

En Logroño, a 16 de octubre de 2017, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

59/17

Correspondiente a la consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la *solicitud formulada por la Diputada D^a M.C.A.S, de que se le admita la renuncia a su adscripción a determinadas Comisiones parlamentarias.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja ha remitido a este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

-Escrito, presentado ante la Mesa del Parlamento de La Rioja, el 19 de julio de 2017, por la Ilma. Sra. Diputada del Parlamento de La Rioja, D^a M.C.A.S, por el que solicita: se tenga por *“formalizada la renuncia a la adscripción”* a las Comisiones Parlamentarias de las que forma parte; *“se proceda a la baja voluntaria de las mismas”*; y *“se dé traslado del presente escrito al Grupo Parlamentario Popular, a fin de que proceda a la designación de adscripción de otro Diputado”*.

-Acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 21 de julio de 2017, por el que se dispone *“tomar conocimiento del escrito, sin aceptar la renuncia”*; así como *“remitir el escrito al Grupo Parlamentario Popular, a los efectos oportunos”*.

-Comunicación del acuerdo de la Mesa a la Sra. Diputada, de 24 de julio de 2017 (RS-5395, de 27 de julio de 2017).

-Escrito, de 1 de agosto de 2017, por el que la Diputada Sra. A. solicita, a la Mesa del Parlamento, que reconsidere su Acuerdo de 24 de julio de 2017, de cuyo punto 1^a interesa sea suprimido el inciso *“sin aceptar la renuncia”*.

-Acuerdo de la Mesa de la cámara, adoptado en su sesión de 9 de agosto de 2017, por el que, oída la Junta de Portavoces, se desestima la solicitud de reconsideración formulada, confirmándose el previo Acuerdo de 24 de julio de 2017. La Mesa, además, resuelve “*solicitar informe al Consejo Consultivo de La Rioja para este caso concreto y futuros similares*”.

-Informe del Sr. Letrado Mayor del Parlamento de La Rioja, de 4 de septiembre de 2017.

-Acta de la sesión celebrada por la Mesa del Parlamento de La Rioja el 7 de septiembre de 2017, en la que se aprueba el acta correspondiente a la reunión del mismo órgano de 21 de julio de 2017. En dicha sesión, se dispuso trasladar, a la Sra. A, el Acuerdo aprobatorio del acta de la de 21 de julio de 2017, así como “*transcripción literal del fragmento del acta de la sesión de la Mesa de la Cámara del día 21 de julio de 2017 (... y de) los votos particulares formulados por los miembros de la Mesa*” y “*dejar sin efecto el traslado a la interesada efectuado con fecha 27 de julio de 2017, RS-5395*”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por Acuerdo de 9 de agosto de 2017, la Mesa del Parlamento de La Rioja decidió solicitar el presente dictamen sobre la *solicitud formulada por la Diputada D^a M.C.A.S. de que se le admita la renuncia a su adscripción a determinadas Comisiones parlamentarias*, al efecto de servir de criterio para resolver la citada solicitud y futuras similares.

Segundo

El referido Acuerdo de la Mesa fue remitido, a este Consejo, junto con la documentación correspondiente, mediante escrito de 14 de agosto de 2017, de la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, registrado de salida el mismo día y de entrada en este Consejo el 18 de agosto de 2017.

Tercero

Mediante escrito de 18 de agosto de 2017, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo comunicó a la Excma. Sra. Presidenta del Parlamento de La Rioja, que la documentación remitida debía ser completada con un informe-propuesta, emitido al respecto por los Servicios Jurídicos de dicho Parlamento, confiriendo al efecto plazo hasta el 5 de septiembre de 2017.

Dicho informe-propuesta fue emitido y registrado de salida el 4 de septiembre de 2017, y, remitido a este Consejo, fue registrado de entrada en el mismo con fecha 5 de septiembre de 2017.

Cuarto

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito de 5 de septiembre de 2017, registrado de salida el 6 de septiembre de 2017, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Quinto

De conformidad con lo acordado por la Mesa de la Cámara en su reunión de 15 de septiembre de 2017, el Letrado Mayor, mediante escrito fechado y registrado de salida el 4 de octubre de 2017, remitió a este Consejo diversa documentación complementaria.

