

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5808 *Pleno. Sentencia 38/2022, de 11 de marzo de 2022. Recurso de amparo 4885-2020. Promovido por el Grupo Mixto del Parlamento Vasco y por doña Amaia Martínez Grisaleña respecto de los acuerdos de la mesa de la Cámara que definieron el régimen de ejercicio de sus funciones parlamentarias. Vulneración del derecho de participación política: nulidad de los acuerdos que establecieron la denominación del grupo mixto y fijaron el número de las distintas iniciativas que podía presentar y el tiempo de sus intervenciones en los debates parlamentarios. Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2022:38

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4885-2020, promovido por el Grupo Mixto del Parlamento Vasco y por doña Amaia Martínez Grisaleña, parlamentaria del citado Parlamento, contra los acuerdos de la mesa de aquella Cámara, de 13 de agosto y de 8 de septiembre de 2020, que respectivamente, desestimó el primero y rechazó el segundo en trámite de reconsideración, determinadas solicitudes presentadas por aquellos en relación con el ejercicio de sus funciones parlamentarias en la citada Cámara. Ha sido parte el Parlamento Vasco. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito, que tuvo entrada en el registro de este tribunal el día 18 de octubre de 2020, el procurador de los tribunales don Antonio Ortega Fuentes, en nombre y representación del Grupo Mixto del Parlamento Vasco y de doña Amaia Martínez Grisaleña, parlamentaria del citado Parlamento, asistidos por la letrada doña Marta Castro Fuertes, interpusieron recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa de aquella Cámara, de 13 de agosto y de 8 de septiembre de 2020, que, respectivamente, desestimó el primero y rechazó el segundo en trámite de reconsideración determinadas solicitudes presentadas por aquellos en relación con el ejercicio de sus funciones parlamentarias en la citada Cámara legislativa.

2. Los hechos relevantes para la resolución de este recurso son los siguientes:

a) En las elecciones al Parlamento Vasco celebradas el día 12 de julio de 2020, la candidatura del partido político Vox obtuvo un acta de diputado que correspondió a doña

Amaia Martínez Grisaleña, lo que determinó que, una vez constituida la Cámara, la referida diputada quedara integrada en el Grupo Parlamentario Mixto al no alcanzar su formación política la cifra mínima de tres diputados para constituir un grupo parlamentario propio, de conformidad con lo dispuesto en el art. 24.1 del Reglamento del Parlamento Vasco (en adelante, el RPV).

b) En sesión celebrada el día 13 de agosto de 2020, la mesa del Parlamento acordó: (i) no acceder a la propuesta presentada por la diputada de Vox, ahora demandante de amparo, de cambio de denominación del «Grupo Parlamentario Mixto» por el de «Grupo Parlamentario Vox» o «Grupo Parlamentario Mixto-Vox» (acuerdo 2020-2075); (ii) aprobó la propuesta de otros grupos de la Cámara por el que se establecen los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarias (acuerdo 2020/2094), de tal manera que al Grupo Mixto le correspondería la posibilidad de incluir una iniciativa (proposiciones de ley o no de ley, mociones consecuencia de interpelación) cada tres plenos ordinarios, así como se limita el tiempo de intervención en los debates a un tercio del previsto para el resto de grupos, pudiendo, finalmente, incluir una interpelación y cuatro preguntas orales cada tres plenos de control al gobierno; y (iii) poner a disposición del Grupo Mixto un asistente (personal técnico-administrativo) para el desarrollo de sus funciones parlamentarias (acuerdo 2020-2093).

c) Doña Amaia Martínez Grisaleña, en cuanto diputada electa por la formación política Vox e integrada en el Grupo Mixto de la Cámara vasca, presentó escrito solicitando la reconsideración de los anteriores acuerdos de 13 de agosto de 2020 y que fueran atendidas sus peticiones.

En concreto, en su escrito se recogían las siguientes alegaciones:

(i) «Vulneración del art. 23 CE y de los arts. 25, 180 y 184 del RPV, en relación con la costumbre parlamentaria». En esta primera alegación, la parlamentaria denunciaba que los acuerdos impugnados suponían «una arbitraria y discriminatoria limitación» del ejercicio de su derecho de participación política y, por extensión, de los derechos de los ciudadanos a los que representa. Considera que tales decisiones han sido «ideadas» por los grupos proponentes de la Cámara «(GP EA-NV, GP EH Bildu, GP SV-ES y GP EP-IU), con un confeso propósito de imponer a esta parlamentaria –y a la formación política por la que ha resultado electa, Vox–, un "cordón sanitario" que limite a la mínima expresión posible su presencia y actividad en el Parlamento Vasco».

En desarrollo de esta afirmación, en el escrito destaca unos términos de comparación señalando que, a diferencia del resto de grupos parlamentarios de la Cámara vasca, al Grupo Mixto le han sido asignados los siguientes tiempos de intervención e iniciativas:

– Frente a la posibilidad de que el resto de grupos puedan incluir hasta dos iniciativas en el orden del día de cada pleno, al Grupo Mixto solo se le permite una iniciativa cada tres plenos.

– Se le reduce el tiempo de intervención del Grupo Mixto en todos los plenos a un tercio del previsto para el resto de grupos.

– Solo se le permite al Grupo Mixto incluir una interpelación y cuatro preguntas orales cada tres plenos.

A su entender, tales limitaciones contravienen lo establecido en los arts. 25, 180 y 184 RPV «y la práctica parlamentaria seguida por esta Cámara, dado que, en precedentes legislaturas, concretamente de 2012 a 2016, tratándose del Parlamentario electo por el partido UPyD, integrado también en solitario en el Grupo Mixto, la mesa acordó que las condiciones y tiempos de intervención fueran los mismos que el resto de grupos». Según refiere, los acuerdos han contravenido, igualmente, la práctica parlamentaria al limitar de manera arbitraria y discriminatoria el número de los asistentes que podrían coadyuvar a la diputada impugnante a desarrollar su actividad parlamentaria, toda vez que lo han reducido a un único asistente; lo que tampoco se produjo en legislaturas anteriores, pues al diputado de UPyD, integrado como ella en el

Grupo Mixto y en solitario, le fueron asignados tres asistentes. Agrega a lo expuesto, que tal asignación es, asimismo, desproporcionada, teniendo en cuenta que el número total de asistentes a distribuir entre los grupos parlamentarios de la Cámara es de cuarenta y uno.

Con apoyo en la doctrina constitucional sobre el principio de proporcionalidad (cita la STC 14/2003, de 28 de enero), entiende que «[l]a restricción de ningún modo supera el juicio de idoneidad ni de necesidad, pero tampoco el de proporcionalidad en sentido estricto», por cuanto le impide a esta diputada el ejercicio de sus derechos parlamentarios «(en dos de cada tres Plenos de control, por ejemplo, no podrá tener intervención alguna) y, consiguientemente, a los representados su derecho a participar en los asuntos públicos». Además, los acuerdos impugnados afectan «singularmente al derecho de participación, en cuanto se impone[n] a una minoría parlamentaria» y cita expresamente la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3, recogiendo su contenido. Agrega al respecto, que «no cabe desconocer que la crítica y control del Ejecutivo, dadas las habituales dinámicas parlamentarias, se realiza por las minorías en la oposición (dado el ordinario seguimiento al Gobierno por parte de los diputados de la mayoría) y, por ello, la restricción injustificadamente impuesta a la función de control de los GP minoritarios supone una grave quiebra del propio principio democrático, del pluralismo político y, por supuesto, de la doble vertiente del derecho fundamental del artículo 23 CE».

(ii) «Falta de motivación de los acuerdos de la Mesa». Denuncia, en este segundo motivo de queja que, en los acuerdos de 13 de agosto de 2020, «no hay una motivación expresa, ni suficiente ni adecuada». Con cita de doctrina constitucional (STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 4) destaca que, a diferencia de lo que ha declarado este tribunal en relación con la exigencia de una interpretación restrictiva de las normas que puedan suponer una limitación al ejercicio del derecho de participación política, que integran el estatuto del representante parlamentario, en este caso «se ha hecho una interpretación expansiva de la restricción y un correlativo entendimiento restrictivo del ejercicio del derecho que integra el núcleo del *ius in officium* de la parlamentaria solicitante».

Además, a su juicio, las restricciones de derechos deben estar suficientemente motivadas; «[m]otivación que es exigible, de manera adicional, cuando la administración se aparta de sus previos precedentes, cual es el caso, en que, no solo se ha variado el criterio mantenido hasta la fecha respecto al parlamentario perteneciente a UPyD integrado en el Grupo Mixto en materia de intervenciones y asistentes sino, clamorosamente, tratándose de la denominación del Grupo Mixto que, tratándose de UPyD, sí se permitió añadir a la denominación las siglas de la formación política».

d) La mesa del Parlamento Vasco, en sesión celebrada el día 8 de septiembre de 2020, oída la junta de portavoces, resolvió desestimar la solicitud de reconsideración formulada por la diputada doña Amaia Martínez Grisaleña, integrada en el Grupo Mixto, contra los acuerdos del día 13 de agosto anterior.

En el acuerdo se destacan los siguientes aspectos:

(i) De conformidad con lo dispuesto en el art. 25.1 RPV, que dispone que los/las parlamentarios/as que no queden integrados en un grupo parlamentario en los plazos señalados, «quedarán incorporados al Grupo Mixto», en la presente legislatura; «el Grupo Mixto está integrado por una única parlamentaria, perteneciente a una única fuerza política», a lo que añade que «el Reglamento de la Cámara no reconoce el derecho a la creación de subgrupos en el interior del Grupo Mixto. Por ello, la denominación de Grupo Mixto no ofrece confusión alguna, y es la adecuada reglamentariamente».

(ii) Considera que «la propuesta de ordenación de los órdenes del día y de los tiempos de debate de las sesiones plenarios» constituye «una interpretación razonable de lo establecido en el Reglamento de la Cámara». Agrega que, «[d]e hecho, el art. 25.1 del 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». Con apoyo en el principio de igualdad, entiende la mesa que «la igualdad supone, en reiterada doctrina constitucional, el tratamiento similar de lo similar y el establecimiento de diferencias en aquellos términos desiguales. De ello se deriva la razonabilidad del acuerdo adoptado».

Señala, igualmente, que, en una interpretación sistemática de lo dispuesto en los arts. 24 (dispone que el grupo parlamentario se constituye con, al menos, tres diputados) y 25 RPV, ha de llegarse a una conclusión razonada por parte de los acuerdos impugnados, pues «[s]i el legislador hubiera querido que la participación del Grupo Mixto fuera la misma que la del resto de los grupos, un solo parlamentario o parlamentaria hubiera sido suficiente para la creación del grupo. En caso contrario, no existiría diferencia alguna entre la capacidad para constituir un grupo y la falta de ella».

Considera la mesa que la «existencia del Grupo Mixto pretende posibilitar la participación política de aquellas fuerzas que no han obtenido la representación necesaria para constituir un grupo parlamentario, y, como su propio nombre indica, su composición es diversa ideológicamente. 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».

(iii) En relación con el número de asistentes (uno) asignado al Grupo Mixto, el acuerdo apunta que la decisión «se adapta a lo establecido en el artículo 28.2 RPV, donde se indica que los grupos parlamentarios contarán con un número de personal técnico-administrativo acorde a su respectiva representación parlamentaria»; de ahí que, según refiere el acuerdo, la asignación de dicho personal técnico-administrativo ha sido realizada de acuerdo con la representación de dicho grupo en la Cámara.

Con fundamento, pues, en los tres razonamientos expuestos, el acuerdo de la Mesa fue desestimatorio de la solicitud de reconsideración formulada.

3. La demanda de amparo identifica como impugnados los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco de 13 de agosto y de 8 de septiembre de 2020 que, como se ha anticipado, denegaron determinadas solicitudes formuladas por la parlamentaria de Vox en dicha Cámara, doña Amaia Martínez Grisaleña y por el Grupo Mixto del mismo órgano legislativo en el que aquella ha quedado integrada. Después de hacer una descripción de los antecedentes, la impugnación queda asentada sobre la alegada vulneración del derecho de participación política reconocido en el art. 23 CE.

a) Comienza la demanda haciendo una exposición detallada de la doctrina de este tribunal sobre el derecho fundamental del art. 23 CE y, en concreto, sobre el derecho de participación política de los parlamentarios autonómicos en cuanto representantes de los ciudadanos (art. 23.2 CE), con cita, entre otras, de la STC 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3, en referencia al *ius in officium*.

Seguidamente, dedica un apartado a la doctrina de este tribunal sobre el respeto a las minorías en un régimen de democracia parlamentaria, haciendo mención a la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3, cuyo contenido recoge. Y finaliza este apartado inicial con la referencia al «valor de los usos parlamentarios» señalando, al respecto, que la STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2 B), ha recordado que los citados usos parlamentarios «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las cámaras».

b) A continuación, bajo la rúbrica «aplicación al caso», la demanda señala, a modo de introducción de sus impugnaciones, que «los acuerdos impugnados se enmarcan en una estrategia de la mayoría en el Parlamento Vasco para crear un "cordón sanitario" en torno al partido político Vox, negándole el derecho fundamental de participación política y, de paso, privando de ese mismo derecho a los ciudadanos» que le votaron.

Pasa, seguidamente, al análisis por separado de cada uno de los tres acuerdos que adoptó la mesa del Parlamento Vasco en su sesión del día 13 de agosto de 2020:

(i) En relación con el acuerdo por el que se establecieron los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarias (propuesta 2020/2094), el recurso centra su argumentación en el texto del art. 25.1 RPV que prescribe que «la participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será idéntica (tal como figura en el texto de la demanda) a la de los restantes grupos», para defender que el acuerdo adoptado por la mesa del Parlamento vulnera de forma directa y frontal el Reglamento del Parlamento Vasco. Señala, al respecto, que si los reglamentos parlamentarios son el núcleo de la actividad parlamentaria, «un acuerdo adoptado sin ajustarse al reglamento no es un acuerdo, es una decisión inválida o incluso inexistente desde el punto de vista parlamentario (una decisión tomada por la vía de hecho)».

El escrito continúa destacando que los arts. 24.1 y 25 RPV establecen, respectivamente, una regla para la constitución de los grupos parlamentarios y otra para el funcionamiento de los mismos, una vez constituidos. Y, a continuación, vuelve a reiterar que el texto del último de los preceptos citados prevé una participación en las actividades parlamentarias «idéntica» para todos los grupos, incluido el mixto, ya lo sea por uno o por dos diputados de un solo partido o por más diputados de varias formaciones, en garantía de los derechos de las minorías. Agrega a lo expuesto que, en anteriores legislaturas del Parlamento Vasco, concretamente en la VIII, el Grupo Mixto estuvo integrado por un solo diputado de la candidatura de Aralar y quedó integrado en el Grupo Mixto-Aralar; igualmente, en la X legislatura, el Grupo Mixto estuvo formado por el único diputado de UPyD y recibió la denominación de Grupo Mixto-UPyD.

Completa esta argumentación con la afirmación de que, únicamente, en la IX legislatura el grupo mixto estuvo formado por tres diputados de tres formaciones políticas distintas, cada una de ellas con un miembro. Asimismo, en la XI legislatura no hubo Grupo Mixto. Señala, además, que la recurrente solicitó del Parlamento Vasco «los antecedentes desde la VIII legislatura (2005) de acuerdos de la mesa sobre los tiempos de participación del GP Mixto en los Plenos, recibiendo la respuesta de "sin acuerdos" [...] Es decir, los acuerdos que nos ocupan son absolutamente insólitos, no habiéndose restringido nunca por la mesa los tiempos de intervención del GP Mixto».

En lo que respecta a la posibilidad de realizar intervenciones en el Parlamento, la demanda destaca que, a diferencia de lo que dispone el art. 25.1 RPV, los acuerdos impugnados hacen una interpretación del término «idéntica» en el sentido de que aquella sea proporcional a la representación de los diputados que integren el Grupo Mixto de la Cámara, pero, en el parecer de los recurrentes, ni siquiera esta proporcionalidad se cumple, toda vez que «si bien los GP pueden incluir hasta dos iniciativas [en] cada Pleno, el GP Mixto solo puede presentar una iniciativa cada tres Plenos; lo que supone que el GP Mixto puede incluir 6 veces menos iniciativas cada tres Plenos que el resto de GP».

A continuación, hace la demanda una detallada exposición de la, a su juicio, desproporción que se ha dispuesto por los acuerdos entre las diversas iniciativas parlamentarias que puedan adoptar el resto de grupos de la Cámara y las que se reconocen al Grupo Parlamentario Mixto del que forma parte Vox. En este sentido, alude: (i) a las interpelaciones, reguladas en el art. 180 a) RPV; (ii) a las preguntas a formular durante las sesiones plenarias monográficas, a que se refiere el art. 184.2 RPV; (iii) y la reducción de la intervención en los debates a un tercio de lo permitido al resto de grupos (debates en general, debates sobre enmiendas, intervenciones en la deliberación de los proyectos de ley, preguntas orales en las sesiones de control, otorgamiento de confianza al lehendakari, moción de censura, tramitación de proposiciones no de ley, interpelaciones o debates de política general, comparecencias del Gobierno, informe anual del Ararteko, del Tribunal de Cuentas vasco, tramitación de informes y estudios por el Parlamento, designaciones de senadores representantes de la comunidad autónoma vasca o en el procedimiento ante la comisión arbitral).

En definitiva, según refiere, los acuerdos impugnados «manifiestamente innovan o contradicen lo dispuesto con toda claridad en el reglamento parlamentario, en una previsión parlamentaria establecida precisamente en defensa de las minorías, para garantizarles una voz en el Parlamento equivalente a la del resto de grupos parlamentarios». Esta norma ha sido respetada durante las precedentes legislaturas y ha sido en la presente cuando «por primera vez y con la única finalidad de impedir el ejercicio del derecho fundamental de participación a mi representada y a todos los votantes que le otorgaron su confianza, cuando se conculca frontalmente el reglamento parlamentario».

Las restricciones establecidas afectan, en el entender de los recurrentes, a «las funciones nucleares del representante electo», pues se trata de restricciones que se extienden a «la presentación de iniciativas en las sesiones plenarias, el tiempo de intervención en los debates parlamentarios o la presentación de interpelaciones y preguntas en los Plenos de control» y, en consecuencia, inciden «directamente en el núcleo del *ius in officium*». «Obviamente, también forma parte de ese núcleo el tiempo de intervención en los debates parlamentarios, respecto del cual, el art. 25.3 RPV prevé expresamente que las intervenciones del Grupo Mixto tendrán "la misma duración que la de un grupo parlamentario"».

