamiento del Grupo Parlamentario Mixto del que se ha dotado el Parlamento Vasco en el ejercicio de su autonomía normativa, ya que el Reglamento del Parlamento Vasco dispone que “la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será idéntica a la de los restantes grupos” (art. 25.1, segundo párrafo) y que “las intervenciones en los debates de los componentes del Grupo Mixto tendrán, en su conjunto, la misma duración que la de un grupo parlamentario” (art. 25.3).

5. Comparto con la posición mayoritaria que esta concreta decisión incide en el núcleo esencial del derecho de representación política de los demandantes de amparo y, por tanto, en la necesidad de que, por tratarse de una limitación al estatuto del representante político, debe encontrar fundamento en la normativa establecida por el Parlamento Vasco en el ejercicio de su autonomía normativa.

La posición mayoritaria pone de manifiesto, y me sumo a ese parecer, la importancia que la jurisprudencia constitucional ha dado tanto a la autonomía normativa de las cámaras legislativas como a la circunstancia de que una vez ordenados los derechos y facultades que corresponden a los representantes parlamentarios pasan a quedar integrados en su estatus propio garantizado por el art. 23.2 CE frente a actos de los órganos de las cámaras. Esa autonomía normativa, sin embargo, no queda limitada a la mera producción reglamentaria, sino que se extiende a su interpretación. Es reiterada la jurisprudencia constitucional en que se señala que a los órganos parlamentarios se les ha de reconocer un margen de interpretación suficiente (así, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 4). De ese modo, solo cuando como resultado de la interpretación, manifiestamente se innove o contradiga los contenidos de la normativa reglamentaria, se produce una vulneración del art. 23.2 CE (así, SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3; o 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 2, en relación con la aprobación de normas parlamentarias interpretativas).

La jurisprudencia constitucional, en lo que se refiere a la labor de interpretación de la normativa parlamentaria por parte de los órganos de las cámaras, ha establecido que (a) deben formular una exégesis 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 (b) deben motivar, en su caso, las razones de su aplicación por ser esencial para llevar a cabo el juicio de proporcionalidad de la diferencia de trato, ya que, en última instancia, la motivación es lo que permitirá dirimir si la restricción de que se trate, en relación con las atribuciones del resto de diputados, resulta proporcionada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (así, SSTC 151/2017, de 21 de diciembre, FJ 7; o 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5).

En aplicación de esta jurisprudencia, considero que un correcto planteamiento de la labor de control constitucional sobre la decisión parlamentaria impugnada no radicaba solo en una confrontación directa entre dicha decisión y la norma reglamentaria, sino que exigía la comprobación de que la decisión estaba debida y suficientemente motivada y, a partir de dicha motivación, en su caso, que la interpretación y aplicación de la normativa reglamentaria no supera o contradecía los márgenes establecidos en dicha regulación.

6. En el presente caso, constato que en el inicial acuerdo de la Mesa la única razón que se aporta para justificar la desigualdad en la capacidad de iniciativa y de reparto de los tiempos de intervención es que el Grupo Parlamentario Mixto cuenta con una sola representante. El posterior acuerdo denegatorio de la reconsideración instada por los demandantes de amparo es en el que se exponen más detalladamente las razones de la decisión adoptada.

En ese acuerdo se hace referencia a que se trata de una interpretación razonable de lo establecido en el Reglamento de la Cámara, ya que el art. 25.1 RPV “al establecer que la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será idéntica a la del resto de los grupos, no impide la modulación de la participación efectiva del Grupo Mixto”. Esa conclusión la fundamenta, por un lado, en que la existencia de dos términos de comparación implica la necesidad de un cierto equilibrio entre ellos para poder ser predicada la identidad, pues la igualdad supone “el establecimiento de diferencias en aquellos términos desiguales”; y, por otro, en que toda norma jurídica debe ser interpretada de un modo sistemático, de modo tal que si el art. 24.1 RPV exige para constituir un grupo parlamentario un número no inferior a tres parlamentarios, hubiera bastado al legislador, de haber pretendido que la participación del Grupo Mixto fuera la misma que la del resto de los grupos, establecer que un solo parlamentario pudiera crear grupo; añadiendo que “sería un fraude reglamentario otorgar a una fuerza política sin la representación numéricamente requerida unos derechos que el legislador no tuvo en su voluntad al aprobar el

Reglamento de la Cámara”. Desde luego, el letrado del Parlamento Vasco se ha extendido en su escrito de alegaciones profundizando en las razones interpretativas que a su parecer justificarían dicha interpretación.

En su conjunto, creo que, aun cuando se trata de una decisión restrictiva del ejercicio del *ius in officium* de una parlamentaria, se aprecia en la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco un nivel de esfuerzo relevante en la ponderación de los principios parlamentarios concernidos en la decisión y en la proyección de criterios exegéticos sobre la normativa parlamentaria justificativos de que no se ha adoptado fuera de ese marco regulatorio que conforma el estatuto del Grupo Mixto.

7. No obstante, existe un aspecto en la motivación de la decisión, que fue controvertido por los demandantes de amparo en su solicitud de reconsideración y reiterado en su demanda, que me suscita reparos para poder concluir su suficiencia desde la perspectiva del control de constitucionalidad. La Mesa del Parlamento Vasco dejó sin respuesta la cuestión de por qué si en legislaturas anteriores en que también el Grupo Parlamentario Mixto estaba conformado por un solo integrante no se apreció la necesidad de adoptar una decisión formal sobre asignación de iniciativas y tiempos (Legislaturas VIII y X); sin embargo, ese uso parlamentario no ha sido seguido en la presente legislatura.

Asumo que los usos parlamentarios tienen una posición diferente a las normas reglamentarias parlamentarias y que, por su propia naturaleza, son susceptibles de sufrir alteraciones sin necesidad de una modificación normativa. Ahora bien, considero que en aras de despejar cualquier duda sobre las razones que hubieran podido llevar a no seguir un uso parlamentario asentado habría resultado preciso hacer expresas dichas razones para evidenciar que no es el resultado de una mera circunstancia singular ni de un eventual trato desigualitario para con los demandantes de amparo.

8. La razón expuesta es la que me hubiera podido llevar a admitir, llegado el caso, una eventual vulneración del art. 23.2 CE derivada de la insuficiente motivación de esta concreta decisión de la Mesa del Parlamento Vasco.

En esa eventualidad, como también expuse en la deliberación, la estimación del recurso respecto de esa concreta decisión y de su consecuente anulación, hubiera tenido como efecto la

retroacción de actuaciones para que la Mesa adoptara un nuevo acuerdo con plenitud de su capacidad interpretativa de la reglamentación parlamentaria, como parte integrante de su autonomía normativa, para dar debido cumplimiento a las exigencias de motivación suficiente que también forman parte inherente del derecho del art. 23.2 CE cuando se refieren a decisiones que inciden en el núcleo esencial del *ius in officium*.

Madrid, a once de marzo de dos mil veintidós.