Sexto

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El presente dictamen se emite al amparo de los arts. 10.3 y 12 e), de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (LCC), en relación con los arts. 6 y 13, D) del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCC); y con los arts. 28.1 e) y 102, *in fine*, del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 10 de abril de 2001 (RPR).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen –que conforme a los preceptos citados no tiene carácter preceptivo ni vinculante- señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 (LCC) que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Segundo

Consideraciones preliminares

Con carácter previo al análisis de la cuestión planteada, este Consejo quiere formular las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, además de reiterar que el presente dictamen no tiene carácter vinculante, y de constatar que su solicitud por el Parlamento de La Rioja no resultaba preceptiva; este Consejo Consultivo desea enfatizar que las apreciaciones y argumentos que se contienen en él se exponen desde el más escrupuloso respeto a la autonomía del Parlamento de La Rioja (Órgano institucional de nuestra Comunidad Autónoma, que representa al pueblo de La Rioja y que, mediante la aprobación de su Reglamento, regula su composición, régimen y funcionamiento, cfr. arts. 15.1, 16 y 18 EAR'99).

Por ello mismo, este dictamen debe necesariamente entenderse sin perjuicio de los criterios que, sobre la cuestión suscitada, adopten los propios órganos de la Cámara en el ejercicio sus competencias respectivas. Así, muy singularmente, la Presidenta del Parlamento, a la que corresponde interpretar el Reglamento en casos de duda y suplirlo en los de omisión (art. 29.2 RPR); y la Mesa del Parlamento, que es la llamada a *“calificar los escritos y documentos de índole parlamentaria, declarar su admisibilidad o inadmisibilidad y decidir su tramitación de acuerdo con este Reglamento”* (art. 28.1 e) RPR).

2. Por otra parte, como ha quedado expuesto, la consulta que se plantea a este Consejo se refiere tanto a la concreta solicitud formulada por la Diputada Sra. A, como a *“casos futuros similares”*.

En relación con esta segunda parte de la consulta, los términos de esa solicitud, dada su generalidad, impiden a este Consejo ofrecer una respuesta aplicable *a priori* a todos y cada uno de los supuestos que puedan, eventualmente, plantearse en la práctica cotidiana de la vida parlamentaria; siendo evidente que la que ahora analizamos es una cuestión que se presta a un elevado casuismo; lo que obligará a ponderar las circunstancias particulares que puedan concurrir en cada petición.

Es por ello que, con el fin de suministrar criterios interpretativos generales que puedan resultar útiles, examinaremos el marco normativo que rige la constitución y composición de las Comisiones Parlamentarias y determina la forma de designación de los parlamentarios que han de integrarlas.

Tercero

La constitución y composición de las Comisiones Parlamentarias.

1. Un análisis adecuado de la cuestión planteada debe partir de una consideración fundamental: las Comisiones Parlamentarias son órganos *necesarios* del Parlamento de La Rioja.

En efecto, el Parlamento de La Rioja es uno de los órganos institucionales de la Comunidad Autónoma (art. 15.1 EAR '99) y, en su regulación, nuestra norma institucional básica dispone que “*el Parlamento funcionará en Pleno y en Comisiones*” (art. 18.4 EAR '99).

El diseño que el Estatuto de Autonomía hace de la estructura organizativa del Parlamento de La Rioja entraña que este, necesariamente, ha de contar, junto al Pleno, con otros órganos, como las Comisiones, que alcanzan así indudable relevancia estatutaria, y cuya existencia está garantizada por la preeminencia normativa del Estatuto sobre cualquier otra norma integrante del ordenamiento jurídico autonómico, incluido el propio Reglamento del Parlamento. En otras palabras, por amplia que sea la reserva reglamentaria contenida en el art. 18.2 EAR'99 (a cuyo tenor “*el Reglamento del Parlamento... regulará su composición, régimen y funcionamiento*”) la efectiva existencia de Comisiones y la atribución a ellas del ejercicio de funciones parlamentarias son indisponibles, incluso, para el Parlamento, pues son exigencias que nacen directamente del Estatuto de Autonomía.

Por lo demás, el art. EAR'99 traslada al ámbito autonómico el modelo de organización parlamentaria que el art. 75.1 CE establece respecto al Congreso y al Senado, a cuyas Comisiones atribuye, entre otras, funciones legislativas (art. 75.2 CE), de investigación (art. 76.1 CE) o de control (110 CE).

Pues bien, dentro del marco establecido por el EAR'99, el vigente Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 18 de abril de 2001 (RPR), detalla la estructura organizativa y el régimen de funcionamiento del Parlamento, regulando, además del estatuto jurídico del Pleno (“*órgano supremo del Parlamento*”, ex art. 50.1 RPR), el de las Comisiones Parlamentarias.

En relación con las Comisiones Parlamentarias, en los tres puntos siguientes nos detendremos en las siguientes cuestiones: **i)** cuáles son, **ii)** cómo se determina su composición y, **iii)** finalmente, cómo se designa a los Diputados que las integran.