Por todo ello, los recurrentes postulan la declaración de nulidad de este primer acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco.

(ii) También impugnan un segundo acuerdo, aprobado en la misma sesión del día 13 de agosto de 2020, relativo, en este caso, a que no se accediera a que la denominación del Grupo Parlamentario Mixto incluyera las siglas del único partido que lo integra (propuesta 2020/2075).

Entiende la demanda que la supresión de las siglas del partido de la denominación del Grupo Parlamentario Mixto, en el que ha quedado integrada su única representante, afecta también al núcleo esencial del *ius in officium*, pues constituye expresión del pluralismo político. Con cita de la STC 72/1995, de 12 de mayo, FJ 4, que alude a que la denominación de la candidatura de un partido político que concurre a un proceso electoral «constituye "un instrumento de garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 CE)"», entienden los recurrentes que las «interpelaciones, preguntas o mociones que configuran la función de control, a través de la denominación del partido que las realiza, permiten a la ciudadanía visualizar la opción política autora de la iniciativa y ejercer su derecho de participación a través de sus representantes electos, otorgando su apoyo o rechazando las actuaciones que se realizan en nombre de una determinada opción política».

A continuación, los demandantes hacen una interpretación conjunta de los arts. 24.4 y 25.2 RPV, que se refieren, respectivamente, a la necesidad de que los diferentes grupos parlamentarios remitan a la mesa, en la sesión constitutiva de la Cámara, la denominación del grupo y de sus miembros y que el segundo de los preceptos citados «otorga a este grupo una amplia facultad autoorganizativa», toda vez que dicho grupo se regirá por los acuerdos que pacten internamente sus miembros, por lo que ambos preceptos no restringen el derecho del partido a incluir en la denominación del Grupo Mixto las siglas propias.

Por otro lado, la demanda reproduce lo ya alegado en el apartado anterior aludiendo a las denominaciones del Grupo Mixto en precedentes legislaturas, en referencia a otras denominaciones que fueron aceptadas como las del Grupo Mixto-Aralar o Grupo Mixto-UPyD, integrados por un único diputado. Además, los grupos mixtos de otras legislaturas, conformados por dos diputados, también se denominaron por las siglas del partido correspondiente. «De este modo, la práctica parlamentaria es tan contundente que resulta indiscutible la existencia de un verdadero uso parlamentario favorable a la utilización de las siglas del partido unidas a la denominación del grupo mixto», con lo que, a juicio de los demandantes, se vuelve a «hacer efectivo el "cordón sanitario" sobre una opción política».

La justificación puramente formal que el acuerdo denegatorio de la reconsideración da a la solicitud de los recurrentes, en el sentido de que «el Reglamento de la Cámara no reconoce el derecho a la creación de subgrupos en el interior del Grupo Mixto. Por ello, la denominación de Grupo Mixto no ofrece confusión alguna, y es la adecuada reglamentariamente», es, a juicio de los recurrentes, «contraria a las exigencias recogidas en la jurisprudencia constitucional». Según señalan en su escrito, el Reglamento del Parlamento Vasco no impide la inclusión de las siglas del único partido que integre el Grupo Mixto y, además, favorece la máxima facultad de autoorganización de aquel.

Por otro lado, la motivación del acuerdo denegatorio debe ser «singularmente reforzada cuando el órgano parlamentario decide vulnerar un uso parlamentario» y, en el parecer de los recurrentes, la justificación dada por la mesa «no satisface este canon limitándose a la afirmación puramente apodíctica de que la denominación es la "adecuada reglamentariamente"». Rechaza, igualmente, el argumento de que, en el seno del Grupo Mixto, no pudieran crearse subgrupos, pues no se ha tratado de establecer un subgrupo, sino de darle denominación al Grupo Mixto sobre la base de que el partido de la actora es el único integrado en aquel.

Finalmente, entiende que la decisión de la mesa tampoco supera el juicio de proporcionalidad, toda vez que prohibir la denominación solicitada va en contra de la idoneidad de una denominación como la propuesta por los recurrentes, que facilitaría la identificación del partido que, con el carácter de único, forma parte del Grupo Mixto. Tampoco la medida de prohibir aquella denominación supera el juicio de necesidad, toda vez «que el propósito se consigue igualmente con una medida menos restrictiva como la aceptación de la inclusión de las siglas del único partido integrante del GP Mixto». Finalmente, tampoco se deriva ningún beneficio para el interés general con la supresión de la denominación solicitada «y sí el perjuicio para el derecho de participación política» de los recurrentes.

(iii) El tercer acuerdo impugnado alude al número de asistentes asignado a la representante del partido Vox, que fue de uno (propuesta 2020/2093).

Alegan los recurrentes que, si los medios personales y materiales puestos a disposición de los representantes parlamentarios son necesarios para el ejercicio de su función, «tampoco parece cuestionable que los órganos parlamentarios puedan imposibilitar o estrangular el ejercicio del derecho de participación a través de la restricción» de los medios que se atribuyen a cada grupo. De esta inicial afirmación deduce la demanda que resulta «evidente que los medios de que dispone cada grupo se integran en el núcleo de la función representativa».

Con cita del art. 28 RPV y del título III del Estatuto del personal y régimen jurídico de la administración Parlamentaria de 22 de junio de 1990, que regula este último, «el personal eventual del Parlamento Vasco», la demanda denuncia la vulneración de la normativa parlamentaria que integra el *ius in officium* por parte de los acuerdos impugnados, haciéndolo en un doble sentido: De una parte, porque no ha asignado un asistente para la portavocía del grupo y, de otro lado, porque, por primera vez, la mesa ha limitado a uno los asistentes a un grupo de la Cámara.

La demanda recurre en este caso a los usos parlamentarios y a los precedentes que ha aportado documentalmente, señalando que el estatuto del personal antes citado prevé dotar de asistentes, no solo a cada grupo de la Cámara, sino también a los portavoces. «En este sentido, los usos parlamentarios interpretativos del precepto reglamentario y del artículo 7 *bis* del estatuto son absolutamente incontestables» y, a tal afecto, hace una detallada descripción del número de asistentes que fueron asignados a los grupos parlamentarios y a sus portavoces, incluido el mixto, en precedentes legislaturas, siendo todos ellos en número superior a uno.

A lo expuesto añade que, del análisis de aquellos precedentes, «de nuevo no cabe duda de la existencia de un verdadero uso parlamentario de atribuir a cada grupo (con independencia del número de integrantes) un mínimo de dos asistentes. Así ha ocurrido en la totalidad de las legislaturas examinadas. De nuevo este uso se establece en

defensa de las minorías para garantizarles un mínimo margen de actuación a través del personal de apoyo, con independencia del número de representantes electos».

Por todo ello, entiende la demanda que «la única razón para apartarse en esta legislatura de la normativa y usos parlamentarios es la de materializar el estrangulamiento de la opción política de mi representada, plasmando "el cordón sanitario" a que aludió el portavoz de uno de los grupos que apoyó los acuerdos impugnados».

c) La demanda justifica la especial trascendencia constitucional del recurso en los siguientes supuestos de entre los que destacó la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2:

(i) El recurso plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina de este tribunal. Identifica la concurrencia de este motivo en que, a su parecer, no existe doctrina constitucional «en la que la mayoría parlamentaria llega a un acuerdo para aplicar un "cordón sanitario" sobre una opción política minoritaria y, contrariando frontalmente las normas parlamentarias, impide el ejercicio del derecho de participación por el representante electo», en la forma que se indica en la demanda (restringiendo tiempos de intervención en los debates, limitando iniciativas, impidiendo la utilización de las siglas propias que le identifican con su electorado y recortando los medios personales de los que pueda disponer el grupo parlamentario).

(ii) Y, en segundo término, el recurso «plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional», toda vez que, al tener la particularidad de que no interviene la jurisdicción en este tipo de recursos de amparos, estos «se hallan en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva respecto de la valoración de la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal [...] dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra».

Por todo ello, la demanda solicita la estimación del recurso de amparo por la apreciada vulneración del derecho de participación política del art. 23 CE y la anulación de los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco impugnados, de 13 de agosto y 8 de septiembre de 2020.

d) Mediante otrosí dice la demanda solicitó *inaudita parte* la suspensión cautelar de la ejecución del acuerdo de 13 de agosto de 2020, en lo que se refiere al establecimiento de los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarios (propuesta 2020/2094), al amparo de lo dispuesto en el art. 56.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

4. Por medio de providencia de 3 de marzo de 2021, la Sección Cuarta de la Sala Segunda de este tribunal acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que en el mismo concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC), por cuanto «el asunto suscitado trasciende del caso concreto, toda vez que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]».

En la misma providencia se ordenaba remitir atenta comunicación al Parlamento Vasco, a fin de que, en el plazo de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos de la mesa de 13 de agosto y de 8 de septiembre de 2020. Del mismo modo, se debía emplazar a quienes hubieran intervenido en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el recurso de amparo.

En relación con la solicitud de suspensión formulada en la demanda de amparo, la providencia dispuso que la Sección no apreciaba la urgencia excepcional a que se refiere el art. 56.6 LOTC, por lo que no procedía resolver *inaudita parte*, dado que el asunto presenta elementos sustantivos específicos que abogan por un estudio meditado y contradictorio de la medida cautelarísima instada. Sin embargo, acordó, también, que

procedía formar la oportuna pieza separada de suspensión y, a tal fin, conceder un plazo de tres días al Ministerio Fiscal y al grupo parlamentario solicitante de amparo para que efectuaran las alegaciones que estimaran procedentes respecto a dicha petición.

Así formada la pieza separada de medidas cautelares y despachado el oportuno trámite de audiencia al Ministerio Fiscal y al grupo parlamentario recurrente, la Sala Segunda dictó el ATC 42/2021, de 19 de abril, por el que denegó la suspensión cautelar de la ejecución del acuerdo relativo a la propuesta 2020/2094, de 13 de agosto de 2020, de la mesa del Parlamento Vasco, por el que se establecen los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarios.

5. En fecha 24 de marzo de 2021, tuvo entrada en el registro de este tribunal escrito presentado por el letrado don Andoni Iturbe March, en nombre y representación del Parlamento Vasco, solicitando que se le tuviera por comparecido y parte en las actuaciones, al tiempo que, en sucesivos anexos, aportó la documentación que había sido requerida por este tribunal.

6. Por diligencia de ordenación de 20 de abril de 2021, la secretaría de justicia de la Sala Segunda tuvo «por personado y parte en el procedimiento al letrado don Andoni Iturbe March, en nombre y representación del Parlamento Vasco, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones». Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se dispuso dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para que pudieran presentar las alegaciones que estimaran pertinentes.

7. En fecha 25 de mayo de 2021, quedó registrado en este tribunal el escrito de alegaciones del letrado del Parlamento Vasco en el que solicita la desestimación del recurso de amparo.

Después de destacar los antecedentes de hecho que ha tenido por conveniente, el escrito del Parlamento Vasco contiene la siguiente argumentación jurídica:

a) Comienza realizando unas consideraciones generales sobre el carácter del Grupo Mixto dentro de un determinado órgano parlamentario y, a partir del texto de los arts. 24.1 y 25.1 RPV, que cita, señala que la formación del Grupo Mixto «es automática, y se produce tan pronto como exista alguna parlamentaria o parlamentario que no se hubiera integrado en un grupo parlamentario». Subraya que esta modalidad de grupo parlamentario «es un grupo de formación reglamentaria», de tal manera que los diputados no inscritos en un grupo parlamentario pasan a integrarse *ope legis* en el Grupo Mixto, sin que en el Reglamento del Parlamento Vasco exista la figura del parlamentario no adscrito. Además, aquellos representantes que se integran en el Grupo Mixto de la Cámara vasca «lo hacen a título individual, no en condición de miembros de ninguna formación política» y que «la participación de los miembros del Grupo Mixto en las comisiones, debates y órganos parlamentarios dependerá del número de miembros que lo conformen, y corresponderá a sus miembros establecer su organización interna y la aprobación de su reglamento interno de funcionamiento, algo que debe contar asimismo con el acuerdo de la mesa (artículo 25.5 RPV)».

Según alega el escrito, el «Grupo Mixto es el instrumento creado por el reglamento para dotar a las parlamentarias y parlamentarios, que no pueden integrarse en un grupo parlamentario, de una homogeneidad artificial a fin de que puedan disfrutar de las ventajas que el reglamento ofrece al resto de los miembros de la Cámara».

Desde la perspectiva de su naturaleza jurídica, destaca el escrito que «el Grupo Mixto es un órgano más de la Cámara, un órgano interno». Se trata de «una cláusula de cierre del sistema, un instrumento técnico o modo de garantizar la participación de las minorías en la actividad de las cámaras grupocráticas». Ahora bien, según refiere, este grupo, en virtud de su naturaleza tiene «una redoblada sumisión al derecho parlamentario que se manifiesta, por un lado, en la necesidad de que su regulación se

adapte a principios democráticos y, por otra parte, en la tutela que sobre él ejercen los órganos de la Cámara».

A continuación, expone que el art. 25.1 RPV «es un remedo, aunque con una técnica legislativa deficiente, del artículo 29 RCD [Reglamento del Congreso de los Diputados] que textualmente dice: "Todos los grupos parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente reglamento, gozan de idénticos derechos"». Defiende, en este sentido que lo que ambos preceptos «reflejan es el principio de igualdad entre los grupos parlamentarios», de tal manera que, con cita del profesor Rubio Llorente, se trata de «una igualdad de segundo grado e imperfecta puesto que las diferencias existentes entre los grupos» hacen que la igualdad solo sea posible como proporcionalidad».

El letrado del Parlamento Vasco defiende que «las diferencias entre los grupos existen, y estas vienen dadas por el número de miembros que los integran, criterio coherente con el principio del pluralismo político del artículo 1.1 CE y con el derecho de representación» del que son titulares los diputados que integran los grupos parlamentarios. Además, una interpretación literal del término «identidad» del art. 25.1 RPV «es contradictoria con la propia existencia y regulación del Grupo Mixto» y con los principios democrático y de proporcionalidad que deben regir las actuaciones parlamentarias.

En el caso presente se destaca que la parlamentaria del Grupo Mixto forma parte de todos los órganos parlamentarios, incluida la Diputación Permanente, con la posibilidad de intervenir en todos los asuntos que se traten en la Cámara. En consecuencia, la diputada de Vox «goza de un evidente trato de favor, desproporcionado con respecto a su apoyo electoral y representación política». Añade que, «en la base de este razonamiento se encuentra un principio básico: son las parlamentarias y parlamentarios los titulares del derecho de participación política y no los grupos parlamentarios a través de los cuales se organiza la actividad de la Cámara. La igualdad en la representación (artículo 23 CE) debe ser predicada del titular del derecho». A su parecer, abunda en esta interpretación la STC 214/1990, de 20 de diciembre en la que, según destaca el escrito del letrado «se desestima que el Grupo Mixto deba estar presente necesariamente en todas las comisiones u obtener unas subvenciones económicas equivalentes a las de los restantes grupos», pues «ello puede resultar atentatorio contra el principio de proporcionalidad. La igualdad entre los grupos no puede significar que independientemente del número de miembros, deban tener idéntica posición en todos los trámites de la Cámara, pues ello iría en detrimento de la igualdad [de] las parlamentarias y parlamentarios».

b) En un segundo apartado del escrito, dedicado a la eventual «vulneración del derecho de participación política en condiciones de igualdad» alegada por los recurrentes, defiende que el Reglamento del Parlamento Vasco opta «por favorecer la participación política de las minorías utilizando un expediente técnico como es el Grupo Mixto». Pero lo dicho «no empece para no tener en cuenta que deba mantenerse el principio de igualdad» entre todos los diputados de la Cámara. La participación política de las minorías, «que debe preservarse como principio fundamental del ordenamiento jurídico y del funcionamiento parlamentario, no puede poner en cuestión la igualdad en el derecho de participación entre todas las parlamentarias y parlamentarios». Debe tenerse en cuenta «la importancia numérica de cada uno de los grupos, reflejo de la representatividad democrática obtenida en las correspondientes elecciones. Lo contrario supondría una gravísima quiebra no solo de la igualdad entre los miembros de la Cámara, sino incluso de la propia democracia entendida como un gobierno de las mayorías con respeto hacia las minorías».

Sobre la base de la doctrina constitucional relativa al principio de igualdad, el letrado defiende que «la diferencia del número de miembros entre el Grupo Mixto, que cuenta con un único miembro y el resto de los grupos parlamentarios, es un hecho objetivo y razonable a la hora de modular la participación de la parlamentaria ahora recurrente». La diferencia en la participación de los diputados que pertenecen a otros grupos y la ahora recurrente, encuadrada en el Grupo Mixto, «es abismal». Señala que «el pluralismo

político permite que la participación de las minorías quede reforzada pero no puede llegar hasta el extremo de distorsionar los resultados electorales» que son el reflejo de la voluntad popular.

«Se trata, por tanto, de evitar que una interpretación literal del reglamento conduzca a resultados desproporcionados o injustos. Desde este punto de vista un acuerdo de la mesa que adecue la intervención de la parlamentaria del Grupo Mixto a su representatividad democrática "no puede tenerse por vulnerador del derecho fundamental que al recurrente, como único componente del Grupo Mixto, le reconoce el art. 23.2 de la CE, ya que con la decisión de la mesa no se le priva de ejercer las funciones de su cargo de diputado sin perturbaciones legítimas y de conformidad con lo dispuesto en el reglamento" (STC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 7)».

El escrito continúa destacando que el acuerdo de la mesa «pretende atemperar las facultades de actuación del Grupo Mixto en los plenos de la Cámara». A tal efecto, señala que el acuerdo tomó en consideración la propuesta de la junta de portavoces de 13 de agosto de 2020, que es a la que corresponde «fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y tareas del Parlamento» (art. 41.6 RPV). El acuerdo atiende a esta finalidad, la de ordenar los debates y facilitar las tareas en los plenos de la Cámara, no a limitar la participación y a privar de sus derechos a la diputada recurrente, «que es miembro de todas las comisiones, participa en la junta de portavoces, presenta ante la mesa cuantas iniciativas desea o enmienda cuantas iniciativas quiera». En definitiva, se respeta su derecho de participación política y se hace prevalecer el principio del pluralismo político.

Afirma el escrito que lo «que, en realidad, se recurre es una mera cuestión "técnica", aquella que consiste en confeccionar el orden del día, en el que se pueden y se deben establecer cuotas que lógicamente guardarán "alguna" proporcionalidad con la dimensión de cada grupo parlamentario». La diputada recurrente «debe priorizar y seleccionar las iniciativas que pretenda debatir. El tiempo es limitado y la "agenda" del Parlamento no puede venir marcada en la misma medida por un grupo parlamentario que cuente con los miembros precisos para constituirse que por el Grupo Mixto, constituido por una única parlamentaria». Además, las limitaciones únicamente lo son para los plenos, no para las reuniones de las comisiones, «donde puede presentar y debatir cuantas iniciativas quiera».

Seguidamente, el letrado del Parlamento Vasco señala que el texto en euskera del art. 25.1 RPV utiliza el término «bezalaxe» que «remite más a una participación análoga que idéntica, ya que en tal caso debiera haberse empleado el término "bezalakoxe". Es, por ello que, de una manera más correcta, el texto en euskara se refiere a una actuación análoga y no idéntica en lo que a la participación del Grupo Mixto se refiere». Pone de manifiesto, en este sentido, que «la STJUE de 15 de noviembre de 2012 TJCE\2012\348 Caso *SIA Kurcums Metal contra Valsts ienermumu Dienests*» señala que «según reiterada jurisprudencia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición; tampoco se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. En efecto, este enfoque sería incompatible con la exigencia de uniformidad en la aplicación del Derecho de la Unión. Así pues, en caso de divergencia entre versiones lingüísticas, la disposición de que se trata debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en que se integra» (FJ 48 de la indicada resolución del Tribunal de Justicia de la Unión Europea). En apoyo de este planteamiento, cita la STC 83/1986, de 26 de junio, FJ 3, en relación con la interpretación por los órganos judiciales de elementos de los textos legales en dos lenguas cooficiales (en el caso de referencia, catalán y castellano), aplicando en tal caso el art. 3.1 del Código civil.

Por otro lado, alega el escrito que la interpretación realizada por la mesa en relación con la participación del Grupo Mixto en la actividad de la Cámara vasca «no es ajena a su proceder anterior, ni a los debates que en su seno se han producido». Destaca, al respecto, que «en su reunión de 2 de febrero de 2012» la mesa acordó elevar a la junta

de portavoces una propuesta de establecimiento de cupos de iniciativas para los plenos ordinarios en que se establecía que, por cada dos de estos plenos cada grupo parlamentario dispondría del siguiente cupo de iniciativas que oscilaban entre las cinco asignadas al Grupo «NV» y las dos atribuidas a los Grupos de Aralar y Mixto, con la garantía de que todos los grupos podrían incluir la sustanciación de, al menos, una iniciativa en cada sesión plenaria (se acompaña como anexo 2 al escrito). El establecimiento de cupos es una práctica que «está extendida por todos los parlamentos autonómicos, así como en las Cortes Generales, donde al comienzo de cada legislatura la junta de portavoces» del Congreso de los Diputados y del Senado establecen las cuotas asignadas a cada grupo respecto de las iniciativas que podrán incluirse en el orden del día de los Plenos. (Cita como ejemplo el acuerdo de la junta de portavoces del Congreso de los Diputados de 4 de febrero de 2020, o la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 4 de febrero de 2020, por la que se modifica una resolución anterior de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del art. 188 del Reglamento del Congreso, relativo a preguntas para respuesta oral en el Pleno).

En el caso del Parlamento Vasco, «la junta de portavoces no adoptó finalmente ningún acuerdo al respecto, aunque la interpretación que propugnaba la mesa ha estado tácitamente presente a la hora de organizar los debates en el pleno de la Cámara». Cita como precedente que el diputado por UPyD en la X legislatura, que fue el único integrante del Grupo Mixto, «no incluyó nunca más de una proposición de ley por cada pleno celebrado» (anexo 3 al escrito de alegaciones presentado por el letrado del Parlamento Vasco). «No se puede entender, por todo lo dicho, que exista un uso parlamentario como el alegado por la recurrente».

Finaliza este apartado el representante del Parlamento Vasco alegando que «los usos parlamentarios no generan normas con rango de ley (STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 4) por lo que no podrían ser alegados como configuradores del derecho de participación política» porque se trata de un derecho de configuración legal. En todo caso, estos usos estarían siempre subordinados al Reglamento de la Cámara (cita la STC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7). Si bien, los usos parlamentarios tienen un evidente significado en el funcionamiento de las cámaras (STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2), «su aplicación no puede poner en cuestión principios como el de igualdad», y su aplicación debe hacerse respecto de parlamentarios y parlamentarias en activo, con mandato actual y no con respecto a actuaciones pretéritas, cuyo punto de comparación no es adecuado para la elaboración de un correcto juicio de igualdad en la participación política.

c) A continuación, sobre la denominación del grupo parlamentario de la recurrente como «Grupo Parlamentario Mixto», alega el letrado del Parlamento Vasco que el Grupo Mixto en la XII legislatura «está constituido por una única parlamentaria. Su identificación no crea ningún problema ni confusión, ya que únicamente ella puede presentar las iniciativas del Grupo Mixto», lo que no ocurriría si el grupo citado estuviera constituido por varios miembros, lo que sí obligaría a distinguir quién fuera el autor de la iniciativa.

Además, para integrarse en el Grupo Mixto no es precisa ninguna actuación y que los diputados que formen parte del mismo lo hacen a título individual, no en condición de miembros de alguna formación política. «El Reglamento del Parlamento Vasco no establece el derecho de los miembros del Grupo Mixto a una denominación *ad libitum*, algo que se exige para el resto de los grupos parlamentarios (artículo 24.4 RPV)».

Añade que «[l]a denominación de los grupos parlamentarios es un asunto marcadamente organizativo e interno de la Cámara. Donde realmente importa el derecho al nombre o a la identidad, a que un partido político sea identificado por la opinión pública es extramuros del Parlamento, y allí es a los medios de comunicación y a las redes sociales a quienes corresponde reflejar la relación de las actuaciones de un grupo parlamentario con la fuerza política que se presentó a las elecciones». A la recurrente le corresponde probar que la denominación de «Grupo Mixto» le «priva o le resta difusión en términos significativos, algo que en ningún caso demuestra».

En definitiva, sostiene el escrito que no se produce restricción del derecho de participación política de la recurrente por la denominación asignada puesto que no existe tal derecho «al no estar recogido reglamentariamente, y la motivación de la mesa, a pesar de lo escueto, no deja de ser adecuada, dado por otra parte lo escueto del escrito en el que se solicita el cambio de nombre».

d) Por último, el letrado del Parlamento Vasco se refiere a la queja de los demandantes relativa al «número de asistentes asignados al Grupo Parlamentario Mixto».

A partir de la dicción del art. 28.2, párrafo segundo RPV que prevé la asignación del personal técnico-administrativo a los grupos parlamentarios, según su representación proporcional, por decisión de la mesa, previo acuerdo de la junta de portavoces, el letrado señala que la argumentación de los recurrentes incurre «en la confusión de normas que obedecen a regulaciones diversas y a competencias normativas diferentes». A tal efecto, el Estatuto de personal y régimen jurídico de la administración parlamentaria, [aprobado en 1990 y modificado el 9 de marzo de 2006 por acuerdo de la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno («Boletín Oficial del Parlamento Vasco» núm. 41, de 24 de marzo de 2006)] «difícilmente puede dictarse como consecuencia de la "escueta" regulación del RPV aprobado el año 2008».

Destaca que el precitado estatuto «no puede establecer qué personal eventual debe nombrarse, o si los portavoces deben contar o no con asistentes. Su competencia debe limitarse a establecer el régimen jurídico del personal eventual y establecer qué puestos pueden estar reservados en la relación de puestos de trabajo al personal eventual» (cita, al respecto, los arts. 7 bis y 13 de este estatuto). Es el Reglamento del Parlamento Vasco la única norma competente para establecer «el modo en que debe procederse para distribuir el personal de apoyo a los grupos parlamentarios», haciéndolo en el art. 28.2 RPV.

Pues bien, según señala, fue el acuerdo de la mesa de 13 de agosto de 2020, previa audiencia de la junta de portavoces, el que estableció la distribución de asistentes entre los grupos parlamentarios para la XII legislatura, en proporción a la representación que aquellos tenían, correspondiéndole al Grupo Mixto, constituido por un escaño, un asistente. Se destaca en el escrito que al grupo de EAJ-PNV, de treinta y un escaños, le correspondieron trece asistentes; al de EH-Bildu, de veintiún escaños, diez asistentes; al de PSE-PSOE, de diez escaños, siete asistentes; al de EP-IU, de seis escaños, cinco asistentes y al del PP+CS, de seis escaños, cinco asistentes.

Defiende el escrito que «la distribución no solo es equilibrada, sino que desde el punto de vista de la proporcionalidad otorga un mayor apoyo al Grupo Mixto, al que debiera haberle correspondido un asistente a media jornada si se hubiese aplicado un criterio de identidad» y que ningún otro grupo parlamentario llega a un asistente por diputado como sucede con el Grupo Mixto.

Rechaza, también, la existencia de «un supuesto uso parlamentario interpretativo en el sentido de atribuir a cada portavoz un asistente, pues es a la mesa y a la junta de portavoces a quienes corresponde, a la vista de los escaños obtenidos por cada grupo parlamentario», la distribución de asistentes en función de su representación. Igualmente, considera no existe un uso parlamentario en el que deba atribuirse a cada grupo un mínimo de dos asistentes, contrariamente a lo establecido en el Reglamento del Parlamento Vasco, pues se trataría de una interpretación «que hace caso omiso a lo establecido en el artículo 28.2 RPV».

Con fundamento, pues, en todas las consideraciones expuestas, el letrado del Parlamento Vasco solicita la desestimación de esta última queja y de todo el recurso.

8. En fecha 25 de mayo de 2021 tuvo entrada en el registro de este tribunal el escrito de alegaciones de la representación de los recurrentes, Grupo Parlamentario Mixto en el Parlamento Vasco y la diputada en dicho Parlamento doña Amaia Martínez Grisaleña.

En el citado escrito, además de ratificar el contenido de la demanda, la referida representación ha aportado una documentación que, a su parecer, recoge «la forma en

que la mayoría en el Parlamento Vasco está aplicando el "cordón sanitario" diseñado específicamente para silenciar a la representante electa del partido político Vox y cercenar el derecho de participación política de la misma y de los electores que depositaron en ella su confianza». Destaca, en este sentido, que, «en un mes concreto, el GP Mixto solo pudo presentar una iniciativa, frente a las 6 que pudieron presentar cada uno de los restantes GP», lo que, a su parecer, significa que el Grupo Parlamentario Mixto tiene una participación «6 veces inferior al resto de Grupos». Lo mismo pone de relieve respecto de los tiempos de intervención, que son de quince minutos para los restantes grupos y de tan solo cinco para el Grupo Parlamentario Mixto. Según refiere, «iguales restricciones» ha sufrido en los plenos de control al Gobierno y en las comisiones. Completa la citada documentación con reseña de medios de comunicación vascos sobre el aludido «cordón sanitario» que alega que sufre.

9. El día 30 de julio de 2021 quedaron registradas en este tribunal las alegaciones del Ministerio Fiscal, en las que propugna la estimación parcial del recurso de amparo y la anulación de los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco impugnados en dos de las quejas suscitadas.

a) Después de hacer una detallada exposición de los antecedentes, el fiscal comienza el análisis del recurso partiendo del reconocimiento de la legitimación del Grupo Parlamentario Mixto de una cámara legislativa para poder formular demanda de amparo (cita la STC 33/2010, de 19 de julio, FJ 3), así como de la doctrina de este tribunal sobre el derecho de participación política de los representantes parlamentarios (menciona la STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 2).

b) A continuación, se detiene en el análisis de la primera de las quejas deducidas en la demanda y, para ello, hace un exhaustivo repaso de la denuncia formulada por la demanda y de la respuesta ofrecida por los dos acuerdos parlamentarios impugnados en relación con los tiempos de intervención y posibilidades de iniciativas parlamentarias que le fueron reconocidos a la actora en cuanto integrante del Grupo Mixto de la Cámara vasca.

Sobre la base de que «el derecho de iniciativa legislativa, las preguntas, interpelaciones y proposiciones de ley y no de ley forman parte del *ius in officium* de los representantes y de las facultades parlamentarias de los propios Grupos e integran el núcleo de su función representativa parlamentaria [...] cualquier supresión o restricción de estas facultades parlamentarias desconocería el derecho fundamental del art. 23 CE».

Seguidamente, el fiscal alega que, de la mera lectura del texto del acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco de 13 de agosto de 2020, «se advierte que el tratamiento del Grupo Parlamentario Mixto, respecto del resto de los grupos parlamentarios, supone un trato diferenciado y conlleva una reducción y limitación de las iniciativas parlamentarias frente al resto de grupos de la Cámara vasca». Tales limitaciones, sin embargo, no suponen una eliminación de aquellas facultades de iniciativa parlamentaria, «simplemente se las restringen», aunque puntualiza que es precisamente el objeto de la pretensión del recurso determinar si dicha restricción supone una vulneración del derecho de participación política del art. 23 CE.

El fiscal señala que «[e]s claro que estas limitaciones a una de las minorías de la Cámara, impuesta por el resto de los grupos [...], limitando sus iniciativas parlamentarias a un tercio de los demás grupos, coloca a estos representantes en una posición de inferioridad y desigualdad lesiva del art. 23.2 CE» y cita, al respecto, la STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4. Al respecto, agrega, que el art. 25 RPV no establece diferencia alguna a la hora de atribuir estas facultades a los grupos parlamentarios y, aunque la autonomía parlamentaria, que supone otorgar a los Parlamentos y a sus órganos rectores un margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria (STC 242/2006, de 24 de julio), ello «no implica que estas facultades de autodeterminación organizativa sean ilimitadas, sino que encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios (STC 141/2007)».

A la vista de lo hasta ahora expuesto, el fiscal dice que «basta con la lectura de la propuesta para advertir que se establece una desigualdad de trato del Grupo Parlamentario Mixto y, consiguientemente, de la diputada que lo integra, respecto de los demás grupos parlamentarios de la Cámara, pues, en esencia, la actividad parlamentaria de estos se ve reducida a un tercio de las posibilidades de iniciativas parlamentarias del resto de los grupos [...] lo que permite afirmar, inicialmente, que se quiebra la garantía de igualdad contenida en el art. 23.2 CE».

Combate el fiscal la tesis sostenida por la mesa de que, por la interpretación combinada de los arts. 24 y 25 RPV, la participación del Grupo Mixto en las funciones parlamentarias deba ser proporcionada al número de parlamentarios que lo integren, en este caso una sola parlamentaria, y destaca, al respecto, que «[e]l tratamiento de las facultades que asisten al Grupo Mixto y a sus integrantes se hace desde la óptica de la igualdad, por eso que el reglamento otorga al Grupo Mixto los mismos derechos que a cualquier otro grupo parlamentario sin distinguir el número» de los que lo integren ni tampoco su pertenencia al mismo o a otro partido político.

Por ello, concluye este razonamiento sobre la base de que, aunque el reglamento exija un número de tres diputados para constituir un grupo parlamentario y, en el caso de autos, el Grupo Mixto solo figure integrado por una diputada, dicho número «no es motivo para establecer una discriminación de trato de este grupo parlamentario con los demás grupos de la Cámara ya que no es el número de diputados el que determina las atribuciones parlamentarias y facultades que se otorgan al Grupo Mixto sino su consideración como grupo parlamentario».

A semejante conclusión llega el fiscal con los tiempos de intervención concedidos por la mesa a la parlamentaria recurrente, cuando, según refiere, el art. 25.3 RPV establece una intervención igualmente idéntica a la del resto de grupos; de ahí que, aunque el acuerdo resolutorio de la reconsideración no haga mención a este extremo de la queja, advierte aquel que «la Mesa de la Cámara vuelve a desconocer la previsión reglamentaria, en este caso, contenida en el art. 25.3 RPV», generándole a aquella «una discriminación de trato entre este grupo parlamentario y el resto de los grupos de la Cámara». Tal circunstancia «aparece como un obstáculo que puede incidir en un suficiente y adecuado desarrollo de la postura del grupo y la parlamentaria frente a iniciativas propias o de otros grupos y parlamentarios». La asignación a la recurrente de un tiempo de intervención reducido a un tercio respecto de los demás grupos parlamentarios «introduce una discriminación entre los grupos parlamentarios del Parlamento Vasco y quiebra la igualdad que debe presidir la actividad parlamentaria desconociendo, una vez más, el derecho reconocido en el art. 23 CE».

En definitiva, concluye el fiscal que la igualdad que el Reglamento del Parlamento Vasco establece entre todos los grupos parlamentarios «se ve alterada por el acuerdo de la mesa de la Cámara que acude a un criterio de proporcionalidad, en atención al número de diputados mínimo para formar grupo parlamentario y al número de integrantes del Grupo Mixto, que utiliza como términos de comparación, para determinar los órdenes del día y los tiempos de los debates», que provoca un trato diferencial que quiebra la igualdad en el ejercicio del derecho de participación política de la recurrente, imponiéndole esta limitación «con carácter general para toda la legislatura».

c) Seguidamente, el fiscal analiza la segunda de las quejas de la demanda, atinente a la reclamada denominación como «Grupo Mixto-Vox» por parte de los recurrentes y a que los acuerdos impugnados no hayan accedido a esta solicitud.

En este sentido, que, dado que la demanda trae a colación la vigencia de los usos parlamentarios al hilo de que, en anteriores legislaturas, el Grupo Mixto integrado por un solo representante asumió la denominación de la formación política que lo integraba, comienza el fiscal con la cita de la doctrina de este tribunal sobre aquellos (STC 76/2017, de 19 de junio, FJ 4), para después afirmar que «[e]s evidente que la denominación del GP Mixto como GP Mixto Vox no afecta al núcleo fundamental del *ius in officium* de la recurrente», pero, a continuación, advierte que «dicha denominación no es intrascendente para su única integrante que fue elegida en las listas electorales del

partido político Vox, pues permite a la ciudadanía conocer de manera más precisa cual es la actuación parlamentaria de aquella, como partido político Vox, en la actividad parlamentaria del Parlamento Vasco». Razona, por ello, el fiscal que, si bien la eventual integración en el Grupo Mixto de representantes de distintas formaciones políticas pueda justificar que la denominación que le asigna el Reglamento del Parlamento Vasco a este grupo parlamentario sea la del Grupo Mixto, sin ninguna sigla y que sea, mediante la normativa interna del grupo que elaboren sus miembros la que rijan el funcionamiento del mismo, si el Grupo Mixto está integrado en este caso por una única diputada, «no es ajena a un interés legítimo [...] que su actuación parlamentaria se asocie por sus representados y la ciudadanía en general, al partido político por el que la única integrante del GP Mixto fue elegida y aspire a la preservación de su identidad ante el electorado con ocasión de su labor parlamentaria en el Parlamento Vasco. Aspiración legítima, que no puede obviarse para que la opinión pública conozca la actividad que el partido político desarrolla en la Cámara vasca».