2. Por lo que hace a *cuáles sean* las Comisiones que se constituirán en el seno del Parlamento, el art. 36.1 RPR distingue entre las Comisiones *permanentes* y las *no permanentes o especiales*.

En cuanto a las *permanentes*, el Pleno, al inicio de la legislatura, ha de decidir su número, composición y ámbito (art. 42.1), si bien estos extremos pueden modificarse en el curso de la Legislatura. Por ejemplo, en la Legislatura corriente, la IX del Parlamento de La Rioja, el Acuerdo creacional de las Comisiones permanentes se adoptó por el Pleno en su sesión de 17 de julio de 2015 (BOPR nº 25, de 20 de julio).

Ello no obstante, la existencia de ciertas Comisiones permanentes está preordenada ya por el propio RPR (cfr, las de los apartados b), c) y d) del art. 42.4 RPR) o por una disposición legal (art. 42.4 RPR).

Las Comisiones *no permanentes o especiales* son las que se crean “*para el conocimiento de una cuestión o el desarrollo de un trabajo determinado*” y se extinguirán “*a la conclusión de la tarea encomendada y, en todo caso, al finalizar la legislatura*” (art. 48.1 RPR). Pueden ser *de investigación o de estudio* (art. 48.2 RPR) y su constitución puede tener lugar, por consentimiento unánime de los Grupos Parlamentarios o por Acuerdo del Pleno, en los términos previstos por el art. 48.3 RPR.

No hacen falta mayores abundamientos para concluir que las Comisiones Parlamentarias son órganos, sencillamente, vitales para el pleno ejercicio de las funciones del Parlamento (principalmente, las funciones legislativas, presupuestarias y de control, descritas por el art. 16.1 EAR’99), bastando al efecto recordar, sin ningún ánimo de exhaustividad, su intervención en el procedimiento legislativo (arts. 93.1, 95.3 o 97 RPR); los cometidos específicos de las Comisiones permanentes a que se refieren los arts. 43 a 47 RPR; o la función de control de las Comisiones de investigación (art. 48.3 RPR).

El Tribunal Constitucional (por todas SSTC 177/2002) ha incluido, dentro del “*núcleo de la función representativa parlamentaria*”, “*el ejercicio de la función legislativa o de control de la acción del Gobierno*”, lo que permite concluir, sin duda, que las Comisiones Parlamentarias son, junto al Pleno, los órganos parlamentarios a través de los cuales se ejercen los cometidos fundamentales inherentes a la institución parlamentaria.

Nada tiene de extraño, pues, que el art. 17.1 RPR imponga a los Diputados “*el deber de asistir a las sesiones del Pleno del Parlamento y de las Comisiones de que formen parte...*”.

3. Determinadas las Comisiones que hayan de existir en cada Legislatura, corresponde a la Mesa del Parlamento “*fixar, de acuerdo con la Junta de Portavoces, el número de miembros que deberán formar las Comisiones*” (art. 28.1.h) RPR).

A su vez, ese número de miembros ha de ser distribuido entre los distintos Grupos Parlamentarios, atendiendo al criterio primordial de que *“todos los Grupos Parlamentarios gozan de idénticos derechos, salvo las excepciones previstas en el presente Reglamento”* (art. 26.1 RPR).

Este principio de igualdad halla su justificación última -como ha recordado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 36/90- en el derecho de acceso a los cargos representativos, y de permanencia en ellos, en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Así, en palabras de dicha STC 36/90:

“...ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el art. 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos; primero, como candidatos a un cargo representativo; y, luego, como parlamentarios; y, en su caso, incluso los Grupos Parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos (STC 105/1986, Fundamento Jurídico 4º); de forma que una regulación parlamentaria que fuese contraria a la naturaleza de la representación o a la igualdad entre representantes violaría el derecho de cada representante a permanecer en el cargo”.

En este caso, la *“igualdad de derechos”* de los Grupos Parlamentarios se traduce en que el número de miembros de la Comisión, fijado conforme al art. 28.1.h) RPR, se distribuye proporcionalmente entre los Grupos Parlamentarios. Y, así, el art. 36.2 RPR dispone que *“la composición de las Comisiones...se determinará en proporción al número de Diputados que tenga cada Grupo, garantizando estén presentes todos y cada uno de ellos”*.