Agrega que el hecho de que el Reglamento del Parlamento Vasco sí lo prevea para el resto de los grupos parlamentarios la denominación propia de cada formación política y que tampoco lo prohíba en relación con el Grupo Mixto, tal silencio normativo no impide, a juicio del fiscal, que al partido Vox, en aplicación de los usos parlamentarios apreciados en las legislaturas VIII y X, le pueda ser permitido llevar también la denominación de la formación política por la que ha concurrido la demandante. Este uso parlamentario «no se contradice con el reglamento ni supone un impedimento u obstaculización desproporcionada de las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas ni una discriminación o afectación a los demás grupos».

El fiscal rechaza los argumentos esgrimidos por los acuerdos de la mesa para denegar la denominación solicitada, toda vez que la mera remisión a lo que dice el Reglamento del Parlamento Vasco sobre este extremo, así como la improbable posibilidad de que se pudieran constituir subgrupos dentro de este grupo parlamentario cuando su integrante es una sola persona, no tienen, a su juicio, suficiente eficacia suasoria para rechazar aquella petición. En cambio, la constatación de un uso parlamentario, que es complemento del Reglamento del Parlamento Vasco y que no se opone a lo dispuesto en el mismo, unido a que la norma reglamentaria «reconoce al GP Mixto el mismo tratamiento parlamentario que al resto de grupos parlamentarios para desarrollar su labor parlamentaria», le llevan a la conclusión de que, también en esta cuestión, los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho del art. 23 CE de los recurrentes.

A lo anterior añade que «la mesa no ha expuesto una motivación suficientemente razonable y convincente para excluir esta posibilidad que la práctica parlamentaria ha permitido en legislaturas anteriores». Y que, «al apartarse la mesa de la Cámara de la práctica parlamentaria señalada, estaría desconociendo la garantía de igualdad que preside el derecho fundamental de los recurrentes respecto de los parlamentarios que se integraron en el Grupo Mixto en legislaturas anteriores a los que desarrollaron su labor parlamentaria como Grupo Mixto con la denominación de la formación política por la que fueron elegidos».

d) Finalmente, el fiscal se refiere a la tercera de las quejas formuladas en la demanda, atinente a la denegación de los tres asistentes que solicitó la diputada de Vox, habiéndole sido concedido un único empleado para auxiliarle en sus labores parlamentarias.

Después de hacer una pormenorizada cita del art. 28 RPV y del Estatuto del personal y régimen jurídico de la administración parlamentaria, así como de la relevancia que tiene este personal auxiliar para el buen desenvolvimiento del trabajo parlamentario por parte de los diputados de la Cámara, señala el fiscal que la demanda de amparo presenta «un déficit argumental», pues, a su juicio, «los recurrentes no señalan los concretos perjuicios que para el desarrollo de su labor de representación política ha supuesto o está suponiendo el hecho de que solo se le haya asignado 1 asistente». El

uso parlamentario invocado por los recurrentes para sustentar su argumentación «no aparece acreditado en el presente recurso de amparo, por lo que no puede afirmarse que el acuerdo de la mesa podría [pudiera] haber vulnerado una práctica parlamentaria que no se acredita». En consecuencia, el fiscal no aprecia vulneración del derecho de participación política de los recurrentes en este extremo.

10. Por medio de diligencia de 13 de septiembre de 2021 de la secretaría de justicia de la Sección Cuarta, se hace constar que se han recibido los escritos de alegaciones del Ministerio Fiscal, del procurador señor Ortega Fuentes y del letrado del Parlamento Vasco en contestación al traslado conferido, quedando el recurso de amparo pendiente para deliberación cuando por turno corresponda.

11. La Sala Segunda, en sesión celebrada el día 24 de enero de 2022, acordó proponer la avocación al Pleno del presente recurso de amparo.

12. Mediante providencia de 10 de febrero de 2022, el Pleno de este tribunal acordó recabar para sí el conocimiento de este recurso de amparo.

13. Por providencia de 9 de marzo de 2022, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y pretensiones de las partes.

El presente recurso de amparo, interpuesto, de conformidad con el art. 42 LOTC, por la representación conjunta de doña Amaia Martínez Grisaleña, diputada de la formación política Vox en el Parlamento Vasco y por el Grupo Mixto de la citada Cámara, integrado por aquella en calidad de único miembro, tiene por objeto la impugnación de los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco de 13 de agosto y 8 de septiembre de 2020.

El primero de aquellos acuerdos estableció: (i) los órdenes del día y los tiempos de debate en las sesiones plenarias de la legislatura, asignando al Grupo Mixto, integrado por la citada diputada de Vox, un régimen de intervenciones e iniciativas parlamentarias con las que esta no estaba de acuerdo; (ii) le denegó la denominación de Grupo Parlamentario Mixto-Vox, que había solicitado, quedando únicamente con la referencia de Grupo Mixto. Y (iii) rechazó el número solicitado de tres asistentes colaboradores, que limitó a uno.

El segundo de los acuerdos impugnados desestimó la solicitud de reconsideración formulada por los ahora demandantes de amparo.

El recurso considera que los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco han vulnerado el *ius in officium* de la actora, en cuanto integrante del Grupo Mixto de la Cámara vasca, porque: (i) le han reducido desproporcionadamente sus posibilidades de planteamiento de iniciativas e intervenciones parlamentarias cuando el reglamento parlamentario prevé que el Grupo Mixto disponga de «idénticas» posibilidades que el resto de grupos de aquella Cámara; (ii) le ha sido impedido utilizar la denominación de Grupo Mixto-Vox, cuando es la única diputada integrada en dicho grupo y los usos parlamentarios, no prohibidos por el Reglamento de la Cámara, han permitido en legislaturas anteriores aquella denominación a otras configuraciones del Grupo Mixto con un único diputado; y (iii) le ha sido asignado un único asistente colaborador frente a los que, conforme a los usos parlamentarios, le habrían permitido hasta tres empleados.

Por su parte, la representación del Parlamento Vasco interesa la desestimación del recurso, mostrando su expresa conformidad con los acuerdos impugnados.

Finalmente, el Ministerio Fiscal interesa la estimación parcial del recurso de amparo, porque entiende que el *ius in officium* de la parlamentaria y del Grupo Mixto en que esta se halla integrada ha sido vulnerado por los dos primeros acuerdos precitados, pero no, en cambio, por el tercero, pues, respecto de este último, los actores no han aportado

carga argumental suficiente para justificar que la asignación de un asistente haya vulnerado el derecho fundamental invocado.

2. Especial trascendencia constitucional del recurso.

En el presente caso, aunque ninguna de las partes personadas, ni tampoco el Ministerio Fiscal, han objetado la especial trascendencia constitucional de este recurso, resulta obligado cumplir con las exigencias de certeza y buena administración de justicia que permiten hacer reconocibles los criterios empleados al efecto por este tribunal para acordar la admisión de los recursos de amparo (STEDH de 20 de enero de 2015, asunto *Arribas Antón c. España*, § 46). Por ello, este tribunal decidió admitir a trámite la demanda de amparo por providencia de 3 de marzo de 2021, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, pues puede «tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]».

Como reiteradamente ha declarado este tribunal «los amparos parlamentarios, ex art. 42 LOTC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual los actos de calificación y admisión de iniciativas parlamentarias no son susceptibles de fiscalización por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios, al igual que a los amparos electorales, en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva al valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra» (por todas la STC 32/2017, de 27 de febrero, FJ 2, que cita una reiterada doctrina de este tribunal declarada en las SSTC 200/2014, 201/2014 y 202/2014, todas ellas de 15 de diciembre, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 2, y 23/2015, de 16 de febrero, FJ 2).

En el presente caso, este tribunal considera que concurre la especial trascendencia constitucional en este recurso, al plantearse una cuestión sobre la que era preciso establecer un pronunciamiento constitucional; a saber: el derecho de participación política de los diputados que integran el Grupo Mixto de una Cámara legislativa, en este caso de un parlamento autonómico, su ejercicio y las funciones y facultades de iniciativa y actuación parlamentaria que les son reconocidas, así como, en el caso presente, la eventual extensión del *ius in officium* a otras como puedan ser la denominación de aquel Grupo Mixto en función de los miembros que lo integren y a los medios personales puestos a su disposición por la Cámara correspondiente, para que le puedan asistir en el ejercicio de aquellas funciones parlamentarias.

3. El principio de autonomía parlamentaria.

Antes de adentrarnos en el análisis de la problemática y de las pretensiones que, en relación a los derechos reconocidos en el art. 23 CE, plantea este recurso de amparo, es preciso recordar algunas consideraciones generales de la doctrina de este tribunal sobre la naturaleza, contenido y alcance constitucional del principio de autonomía parlamentaria, que resultan especialmente relevantes para la resolución de este recurso.

a) El principio de autonomía parlamentaria, reconocido por el art. 72.1 CE, se fundamenta en la necesidad de sustraer el Parlamento de posibles intromisiones de otros poderes del Estado que puedan afectar al desempeño de las funciones parlamentarias. Se trata de un mecanismo protector del órgano parlamentario, tradicional

en nuestra historia constitucional y común en derecho comparado, que no supone huida del derecho, sino la existencia de un derecho propio elaborado por las Cámaras, o adoptado mediante importación selectiva o remisión a otras normas.

b) Este principio incluye un conjunto de atribuciones, reconocidas en el citado art. 72.1 CE (en lo que atañe al Parlamento Vasco por el art. 27.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), que se extiende a tres grandes esferas de actuación: (i) la autonomía normativa, que comporta, en lo que ahora es de interés, el reglamento parlamentario, así como sus normas interpretativas y acuerdos de los órganos de las Cámaras; (ii) la autonomía presupuestaria, para la aprobación del propio presupuesto, y (iii) la autonomía administrativa, para ordenar su propia organización, su propio personal y elegir sus propios órganos de gobierno.

c) Por lo que se refiere a su alcance, también este tribunal ha declarado que «el principio de autonomía parlamentaria, constitucional y, en este caso, estatutariamente garantizado, dota a la Asamblea legislativa de una esfera de decisión propia que únicamente puede ser sometida a la fiscalización de este tribunal en la medida en que por un acto de la Cámara se apliquen de manera desigual las normas que rigen su vida interior (art. 23.2 C.E.), o cuando del mismo resulte una lesión de la función representativa constitucionalmente encomendada a los parlamentarios que pueda repercutir en el derecho a la participación política de sus representados (art. 23.2 CE en relación con su párrafo primero). Solo cuando esto ocurre, lo interno (*interna corporis acta*) produce efectos externos y lo estrictamente parlamentario adquiere relevancia constitucional. En todo lo demás, el estatuto jurídico de los parlamentarios se configura "con arreglo a lo dispuesto en las leyes" (art. 23.2 C.E.), esto es, según la regulación jurídica que la propia Cámara aprueba en el ejercicio de su facultad de autonormación constitucionalmente reconocida» (ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 2).

En relación con la denominada «autonomía normativa», el Tribunal ha destacado que este principio «dota a las Cámaras parlamentarias de una esfera de decisión propia (ATC 52/1994, de 16 de febrero, FJ 2) que se plasma especialmente en la autonomía reglamentaria (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12). Esta capacidad autoorganizativa exige que la Cámara disponga de la posibilidad de modificar las "reglas del juego que institucionalizan el debate político" (SSTC 226/2004 y 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6), siendo contraria a ella la total petrificación del ordenamiento parlamentario interno a lo largo de la legislatura. Sin embargo estas facultades de autodeterminación organizativa encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios. Como hemos reiterado en diversas ocasiones, aunque compete también a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar, en determinadas materias, los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas y que integran el derecho garantizado por el art. 23.1 CE, una vez creados quedan integrados en el estatus representativo. En efecto, conforme a la doctrina de este tribunal, la Constitución veta la privación o perturbación al representante político de la práctica de su cargo, introduciendo obstáculos que puedan colocar a unos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otros. (SSTC 10/1983, de 21 de febrero; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2). El respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción. Pero es también respeto a las reglas mismas, incluso frente a quienes son los protagonistas del juego político que en ellas se desarrolla, a los que no puede estar permitida su alteración fuera del margen reglamentariamente establecido (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 6)» (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5; en el mismo sentido, STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 15).

En consecuencia, la denominada «autonomía normativa» de una cámara legislativa, en este caso del Parlamento Vasco, viene determinada por su propio reglamento interno y, una vez aprobado el mismo, las facultades de autodeterminación organizativa

encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios, que integran su estatus representativo, así reconocido por el propio reglamento.

4. El *ius in officium* y su ejercicio en el seno del Grupo Mixto: doctrina constitucional

Bajo esta rúbrica incluimos, a continuación, un doble apartado de la doctrina constitucional sobre el derecho de participación política del art. 23 CE y su ejercicio por representantes parlamentarios, que es el invocado como vulnerado por los recurrentes. El primero de aquellos estará dedicado a recoger, a modo de síntesis, la doctrina general de este tribunal sobre el derecho de participación política de los parlamentarios. Por su parte, el segundo lo estará a las particularidades que reviste su ejercicio en el seno del Grupo Parlamentario Mixto, cuando aquellos representantes, en cuanto candidatos elegidos por una formación política que no ha obtenido suficiente representación parlamentaria para constituir un grupo propio, han de pasar a formar parte de aquel, en función de la previsión reglamentaria de que deban quedar integrados en un grupo y así reconocerles el ejercicio efectivo de sus funciones parlamentarias.

A) El *ius in officium* de los parlamentarios.

Este tribunal ha declarado de modo reiterado, en relación con el derecho de participación política del art. 23 CE, que, cuando se trata del ejercicio de cargos públicos representativos, el derecho enunciado en el art. 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos, del art. 23.1 CE. «Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos [...] De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado ilegalmente en su ejercicio» (STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 y las que allí se citan).

Este derecho de participación política del cargo público representativo, cuyo ejercicio en sede parlamentaria integra el *ius in officium* del parlamentario, ha sido objeto de reiterada doctrina constitucional. Así, este tribunal ha declarado que «el del art. 23.2 CE es un derecho de configuración legal, cuyo contenido se extiende al acceso y permanencia en el ejercicio del cargo público, así como a desempeñarlo de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas, correspondiendo establecer su delimitación, sentido y alcance a los reglamentos parlamentarios» [STC 168/2021, de 5 de octubre, FJ 3 B) a)]. «El legislador puede establecer libremente las condiciones que estime más adecuadas, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que imponen el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza y, de otra, cuando se trata de cargos públicos de carácter representativo, la necesidad de salvaguardar su naturaleza» [STC 159/2019, FJ 5 b) y las sentencias que allí se citan].

Igualmente, hemos precisado, en relación a la configuración legal de este derecho, que se trata de un concepto «en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, [para] ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos» (STC 137/2021, de 29 de junio, FJ 3); en particular, respecto de lo establecido en las normas internas parlamentarias y en los actos de aplicación de las mismas que lleven a efecto sus órganos, entre los que se encuentra, entre otros, la mesa de la Cámara correspondiente.

Ahora bien, igualmente ha declarado este tribunal que «en el artículo 23.2 no ha asumido la Constitución un genérico derecho, con la condición de fundamental, al respeto de todas y cada una de las prescripciones de aquellos reglamentos, con la

consecuencia de que el derecho de los representantes, y en particular su *ius in officium*, solo podrá considerarse violado si las aducidas contravenciones de las normas internas de las asambleas afectan al núcleo de los derechos y facultades de los representantes o, en otros términos, a su estatuto constitucionalmente relevante; normas internas, en fin, para cuya aplicación cuentan los órganos de las cámaras con un margen de interpretación que el Tribunal no puede dejar de reconocer (por todas, SSTC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3; 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 4, y 34/2018, de 12 de abril, FJ 4)» (STC 137/2021, FJ 3).

En definitiva, «"no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes" [por todas, STC 47/2018, FJ 3 b)]» (STC 96/2019, de 15 de julio, FJ 3). En este sentido, hemos señalado que «la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno [por todas, SSTC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c), y 69/2021, FFJJ 4 y 5 C) c)]» [STC 137/2021, FJ 4 a)].

B) Ejercicio del *ius in officium* en el Grupo Mixto.

a) En el seno de una Cámara legislativa, la conformación de esta en grupos parlamentarios para el desempeño de las facultades y funciones que la Constitución y el reglamento parlamentario correspondiente reconoce a aquellos y a los miembros que lo integran, constituye uno de los elementos esenciales de la organización y funcionamiento de aquella institución. Los parlamentarios y parlamentarias que hayan resultado elegidos por una determinada formación política en los comicios celebrados, se integran de ordinario en los grupos parlamentarios de su misma denominación, luego del cumplimiento de unos requisitos que el Reglamento de la Cámara correspondiente así lo determine, particularmente el de la exigencia de un número mínimo de miembros para su constitución. La pertenencia a un grupo parlamentario se erige así en *conditio sine qua non* para el normal desenvolvimiento de la actividad parlamentaria. Además, la facultad de constituir grupo parlamentario, de integrarse en el mismo y de ejercer las funciones y facultades parlamentarias forma parte del núcleo esencial de *ius in officium*.

Así lo ha declarado este tribunal al señalar que «no cabe duda alguna de que la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el reglamento establece, corresponde a los diputados, y que dicha facultad pertenece al núcleo de su función representativa parlamentaria. Dada la configuración de los grupos parlamentarios en los actuales Parlamentos, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*, aquella facultad constituye una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3)» [STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4 y, en el mismo sentido, STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 5 A)]. Igualmente, forma parte del *ius in officium* el desempeño de aquellas funciones y facultades derivadas de su constitución como grupo, que sean concreción de la configuración que los reglamentos parlamentarios les asignen a estos y a los parlamentarios que formen parte de los mismos.

b) Cuando determinados parlamentarios electos pertenecen a formaciones políticas que no han obtenido el número mínimo de representantes para constituir un grupo parlamentario o, en circunstancias o por razones extraordinarias, no quedan inscritos en el grupo de la denominación de la formación política por la que concurrieron a las

elecciones, los reglamentos parlamentarios prevén la existencia de un grupo mixto, en cuyo seno quedarán integrados. La pertenencia obligatoria a un grupo para poder ejercer sus funciones y facultades parlamentarias exige, precisamente, la correspondiente previsión normativa, para de ese modo propiciar y asegurar la igualdad del derecho de participación política de todos los miembros de la Cámara.