Naturalmente, ese principio de proporcionalidad debe entenderse con criterio matizado y razonable y no en términos absolutamente matemáticos, pues lograr una proporcionalidad aritméticamente exacta resultará tanto más difícil (si no imposible) cuanto más reducido sea el número de puestos a distribuir. En este sentido, la STC 36/90 (con cita de otras, como la STC 30/81 o la 32/85) recuerda que: *“la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal y la dificultad es mayor cuanto menor sea el abanico de posibilidades, «dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes»*; añadiendo que, como consecuencia de ello, *“la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia”*. En fin, *“la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación, «no puede ser entendida de forma matemática»*, sino que debe venir anudada a una *«situación notablemente desventajosa»* y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique”.

4. Una vez examinado cómo se determina el número de miembros que cada Grupo Parlamentario ha de tener en cada Comisión, cumple analizar a quién corresponde concretar qué Diputados de cada Grupo Parlamentario integran unas u otras Comisiones. Y, al respecto, el art. 36.2 *inciso segundo* RPR, determina meridianamente que:

“Los Portavoces de los Grupos Parlamentarios comunicarán a la Presidencia de la Cámara la designación de los Diputados de su Grupo que formarán parte de cada Comisión”.

Por su parte, el art. 36.3 RPR mantiene el mismo principio que resulta del precepto anterior y señala que:

“Los Grupos Parlamentarios, salvo las excepciones establecidas en este Reglamento, pueden sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión, previa comunicación por escrito al Presidente del Parlamento. Cuando las sustituciones no sean permanentes, bastará con comunicarlas verbalmente al Presidente de la Comisión antes del inicio del debate, siempre que la sesión no tuviere carácter secreto”.

En suma, la designación de los concretos Diputados que, pertenecientes a un Grupo Parlamentario, habrán de integrar una u otra Comisión es una atribución del Grupo Parlamentario, que la ejercerá, cabalmente, a través de sus órganos de dirección y en los términos que resulten de su reglamento interno.

Al respecto, debe recordarse que el RPR reconoce a los Grupos Parlamentarios “autonomía en su organización y acción interna” (art. 25.3 RPR); lo que, sin duda, les habilita para aprobar sus propios Reglamentos internos de organización y funcionamiento. En igual sentido, se expresan otros Reglamentos parlamentarios (por ejemplo, el art. 27.5 del Reglamento del Senado; el art. 34.3 del Reglamento del Parlamento de Asturias, o el art. 35.4 del Reglamento del Parlamento de Navarra).

En definitiva, el Reglamento del Parlamento de La Rioja reserva a los Grupos Parlamentarios un *ámbito de poder* en virtud del cual pueden –y deben– designar a los Diputados que han de cubrir los puestos que corresponden a cada Grupo en las distintas Comisiones; tal como sucede en la totalidad de los Reglamentos parlamentarios vigentes hoy en España; pudiendo citarse, como ejemplos más señalados, el Reglamento del Congreso de los Diputados (cfr, arts. 40 y 47 RC) y el del Senado (arts. 52 y 62 RS).

Cuarto

Expuesto lo anterior, se observa, como de seguido vamos a ver, que ese ámbito de poder al que nos acabamos de referir se despliega simultáneamente en dos relaciones diferentes: la que media entre el Grupo y la Cámara parlamentaria, de un lado; y la que vincula al Grupo con sus parlamentarios individuales, por otro.

1. Por lo que hace al fundamento de ese ámbito de poder -y sin necesidad de adentrarnos en lo que el Tribunal Constitucional ha calificado como “*difícil naturaleza jurídica*” de los Grupos Parlamentarios (STC 36/1990)- es preciso comenzar por dejar sentado que los Grupos Parlamentarios son, conforme a los arts. 22 y ss RPR, agrupaciones de parlamentarios constituidas, al inicio de cada legislatura (art. 23.1 RPR), por, al menos, tres Diputados (art. 22.1), en razón -como regla general- al “*Partido, Federación, Coalición o Agrupación electoral*” (art. 22.2) por los que los integrantes del Grupo concurrieron, como candidatos, en el proceso electoral que dio lugar a su mandato parlamentario.

Esto justifica que ningún Diputado pueda formar parte de más de un Grupo (art. 22.4) y que sólo puedan constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados que sean de un mismo “*Partido, Federación, Coalición o Agrupación electoral, salvo lo dispuesto para el Grupo Mixto*” (art. 22.5), que es, precisamente, el conformado por “*los Diputados que no hubieren quedado integrados en un Grupo Parlamentario dentro de los plazos señalados al efecto*” (art. 23.1).