La integración en este grupo, como sostiene con acierto el letrado del Parlamento Vasco, es automática, se hace a título individual y se produce tan pronto como exista algún parlamentario o parlamentaria que no se haya integrado en un grupo, sin que se precise actuación alguna por parte de aquellos. La organización interna y el régimen jurídico de funcionamiento por el que haya de regirse este grupo mixto, dada la posible heterogeneidad política de sus miembros, deberán ser establecidos por estos, con el acuerdo de la mesa de la Cámara.

c) La autonomía parlamentaria que el art. 72.1 CE reconoce a las Cortes Generales y, por extensión, a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, permite a estas, a través de sus respectivos reglamentos, establecer la configuración y el marco de actuación y funcionamiento de los diferentes grupos parlamentarios, entre ellos y también el del grupo mixto. Son, pues, estas normas reglamentarias las que disponen el régimen jurídico del grupo mixto y la participación de sus miembros en la Cámara. A tal fin y en ejercicio de aquella autonomía parlamentaria, los reglamentos pueden prever la intervención de sus integrantes en la actividad parlamentaria, introduciendo, bien criterios de modulación, respecto de la participación de aquellos en los órganos y en las diferentes actividades de la Cámara, que pueden ajustarse proporcionalmente al principio de representatividad que hayan alcanzado en relación con el total de la Cámara, bien otros tipos de sistemas de participación que pueden responder a diferentes fórmulas con limitaciones de distinto grado o intensidad, hasta llegar a establecer otras de participación «idéntica» o «análoga» al resto de los grupos. En definitiva, en la forma y con las condiciones que vengan establecidas reglamentariamente sobre la participación del grupo mixto y de sus integrantes en las diferentes actividades de la Cámara, así quedará determinada aquella participación, que conformará el estatuto jurídico de los parlamentarios y parlamentarias que lo integren.

Igualmente, los órganos rectores de las Cámaras disponen de un amplio margen en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este tribunal no puede desconocer. Así lo hemos reconocido de modo reiterado al declarar que «en virtud del respeto a la autonomía parlamentaria, su fiscalización de las decisiones de los órganos de las cámaras ha de limitarse a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, dejándoles, por lo demás, un amplio margen para la decisión». (STC 53/2021, de 15 de marzo, FJ 3, que cita la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 2).

Así pues, la autonomía parlamentaria, amparada constitucionalmente (art. 72 CE), y la propia naturaleza del art. 23.2 CE, como derecho de configuración legal, obligan, en efecto, a limitar nuestro control a los supuestos de actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales susceptibles de amparo y, en particular, de los reconocidos en dicho precepto.

d) En la comunidad autónoma vasca, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Reglamento del Parlamento Vasco establecen el marco normativo de la composición, organización y funcionamiento del Parlamento Vasco.

En el ejercicio de la competencia exclusiva que tiene la comunidad autónoma vasca para la regulación de sus instituciones de autogobierno (art. 10.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco: EAPV), el capítulo I, del título II EAPV está dedicado a la regulación del Parlamento Vasco, que, en lo que ahora es de interés, dispone en su art. 27.1, párrafo segundo, que el «Parlamento fijará su reglamento interno, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta», así como que corresponderá a la Cámara vasca aprobar «su presupuesto y el estatuto de su personal».

A partir de esta cobertura estatutaria, el Reglamento del Parlamento Vasco conforma el marco normativo en el que se desenvuelve la organización y funcionamiento del Parlamento Vasco. En este sentido, el capítulo IV del título I RPV, dedicado a la

regulación de los «grupos parlamentarios», establece un conjunto de normas que determinan su régimen jurídico. En lo que es de interés para la resolución de este recurso de amparo, los arts. 24 y siguientes vienen a disponer las siguientes reglas:

(i) Para la constitución de un grupo parlamentario es preciso, al menos, tres parlamentarios o parlamentarias (art. 24.1 RPV).

(ii) Las parlamentarias o parlamentarios que no queden integrados en algún grupo de la Cámara, pasarán a formar parte del Grupo Mixto (art. 25.1, párrafo primero RPV). También quedarán incorporados al mismo los que, transcurrido el plazo de cinco días, no se integren en alguno de los grupos de la Cámara; igualmente, los que por cualquier causa sobrevinida dejaren de pertenecer a uno de los grupos, o por la pérdida, asimismo sobrevinida, de algunos de sus miembros, el grupo dejara de tener el número mínimo de tres componentes (art. 26 RPV).

(iii) «La participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será idéntica a la de los restantes grupos» (art. 25.1, párrafo segundo RPV).

(iv) El régimen de organización y funcionamiento del Grupo Mixto vendrá determinado por los acuerdos a que internamente lleguen sus miembros y, en caso de discrepancia, serán estos los que, por mayoría absoluta, establezcan el reglamento interno de organización y funcionamiento (art. 25.2, párrafo primero RPV. Este apartado en su párrafo segundo establece unas normas complementarias, para la solución de eventuales supuestos de discrepancia, que no tienen relevancia para la resolución de este recurso).

(v) «Las intervenciones en los debates de los componentes del Grupo Mixto tendrán, en su conjunto, la misma duración que la de un grupo parlamentario, independientemente de que las intervenciones se produzcan en el mismo turno o en turnos diferentes» (art. 25.3 RPV).

(vi) Los 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» (art. 25.8 RPV).

Los restantes apartados del art. 25 RPV están dedicados a regular la intervención de los miembros del Grupo Mixto cuando forman parte del mismo parlamentarios o parlamentarias de distintas formaciones políticas, lo que no es relevante para la resolución de este recurso.

(vii) El Parlamento se obliga a poner a disposición de los grupos «locales y medios materiales y personales para el ejercicio de sus funciones», así como la provisión de subvenciones con cargo a los presupuestos de la Cámara (art. 28.1 RPV).

En relación con el objeto de este recurso de amparo, también es relevante el art. 28.2, párrafo segundo RPV, que dispone: «[l]os grupos parlamentarios contarán con un número de personal técnico-administrativo acorde a su respectiva representación parlamentaria. La decisión a este respecto será adoptada por la mesa, previo acuerdo de la junta de portavoces».

(viii) Entre las funciones que corresponden a la mesa del Parlamento (art. 36.1 RPV) están, por lo que ahora es de interés, las de: «[a]doptar cuantas decisiones y medidas requiera la organización del trabajo parlamentario» (art. 36.1.1 RPV); «[f]ijar, de acuerdo con la junta de portavoces, el número de miembros que deberán formar las comisiones del Parlamento» (art. 36.1.8 RPV); y «[c]ualesquiera otras que le encomiende el presente reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico» (art. 36.1.10 RPV).

Tal es el régimen jurídico que, de modo general, regula la composición, organización y funcionamiento de los grupos parlamentarios, entre los que se encuentra el Grupo Mixto de la Cámara vasca. Igualmente, la norma reglamentaria establece una relación de prescripciones singulares para determinadas actuaciones o iniciativas parlamentarias del Grupo Mixto y de los miembros que lo integren, que serán objeto de valoración y enjuiciamiento en los sucesivos fundamentos jurídicos de esta sentencia.

5. Los usos parlamentarios.

No quedaría completada la visión general de la doctrina de este tribunal sobre el derecho de participación política de los miembros de un Parlamento si no hiciéramos referencia a los denominados «usos parlamentarios», que han sido invocados por los recurrentes en su demanda de amparo para la defensa de algunas de sus pretensiones y, también, por el letrado del Parlamento Vasco y el Ministerio Fiscal en sus escritos de alegaciones.

Los usos parlamentarios, entendidos como la reiteración de actos sustancialmente iguales adoptados por el mismo órgano parlamentario y referidos a la misma cuestión, tienen una «trascendencia nomotética» (STC 149/1990, de 1 de octubre, FJ 5) y «han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras. Así ha venido a reconocerlo este tribunal, al afirmar que estos usos parlamentarios "siempre han sido consustanciales al régimen parlamentario y, por ende, al Estado de Derecho" (STC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3)» (STC 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4).

Ahora bien, también ha señalado este tribunal que «ello no quiere decir que tales usos parlamentarios hayan de tener necesariamente el mismo valor que las propias normas del reglamento parlamentario aprobadas por el Pleno de la Cámara [...]» (STC 190/2009, citada, FJ 4). A lo dicho se añade que «"son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de los derechos y facultades parlamentarias, siempre que no restrinjan su contenido reconocido en la norma reglamentaria (SSTC 206/1992, de 27 de noviembre, FJ 3; 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4; 57/2011, de 25 de mayo, FJ 7, y 76/2017, de 19 de junio, FJ 5)" (STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8)» [STC 124/2018, de 14 de noviembre, FJ 2 B)].

Las prácticas o usos parlamentarios desempeñan, pues, un papel interpretativo y complementario en la aplicación del derecho escrito mediante la precisión del sentido y alcance de alguna o algunas de sus normas, pero en ningún caso podrán entrar en contradicción con aquel derecho escrito. A este respecto, el Tribunal ha precisado que «"los usos parlamentarios tienen su límite inmediato en el reglamento mismo; de manera que la práctica parlamentaria efectivamente instaurada no puede resultar tan restrictiva que impida u obstaculice desproporcionadamente las facultades reconocidas a los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente garantizadas (SSTC 177/2002, de 14 de octubre, FJ 7, y 190/2009, de 28 de septiembre, FJ 4). En otras palabras: los usos parlamentarios son eficaces para la regulación del modo de ejercicio de las prerrogativas parlamentarias, pero no pueden restringir su contenido reconocido en la norma reglamentaria" (STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 7, y 224/2016, FJ 4)» (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 5).

En definitiva, los usos parlamentarios en cuanto pauta reiterada de comportamiento, fijada mediante la repetición de actos realizados por un mismo órgano parlamentario respecto de una misma cuestión, tienen la capacidad de contribuir a la configuración del contenido del *ius in officium* de los representantes parlamentarios, en supuestos de ambigüedad o de insuficiencia de la norma reglamentaria escrita, pero siempre que aquellas prácticas no contravengan lo dispuesto en el reglamento de la Cámara correspondiente.

6. Aplicación de la doctrina constitucional al presente recurso de amparo. Orden de enjuiciamiento.

Aunque de la misma fecha, 13 de agosto de 2020, son tres los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco que han sido impugnados por los recurrentes y, si bien la queja en todos ellos se localiza en la eventual vulneración del *ius in officium* de los demandantes, aquellas decisiones del órgano parlamentario afectan a diferentes objetos y distintas finalidades, que requieren, por tanto, de un análisis individualizado de cada una de ellas.

En este sentido, seguiremos, según el mejor criterio de este tribunal [STC 109/2016, de 7 de junio, FJ 3 b), por todas], un orden de enjuiciamiento de las cuestiones

suscitadas que difiere del elegido por la demanda de amparo. Comenzaremos por el análisis de las impugnaciones que tienen un objeto específico, esto es las que se refieren a la asignación de un solo asistente a la parlamentaria recurrente en cuanto integrante del Grupo Mixto, así como a la denegada solicitud de denominación del Grupo Mixto como Grupo Mixto-Vox, para concluir con la invocada vulneración del derecho fundamental motivada por el régimen de intervenciones e iniciativas parlamentarias de doña Amaia Martínez Grisaleña, en cuanto único miembro del Grupo Mixto de la Cámara vasca, acordada por la mesa, que tiene un objeto más amplio.

7. Acuerdo de la mesa relativo al número de asistentes asignados a cada grupo parlamentario.

a) La dotación de medios personales y materiales a los parlamentarios y parlamentarias de los grupos de una Cámara legislativa tiene por objeto facilitar la participación de aquellos y aquellas en el ejercicio de las funciones institucionales de la institución parlamentaria, de tal manera que los reglamentos correspondientes suelen incluir la previsión de personal colaborador y de asignaciones económicas destinadas a apoyarles en el desempeño de las funciones que les son propias. Asimismo, corresponderá a los órganos rectores de la Cámara la aplicación de aquella normativa reglamentaria, estableciendo, conforme a criterios de proporcionalidad y, en función de la representación obtenida, los recursos personales y económicos presupuestados.

Ahora bien, este tribunal igualmente ha declarado que, en sí mismos considerados, los derechos económicos de los parlamentarios y parlamentarias, entre los que se incluirían también los de los medios personales de asistencia y colaboración, no se integran en el núcleo del *ius in officium*, salvo que afecten al ejercicio de sus funciones propias como parlamentario, habiendo precisado, en algunas ocasiones, «que la privación de dichos derechos podría comportar la vulneración del artículo 23.2 CE cuando se impida el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas [STC 69/2021, FJ 5 C) c)]» [STC 137/2021, FJ 4 b)]; esto es las que, principalmente, «tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del gobierno» [por todas, STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c)].

De todo ello se deduce que, en principio, no cabe excluir que los acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras sobre dotación de medios materiales y personales a los parlamentarios y parlamentarias, así como a los grupos parlamentarios en que se integran aquellos y aquellas, puedan llegar a afectar al núcleo de su función, por resultar instrumentalmente necesarios para aquel ejercicio. De quedar privados o limitados de esa asistencia, en contravención con lo previsto en la norma reglamentaria, los acuerdos así adoptados resultarían lesivos del derecho fundamental invocado, en la medida en que pudieran llegar a impedir u obstaculizar indebida o desproporcionadamente el ejercicio, en condiciones de igualdad y sin fundamento objetivo y razonable, de las funciones parlamentarias.

b) El Reglamento del Parlamento Vasco, en lo que ahora es de interés, dispone en su art. 28.1, inciso primero, que el Parlamento «pondrá a disposición de los grupos parlamentarios locales y medios materiales y personales para el ejercicio de sus funciones». Asimismo, el apartado 2, párrafo segundo de este art. 28 RPV prevé, también, que «[l]os grupos parlamentarios contarán con un número de personal-técnico administrativo acorde a su respectiva representación parlamentaria. La decisión a este respecto será adoptada por la mesa, previo acuerdo de la junta de portavoces». Se trata, como así lo establece el art. 7 bis del Estatuto de personal y régimen jurídico de la administración parlamentaria, de 22 de junio de 1990, del «personal adscrito a los grupos parlamentarios y a sus portavoces», que tienen la denominación de «asistentes».

Para el desarrollo de las actividades parlamentarias de la XII legislatura, actualmente en curso, que inició su vida parlamentaria en el mes de agosto de 2020, se estableció una previsión total de cuarenta y una plazas de asistentes para su asignación a los diferentes grupos parlamentarios. El acuerdo núm. 2020/2093, de 13 de agosto de 2020, de la mesa del Parlamento Vasco aprobó la propuesta de la adscripción de una de

aquellas plazas al Grupo Mixto, que, como se ha reiterado *supra*, está integrado por un solo miembro, la parlamentaria ahora recurrente.

c) La queja de los ahora demandantes de amparo se localiza, precisamente, en el número de asistentes asignados al Grupo Mixto del Parlamento Vasco, sobre la base de que, en anteriores legislaturas, este grupo parlamentario dispuso de dos asistentes más otro adscrito a la portavocía, con independencia del número de miembros del grupo. Por ello, entiende que la atribución de un número considerablemente menor al que, conforme a los usos parlamentarios, le fue asignado al Grupo Mixto en legislaturas anteriores, afecta al ejercicio de las funciones propias del cargo de parlamentaria y, en consecuencia, al *ius in officium*.

Tanto el letrado del Parlamento Vasco como, en esta ocasión, el Ministerio Fiscal propugnan la desestimación del recurso por entender que no ha habido vulneración del derecho fundamental del art. 23 CE.

d) No podemos acoger esta queja de la demanda por las siguientes razones:

(i) Porque el acuerdo de la mesa impugnado cumple el mandato reglamentario establecido al efecto y se ha ajustado al grado de representatividad alcanzado por quien figura como único miembro del Grupo Mixto. En efecto, el art. 28.2, párrafo segundo Reglamento del Parlamento Vasco, citado anteriormente, incluye como criterio determinante de la asignación de asistentes el de la «representatividad» obtenida en el previo proceso electoral celebrado. Pues bien, si el total de parlamentarios de la Cámara vasca es de setenta y cinco miembros, que se integran en grupos parlamentarios, y el de las plazas de asistente a asignar ha sido para esta legislatura de cuarenta y uno, la designación de un asistente al Grupo Mixto del que únicamente forma parte la parlamentaria recurrente, colma sobradamente aquella exigencia de que la relación de componentes del personal técnico colaborador sea adscrito, según el grado de representatividad alcanzado por los integrantes del Grupo Mixto respecto del número de parlamentarios o parlamentarias del resto de los grupos de la Cámara.

Que en anteriores legislaturas el Grupo Parlamentario Mixto hubiera tenido adscritos hasta un total de tres asistentes, como así se alega en la demanda, no constituye en sí mismo un precedente que vincule al órgano rector de la Cámara vasca, para que, como «uso parlamentario» así defendido, la mesa hubiera tenido que aprobar esa asignación en el número interesado. Y todo ello porque, en primer lugar, el número de asistentes a distribuir entre los grupos parlamentarios, así como la propia cifra de estos últimos, ha variado en función de las diferentes legislaturas, lo que ha determinado que, en cada una de ellas y, en función del número de asistentes presupuestados, haya habido que adoptar singulares acuerdos de distribución para la provisión de cada supuesto en particular. Y, en segundo lugar, porque, como se ha destacado anteriormente, la norma reglamentaria escrita ha de prevalecer sobre el eventual «uso reglamentario» invocado. En el presente caso, aquella decisión de la mesa se ajusta al criterio de representatividad obtenido por la única integrante del Grupo Mixto respecto del resto de la Cámara.

(ii) Porque, como con acierto afirma el Ministerio Fiscal, tampoco los recurrentes han justificado en qué medida la asignación de un asistente al Grupo Mixto ha podido menoscabar, privando o limitando a la parlamentaria doña Amaia Martínez Grisaleña en cuanto única componente de dicho grupo, del ejercicio de las funciones parlamentarias que integran el núcleo de su *ius in officium*. Más allá de la mayor facilidad para el ejercicio de tales funciones que le supondría poder disponer de los tres asistentes que reclamaba para su adscripción al Grupo Mixto y a ella, como única integrante del mismo, la demanda de amparo no ha justificado en qué medida los recurrentes se han visto privados o limitados en el ejercicio de las funciones parlamentarias que integran el núcleo del *ius in officium*, por la asignación de un solo asistente.