Los preceptos transcritos constituyen, en el ámbito de nuestro Parlamento autonómico, la expresión normativa de la indudable vinculación existente entre cada fuerza política que concurrió a las elecciones y su Grupo Parlamentario. Y es que, aunque el Tribunal Constitucional ha subrayado “*la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades*” entre el Grupo y el Partido Político; el propio TC ha afirmado también que los Grupos Parlamentarios son “*la emanación parlamentaria de los Partidos políticos*” (ATC 12/86 o STC 36/90); o, en palabras de la STC 361/06, que los Grupos constituyen la “*proyección, en las Asambleas, de las distintas agrupaciones que se han enfrentado en los procesos electorales*”, razón por la que “*representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras*”.

Esa misma STC 361/06 se ha pronunciado sobre la relevancia alcanzada por los Grupos Parlamentarios en el parlamentarismo moderno, y lo ha hecho al examinar las razones últimas por las que se les atribuye legitimación procesal para promover recursos de amparo contra acuerdos de las Cámaras que resulten lesivos de los derechos de los Diputados de esos Grupos, y que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo ex art. 23.2 CE. El TC razona que, con ello:

“*Se asume así, en el nivel jurídico, una realidad política y parlamentaria indiscutible, que es la de que dichos Grupos han venido desarrollando una actividad fundamental para el funcionamiento de los trabajos de las Cámaras legislativas, que no podrían darse en la actualidad sin su existencia, y sin las importantes atribuciones que, contra lo que sucedía en el pasado en unos Parlamentos que se basaban en las prerrogativas del parlamentario individual, les atribuyen los Reglamentos de aquéllas. Como proyección, en las Asambleas, de las distintas agrupaciones que se han enfrentado*”

en los procesos electorales, los Grupos representan un papel de gran importancia, aglutinando y dando forma a las diferentes corrientes políticas presentes en las Cámaras”.

En definitiva, la existencia de los Grupos Parlamentarios materializa, en las Asambleas legislativas, el “*pluralismo político*” de la sociedad que los partidos expresan (arts. 1.1 y 6 CE); y es el mecanismo a través del cual -mediante el ejercicio de las funciones atribuidas a los Parlamentos- los Partidos mismos “*concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular*” y sirven de instrumento a la participación política de los ciudadanos por medio de representantes elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto (arts. 1.1, 6 y 23.1 CE).

Aquí es, a criterio de este Consejo Consultivo, donde se encuentra la justificación constitucional primera del amplio y creciente haz de atribuciones que los Reglamentos de las Cámaras –y entre ellos, sin duda, el RPR- confieren a los Grupos Parlamentarios.

2. Respecto a la relación existente entre el Grupo Parlamentario y el Parlamento mismo, el art. 26.1 RPR establece –según hemos visto ya- que los diferentes Grupos Parlamentarios gozarán de iguales derechos; lo que supone que la composición de las Comisiones guardará proporcionalidad con el número de Diputados que tenga cada Grupo en la Cámara (art. 36.2 RPR).

Pues bien, el TC no ha dudado en afirmar que la titularidad del derecho a la atribución de un determinado número de Diputados en una Comisión Parlamentaria “*corresponde a los propios Grupos Parlamentarios*”, añadiendo que “*esto se hace meridiano si se cae en la cuenta de que los parlamentarios adscritos a una Comisión pueden ser sustituidos por los Grupos, previa comunicación por escrito a la Mesa (...), y según las necesidades de los trabajos parlamentarios*” (STC 36/1990. F.Jco 10, referida a un asunto planteado en el Parlamento de Navarra). Argumento que es plenamente trasladable al RPR, con la única diferencia que, conforme al art. 36.3 RPR, la comunicación escrita ha de hacerse al Presidente del Parlamento.

En definitiva, a los Grupos Parlamentarios se les reconoce el *derecho a tener representación proporcional* en las Comisiones Parlamentarias; y, además, el *poder de seleccionar*, de entre los miembros de su Grupo, a los Diputados que hayan de cubrir esos puestos.

Naturalmente, el nombramiento efectivo de Diputados para la adecuada conformación de las Comisiones Parlamentarias no constituye un mero *derecho subjetivo* del Grupo Parlamentario (de modo que quedara a su arbitrio ejercerlo o no), sino que ese ámbito de poder se encuentra también integrado por un *deber jurídico*: el Grupo Parlamentario no sólo *puede* elegir y designar a los Diputados de su Grupo que hayan de integrar una Comisión, sino que también *debe hacerlo*, pues, como es lógico, sin

Diputados que formen parte de ellas, se haría imposible la existencia de Comisiones y, en definitiva, funcionamiento mismo de la institución parlamentaria.