(iii) Por último, en la demanda únicamente se sustenta la queja de la vulneración del derecho de participación política sobre la afirmación de que, en anteriores legislaturas, al Grupo Mixto le fueron asignados un total de tres asistentes frente a uno solo en la presente, ofreciendo a tal efecto un posible término de comparación para

poner de manifiesto el alegado trato desigual denunciado. Sin embargo, no podemos aceptar como término de comparación el propuesto porque, como se ha dicho anteriormente, en cada legislatura, a excepción del total de parlamentarios que permanece invariable en setenta y cinco desde la aprobación del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, el número de grupos parlamentarios y el diverso número de los parlamentarios o parlamentarias que lo hayan conformado, el de los integrantes del propio Grupo Mixto, que ha sido diferente en las legislaturas en que lo ha habido, así como el de asistentes previstos, ha sido distinto y ha variado en las sucesivas legislaturas, de tal manera que la distribución de aquel personal colaborador entre los distintos grupos de la Cámara ha dependido siempre de aquellas variables, que no han sido semejantes, por lo que no es posible establecer términos válidos de comparación entre legislaturas precedentes y la actual, porque cada una de ellas, de modo particularizado y en función de las variables antedichas, ha distribuido los medios personales de asistencia entre los distintos grupos de la Cámara.

Con fundamento, pues, en las razones expuestas, la alegada vulneración del derecho de participación política de los recurrentes debe ser desestimada respecto del acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco, relativo a la propuesta núm. 2020/2093.

8. Acuerdo de la mesa denegatorio de la denominación solicitada para el Grupo Mixto.

a) La denominación de un partido político y la identificación por sus siglas o símbolos constituyen, para la opinión pública y para los ciudadanos en general, rasgos inequívocos que singularizan aquella formación política de las demás que participan en la vida política y concurren a los procesos electorales. Aquella denominación tiene especial relevancia para particularizar ante la sociedad la existencia y actividad del partido político, en este caso dentro de la sede parlamentaria. Corresponde, en su caso, al Reglamento de la Cámara correspondiente la regulación de cualquier referencia a la denominación de los grupos parlamentarios y a los órganos rectores de la misma su aplicación, en virtud de la autonomía parlamentaria de que gozan.

b) En el Parlamento Vasco, la exigencia de una denominación para los grupos parlamentarios viene establecida de modo expreso para los que se constituyan a partir de la iniciativa voluntaria de los parlamentarios y parlamentarias. Así, el art. 24.4 RPV, en lo que ahora es de interés, dispone que, en el escrito de solicitud de constitución de un grupo parlamentario «deberá constar la denominación de este y los nombres de todos sus miembros, de su portavoz y de una o más sustitutas o sustitutos, así como el miembro designado para formar parte de la Comisión del Estatuto Parlamentario».

En relación con el Grupo Mixto no se hace referencia expresa a alguna formación política en la denominación, como por otra parte es lógico, dado que su constitución es automática y el Reglamento de la Cámara obliga a integrar en el mismo a todas las parlamentarias y parlamentarios que no se inscriban de forma voluntaria en uno de los otros grupos, pudiendo proceder de formaciones políticas diversas. No obstante lo expuesto, el art. 25.2, inciso primero de la norma reglamentaria establece que «[e]l Grupo Mixto se regirá por los acuerdos a que internamente lleguen sus miembros», disponiéndose la posibilidad, no aplicable al caso presente, de que, a falta de dicho acuerdo, la organización y funcionamiento de este grupo se determine mediante un reglamento interno.

Por otro lado, dado que la demanda y los escritos del letrado del Parlamento Vasco y del Ministerio Fiscal han hecho referencia a los «usos parlamentarios» en sustento de sus argumentaciones contrapuestas, hemos también de valorar que, en precedentes legislaturas, el Grupo Mixto de la Cámara llevó unida otra denominación, lo que revela la relevancia que las formaciones políticas le han dado a la citada denominación, cuando sus representantes se han tenido que integrar en el citado Grupo Mixto del Parlamento Vasco. Así, entre otras y por citar las más recientes, en la VII legislatura el citado grupo parlamentario tuvo la denominación de «Grupo Mixto-Unidad Alavesa» con un único

parlamentario perteneciente a aquella formación política; igualmente, en la VIII legislatura, hubo uno con la denominación «Grupo Mixto-Ezker Batua/Berdeak», integrado por tres miembros, y otro «Grupo Mixto-Aralar» compuesto por un solo miembro; en la IX legislatura hubo hasta tres denominaciones de grupos mixtos, con un parlamentario en cada uno de ellos, pertenecientes a diferentes formaciones políticas, Grupo Mixto-Eusko Alkartasuna, Grupo Mixto-Ezker Anitza IU y Grupo Mixto-UPyD (Unión Progreso y Democracia); por último, en la X legislatura, recibió aquel grupo la denominación de «Grupo Mixto-UPyD», con un único parlamentario. En la XI legislatura no se constituyó el Grupo Mixto. (<https://www.legebiltzarra.eus/>).

c) Los antecedentes han recogido de forma detallada, tanto los argumentos sobre los que sustenta su pretensión de amparo la demanda, como los del letrado del Parlamento Vasco, que la rechaza solicitando su desestimación. En cambio, el Ministerio Fiscal propugna la estimación de la queja en esta cuestión.

El inicial acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco de 13 de agosto de 2020 se limitó a denegar la solicitud de la parlamentaria doña Amaia Martínez Grisaleña para que se modificara la inicial denominación del «Grupo Mixto» y fuera sustituida por la del «Grupo Mixto-Vox», sin aportar ningún otro argumento añadido. Por su parte, el posterior acuerdo de 8 de septiembre de 2020, desestimatorio de la solicitud de reconsideración, después de hacer referencia a que el art. 25.1 RPV dispone la integración en el Grupo Mixto de los parlamentarios o parlamentarias que no pasen a formar parte de otros grupos de la Cámara, añade como específico argumento a la anterior desestimación que «la denominación de Grupo Mixto no ofrece confusión alguna, y es la adecuada reglamentariamente». La demanda alega que los citados acuerdos carecen de motivación, pues se han limitado a rechazar su petición sin expresar las razones que han llevado a la mesa a denegarles aquella denominación.

d) La doctrina de este tribunal sobre el *ius in officium*, resumida anteriormente, ha declarado que no toda infracción del Reglamento de la Cámara vulnera de modo automático el derecho fundamental de participación política del parlamentario, sino aquella que afecta inconstitucionalmente al núcleo de la función representativa, como es la que, principalmente, tiene relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y con el control de la acción del Gobierno. Sin embargo, es preciso hacer las siguientes consideraciones:

(i) Incluir la denominación de la formación política que integra, como único miembro, el Grupo Mixto de una Cámara, en este caso del Parlamento Vasco, adquiere particular relevancia, en la medida en que la adición de las siglas de aquella permite la identificación, sin ningún género de dudas, de las actividades parlamentarias que aquella realice, teniendo en cuenta que el resto de grupos parlamentarios dispone de denominación propia para su respectiva identificación.

(ii) Si bien el Reglamento del Parlamento Vasco no establece de modo expreso una referencia a la denominación del Grupo Mixto, también especifica en su art. 25.2 RPV que corresponde a los miembros de dicho grupo establecer las normas internas de su organización y funcionamiento, al punto de tener, primeramente, que regirse por los acuerdos internos a los que lleguen sus miembros, en lo que atañe a dicho funcionamiento.

Si el precitado art. 25.2 RPV confiere a las decisiones tomadas en el seno del Grupo Mixto la facultad de establecer su reglamento interno de organización y funcionamiento, reconociéndole validez y eficacia jurídica al diseño del régimen jurídico por el que se vaya a regir aquel grupo parlamentario, la expresa decisión de dar una denominación al mismo, tomada por la única parlamentaria que lo integra, sin que exista, obviamente, oposición alguna por parte de ningún otro miembro del mismo grupo, se integra por la fuerza obligatoria, vinculante y directa del Reglamento de la Cámara vasca en el estatuto jurídico que determina la organización y funcionamiento de dicho grupo, lo que también engloba a la denominación del mismo, en cuanto rasgo identificativo que lo distingue del resto de los grupos parlamentarios.

(iii) En el presente caso, la decisión interna sobre organización y funcionamiento del Grupo Mixto, relativa a la denominación del mismo como «Grupo Mixto-Vox», la ha tomado su única componente, esto es la parlamentaria ahora recurrente, por lo que se trata de un acuerdo de aquella en relación con el régimen jurídico interno del mismo.

Por tanto, si la denominación asignada al Grupo Mixto por la parlamentaria integrada en el mismo puede formar parte del régimen jurídico interno de dicho grupo (art. 25.2 RPV), cualquier decisión de la mesa que, negativamente, afecte a aquel régimen interno, deberá apoyarse en un razonamiento que justifique en derecho las razones de aquella denegación, por cuanto se trata de una decisión que incide sobre las facultades de autoorganización que le reconoce el Reglamento de la Cámara a los integrantes del Grupo Mixto. Sin embargo, la mesa de la Cámara denegó la denominación del Grupo Mixto en la forma que la parlamentaria de Vox así lo había propuesto, sin que aquella negativa viniera anudada a argumentación alguna en derecho que sustentara tal decisión, excluyéndole, por tanto, del ejercicio de la facultad de autoorganización y funcionamiento del grupo que le concedía el art. 25.2 RPV.

(iv) La ocultación de las siglas propias repercute en la genuina labor parlamentaria del miembro del Grupo Mixto, que no puede proponer iniciativas con cita expresa de la formación política a la que pertenece, ni tampoco hacer aquella manifestación explícita de la misma a la hora de ejercer su función de control político del Gobierno. De ello se deduce que la denominación de dicho grupo como Grupo Mixto-Vox es relevante para el conocimiento, tanto dentro como fuera de la Cámara vasca, de la labor parlamentaria de la única representante que lo integra. Se trata, pues, de un derecho, el de la denominación, que, por aplicación de la facultad de autoorganización que le reconoce el art. 25.2 RPV, se integra en el estatuto jurídico del Grupo Parlamentario Mixto de aquella Cámara, que le ha sido denegado por la mesa de aquel Parlamento sin razón en derecho que justifique aquella negativa.

e) Por otro lado, la práctica parlamentaria de legislaturas anteriores, como hemos dicho *supra* [fundamento jurídico 7 apartado b)], había permitido, como «uso parlamentario», que el Grupo Mixto hubiese tenido la denominación de la formación política a la que pertenecía su único miembro; incluso llegó el Grupo Mixto a tener hasta varias denominaciones, en función de las diversas formaciones políticas a las que pertenecían sus integrantes (tal es el caso, por ejemplo, de la IX legislatura, en la que hubo hasta tres denominaciones de Grupos Mixtos, con un parlamentario en cada uno de ellos, pertenecientes a diferentes formaciones políticas, Grupo Mixto-Eusko Alkartasuna, Grupo Mixto-Ezker Anitza IU y Grupo Mixto-UPyD), sin que hubiera habido obstáculo u objeción alguna a aquella denominación por parte de la mesa del Parlamento.

Así pues, nos hallamos ante una primera ocasión en que ese órgano parlamentario ha adoptado una decisión de este carácter, denegatoria de la denominación específicamente propuesta. Y lo ha hecho apartándose de todas las que, en legislaturas anteriores, habían reconocido que el Grupo Mixto llevara también las siglas de las formaciones políticas a las que pertenecían sus miembros únicos o de diferente asignación política. Y, además, aquella decisión la ha adoptado sin haber ofrecido argumento alguno que justifique el cambio de criterio, pese a haberlo invocado así la parlamentaria recurrente en su solicitud de reconsideración.

En efecto, en los dos acuerdos ahora impugnados, más allá de la mera afirmación de que «la denominación de Grupo Mixto no ofrece confusión alguna, y es la adecuada reglamentariamente» (acuerdo de 8 de septiembre de 2020), la mesa de la Cámara, no ha ofrecido argumento alguno que pudiera reforzar aquella afirmación apodíctica, teniendo en cuenta que, en el escrito de reconsideración, la parlamentaria ahora recurrente en amparo, le había puesto de manifiesto que, en una legislatura anterior (citaba expresamente la aceptada denominación del Grupo Mixto como Grupo Mixto-UPyD), sí le había sido reconocida aquella denominación al Grupo Mixto.

f) En conclusión, no poder incluir en la denominación de este grupo parlamentario las siglas de la formación a la que pertenece su única integrante dificulta la identificación

del origen de las iniciativas y actuaciones que realice, en comparación con el resto de los grupos parlamentarios de la Cámara vasca, que disponen de una denominación específica por la que pueden ser identificados con facilidad, generándole un desigual tratamiento en el uso de aquella denominación, sin ningún fundamento normativo y sin ninguna justificación que apoye aquella decisión de la mesa.

Además, se trata, pues, de un derecho, el de la denominación, que se integra en el estatuto jurídico del Grupo Parlamentario Mixto de aquella Cámara al que pertenece la parlamentaria doña Amaia Martínez Grisaleña (ex art. 25.2 RPV) y la decisión adoptada se aparta de los «usos parlamentarios», seguidos anteriormente en la actividad del Parlamento Vasco, sin que tampoco la mesa de la Cámara haya ofrecido argumento justificativo alguno de esta decisión.

Por todo ello, debemos acordar la estimación de la queja y, en consecuencia, la anulación de los acuerdos de 13 de agosto y de 8 de septiembre de 2020 de la mesa del Parlamento Vasco, aprobados en respuesta a la propuesta núm. 2020/2075, por resultar contrarios, en ese extremo, al derecho fundamental del art. 23 CE de los recurrentes.

9. Acuerdo de la mesa sobre órdenes del día e intervenciones del Grupo Mixto en el Parlamento Vasco.

a) No resulta ocioso reiterar lo que hemos dicho *supra* sobre los reglamentos parlamentarios. Estas disposiciones normativas ordenan los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos públicos y pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos. Además, la Constitución no ha asumido en el artículo 23.2 CE un genérico derecho fundamental al respeto de todos y cada uno de los derechos y facultades del estatuto del parlamentario, sino tan solo el de aquellos que pudiéramos considerar pertenecientes al núcleo de la función representativa, como son, principalmente, los que tienen relación directa con el ejercicio de las potestades legislativas y de control de la acción del Gobierno [por todas, SSTC 159/2019, FJ 5 c); 69/2021, FFJJ 4 y 5 C) c), y 137/2021, FJ 4 a), ya citadas anteriormente].

Por tanto, en el caso de los representantes electos, aquellas cuestiones que se susciten en relación directa con las facultades y funciones legislativas y con el control político del Gobierno, afectarán al *ius in officium*. Esta doctrina constitucional adquiere especial significación en el marco de la confrontación entre posiciones mayoritarias y minoritarias, pues, cuando las iniciativas de estas últimas son rechazadas por decisiones de los órganos parlamentarios, que se reputan como restrictivas de los derechos de participación política de los integrantes de aquellos grupos minoritarios, la invocada vulneración del derecho fundamental del art. 23 CE, a través del recurso de amparo parlamentario (art. 42 LOTC), constituye este último el instrumento de defensa constitucional de sus derechos.

Este tribunal ha declarado que el citado precepto constitucional «alude al derecho de todos los ciudadanos, sin distinciones, a optar al ejercicio de cargos en los que se ejerce poder de decisión, en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, en el que el respeto a la posición y los derechos de las minorías actúa como elemento constitutivo del propio sistema, que legitima su propio funcionamiento. Sin respeto a los derechos de las minorías políticas, no hay modo de preservar el pluralismo propio del Estado democrático (STC 226/2016, de 22 de diciembre, FJ 5), propugnado por el artículo 1.1 de la Constitución como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico» (por todas, STC 115/2019, de 16 de octubre, FJ 3).

b) El Reglamento del Parlamento Vasco regula con detalle el funcionamiento del Grupo Mixto y la participación de sus integrantes en las labores parlamentarias.

Contiene una norma con vocación de generalidad, que es la expresada en el art. 25.1, párrafo segundo RPV, que dispone que «[l]a participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será idéntica a la de los restantes grupos». Parte, pues, de un régimen jurídico general de equiparación entre los distintos grupos, de tal manera

que no establece distinción alguna entre unos grupos y otros, con independencia del número de miembros que lo conformen.

A aquella norma sucede, dentro del mismo precepto, otra relacionada con las intervenciones en los debates de los componentes del Grupo Mixto, pues el art. 25.3 RPV dispone que «tendrán, en su conjunto, la misma duración que la de un grupo parlamentario, independientemente de que las intervenciones se produzcan en el mismo turno o en turnos diferentes». Y tal régimen de equiparación es acogido, también, en restantes apartados del art. 25 RPV (distribución de escaños del Grupo Mixto en las comisiones; presencia de cada fuerza política integrante del Grupo Mixto en las ponencias no legislativas; posibilidad de formular cada miembro del Grupo Mixto, con su sola firma y a título personal diversas iniciativas parlamentarias: enmiendas, votos particulares, interpelaciones, preguntas, mociones o cualesquiera otras; consideración de todos los miembros como portavoces habilitados). Por consiguiente, el Reglamento del Parlamento Vasco no establece en su articulado ninguna distinción entre los grupos parlamentarios, aludiendo siempre a todos ellos en su conjunto.

Este inicial planteamiento general se ve reforzado, después, con normas específicas que regulan la participación de todos los grupos parlamentarios, incluido el Grupo Mixto, en las distintas facetas de la actividad parlamentaria, de tal manera que aquellas normas no establecen distinción alguna entre unos grupos y otros, haciendo referencia, en general, a «los grupos parlamentarios» (a título de ejemplo, el art. 42.2, en relación con los componentes de las comisiones parlamentarias).

c) La demanda de amparo parte, precisamente, del reconocimiento por la norma reglamentaria del principio de equiparación que asiste al Grupo Mixto, en relación con el resto de los grupos parlamentarios de la Cámara vasca. En consecuencia, se queja de que aquel principio no solo no ha sido respetado por los acuerdos impugnados, sino que, según refiere, ni siquiera, en algún tipo de intervención parlamentaria, ha sido cumplido un mínimo de proporcionalidad en función del grado de representatividad alcanzado por la parlamentaria de Vox, en relación con el resto de las formaciones políticas presentes en el Parlamento.

De este mismo parecer es el Ministerio Fiscal que, en esta cuestión, propugna la estimación de la pretensión de amparo. No así, en los términos que detalladamente hemos recogido en los antecedentes, el letrado del Parlamento Vasco, que interesa la desestimación del recurso, por entender, de una parte, que realmente el art. 25.1 RPV, que es el precepto sobre el que apoya esencialmente su pretensión de amparo la demanda, no contiene tal mandato de equiparación entre grupos, sino que cuando, en realidad, se alude a una participación «idéntica» lo que la norma parlamentaria está haciendo mención es a una participación «análoga». Para ello, considera que el término correspondiente en euskera del citado art. 25.1, «bezalaxe», «remite más a una participación análoga que idéntica, ya que en tal caso debiera haberse empleado el término "bezalakoxe"». Y, en segundo término, porque, en el ejercicio de su autonomía parlamentaria, la mesa ha interpretado el precepto anterior y ha modulado la participación del Grupo Mixto y de su única componente en las tareas parlamentarias, en proporción a su grado de representatividad.

d) Hemos de comenzar el análisis de la queja de los recurrentes contra el acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco sobre determinación de los órdenes del día y de los tiempos de debate de las sesiones plenarios, con la exposición de un resumen del contenido del mismo, adoptado en respuesta a la propuesta núm. 2020/2094, formulada por cuatro grupos parlamentarios de la Cámara [Euzko-Abertzaleak-Nacionalistas Vascos (EA-NV); Euskal Herria Bildu (EH Bildu); Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak (SV-ES) y Elkarrekin Podemos-IU (EP-IU)], oída la junta de portavoces. En el citado acuerdo, la mesa aceptó la propuesta en los términos en que aparecía formulada.

El contenido del acuerdo se refiere a los siguientes apartados:

(i) Inclusión de hasta dos iniciativas (proposiciones de ley y no de ley, mociones como consecuencia de interpelación) por cada grupo parlamentario y sesión plenaria. El Grupo Mixto solo podría introducir una iniciativa cada tres plenos ordinarios.

(ii) El tiempo de intervención del Grupo Mixto en todos los debates será de un tercio del correspondiente al resto de los grupos.

(iii) El Grupo Mixto podrá incluir una interpelación y cuatro preguntas orales cada tres plenos de control del Gobierno.

e) Debemos descartar *ab initio*: (i) las argumentaciones que hace la demanda en relación con la afirmación de que la parlamentaria ahora recurrente y la formación política a la que pertenece han sido objeto de un «cordón sanitario» por parte de otras formaciones políticas presentes en el Parlamento Vasco, al objeto de minimizar su participación en las iniciativas parlamentarias en dicha Cámara. Se trata de afirmaciones que tienen que ver con un juicio de intenciones políticas que deben quedar totalmente al margen del juicio de constitucionalidad que debe hacer este tribunal y que se refiere, en el ámbito del recurso de amparo, a determinar si la pretensión invocada en el recurso, sustentada en este caso sobre la alegada vulneración del derecho fundamental de participación política de los recurrentes, ha sido objeto de lesión o no por los poderes públicos, en este caso por determinados acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco. A este único objeto debe ceñirse, pues, nuestro enjuiciamiento. Y (ii) debemos, también, rechazar el argumento del letrado del Parlamento Vasco de que la traducción del euskera al castellano, en lo que se refiere al término «bezalaxe» que aparece incluido en el texto en euskera del art. 25.1 RPV, incluya un significado distinto al de «idéntica» que se recoge en el mismo texto del citado precepto pero expresado en castellano, toda vez que, tanto el euskera como el castellano tienen reconocido «el carácter de lengua oficial en Euskadi» (art. 6.1 EAPV) y el texto en castellano del citado artículo es el que recoge, como texto consolidado en castellano, la edición oficial del reglamento del Parlamento Vasco (<https://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra/conoce-el-parlamento/el-reglamento-del-parlamento-vasco>), de conformidad con lo que dispone, también, el art. 2 RPV, que establece: «el euskera y el castellano son los idiomas oficiales del Parlamento Vasco» (apartado 1) y «las publicaciones oficiales del Parlamento Vasco serán bilingües» (apartado 4).

En consecuencia, las apreciaciones que hace el letrado en relación con la traducción más aproximada de aquella palabra del euskera al castellano no pasan de ser meras afirmaciones de parte que este tribunal no puede acoger porque es el propio texto oficial del reglamento el que recoge en castellano el término que estima procedente.

f) Mayor detenimiento merece, en cambio, el estudio de la segunda de las argumentaciones del letrado del Parlamento Vasco, única parte que propugna la desestimación del recurso respecto de esta cuestión, que se centran en la necesidad de modular las facultades de iniciativa y de intervenciones parlamentarias del Grupo Mixto y de su única componente, en función del grado de su representatividad alcanzada en relación con el resto de grupos parlamentarios de la Cámara, de tal manera que las mismas se adecúen proporcionalmente a aquella representatividad.

Como hemos adelantado *supra*, la doctrina de este tribunal sobre el principio de autonomía parlamentaria ha declarado reiteradamente que, una vez que los reglamentos parlamentarios disponen el conjunto de derechos y facultades de los miembros de la Cámara y las posibilidades de participación de los mismos en las tareas parlamentarias, quedan aquellos integrados en su estatuto jurídico y en el núcleo de su función representativa, de tal manera que será vulnerado el art. 23.2 CE «si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no solo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos ex art. 23.1 CE» [por todas, STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 5 c)].

A partir de estas consideraciones debemos anticipar ya la estimación de la queja de los recurrentes por las siguientes razones:

(i) Porque el Reglamento del Parlamento Vasco, con una vocación protectora del respeto al derecho de los grupos minoritarios de la Cámara, establece un régimen de igualdad para todos los grupos parlamentarios, sin distinción alguna entre unos y otros, de tal manera que el art. 25, en sus apartados 1, párrafo segundo y 3 RPV disponen, con carácter general y en relación con el Grupo Mixto de la Cámara vasca, un régimen de participación de dicho grupo «idéntico» y con «la misma duración» de las intervenciones de sus miembros a las del resto de los grupos de la Cámara. A diferencia de lo que argumenta el letrado del Parlamento Vasco, el sistema participativo por el que ha optado la norma reglamentaria vasca es el de igualdad en el tratamiento de todos los grupos, con independencia del número de componentes del mismo. Esta es la norma que ha regido y rige en lo que respecta al funcionamiento de los grupos parlamentarios y a la participación de los mismos en las tareas de la Cámara.

Así pues, el Parlamento Vasco, en el ejercicio de su autonomía normativa, ha establecido un régimen de participación «idéntica» para todos los grupos parlamentarios, de tal manera que cualquier decisión que pueda tomar uno de los órganos de aquella Cámara, en este caso la mesa, deberá ajustarse a las prescripciones que establece su propia norma de régimen interno de funcionamiento. Si no respeta el contenido y alcance de la precitada norma, contraviene el principio de autonomía normativa, pues aquella es fruto de la propia decisión del Pleno de la Cámara, por lo que uno de sus órganos no puede ir en contra de las propias decisiones que la Cámara en su conjunto haya adoptado. Bastaría, en su caso, con modificar el texto del precepto correspondiente, en este caso del art. 25 RPV, para que el Parlamento Vasco, al igual que otras asambleas autonómicas que así lo han hecho (ej. art. 64 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; art. 26.4 del Reglamento de la Asamblea de Murcia, de 7 de marzo de 2019), pudiera ajustar su régimen jurídico a lo que ha pretendido con su decisión la mesa del Parlamento Vasco. Este tribunal ha insistido en que «compete a los reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden. Una vez creados, quedan integrados en el status propio del cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren» (por todas, STC 208/2003, de 1 de diciembre, FJ 4).

(ii) Porque la propuesta de ordenación de los órdenes del día y de los tiempos de debate de las sesiones plenarias, suscrita por cuatro grupos parlamentarios, oída la unta de portavoces, ha sido finalmente aceptada por la mesa de la Cámara sin ni siquiera haber seguido un mismo criterio a aplicar a todos los grupos de la Cámara. Antes bien, a todos los grupos excepto al Grupo Mixto se les ha aplicado un criterio de igualdad, de tal manera que la decisión ha sido de plena equiparación de las iniciativas, de los tiempos de intervención y de las interpelaciones y preguntas, cuando el grado de representatividad de cada uno de aquellos grupos es distinto, pues tienen un número de componentes que presenta grandes diferencias entre unos y otros en cuanto a la cifra de sus miembros. En cambio, la participación de la componente del Grupo Mixto ha sido objeto de una regulación distinta y se le ha aplicado un criterio diferente, que no ha sido el de la equiparación, sino el de la representatividad.

Así pues, los acuerdos de la mesa impugnados han establecido dos criterios diferentes para distribuir las posibilidades de presentar iniciativas y los tiempos de intervención de los grupos: Un primer criterio, de igualdad, entre todos los grupos excepto el mixto, de tal manera que cualquiera que sea el número de componentes de aquellos grupos parlamentarios, a todos ellos se les ha asignado un mismo régimen de participación en las sesiones plenarias. Por el contrario, el segundo criterio le ha sido aplicado exclusivamente al Grupo Mixto, en que se ha optado por el del grado de representatividad en relación con el resto de los grupos, cuando con aquellas decisiones, no solo se han apartado del régimen diseñado por el Reglamento de la Cámara vasca (igualdad para todos los grupos), sino que

además, no se ha seguido el mismo criterio para todos, sino que se ha aplicado a un solo grupo de la Cámara un criterio diferente. Al Grupo Mixto y a su única componente se le ha aplicado un criterio *ad hoc* y exclusivo con objeto de reducir su participación efectiva en las tareas parlamentarias, lo que no se ha hecho con los demás grupos, que dispondrán del mismo nivel e intensidad de participación en la Cámara con independencia del número de miembros que lo compongan.

Se ha establecido, pues, un trato diferencial que quiebra la igualdad en el ejercicio del derecho de participación política de los recurrentes, tanto del Grupo Mixto como de la parlamentaria que lo integra, imponiéndole esta limitación, con carácter general, para toda la legislatura.

(iii) Porque, en virtud de las decisiones tomadas por la mesa de la Cámara, al Grupo Mixto y, por ende, a la parlamentaria doña Amaia Martínez Grisaleña, se le impide presentar iniciativas parlamentarias, así como tampoco formular interpelaciones y preguntas de control al Gobierno en dos de cada tres plenos, reduciéndosele el tiempo de sus intervenciones orales a un tercio respecto de los demás grupos. Es decir, durante dos sesiones plenarias se les impide a los recurrentes el ejercicio de las funciones parlamentarias más genuinas, como son las de las iniciativas (proposiciones de ley o no de ley, mociones) y las de control al Gobierno, lo que afecta al núcleo esencial del *ius in officium*, en la medida en que, al menos en aquellas sesiones plenarias, no pueden tener participación efectiva en los mismos ejercitando aquellas funciones.

(iv) Finalmente, porque los acuerdos, pese a haber establecido dos criterios de participación diferentes para los distintos grupos de la Cámara (uno para el Grupo Mixto y el otro para el resto de grupos parlamentarios) y haber incurrido en contravención de lo dispuesto en el art. 25, apartados 1 párrafo segundo y 3 RPV y de impedirle al Grupo Mixto el ejercicio de las funciones parlamentarias de iniciativa y control del Gobierno en dos de cada tres plenos, así como de ver reducido a un tercio los tiempos de intervención oral, no han aportado ninguna argumentación que haya justificado el dispar criterio acogido, el apartamiento de lo dispuesto en la norma reglamentaria, así como la limitación establecida en el ejercicio de aquellas funciones parlamentarias.

La mesa se ha limitado a aceptar la propuesta formulada por cuatro grupos de la Cámara y a señalar que lo así acordado responde a «una modulación» de la participación efectiva del Grupo Mixto, lo que no ha sucedido con el resto de grupos, a los que se ha aplicado otro criterio y no se ha justificado la limitación tan intensa del ejercicio de las facultades y funciones parlamentarias como el de que ha sido objeto en exclusiva el Grupo Mixto y su única componente.

Con fundamento, pues, en las razones expuestas, debemos estimar la alegada vulneración del derecho de participación política invocado en la demanda de amparo respecto de los acuerdos impugnados, que acogieron la propuesta 2020/2094. En consecuencia, procede declarar la nulidad de los citados acuerdos a que se refiere esta propuesta, para que la mesa de la Cámara dicte otro que sea respetuoso con el *ius in officium* de los recurrentes reconocido en el art. 23 CE, de conformidad con lo que dispone el art. 25, apartados 1, párrafo segundo y 3 RPV.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso de amparo interpuesto por el Grupo Mixto del Parlamento Vasco y por la parlamentaria doña Amaia Martínez Grisaleña, integrada en dicho grupo y, en su virtud:

1.º Declarar que el acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco en relación con la propuesta núm. 2020/2075, de 13 de agosto de 2020, relativo a la denominación del

Grupo Mixto, ha vulnerado el derecho de participación política de los recurrentes en su vertiente del *ius in officium* (art. 23 CE).

2.º Declarar que el acuerdo de la mesa del Parlamento Vasco en relación con la propuesta núm. 2020/2094, de 13 de agosto de 2020, relativo a los órdenes del día e intervenciones del Grupo Mixto en el Parlamento Vasco, ha vulnerado el derecho de participación política de los recurrentes en su vertiente del *ius in officium* (art. 23 CE).

3.º Restablecer a los recurrentes en su derecho anulando los acuerdos de la mesa de la Cámara de 13 de agosto y de 8 de septiembre de 2020.

4.º Desestimar el recurso de amparo en relación con el contenido de los acuerdos relativos a la propuesta núm. 2020/2093, relativa a la dotación de medios personales y patrimoniales al Grupo Mixto del Parlamento Vasco.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de marzo de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

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.

1. 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 Reglamento del Parlamento Vasco 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 Reglamento del Parlamento Vasco 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.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.

Voto particular conjunto que formulan los magistrados don Cándido Conde-Pumpido Tourón y don Ramón Sáez Valcárcel, así como la magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas, a la sentencia dictada en el recurso de amparo avocado al Pleno núm. 4885-2020

1. En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulamos el presente voto particular por discrepar tanto de la fundamentación como del fallo de la sentencia recaída en el presente proceso, en cuanto estima parcialmente las pretensiones planteadas tras considerar que los acuerdos de la mesa del Parlamento Vasco adoptados en relación con las propuestas núms. 2020/2075, relativo a la denominación del Grupo Mixto, y 2020/2094, relativo a los órdenes del día e intervenciones del Grupo Mixto en el Parlamento Vasco, ambos de 13 de agosto de 2020, han vulnerado el derecho de participación política de los recurrentes «en su vertiente del *ius in officium*» (art. 23 CE).

En lo que sigue, dejamos constancia de los fundamentos de nuestra posición discrepante con el fallo y, también en gran medida, con los razonamientos que sustentan la posición de la mayoría.

2. Consideraciones generales. La discrepancia con la decisión estimatoria de dos de las tres pretensiones de amparo planteadas por la recurrente —que actúa en representación propia y del Grupo Parlamentario Mixto unipersonal del Parlamento Vasco, que ella misma integra—, nos lleva a exponer, en primer lugar, nuestro entendimiento de los criterios generales de enjuiciamiento que, conforme a la doctrina constitucional, habrían de haber presidido de forma escrupulosa la resolución del recurso de amparo, pero que en la decisión de la mayoría no han adquirido suficiente relevancia.

a) La garantía constitucional de la autonomía parlamentaria: alcance y control excepcional de su ejercicio. Tal y como en la decisión mayoritaria se reconoce expresamente, en consolidada y reiterada doctrina constitucional previa hemos conformado como criterio rector de nuestro control de los actos parlamentarios que los órganos rectores de las Cámaras disponen de un amplio margen en la interpretación de la legalidad parlamentaria. Esta potestad aplicativa e interpretativa no puede ser desconocida por este Tribunal Constitucional, pues es necesaria para atender y resolver

las variadas situaciones y pretensiones no específicamente previstas en las normas que, en el devenir de la actividad parlamentaria, pueden producirse o formularse. Los Parlamentos son, según hemos tenido ocasión de subrayar, «ante todo, escenarios privilegiados del debate público» (STC 226/2004, de 29 de noviembre, FJ 6), concretamente un debate político institucionalizado mediante el establecimiento previo de unas reglas de juego en las que se concreta la autonomía parlamentaria y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional debe extenderse nuestra jurisdicción, en aras del respeto a esa misma autonomía. Hemos añadido, en tal sentido, que «el respeto a la autonomía parlamentaria lo es, sobre todo, a unas reglas de juego que institucionalizan el debate político y sobre cuyo contenido solo de manera excepcional puede extenderse nuestra jurisdicción».

Así, hemos señalado que la autonomía parlamentaria garantizada constitucionalmente (art. 72 CE), y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal, nos obligan también a otorgar a los Parlamentos y, significativamente, a sus órganos rectores, un necesario y amplio margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria que este tribunal no puede desconocer (por todas, la STC 242/2006, de 24 de julio, FJ 4). El Tribunal, al analizar las discrepancias que puedan producirse sobre la aplicación de la legalidad, debe tomar en cuenta la especial relevancia de la autonomía parlamentaria y, como consecuencia de ello, la facultad que la Constitución reserva a las Cámaras de establecer, interpretar y aplicar las normas que rigen su organización y funcionamiento, pues la ordenación reglamentaria goza de amplia libertad de configuración, siempre que cohoneste y sea respetuosa con el derecho de los parlamentarios a desempeñar su cargo representativo [SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, en los FFJJ 3 a), 4 b) y 5, y 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 12].

b) La protección del *ius in officium* parlamentario. Hemos dicho en sucesivas ocasiones que el derecho fundamental que garantiza el art. 23.2 CE, como el que reconoce el apartado 1 del mismo precepto constitucional, encarna el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el art. 1 CE y es la forma esencial de ejercicio de la soberanía por el conjunto de los ciudadanos (SSTC 51/1984, de 25 de abril, FJ 2; 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 64/2002, de 11 de marzo, FJ 2, y 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3). Se trata de un derecho de configuración legal, en el que se integran los reglamentos parlamentarios cuya función es la «ordenación interna de la vida de las Cámaras íntimamente vinculada a la naturaleza representativa y al pluralismo político (arts. 66.1 y 1.1 CE)» (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3). Como hemos establecido, «compete básicamente a los Reglamentos de las Cámaras fijar y ordenar los derechos y atribuciones que corresponden a los parlamentarios, de modo que, una vez reconocidos y configurados aquellos derechos y facultades, se integran en su estatus representativo» (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3).