3. En cuanto a la relación entre el Grupo Parlamentario y el Diputado individual, el ámbito de poder reconocido al Grupo Parlamentario para designar a los concretos parlamentarios que han de ser miembros de cada Comisión (arts. 36.2 y 36.3 RPR); sitúa a estos, correlativamente, en una *situación jurídica* que podría calificarse como *de sujeción*, pues, en definitiva, el número de Comisiones a las que asista cada Diputado y la determinación de cuáles sean éstas va a depender, en última instancia, de la decisión del Grupo al que pertenece.

Nos parece que los arts. 36.2 y 36.3 RPR no admiten otra interpretación y, desde luego, estos preceptos son claros al establecer que esa decisión corresponde al Grupo y no a los Diputados individuales. Pero, además, que ello sea así obedece a razones de puro sentido común. El Grupo Parlamentario no podría cumplir, para con la institución parlamentaria, su deber de contribuir a la adecuada formación de las Comisiones, si no dispusiera de un poder de dirección sobre los miembros de su Grupo. Poder de dirección que, por lo demás, permite a los Grupos racionalizar el trabajo parlamentario de los Diputados (distribuyendo el número, mayor o menor, de estos entre número total de Comisiones Parlamentarias); así como seleccionar a aquellos que, por su formación o experiencia profesional u otras circunstancias, sean más aptos para servir en unas u otras Comisiones.

Expuesto *a contrario sensu*, sería inviable la organización misma del trabajo parlamentario si quedara al arbitrio de cada Diputado decidir el número de Comisiones de las que va a ser miembro, o elegir cuáles sean estas.

En fin, en el ámbito autonómico, ese poder de dirección encuentra una plasmación normativa expresa, además de en los reiterados arts. 36.2 y 36.3 RPR, en el art. 25.1 RPR, que, como hemos visto, reconoce a los Grupos autonomía organizativa y de funcionamiento, en virtud de la cual pueden aprobar sus propios Reglamentos internos.

4. Conviene, con todo, precisar los límites del sometimiento del Diputado a la disciplina organizativa del Grupo, porque este sometimiento no puede ser, desde luego, ni ilimitado ni absoluto.

Adelantamos ya que una adecuada comprensión de esta cuestión es necesaria para interpretar correctamente el art. 13.2 RPR, precepto en el que fundó su petición la Sra. Diputada cuya solicitud es analizada en este dictamen.

Como es sabido, el art. 23.1 CE proclama el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, además de directamente, por medio de representantes libremente

elegidos (art. 23.2 CE); derecho que está íntimamente vinculado al de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, recogido en el art. 23.2 CE.

En otros dictámenes (por todos, D.37/16), hemos recordado que la interpretación conjunta de los dos apartados del art. 23 CE ha sido una constante en la jurisprudencia constitucional, que ha vinculado este precepto con el carácter democrático del Estado español (art. 1.1 CE), el principio de soberanía popular (art. 1.2 CE), el valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE) o el carácter representativo de las Asambleas legislativas (arts. 66.1, 67.2 o 152.1 CE).

Pues bien, desde sus tempranas STC 5/83 y 10/83, el Tribunal Constitucional ha dejado sentado que, una vez elegidos por sufragio, son los parlamentarios -y no los Partidos políticos- quienes representan a los ciudadanos ex art. 23.1 CE, precepto que, en palabras de la STC 5/83:

“... consagra el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas, lo que evidencia, a nuestro juicio, que los representantes dan efectividad al derecho de los ciudadanos a participar -y no de ninguna organización como el Partido político-, y que la permanencia de los representantes depende de la voluntad de los electores que la expresan a través de elecciones periódicas, como es propio de un Estado democrático de derecho, y no de la voluntad del Partido político. En definitiva, y sin perjuicio de las incompatibilidades que pueda regular la Ley, el cese en el cargo público representativo, al que se accede en virtud del sufragio, no puede depender de una voluntad ajena a la de los electores, y, eventualmente, a la del elegido.

Los Partidos políticos, tal y como establece el art. 6 de la Constitución, ejercen funciones de trascendental importancia en el Estado actual, en cuanto expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que: el derecho a participar corresponde a los ciudadanos, y no a los Partidos; que los representantes elegidos lo son de los ciudadanos y no de los Partidos; y que la permanencia en el cargo no puede depender de la voluntad de los Partidos, sino de la expresada por los electores a través del sufragio, expresado en elecciones periódicas”.

El derecho de acceso a los cargos públicos (art. 23.2 CE), elemento esencial del denominado *ius “ad” officium* (ATC 942/85), conlleva también el de permanecer en él sin perturbaciones ilegítimas, *“porque, de otro modo, el derecho fundamental quedaría vacío de contenido”* (SSTC 5/83 o 136/89).

Junto a los derechos de acceso y permanencia, el art. 23.2 CE lleva también implícito el derecho al pleno ejercicio del cargo (*ius “in” officium*), de acuerdo con las previsiones legales que lo regulen; pues los derechos del art. 23.2 CE son de configuración legal, como el propio precepto explicita en su inciso final, y tal configuración *“comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan”* (SSTC 203/01 y 30/97).

Sobre el *ius "in" officium*, la STC 32/85 indica que:

“el derecho a acceder a los cargos y funciones públicas implica también, necesariamente, el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con lo previsto en la Ley; que, como es evidente, no podrá regular el ejercicio de los cargos representativos en términos tales que se vacíe de contenido la función que han de desempeñar, o se la estorbe o dificulte mediante obstáculos artificiales, se coloque a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros”.

En iguales términos, la STC 161/88 (citada por la STC 30/97) recuerda que:

“el art. 23.2 CE “garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (STC 32/1985), ya que, en otro caso, la norma constitucional perdería toda eficacia si, respetado el acceso a la función o cargo público en condiciones de igualdad, su ejercicio pudiera resultar mediatizado o impedido sin remedio jurídico”.

Pues bien, el ejercicio pleno de las funciones parlamentarias que corresponden al Diputado (pues es él, y no el Partido, el representante de los ciudadanos), debe ser protegido, también, frente a aquellas decisiones del Partido, o del Grupo Parlamentario, que menoscaben, impidan o hagan inefectivas aquellas funciones.

Y es que una cosa es que el Diputado haya concurrido a las elecciones como candidato de un determinado Partido político (lo que supone la aceptación libre y voluntaria de los Estatutos y normas del Partido); y otra que ello permita ignorar que es el parlamentario, y no el Partido, quien representa de los ciudadanos. En otros términos: por intensa que pueda ser la disciplina que el Partido (o su emanación en la Asamblea Legislativa, esto es: el Grupo Parlamentario) ejerza sobre el parlamentario, esta será constitucionalmente ilegítima si desconoce o menoscaba el núcleo de la función representativa que corresponde al parlamentario, en tanto que representante de los ciudadanos.

La STC 10/83 expresa con nitidez esta idea:

“Los partidos políticos son, como expresamente declara el art. 6º, creaciones libres, producto, como tales, del ejercicio de la libertad de asociación que consagra el art. 22. No son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de los estatutos y, en consecuencia, sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, forman parte del Partido. La trascendencia política de sus funciones (concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y servir de cauce fundamental para la participación política) no altera su naturaleza, aunque explica que, respecto de ellos, establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos”.

Esto supone que:

“Una vez elegidos, los representantes no lo son de quienes los votaron, sino de todo el cuerpo electoral, y titulares, por tanto, de una función pública a la que no pueden poner término decisiones de entidades que no son órganos del Estado, en el sentido más amplio del término”.

5. Pues bien, es este contexto donde encuentra su verdadero sentido y su correcta interpretación el art. 13.2 RPR. A su tenor:

“Cada Diputado tendrá derecho a formar parte, al menos, de dos Comisiones y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este Reglamento les atribuye”.

A título de mero ejemplo, el art. 6.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados también recoge el derecho de los Diputados a pertenecer, al menos, a una Comisión.

A) A criterio de este Consejo, a través de ese precepto, el RPR configura una *garantía mínima* de la efectividad de la función representativa de cada Diputado, pues pone al Diputado a salvo de eventuales decisiones de su Grupo que le excluyeran de pertenecer a Comisiones Parlamentarias (o que restringieran sobremanera su participación en ellas) y que limiten su actividad parlamentaria a su condición (necesaria e inevitable) de miembro del Pleno (arts. 13.1 y 50 RPR).

Como hemos señalado, los Reglamentos parlamentarios concretan la configuración legal de los derechos regulados en el art. 23 CE. Pues bien, el art. 13.2 RPR contribuye a ello estableciendo un límite que el Diputado puede oponer al *poder de dirección* que los arts. 36.2 y 36.3 reconocen al Grupo Parlamentario; límite que se endereza a garantizar un *mínimo de participación* del Diputado en los órganos parlamentarios y, en definitiva, a asegurar que el Diputado ejerza de manera efectiva el núcleo de la función representativa que constitucionalmente le corresponde ex art. 23 CE.

Desde luego, una decisión de un Grupo Parlamentario que excluyera a un Diputado de formar parte de, al menos, dos Comisiones Parlamentarias, sin que para ello concurriese la voluntad concorde del propio Diputado, sería atacable por el propio Diputado; quien, en principio, podría reaccionar en vía de amparo (art. 42 LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC) contra los acuerdos parlamentarios que, dando carta de naturaleza a aquella decisión del Grupo, consumaran esa exclusión al constituirse las diferentes Comisiones Parlamentarias.