Para apreciar la vulneración de los derechos fundamentales de participación política alegados en el presente caso, sería necesario que se hubiera producido una restricción ilegítima de los derechos que a la recurrente se le reconoce en las normas internas de la Cámara. Compete a la ley y, en determinadas materias, a los reglamentos parlamentarios, fijar y ordenar, precisamente, esos derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicas. Sin embargo, no cualquier acto que infrinja el estatuto del parlamentario lesiona el derecho fundamental de participación política del art. 23.2 CE. A estos efectos, como hemos declarado de forma reiterada, solo poseen relevancia constitucional los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3), o la facultad de constituir grupo parlamentario, en la forma y con los requisitos que el reglamento establece (STC 64/2002, de 11 de marzo, FJ 3). Es, por ello, que solo puede apreciarse la vulneración del art. 23.2 CE «si los propios órganos de las asambleas impiden o coartan

ilegítimamente su práctica o adoptan decisiones jurídicamente reprobables que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de los representantes (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 203/2001, de 15 de octubre, FJ 2, y ATC 118/1999, de 10 de mayo)» (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 3). Lo que entendemos no ocurre en el presente caso, ya que los acuerdos de la mesa de la Cámara que han sido cuestionados no desconocieron ni, por tanto, vulneraron el estatuto jurídico representativo de la recurrente, sino que se limitaron a modular sus intervenciones para evitar la sobrerrepresentación de un grupo integrado por una única parlamentaria.

c) La singular naturaleza del Grupo Mixto. El correcto enjuiciamiento del presente caso exigía tener en cuenta la singular naturaleza del Grupo Parlamentario Mixto en este caso integrado de forma unipersonal por la recurrente. Se trata de una solución técnica generalizada, con regímenes distintos en las distintas asambleas autonómicas, dirigida a solventar la exigencia de su funcionamiento a través de los grupos parlamentarios en aquellos casos en los que alguna de las candidaturas que hayan concurrido al proceso electoral no hayan alcanzado el mínimo de electos exigido para la constitución de grupo propio [tres representantes, en el caso del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), según establece su art. 24]. El funcionamiento de las asambleas parlamentarias gira, en el modelo actual, en torno al papel protagonista que desempeñan los grupos parlamentarios que, a excepción precisamente del grupo mixto, se constituyen bajo la premisa de la homogeneidad política.

La regulación del art. 25 RPV pone de manifiesto que la integración en este grupo se hace a título individual, y opera de forma automática para quienes, habiendo sido electos, no quieran o no puedan integrarse en algún grupo (bien por no alcanzar el mínimo de tres exigido por el propio Reglamento del Parlamento Vasco, bien por otras circunstancias que puedan acontecer a lo largo de la legislatura). El régimen jurídico y la organización interna son fijadas por el reglamento con un carácter supletorio y de mínimos, al primar los acuerdos que se adopten por los miembros del grupo, lo que pone de relieve que la regulación reglamentaria parte de la premisa de una composición heterogénea del grupo mixto en lo político, y plural en cuanto al número. Estas circunstancias, que dan sentido a la regulación aplicada, no concurren en el presente caso lo que justifica la fijación de un criterio específico que, en relación con el resto de los grupos parlamentarios, ha de ser adecuado a la representación ciudadana que materialmente ostentan, tal y como la mesa acordó en este supuesto.

No se trata de una situación nueva. Las circunstancias que caracterizan el presente caso, en cuanto se trata de un Grupo Mixto integrado por una sola representante, ya han sido abordadas por este tribunal con anterioridad, admitiendo la constitucionalidad tanto de las previsiones reglamentarias que limiten sus facultades y derechos en atención al número de parlamentarios que integra cada grupo (STC 141/2007, FJ 4), como la de los acuerdos o normas intraparlamentarias que interpretan el Reglamento de la Cámara atendiendo a criterios de proporcionalidad en la representación (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 6; y 44/1995, FJ 4). Hemos señalado que «una atemperación de las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto que obedezca al hecho de encontrarse este 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 44/1995, FJ 4). Como veremos, dicha modulación adquiere pleno sentido cuando se orienta a impedir una sobrerrepresentación de un grupo integrado por un solo miembro; esto es, a impedir una posición preponderante de unos sobre otros (STC 159/2019, FJ 10), teniendo en cuenta los principios de representatividad y del pluralismo político.

A partir de estas tres consideraciones generales, reflejaremos a continuación nuestra posición discrepante en relación con la solución estimatoria que la mayoría ha dado a las dos pretensiones de amparo que han sido atendidas.

3. La decisión de la mesa del Parlamento Vasco sobre la denominación del Grupo Parlamentario Mixto en la legislatura XII.

La decisión mayoritaria estima la queja sobre la base de una doble argumentación, que constituye doctrina *ex novo* que no compartimos.

La sentencia no otorga especial relevancia al hecho de que el art. 25 RPV no haga referencia expresa alguna a un eventual cambio de denominación del Grupo Mixto, así denominado por el reglamento. En su apartado primero, dicho precepto establece el carácter *ope legis* de su constitución y de la integración en el mismo de las parlamentarias o parlamentarios que no hayan quedado integrados en un grupo constituido en los plazos reglamentarios. Por tanto, ninguna norma reglamentaria impone o prevé la posibilidad pretendida de cambio de denominación.

La mayoría del Pleno fundamenta su tesis estimatoria en el inciso primero del art. 25.2 RPV, relativo a la organización y funcionamiento interno del citado grupo. Afirma la sentencia, de forma reiterada, la relevancia política que tiene la denominación del grupo parlamentario para permitir la identificación de su actividad *ad intra* y *ad extra*, y que la decisión de dar una denominación al grupo «se integra por la fuerza obligatoria, vinculante y directa del Reglamento de la Cámara vasca en el estatuto jurídico que determina la organización y funcionamiento de dicho grupo, lo que también engloba la denominación del mismo».

Tan decisiva conclusión no se deduce, en modo alguno, de la norma analizada, pues la visibilidad política de la labor parlamentaria puede ser alcanzada a través de los cauces habituales de comunicación e interrelación directa o indirecta con la sociedad. La recurrente también puede usar el nombre de su formación política cuantas veces quiera en el uso de sus funciones; tanto en sus intervenciones orales como en la documentación a través de las que articula sus iniciativas.

Insistimos, se trata de un razonamiento que no cuenta con base normativa alguna. Al contrario, puede apreciarse que orilla la voluntad de la Cámara vasca, plasmada en su reglamento, según la cual para alcanzar un grupo parlamentario propio es preciso alcanzar un umbral mínimo de representación.

Como argumento adicional, la decisión mayoritaria hace referencia al uso parlamentario como argumento para defender la necesidad de reconocer a la recurrente un derecho a establecer una denominación específica del Grupo Mixto en el caso presente y, habría que añadir, en casos futuros. Este uso parlamentario vendría dado porque en alguna otra legislatura la mesa ha admitido añadir nombres específicos al Grupo Mixto. Sin embargo, es dudoso que una práctica utilizada en contadas ocasiones pueda considerarse uso parlamentario, esto es, fuente de Derecho y derechos. En todo caso, la mesa, razonadamente a nuestro entender, ha decidido cambiar dicha práctica, que no un uso parlamentario.

La decisión estimatoria de la que discrepamos no construye ni explicita un canon que responda a la cuestión que consideramos clave –si la denominación del Grupo parlamentario forma parte o no del contenido esencial del *ius in officium* parlamentario– por lo que, ampliando *de facto* su contenido, obvia la obligación de respetar la autonomía parlamentaria en la interpretación del reglamento, primando frente a esta los «usos parlamentarios» de anteriores legislaturas, conformadas con diferentes formaciones políticas, diferentes mayorías y, es de suponer, diferentes representantes electos en la mayor parte de los casos.

Por el contrario, consideramos que esta pretensión de amparo debía haber sido desestimada de acuerdo con los siguientes argumentos:

a) La norma reglamentaria de la Cámara vasca no contiene expresamente el mandato de incluir una denominación específica y diferente para el Grupo Mixto, a diferencia de lo previsto para el resto de los grupos parlamentarios, a cuyos integrantes sí obliga a incluir de modo expreso una determinada denominación (art. 24.4 RPV).

b) No forma parte del contenido esencial del *ius in officium* del representante electo el uso de una determinada denominación del grupo parlamentario en el que se integre si

lo es del Grupo Mixto, al que se accede de modo obligatorio y automático, según dispone el art. 25.1 RPV. Que se agregue o no aquella denominación específica a la del Grupo Mixto no impide de ninguna forma el ejercicio de las funciones parlamentarias que le son propias a la única parlamentaria que lo integra.

c) La propia configuración reglamentaria del Grupo Mixto –automática y residual– no prevé que dicho grupo tenga una denominación específica, más allá de la genérica de «mixto» que figura en la norma que prevé su existencia.

d) La autonomía parlamentaria de la que goza la Cámara vasca y sus órganos rectores le permite a la mesa interpretar el art. 25 RPV como lo ha hecho, y acordar, en consecuencia, la denegación de la denominación pretendida por la recurrente, pues el citado precepto no contempla de modo expreso aquella posibilidad, por lo que aceptar o no aquella propuesta entra dentro del margen de apreciación de la mesa que, en ejercicio de nuestra jurisdicción de amparo, debemos respetar.

e) Los denominados «usos parlamentarios» sirven para la interpretación y aplicación de las normas reglamentarias en la actividad y práctica parlamentaria, en supuestos de ambigüedad o insuficiencia de aquellas, pero no pueden incurrir en contradicción con la misma ni constituyen tampoco –en términos de igualdad de trato– un término de comparación válido para imponer a una diferente composición de la Cámara las decisiones que, en atención a circunstancias y mayorías diferentes, fue adoptada en anteriores legislaturas. Los usos parlamentarios precedentes, pese a su valor hermenéutico, no pueden congelar las decisiones que, sin vulnerar el reglamento, pueden adoptar las Cámaras parlamentarias en atención a una nueva composición representativa de esta.

f) Las iniciativas de la recurrente, en su condición de representante electa por una concreta candidatura o formación política, pueden ser conocidas dentro de la Cámara vasca por medio de los sistemas de comunicación y publicación previstos reglamentariamente. De otro lado, la formación política a la que aquella pertenece dispone, también, de toda clase de medios para difundir *ad extra* el sentido, alcance y contenido de sus iniciativas parlamentarias y de la actividad que desarrolle en la Cámara.

4. La pretensión de amparo relativa a la decisión de la mesa del Parlamento Vasco sobre el reparto de la actividad parlamentaria y la asignación de tiempos del Grupo Parlamentario Mixto.

La sentencia de la que discrepamos estima la pretensión de amparo relativa al acuerdo de la mesa sobre determinación de los órdenes del día y de los tiempos de intervención en los debates. La mayoría destaca que el reglamento no establece en su articulado ninguna distinción entre los grupos parlamentarios, aludiendo siempre a todos ellos en su conjunto; y añade que el sistema participativo por el que ha optado la norma reglamentaria vasca es el de igualdad en el tratamiento de todos los grupos, con independencia del número de sus componentes. Sobre la base de esta interpretación, la sentencia descarta la posibilidad de modular las facultades de iniciativa y de intervención del Grupo Mixto, argumentando además la desigualdad de trato que el acuerdo de la mesa impone al Grupo Mixto en relación con los otros grupos parlamentarios, lo que significaría, de nuevo, la afectación al contenido esencial del *ius in officium* de la recurrente.

Según nuestra opinión discrepante, al hacerlo se realiza una interpretación estrictamente literal del párrafo segundo del art. 25.1 RPV, según el cual «[l]a participación del Grupo Mixto en las actividades del Parlamento será idéntica a la de los restantes grupos». Tal interpretación orilla la estructura y funcionamiento de la Cámara, tal y como el reglamento la establece, y desatiende al resto de normas que regulan la estructura e integración de los representantes electos en grupos parlamentarios. Es, pues, una interpretación asistemática, que rompe con las lógicas de la representación proporcional imperante en nuestro parlamentarismo.

El disentimiento, en este punto, tiene que ver con la premisa de todo el razonamiento estimatorio, pues no distingue lo que es distinto, e impone un trato igual a lo que no lo es.

Sin que carezca de relevancia la referencia que el letrado del Parlamento vasco ha hecho en este proceso a la diferencia terminológica existente entre la versión en euskera (que exige un trato análogo) y la versión en castellano (que se refiere a un trato idéntico), entendemos que la previsión de trato igual establecida en el art. 25.1 RPV lo que exige es un tratamiento materialmente igual, dado que viene establecida sobre la base hipotética de un Grupo Mixto plural, integrado por representantes de diversas candidaturas que, por sí mismas, no han obtenido la representación electoral exigida para formar un grupo parlamentario propio. Así se deduce de las exigencias establecidas para formarlo, de la interpretación sistemática del precepto aplicado y de la referencia – siempre en plural– que el resto de apartados del art. 25 RPV hace a la necesidad de llegar a acuerdos internos de organización entre sus miembros, a la previsión de ruptura de dichos acuerdos, a la necesidad de atender a la pluralidad interna del grupo, a las intervenciones en los debates, a la distribución de los escaños correspondientes al Grupo Mixto, a la presencia en ponencias no legislativas de cada fuerza política que integre el grupo, a la posibilidad de sustituirse entre sí sus miembros y, en fin, a la posibilidad de formular o participar, con una sola firma, en las actividades parlamentarias.

Extender esta configuración legal a un grupo mixto unipersonal resulta inadecuado y significa declarar inconstitucional cualquier modulación atenta a la representación electoral obtenida pese a que, sin duda, encuentra plena justificación en el hecho de no haber alcanzado la recurrente la suficiente representatividad como para poder constituir un grupo parlamentario propio, para lo que en la cámara vasca es suficiente con obtener tres representantes electos, es decir, el 4 por 100 del arco parlamentario.

Es innegable que la posibilidad de intervenir en los debates parlamentarios está directamente relacionada con el núcleo de la función representativa, como instrumento de deliberación, expresión de las propias posturas y control del Gobierno. Pero también es innegable, y así lo hemos reconocido, que se trata de un ámbito en el que cobra especial relevancia la autonomía parlamentaria y la facultad que la Constitución reserva a las Cámaras de establecer, interpretar y aplicar de forma razonable las normas de organización de sus debates (AATC 9/1998, de 12 de enero, FJ 1, y 614/1988, de 23 de mayo, FJ 2).

La exigencia de un «idéntico» tratamiento de los grupos parlamentarios no puede ser configurada como la imposición constitucionalmente inexorable de que la participación del Grupo Mixto, cuando está formado por un solo integrante, sea exacta y materialmente igual a la de los demás grupos parlamentarios.

En conclusión, la interpretación de la legalidad parlamentaria realizada por la mesa del Parlamento vasco, aun aceptando que no es la única posible, no resulta injustificada. Tampoco es desproporcionada ni desconoce el estatuto propio de la parlamentaria recurrente, pues forma parte de todos los órganos parlamentarios, incluidas todas las comisiones y la diputación permanente, con la posibilidad de intervenir en todos los asuntos que se traten en la Cámara. El acuerdo impugnado no limita la formulación de cuantas iniciativas o enmiendas la recurrente estime oportunas; lo que hace es limitar los tiempos disponibles para su presentación y debate en el pleno, lo que obliga a la afectada a priorizar y seleccionar los contenidos que pretenda debatir. Pero esta circunstancia se da respecto de todos los grupos, pues hay tiempos y número máximos de iniciativas y enmiendas para todos los grupos. Es decir, se encuentra ya considerablemente sobrerrepresentada en el reglamento (lo cual no es en sí anómalo, sino frecuente en sistemas parlamentarios que son deferentes con la protección de las minorías).

Consideramos, por todo ello, que la mesa de la Cámara, con su decisión, no desconoció ni limitó de forma indebida los derechos inherentes a la condición de cargo público que son reconocidos reglamentariamente de forma individual a quienes obtengan representación. Al mismo tiempo, evitó razonablemente que, beneficiándose de su

situación de única diputada integrante del Grupo Mixto, pasara a gozar de una injustificada posición preponderante en perjuicio de la representatividad del resto de parlamentarios que, por integrarse en grupos parlamentarios propios de composición más numerosa, ven racionalizado el ejercicio de ciertas funciones inherentes al núcleo de la función representativa. Así, a título de ejemplo, los demás parlamentarios no podrán por sí solos o individualmente formular iniciativas tales como la presentación de enmiendas a los proyectos de ley (art. 134 y 135.1 RPV), presentar proposiciones de ley (art. 148.1 RPV), o proposiciones no de ley (art. 173 RPV) o enmiendas a estas (art. 174.3 RPV). En estos y otros casos, se requerirá la iniciativa del respectivo grupo parlamentario, o cuando menos su apoyo o la firma del portavoz.

Por el contrario, atribuyéndole una sobrerrepresentación que no le corresponde, la decisión de la mayoría permite a la demandante de amparo actuar con doble título, individualmente y como grupo, pudiendo formular enmiendas, votos particulares, interpelaciones, preguntas, mociones o cualesquiera otras iniciativas parlamentarias (art. 25.8 RPV).

En definitiva, desde la estricta función de control que nos corresponde para garantizar los derechos fundamentales de quienes han sido elegidos parlamentarios, y con expresa atención al debido respeto a la autonomía parlamentaria, entendemos que los acuerdos impugnados no lesionan el *ius in officium* de la parlamentaria recurrente en el ejercicio del cargo, ni del Grupo Mixto en la práctica de las funciones que tienen asignadas los grupos parlamentarios.

Creemos necesario expresar una reflexión adicional dirigida a hacer visible esta discrepancia. Para ello, es ilustrativo atender a los resultados electorales oficialmente proclamados de las elecciones autonómicas que alumbraron la XII legislatura en el País Vasco.

La Cámara vasca, integrada por un número igual de representantes de cada territorio histórico, la conforman setenta y cinco parlamentarios. La candidatura en la que se integró la recurrente obtuvo una representación del 1,96 por 100 en el conjunto de las tres circunscripciones electorales, y de un 3,81 por 100 en Álava, por la que obtuvo ese único escaño.

A tenor de estos datos, resulta manifiestamente desproporcionada la pretensión de obtener el reconocimiento de la misma participación en la actividad parlamentaria –que es de por sí limitada– que el resto de los parlamentarios integrados en grupos propios. Para llegar a esta conclusión objetiva no es necesario utilizar como término de comparación al grupo mayoritario de la Cámara (integrado por los candidatos del Partido Nacionalista Vasco) que obtuvieron un porcentaje de votos del 39,07 por 100, casi veinte veces mayor. Basta la comparación con la segunda candidatura menos votada (la coalición electoral del Partido Popular y Ciudadanos), que obtuvo un resultado electoral del 6,77 por 100 de quienes votaron, esto es, algo más del triple del resultado obtenido por la formación política a la que representa la recurrente.

El contraste comparativo entre resultados debiera haber llevado a considerar razonable y proporcionado que, a falta de norma expresa que contemplase la situación de un Grupo Mixto integrado por una sola parlamentaria de la Cámara, la mesa modulara su participación en los términos establecidos en el acuerdo que se impugna. La razonabilidad del trato diferencial, así como la ausencia de previsión normativa expresa, permite calificar de justificada y proporcionada la modulación de la posibilidad de intervención parlamentaria cuestionada en el recurso de amparo que, por las razones expuestas, debió ser también desestimado en este extremo.

Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil veintidós.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–Ramón Sáez Valcárcel.–Inmaculada Montalbán Huertas.–Firmado y rubricado.