B) Por el contrario, el art. 13.2 RPR no puede interpretarse en un sentido tal que confiera al Diputado un derecho subjetivo a decidir, por sí y ante sí, si forma parte o no de Comisiones Parlamentarias o a renunciar a aquellas para las que ha sido designado; y a

imponer esa decisión libérrima a su propio Grupo Parlamentario y, si se repara bien en ello, a la Cámara misma.

Primero, porque, como hemos reiterado ya, la decisión de designar a los Diputados para formar parte de unas u otras Comisiones corresponde al Grupo, y no a los Diputados mismos. Y, segundo porque, como es fácil colegir, si cada Diputado tuviera derecho a decidir, por un acto de su sola voluntad, no formar parte de ninguna Comisión, podría darse la situación de que ninguno quisiera integrar las Comisiones Parlamentarias (ni estaría obligado a ello), lo que, simplemente, haría inviable el funcionamiento del Parlamento y resultaría directamente incompatible con la naturaleza de órganos *necesarios* del Parlamento que tienen las Comisiones Parlamentarias.

En definitiva, esta segunda exégesis del art. 13.2 RPR, como toda interpretación normativa que conduzca al absurdo, debe ser rechazada.

C) Por tanto, en una adecuada comprensión de las cosas, sería admisible que un Diputado, por debajo del límite establecido por el art. 13.2 RPR, no fuera miembro de ninguna Comisión o lo fuera sólo de una, si concurrieran, para ello, su propia voluntad y la del Grupo, pero no en otro caso.

En este punto, debe señalarse que, en garantía última de la disciplina organizativa reconocida a los Grupos Parlamentarios, los Reglamentos de estos suelen establecer medidas de carácter disciplinario contra los parlamentarios que, habiendo sido designados como miembros de Comisiones, dejaren de asistir a ellas. A título meramente ilustrativo, pueden citarse los arts. 29 y 33 del Reglamento del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes Generales.

Quinto

Es a la luz de las consideraciones anteriores como debe analizarse el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 21 de julio de 2017, que, como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho, recibida la petición formulada por la Diputada Sra. A.S, dispuso: i) *“tomar conocimiento del escrito, sin aceptar la renuncia”*; y ii) *remitir el mismo al Grupo Parlamentario Popular, a los efectos oportunos”*.

Con ese contenido dispositivo, el Acuerdo resultaba, a juicio de este Consejo, ajustado a Derecho, pues la Mesa del Parlamento, más allá de tener por recibido el escrito y tomar conocimiento de él, carecía de atribuciones para dar efectividad a la renuncia pretendida por la Sra. Diputada.

Si, con arreglo al art. 36.2 RPR, fue el Grupo Parlamentario Popular el que decidió y comunicó, a la Presidencia de la Cámara, las Comisiones Parlamentarias para las que había de ser designada la Diputada Sra. A.S; sólo una comunicación del propio Grupo Parlamentario, a la misma Presidencia, podía, conforme al art. 36.3 RPR, modificar esa designación y, en su caso, producir el efecto interesado por la Sra. Diputada (a saber, causar baja en esas Comisiones y ser sustituida en ellas por otro Diputado del mismo Grupo).

Por ello mismo, fue pertinente que la Mesa remitiera el escrito al Grupo Parlamentario, pues había de ser, en todo caso, en el seno de las relaciones *internas* entre el Grupo y la Diputada, donde habría de darse respuesta a la solicitud formulada por la parlamentaria, si el Grupo, en uso de sus potestades de organización, accedía a la petición de su Diputada y a sustituirla, en las Comisiones de las que era integrante, por otros componentes del Grupo.

CONCLUSIONES

Primera

Corresponde a los Grupos Parlamentarios la designación de los Diputados de cada uno de ellos que han de integrar las distintas Comisiones Parlamentarias.

Conforme al art. 13.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, frente a ese poder de decisión del Grupo Parlamentario, el Diputado puede oponer, como límite, su derecho a formar parte de, al menos, dos Comisiones.

Por el contrario, el art. 13.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja no confiere a los Diputados el derecho a decidir si forman o no parte de Comisiones Parlamentarias; ni, por tanto, el derecho a renunciar libremente a la pertenencia a aquellas de las que son integrantes.

Segunda

El Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja de 21 de julio de 2017 se considera conforme a Derecho, por los motivos que se exponen en el Fundamento Jurídico Quinto de este Dictamen.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero