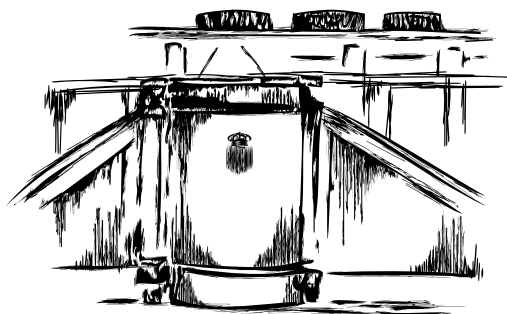


LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA



María Barahona Migueláñez



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA



Universidad de
Castilla-La Mancha



María Barahona Migueláñez

**LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
EN LAS CORTES DE
CASTILLA-LA MANCHA**



Ediciones de la Universidad
de Castilla-La Mancha

Cuenca, 2023

© de los textos: su autora.

© de la edición: Universidad de Castilla-La Mancha.

Edita: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Colección EDICIONES INSTITUCIONALES n.º 140.

Diseño de la sobrecubierta: CIDI (UCLM).

I.S.B.N.: 978-84-9044-597-6

D.L.: CU 110-2023

D.O.I.: https://dx.doi.org/10.18239/ins_2023_140.00

ISNI: 0000000506819532

Composición: Gráficas Izquierdo, S.L.

Hecho en España (U.E.) - *Printed in Spain (U.E.)*.



Esta obra se encuentra bajo una licencia internacional Creative Commons CC BY 4.0. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra no incluida en la licencia Creative Commons CC BY 4.0 solo puede ser realizada con la autorización expresa de los titulares, salvo excepción prevista por la ley.

Puede Ud. acceder al texto completo de la licencia en este enlace:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

ÍNDICE

I. Introducción	9
II. Historia de los partidos políticos y de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha	11
2.1. Recorrido electoral autonómico	11
2.2. Mapa histórico de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha	26
III. Previsión normativa de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha.....	35
3.1. Regulación institucional	40
3.1.1. La regulación de los Grupos Parlamentarios en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.....	40
3.1.2. La regulación de los Grupos Parlamentarios en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.....	44
3.2. Regulación asociativa interna	70
IV. Actividad de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha	73
V. Los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional	80
5.1. Legitimación procesal	80
5.2. Sentencias recaídas en recursos interpuestos por los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional....	84
VI. Reflexión final	96

Los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha

María Barahona Migueláñez

Letrada de las Cortes de Castilla-La Mancha

I. INTRODUCCIÓN

La presente monografía parte de un recorrido histórico por la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha, en función de los Grupos Parlamentarios, para mostrar después la regulación de dichos Grupos Parlamentarios y su papel en el Parlamento regional. Y ello en su doble dimensión institucional y asociativa, al ser la extensión de los partidos políticos en los parlamentos, quedando así reflejada la íntima conexión que existe entre los partidos políticos y los Grupos Parlamentarios. Nuestro Reglamento parlamentario es una buena muestra de esta afirmación, por sus menciones explícitas a la vinculación con los partidos, aunque jurisprudencialmente han sido conceptualmente separados. Esta regulación del Reglamento parlamentario castellano-manchego, comprende, un título específico que contiene los aspectos básicos para la conformación y funcionamiento de los Grupos Parlamentarios, pero

también existen dispersos otros preceptos sobre la actividad de estos Grupos, que no vienen sino a poner de manifiesto la centralidad que ocupan los Grupos Parlamentarios en la vida de las Cortes regionales, en detrimento de la figura del parlamentario individual. Tras examinar las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional que han tenido como protagonistas a los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha, he plasmado una reflexión personal sobre cuál ha sido el papel de los Grupos Parlamentarios y cómo ha condicionado la vida de la Cámara.

Como destaca CASTELLANOS LÓPEZ¹ en su obra sobre los Diputados regionales en la etapa democrática, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, como sujeto político, se configura y construye durante esos años de la recuperación democrática, alcanzando el punto álgido con la aprobación del Estatuto de Autonomía, momento a partir del cual se partirá en el presente trabajo, si bien desde la perspectiva jurídica.

El 40 aniversario del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que se está celebrando desde el comienzo del año 2022, justifica también este análisis de los sujetos políticos de las Cortes de Castilla-La Mancha, y en concreto de los Grupos Parlamentarios, como pequeño

¹ CASTELLANOS LÓPEZ, J. A, en *Los Diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983-2019), construcción y consolidación de una autonomía*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el marco del convenio con las Cortes de Castilla-La Mancha, 2019, pág. 3.

homenaje a la Comunidad Autónoma en la que he desarrollado toda mi carrera profesional.

El objeto del trabajo, centrado en la actividad de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha, se ha concebido como un recorrido histórico-jurídico por el iter jurídico de las Cortes de Castilla-La Mancha, descendiendo más concretamente a la figura de los Grupos Parlamentarios como piedra angular del Parlamento regional.

II. HISTORIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

No se puede entender la actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha de hoy en día, sin partir de cuál era la situación en el momento en que se constituye la Comunidad Autónoma. Este análisis histórico-jurídico se va a abordar, por un lado, mediante el examen de las citas electorales, en función de las diversas previsiones estatutarias y legislativas y, por otro, analizando la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha en cada una de las legislaturas, por Grupos Parlamentarios.

2.1. Recorrido electoral autonómico

Este apartado de recorrido histórico por la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha debe iniciarse

con la mención a los cambios que ha experimentado la Cámara en cuanto al número de Diputados, aspecto éste que, además de los motivos indicados en las respectivas exposiciones de motivos, también ha estado ligado a otros intereses de partido.

Dos son las disposiciones legales que, en esencia, han positivizado los distintos procesos de elección autonómica: la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha² y la Ley 5/1986, de 23 de diciembre de 1986, Electoral de Castilla-La Mancha³.

El Estatuto regional de 1982, en su redacción primigenia, establecía en su artículo 10.1 que las Cortes de Castilla-La Mancha estarían constituidas *“por un mínimo de cuarenta Diputados y un máximo de cincuenta elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto”*. La Disposición Transitoria Primera establecía en su tercer apartado que las primeras Cortes electas de Castilla-La Mancha se compondrían *“de cuarenta y cuatro Diputados, distribuidos de la siguiente forma: Albacete, nueve; Ciudad Real, diez; Cuenca, ocho; Guadalajara, siete, y Toledo, diez, eligiéndose por el sistema de representación proporcional mediante listas provinciales”*. Los escaños se asignarían usando *“el método D’Hont entre los partidos, federaciones y coaliciones que hubiesen obtenido más del cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en la región”*.

² BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

³ DOCM núm. 1, de 5 de enero de 1987.

Por tanto, desde el primer momento, en virtud de dicha disposición transitoria, se contempló la provincia como circunscripción electoral, el sistema D'Hont como fórmula electoral de reparto proporcional de escaños, así como una barrera electoral del 5%, que frena el acceso a la Cámara a partidos más pequeños. El artículo 10.2, además de fijar la provincia como circunscripción electoral, establecía que una ley de Cortes habría de determinar los plazos regulando *“el procedimiento para la elección de sus miembros y la atribución de escaños fijando su número”*. Esa previsión estatutaria se acabaría materializando en la Ley 5/1986, de 23 de diciembre de 1986, Electoral de Castilla-La Mancha, que tenía por objeto regular las elecciones a Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. Antes de que se aprobara dicha ley, cabe referirse a las primeras elecciones autonómicas, que fueron convocadas en virtud del Decreto 55/1983, de 9 de marzo, de la Presidencia de la Junta de Comunidades. Las elecciones tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983 y se habían de regir por las normas contenidas en el Estatuto de Autonomía, y supletoriamente, por la normativa vigente para las elecciones al Congreso de los Diputados, con las modificaciones y adaptaciones requeridas⁴. Cinco fueron las formaciones que concurrieron a esas elecciones. Como analiza CASTELLANOS LÓPEZ⁵, el PSOE, la coalición AP-PDP-UL, el CDS y

⁴ DOCM, núm. 6, de 10 de marzo de 1983.

⁵ CASTELLANOS LÓPEZ J. A., en *Los Diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983-2019), construcción y consolidación de una autonomía*, Ediciones de la

el PCE, fueron las únicas que presentaron candidaturas a las cinco provincias.

En los comicios de 1983 se eligió la cifra de cuarenta y cuatro Diputados, que no deja de presentar la singularidad de ser número par. En aplicación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, desde las elecciones de junio de 1987, hasta las de mayo de 2007, en las elecciones autonómicas castellanomanchegas se eligieron siempre cuarenta y siete Diputados, distribuidos en todas ellas de la siguiente manera: Albacete diez, Ciudad Real once, Cuenca ocho, Guadalajara siete y Toledo once.

Dentro de esa primera legislatura, por tanto, de 1983 a 1987, se aprobó la ley electoral autonómica. El artículo 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, en su apartado 1, establecía que las Cortes estarían formadas por cuarenta y siete Diputados, correspondiendo a cada una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha un mínimo inicial de cinco Diputados. Los veintidós Diputados restantes se distribuirían entre las provincias en proporción a su población.

Siguiendo la sistematización del sistema electoral castellano-manchego que realiza GARROTE DE MARCOS⁶, este artículo 16 concentraba, por tanto, los elementos más relevantes del mismo, fijando un

Universidad de Castilla-La Mancha, en el marco del convenio con las Cortes de Castilla-La Mancha, 2019, pág. 30.

⁶ GARROTE DE MARCOS, M, “El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015” en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid nº 32, 2015, págs. 279-300.

sistema de prorrateo electoral que combinaba la representación estrictamente territorial (cinco Diputados por provincia) con la representación proporcional a la población (sistema previsto para las elecciones del Congreso de los Diputados en el art. 162 LOREG). Por su parte, el artículo 17 de la ley recogía la fórmula D'Hondt de atribución de escaños y reducía la barrera electoral respecto de lo previsto en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía, al 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción. Con esta regulación se celebraron las elecciones de 1987, 1991 y 1995.

En 1997 tuvo lugar la primera reforma estatutaria que afectó considerablemente a esta radiografía normativa en virtud de la aprobación de la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma de la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha⁷. Esta reforma daba nueva redacción al artículo 10 del Estatuto, estableciendo que las Cortes de Castilla-La Mancha estarían constituidas *“por un mínimo de 47 Diputados y un máximo de 59”*. La asignación de Diputados a cada provincia no podría ser inferior a la actual: *“Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados, y Toledo, once Diputados”*.

La principal consecuencia de esta reforma estatutaria, como destaca GARROTE DE MARCOS, fue que

⁷ BOE, núm. 159, de 4 de julio de 1997.

se elevaba la horquilla de Diputados que componían las Cortes (de cuarenta-cincuenta a cuarenta y siete-cincuenta y nueve), fijándose un número mínimo de escaños que debía elegir cada circunscripción. Pero, a diferencia de la etapa anterior, este mínimo, ni era igual para todas, ni determinaba un reparto estrictamente territorial, sino sólo un mínimo que podría contemplarse globalmente (combinando la representación territorial y proporcional).

Para cumplir el mandato estatutario, el legislador autonómico aprobó una reforma de la Ley 5/1986, mediante la Ley 8/1998, de 19 de noviembre⁸, que daba una nueva redacción al artículo 16: “1. *Las Cortes de Castilla-La Mancha están formadas por cuarenta y siete Diputados. 2. De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha a cada provincia le corresponde el siguiente número de Diputados: Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, siete Diputados y Toledo, once Diputados.*”

La primera vez en la que el Tribunal Constitucional examinó la normativa electoral castellano- manchega fue en el contexto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada en octubre de 2007 por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. La cuestión se refería al artículo 16.2 de la Ley Electoral de Castilla-La Mancha, en su redacción dada por la Ley 8/1998, por

⁸ DOCM núm. 57, de 4 de diciembre de 1998 y BOE núm. 13, de 15 de enero de 1999.

entender que dicho precepto podría ser contrario a los artículos 14 y 23.2 CE. El procedimiento en el que se planteó tenía como objeto el Decreto 21/2007, de 2 de abril, por el que se convocaban elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, si bien se inadmitió a trámite dicha cuestión de inconstitucionalidad⁹, por entender que no se vulneraba la igualdad del artículo 23.2 de la CE de 1978.

En cualquier caso, las Cortes regionales seguirían estando compuestas por cuarenta y siete miembros hasta los comicios de 2011, cuando pasaron a estar integradas por cuarenta y nueve escaños, en virtud de la aprobación de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre de 2007, de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se adecua la Ley 5/1986 de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha¹⁰ que también fue llevada al Tribunal Constitucional¹¹. En virtud de esta ley modificativa se daba nueva redacción al artículo 16 de la ley de 1986, de tal forma que las Cortes de Castilla-La Mancha pasaban a estar formadas por 49 Diputados. A cada provincia le

⁹ ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008.

¹⁰ DOCM núm. 239, de 16 de Noviembre de 2007, y BOE, núm. 93, de 17 de abril de 2008.

¹¹ La STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011, resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, que modificaba la Ley electoral de Castilla-La Mancha, elevando a cuarenta y nueve los Diputados de las Cortes y distribuyendo los dos nuevos escaños a Guadalajara y Toledo. El recurso fue interpuesto por cincuenta Senadores del Grupo Parlamentario Popular. Será ésta la primera ocasión en la que el TC entra a fondo en la cuestión del prorrateo electoral, si bien desestimando el recurso.

correspondería el siguiente número de Diputados: Albacete, diez Diputados; Ciudad Real, once Diputados; Cuenca, ocho Diputados; Guadalajara, ocho Diputados; y Toledo, doce Diputados. Es decir, las provincias de Guadalajara y de Toledo crecían en un representante¹².

Como ya se ha apuntado con anterioridad, esa distribución solo operó en las elecciones celebradas el 22 de mayo de 2011. En las elecciones de 2015, el reparto cambió radicalmente, para lo cual se procedió a una polémica reforma¹³ de algunas de las reglas establecidas en el Estatuto de Autonomía. Antes de ello, bajo el gobierno del Partido Popular, se procedió a modificar la ley electoral, mediante la Ley 4/2012, de 12 de

¹² El factor que impulsó la modificación legal fue la desigual evolución demográfica experimentada por la región en sus cinco provincias. El crecimiento de Guadalajara fue el elemento esgrimido para a elevar el número de Diputados a elegir en esa provincia, puesto que, por entonces, a Guadalajara con una población de 213.505 habitantes y 168.039 electores, la Ley Electoral le atribuía un Diputado menos que a Cuenca cuyo número de habitantes y de electores, 208.616 y 165.873. Atendiendo al mismo factor de la evolución demográfica, se atendía a la circunstancia de que en esos momentos Toledo que contaba con 615.618 habitantes tenía atribuido el mismo número de Diputados que la circunscripción de Ciudad Real, a pesar de que la superaba en más de 100.000 habitantes. Por esto motivo, se procedió a atribuirle un Diputado más. Esta fue la motivación referida en la Exposición de Motivos de la mencionada la Ley 12/2007, de 8 de noviembre de 2007.

¹³ FERNÁNDEZ ESQUER, C, “El sistema electoral de Castilla-La Mancha tras la reforma de 2014: análisis de sus rendimientos y propuestas de mejora” en Anuario Parlamento y Constitución nº21, 2020, págs. 11 a 39, apunta cómo esta reforma resultó muy polémica, traspasando el debate del ámbito regional al ámbito nacional, e incluso, doctrinal, pues el impacto de la reforma iba mucho más allá del gasto público, adentrándose claramente en el terreno electoral, convirtiendo al sistema electoral de Castilla-La Mancha en el más desproporcional de todo el panorama autonómico.

mayo, que, en base a argumentos demográficos, aumentó el número de Diputados de cuarenta y nueve a cincuenta y tres¹⁴, si bien dicha reforma no llegó a aplicarse en ningún momento. En efecto, el 3 de mayo de 2014 entraba en vigor la Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha¹⁵. Esta reforma, con la que el Partido Popular se autoenmendó, respecto de la reforma de 2012, modificó el párrafo segundo del apartado segundo del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1982, que además de reafirmar la provincia como circunscripción electoral establecía que las Cortes de Castilla-La Mancha estarían *“constituidas por un mínimo de 25 Diputados y un máximo de 35”*. En el Preámbulo de dicha ley se justificaba *“que, en consonancia con los esfuerzos que se están solicitando a todos los castellanomanchegos, las Cortes de Castilla-La Mancha puedan profundizar aún más en el esfuerzo que están realizando, reduciendo, en aras de un mayor equilibrio entre la austeridad y la adecuada representatividad, el número de Diputados a elegir a la Cámara legislativa de la región”*. Aludiendo a los esfuerzos y ajustes solicitados a los castellano-manchegos y en la búsqueda de una mayor proporcionalidad se consideraba *“imperativo la eliminación de las actuales previsiones estatutarias”* y el sustituirlas por otras que permitieran al legislador autonómico

¹⁴ Esta reforma de la ley electoral de Castilla-La Mancha también fue llevada al Tribunal Constitucional, que en STC 214/2014, declaró extinguido el recurso por pérdida sobrevenida de objeto.

¹⁵ BOE, núm. 124, de 22 de mayo de 2014.

“adecuar la legislación electoral autonómica y reducir de manera significativa el número de Diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha”. Detrás de esta reforma, una parte de la doctrina entendió que concurrían otros intereses, es decir, intereses electorales del partido que impulsó la reforma¹⁶, que, sin embargo, y aunque ganó las elecciones del 2015, no pudo gobernar en esa legislatura. Otras reformas parlamentarias que coincidieron cronológicamente también influyeron para que la doctrina ahondara en el debate partidista e, incluso, de constitucionalidad de las mismas¹⁷.

¹⁶ Véase cita nº 13 de este trabajo.

¹⁷ GARCÍA ROCA, J, Informe “La supresión –sobrevvenida– del sueldo de los Diputados de Castilla- La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo” en Cuadernos Manuel Giménez Abad nº 7, junio de 2014, págs. 95 a 107. En este informe, el citado autor hace una crítica de la sentencia del Tribunal Constitucional 36/2014, de 25 de febrero, reprochando la solución brindada para un problema que resulta bastante complejo. Para empezar, por el diferente grado de protección que se ofrece a las asignaciones económicas de los Grupos Parlamentarios, respecto del Diputado individual. En efecto, según el Tribunal Constitucional no forma parte del contenido esencial del *ius in officium* el derecho a un sueldo fijo. El TC se tenía que pronunciar sobre la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha que se llevó a cabo para suprimir el sueldo de los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha que no tuvieran dedicación exclusiva, realizándose, además, en mitad de la legislatura. La reforma, que, bajo mi punto de vista, sí vulneraba la igualdad, mermando, hasta casi eliminar, la función de control al Gobierno, consistía en sueldo y dedicación exclusiva sólo para unos pocos Diputados, dietas de asistencia a la sesiones para el resto, e indemnizaciones por gastos de representación para todos. Esta regulación que se estableció en el artículo 11 del Reglamento, se completaba con la prevista en el artículo 12 que atribuye a la Mesa la adopción de los acuerdos sobre Seguridad Social de los Diputados; y con la Disposición Final que fijaba la entrada en vigor de la reforma inmediatamente: el 1 de enero de 2013. Pues bien, este autor en su comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional que la avaló, crítica indirectamente la reforma, mencionando que la motivación de la sentencia “no resulta plenamente suasoria, en particular, en lo que afecta al carácter sobrevenido de una medida reglamentaria que se aplica a los parlamentarios retroactivamente, en mitad de la Legislatura, sin modificarse al tiempo el régimen de incompatibilidades, lo

La Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha¹⁸, sería la encargada de concretar este cambio estatutario, modificando el artículo 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, que pasaría a fijar el número de Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha en treinta y tres. A cada provincia le corresponderían un mínimo inicial de tres Diputados. Los dieciocho restantes se distribuirían entre las provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento: se debería obtener una cuota de reparto resultante de dividir por dieciocho la cifra total de la población de derecho de las cinco provincias de Castilla-La Mancha. A continuación, se adjudicaría a cada provincia tantos Diputados como resultara, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto. Los Diputados restantes se distribuirían asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al apartado anterior, tuviera una fracción decimal mayor. Sería el Decreto de convocatoria el que debería especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dis-

que parece generar una desproporcionada alteración de las condiciones de acceso al cargo *ex post facto* y desprovista de suficiente justificación: una medida dudosamente necesaria y desde luego desproporcionada. Precisamente al no respetarse cautela alguna de transitoriedad, lo que es un ingrediente necesario de un verdadero juicio de proporcionalidad respecto de cualquier interferencia en un derecho; así como un límite a la interdicción de la arbitrariedad o, mejor aún, a la desigualdad o la injusticia en la actuación del legislador”.

¹⁸ BOE, núm. 255, de 21 de octubre de 2014.

puesto en este artículo. Ese Decreto de convocatoria¹⁹, en su artículo 2, estableció la siguiente distribución de Diputados por provincia. Por Albacete: seis Diputados, por Ciudad Real: ocho Diputados, por Cuenca: cinco Diputados, por Guadalajara: cinco Diputados y por Toledo: nueve Diputados. Hasta sumar los treinta y tres establecido por la Ley.

Se retoma, por tanto, el sistema previsto en la Ley 5/1986 en su redacción originaria, asignando un mínimo de Diputados a cada provincia y distribuyendo el resto en función de la población. La atribución concreta de los escaños se hará en cada convocatoria electoral.

En este caso, como apunta GARROTE DE MARCOS²⁰, además de la drástica reducción del número de escaños, se ha primado la representación en proporción a la población que asciende al 54,5%, mientras que la estrictamente territorial se queda en el 45,5%.

Por tanto, el número de Diputados que siempre estuvo, conforme a la horquilla que regulaba el Estatuto de Autonomía, entre cuarenta y cuatro y cuarenta y nueve, se alteró con el cambio de signo político, en que

¹⁹ DOCM, núm. 62, de 31 de febrero de 2015.

²⁰ GARROTE DE MARCOS, M, "El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015" en Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid nº 32, 2015, págs. 279-300.

se limitó a treinta y tres diputados²¹, que son el número de Diputados que existe en la actualidad.

Una primera conclusión que cabe extraer de este recorrido histórico por la legislación que ha determinado la composición de la Cámara autonómica es la gran conflictividad que se ha dado entre los dos grandes partidos que han alcanzado la mayoría parlamentaria a lo largo de las legislaturas acontecidas, habiendo sido objeto de examen por parte del Tribunal Constitucional.

REVIRIEGO PICÓN²² menciona que no sólo las normas electorales autonómicas han sido poco originales a la hora de abordar cuestiones a mejorar dentro de los sistemas electorales, sino que muchas de las situaciones generadas resultan problemáticas, citando, como

²¹ Esta reforma, tanto la llevada a cabo en el Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica de las Cortes Generales, como la que se realizó mediante Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 4/2014, de 21 de julio, fue objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, mediante recursos de inconstitucionalidad interpuestos por 50 senadores del PSOE, que dio lugar al dictado de las sentencias STC 197/2014, de 4 de diciembre, relativa al reforma estatutaria, y STC 15/2015, de 5 febrero, sobre el artículo 16 de la ley 4/2014, de 21 de julio, que fijaba en 33 el número de Diputados, desestimando los recursos interpuestos. En ambas sentencias, el Tribunal Constitucional, que no modificó su doctrina sobre el principio de proporcionalidad de los sistemas electorales, rechazó la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, entendiendo que la reducción de Diputados autonómicos mediante la disminución de la horquilla, así como el número concreto que fijaba la ley, no vulneraban el artículo 152.1 de la CE, sobre la exigencia de que el sistema electoral fuera proporcional, y que, en consecuencia, no se había vulnerado el artículo 23.2 de la CE, sobre el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, ni el valor superior del pluralismo político que propugna el artículo 1.1 de la CE de 1978.

²² REVIRIEGO PICÓN, F, “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones” Revista Estudios de Deusto, Vol. 63/2, julio-diciembre de 2015, págs. 189-221.

especialmente acusadas, las consecuencias derivadas de la última reforma electoral en Castilla-La Mancha. Tras realizar un exhaustivo repaso por todos los resultados electorales y por el examen realizado por el Tribunal Constitucional, se subraya que el actual escenario ha generado una gran brecha en términos de proporcionalidad. De hecho, destaca que en Castilla-La Mancha se manejan cifras y magnitudes muy alejadas de las que existen en otras Comunidades Autónomas, tanto en Comunidades uniprovinciales, como en las pluriprovinciales. Concluye que, aunque todos los sistemas electorales van a presentar imperfecciones, lo cierto es que se debería tender a acercar el Parlamento a los ciudadanos, observando la proporcionalidad desde la perspectiva de la representación política, del pluralismo de todas las sensibilidades.

Siguiendo a ARANDA ÁLVAREZ²³, cuál sea el número de Diputados y el régimen retributivo de los

²³ ARANDA ÁLVAREZ, E, “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas” UNED, Revista de Derecho Político N.º 92, enero-abril 2015, págs. 119-164. En un artículo escrito en el contexto de la reducción del déficit público, tras la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en 2012, este autor apunta que tanto la reducción de los miembros de las cámaras parlamentarias, como la supresión de los sueldos de los Diputados, no son cuestiones que tengan que ver tan solo con la disminución del gasto público. Subraya que el primero impacta directamente en el sistema electoral en cada uno de los territorios que gozan de autonomía. Por su parte, el segundo, influye en unas condiciones adecuadas para poder desempeñar adecuadamente la labor de representación, unido a un sistema compensatorio por la actividad parlamentaria claro y transparente que evite conflictos de intereses y situaciones de tráfico de influencias. Como aval a sus conclusiones menciona que este tipo de reformas, han sido censuradas, incluso, por el Consejo de Europa en su reunión de 28 de febrero de 2013, donde se aprobó un informe sobre Democracia Local y Regional en España, transcribiendo parcialmente el mismo: “... dejar sin sueldo a los Diputados autonómicos o reducir el número de miembros de los

mismos, tienen mucho que ver con una democracia verdaderamente representativa de todas las sensibilidades políticas, así como con el recto e igual ejercicio de dicha función representativa. A ello se debe añadir la importancia de garantizar la igualdad en las asignaciones económicas a los Grupos Parlamentarios, una de cuyas cuestiones abordan precisamente los Reglamentos Parlamentarios, y, en particular, el de Castilla-La Mancha.

En la actualidad, junto con el Parlamento de la Rioja, las Cortes de Castilla-La Mancha es la Asamblea Legislativa más reducida, si bien, teniendo en cuenta la población de Castilla-La Mancha, se puede afirmar que es el Parlamento más pequeño, produciéndose un efecto que, si bien ha sido respaldado por el Tribunal Constitucional, altera la regla de la proporcionalidad²⁴.

parlamentos regionales son medidas que “representan una grave limitación de la representatividad democrática y de la autonomía de las autoridades locales y regionales”. Contravienen, además, el artículo 7 de la Carta Europea de Autonomía Local que España firmó en 1988 y es de obligado cumplimiento», refiriéndose expresamente a las reformas operadas en Castilla-La Mancha en 2014.

²⁴ Esta cuestión ya fue abordada por VIDAL MARÍN, T, “*El régimen electoral de Castilla-La Mancha*” Cuadernos de Derecho Público, núm. 22-23 (mayo-diciembre, 2004), págs. 429-440. Concluía este autor entonces que “*Una de las funciones esenciales de cualquier sistema electoral es producir representatividad. Justamente, desde esta perspectiva, no podemos sino afirmar que el sistema electoral castellano-mancheño presenta ciertos déficits*”. También se volvió a estas cuestiones, por el mismo autor, en *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*. Toledo: Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006.

2.2 Mapa histórico de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha

El análisis jurídico de los Grupos Parlamentarios también debe comprender el examen, aunque sea muy somero, del proceso histórico de conformación de las agrupaciones representativas parlamentarias²⁵, como actores grupales, donde los partidos políticos aparecen expresamente mencionados, siendo protagonistas absolutos de ese proceso de construcción autonómico. Su comprensión resulta imprescindible para conocer los desarrollos internos del mecanismo institucional que se ha ido desarrollando en España, y más concretamente en Castilla-La Mancha.

En este iter de construcción de la autonomía regional en el territorio de Castilla-La Mancha, existieron unas Cortes de Castilla-La Mancha provisionales. Tras fijar una composición provisional de cuarenta y cuatro Diputados en la Disposición Transitoria Primera del

²⁵ MARTÍN DE HIJAS MERINO, M, “*Los Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica*” en especial monográfico Grupos Parlamentarios, Revista de la Asamblea de Madrid, junio de 2007, pág.13, destaca que el origen y el progresivo reconocimiento e implantación de los Grupos Parlamentarios en España es similar al resto de países de nuestro entorno cultural, debiendo esperar también al siglo XX para que con el sufragio universal el pluralismo sea una realidad y de esa forma las agrupaciones de parlamentarios adquieran entidad propia, consolidándose como actores principales de la vida parlamentaria hasta llegar al total protagonismo de los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos actuales. Esta autora se hace eco de un primer antecedente de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Cádiz de 1812, donde se puede hablar de grupos políticos integrados por parlamentarios con intereses e ideologías afines, pero sin que todavía existiera un reconocimiento jurídico de los mismos, ni influencia práctica en la vida parlamentaria.

Estatuto de Autonomía, en la Disposición Transitoria Tercera se dispone:

“Uno. En tanto no se celebren las primeras elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha se constituirá una Asamblea provisional integrada por un número de miembros igual al de Diputados y Senadores a Cortes Generales por las cinco provincias, designados por los partidos políticos en número igual al de sus parlamentarios en las Cortes Generales, de entre personas que ostenten cargo electivo.

Esta Asamblea adoptará todos sus acuerdos por mayoría absoluta, salvo cuando se trate de elección de cargos previstos en el presente Estatuto.

Dos. Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto se procederá a la constitución de las Cortes de Castilla-La Mancha con la composición prevista en el número anterior, mediante convocatoria a sus miembros efectuada por el Presidente de la Junta de Comunidades. En esta primera sesión constitutiva se procederá a la elección de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha y del Presidente de la Junta de Comunidades en los términos previstos respectivamente en la disposición transitoria primera, apartado siete, y en el artículo catorce de este Estatuto.

Tres. Las Cortes así constituidas tendrán todas las competencias que este Estatuto atribuye a las Cortes de Castilla-La Mancha, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. En todo caso, las Cortes podrán, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el funcionamiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma.

Cuatro. Una vez constituidas las Cortes de Castilla-La Mancha y elegido el Presidente de la Junta de Comunidades, quedará disuelto el Ente Preautonómico”.

Por tanto, en el plazo de treinta días siguientes a la entrada en vigor de la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, y, en tanto no se celebraran las primeras elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha, correspondía proceder a la formación de una denominada Asamblea Provisional que habría de estar compuesta por un número de miembros igual al de Diputados y Senadores a Cortes Generales por las cinco provincias. Estos miembros debían ser designados por los partidos políticos, en número igual al de sus parlamentarios en las Cortes Generales.

Se puede comprobar cómo, desde el primer momento del proceso de construcción de la Comunidad Autónoma, mediante la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en la conformación de esa primera Asamblea provisional hasta que se extinguiese el ente preautonómico, los partidos políticos con representación en las Cortes Generales cobraron una especial relevancia, como germen del Estado de partidos que rige en la actualidad. El escenario resultante en la práctica parlamentaria actual, siguiendo a PAUNER CHULVI²⁶,

²⁶ PAUNER CHULVI, C, “*El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*”, UNED, Revista de Derecho Político nº 78, mayo-diciembre de 2010, págs. 217- 256.

es de completa implantación de los partidos políticos en el seno de las instituciones representativas de los ciudadanos; esto es, los Parlamentos. Ello implica que, en definitiva, se opera a través de la representación colectiva, mediante los partidos políticos, introducidos, a su vez, en los Grupos Parlamentarios.

Las previsiones estatutarias de la Disposición transitoria Tercera se aplicaron en un contexto político complicado. Siguiendo el análisis de CASTELLANOS LÓPEZ²⁷ los ucedistas castellanomanchegos, basándose en esta previsión estatutaria, procedieron a hacerla efectiva, fijando la fecha del 15 de septiembre de 1982, un día antes de que se cumpliera el plazo marcado. El mapa electoral resultante de la cita del 28 de octubre de 1982 cambió el panorama político en la región. El 22 de diciembre de 1982, poco después de la anterior constitución de la Asamblea Provisional, se repetía el mismo acto institucional en Castilla-La Mancha, pero ahora con diferentes actores. Formaron parte de la Asamblea Provisional veintinueve representantes socialistas y trece populares. El siguiente hito en la conformación de dicha autonomía sería ya la celebración de las primeras elecciones autonómicas y la elección de los primeros Diputados regionales el 31

²⁷ CASTELLANOS LÓPEZ, J. A, en *Los Diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983-2019) construcción y consolidación de una autonomía*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el marco del convenio con las Cortes de Castilla-La Mancha, 2019, pág. 5.

de mayo de 1983²⁸. Esos comicios marcaron el punto final de la construcción de la autonomía castellanomanchega, pasando al proceso de asentamiento regional.

Desde ese momento, la configuración de la Cámara en las distintas legislaturas, hasta la actual, por Grupos Parlamentarios, ha sido la siguiente:

LEGISLATURA I (1983-1987)²⁹

Número Total Diputados/as: 44

Grupo Parlamentario Socialista: 23

Grupo Parlamentario Mixto (Alianza Popular en Coalición con el Partido Demócrata Popular y Unión Popular): 21

²⁸ BARREDA FONTES, J. M, expresidente de las Cortes de Castilla-La Mancha y expresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha apunta como con esas primeras elecciones autonómicas de 1983, comenzó una nueva etapa política. Las nuevas Cortes se reunieron por primera vez en Toledo, en la iglesia de San Pedro Mártir, precisamente siguiendo la tradición de las Cortes de Cádiz de reunirse en iglesias sin culto, el 31 de mayo de 1983, razón por lo que dicha fecha, 31 de mayo, fue propuesto por el propio Sr. Barreda como día de la región. En prólogo al libro de CASTELLANOS LÓPEZ, Diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983-2019) construcción y consolidación de una autonomía, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el marco del convenio con las Cortes de Castilla-La Mancha, 2019.

²⁹ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 27 de junio de 1983.

LEGISLATURA II (1987-1991)³⁰

Número Total Diputados/as: 46

Grupo Parlamentario Socialista: 24

Grupo Parlamentario Popular: 18

Grupo Parlamentario Mixto: 4

LEGISLATURA III (1991-1995)³¹

Número Total Diputados/as: 46

Grupo Parlamentario Socialista: 27

Grupo Parlamentario Popular: 19

LEGISLATURA IV (1995-1999)³²

Número Total Diputados/as: 46

Grupo Parlamentario Socialista: 24

Grupo Parlamentario Popular: 22

LEGISLATURA V (1999-2003)³³

Número Total Diputados/as: 47

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

³⁰ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 10 de julio de 1987.

³¹ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 24 de junio de 1991.

³² Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 003, de 04 de julio de 1995.

³³ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 002, de 13 de julio de 1999.

LEGISLATURA VI (2003-2007)³⁴

Número Total Diputados/as: 46

Grupo Parlamentario Socialista: 29

Grupo Parlamentario Popular: 18

LEGISLATURA VII (2007-2011)³⁵

Número Total Diputados/as: 47

Grupo Parlamentario Socialista: 26

Grupo Parlamentario Popular: 21

LEGISLATURA VIII (2011-2015)³⁶

Número Total Diputados/as: 49

Grupo Parlamentario Popular: 25

Grupo Parlamentario Socialista: 24

LEGISLATURA IX (2015-2019)³⁷

Número Total Diputados/as: 33

Grupo Parlamentario Socialista: 15

Grupo Parlamentario Popular: 16

Grupo Parlamentario Podemos: 2

³⁴ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 002, de 19 de junio de 2003.

³⁵ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 22 de junio de 2007.

³⁶ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 16 de junio de 2011.

³⁷ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 18 de junio de 2015.

LEGISLATURA X (2019-2023)³⁸

Número Total Diputados/as: 33

Grupo Parlamentario Socialista: 19

Grupo Parlamentario Popular: 10

Grupo Parlamentario Ciudadanos: 4

De este recorrido por la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha en las diferentes legislaturas desde las primeras elecciones de 1983, en relación con los Grupos Parlamentarios, cabe extraer varias conclusiones:

1. Constitución muy simbólica del Grupo Mixto, que sólo se conformó en las dos primeras legislaturas, con el comienzo de la andadura autonómica, en el contexto de la implantación de la propia democracia española, cuando todavía los propios partidos que protagonizaron la transición a la democracia se estaban consolidando.

2. Salvo en la octava legislatura (2011-2015), así como en las elecciones de 2015, en que también venció el Partido Popular (PP) sin llegar a gobernar, en todas las demás contiendas electorales castellano-manchegas ha vencido el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), como partido político que, desde la implantación de la democracia española, se ha impuesto de forma contundente en el territorio de Castilla-La Mancha. Esa implantación desde el comienzo de la etapa democrática, tan sólida, se encuentra en línea con la consolidación del PSOE en el mapa

³⁸ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 21 de junio de 2019.

nacional desde el comienzo de esta andadura democrática, siendo muestra de ello la histórica victoria de este partido en el año 1982 en las elecciones a Cortes Generales.

3. En todas las legislaturas ha existido el Grupo Parlamentario Socialista como tal Grupo Parlamentario, siendo, por tanto, el más antiguo en las Cortes de Castilla-La Mancha, a diferencia del PP, que sólo conformó Grupo Parlamentario a partir de la Segunda Legislatura. Anteriormente, los Diputados de la antigua Alianza Popular, antecedente del PP, se integraron en el Grupo Mixto, que, como digo, ha tenido una conformación muy residual.

4. Se puede afirmar que en las Cortes de Castilla-La Mancha ha imperado el bipartidismo, pues ha existido en más de la mitad de las legislaturas, concretamente en seis de diez, con presencia del PSOE y del PP. El PP, por tanto, ha sido el segundo partido más votado en todas las elecciones autonómicas, alcanzando la victoria en el año 2011, coincidiendo con la octava legislatura, que supuso una reducción drástica del número de Diputados, así como en la novena legislatura, donde venció en las elecciones, pero no pudo gobernar al sumar mayoría parlamentaria el PSOE con Podemos. Esta implantación del bipartidismo se explica porque es uno de los sistemas electorales menos proporcionales.

5. Se puede afirmar, igualmente, la ausencia de partidos nacionalistas o regionalistas, de manera que la Comunidad de Castilla-La Mancha se ha caracterizado por la gran implantación de los dos grandes partidos que confluyen a las elecciones generales. Incluso, en las dos

últimas legislaturas en las que se ha venido a romper ese bipartidismo, con mayor fragmentación de la Cámara, ello se ha producido también con marcas políticas que existían a nivel nacional, sin que hayan llegado a la Cámara partidos más localistas o regionalistas. Así, en la novena legislatura, que comenzó en 2015 tras el fenómeno ciudadano del 15M, irrumpió en las Cortes de Castilla-La Mancha el partido Podemos, que formó Grupo Propio, con dos Diputados, sumando mayoría con el PSOE, con quien gobernó. En la última legislatura, la décima, que finalizará con las elecciones de mayo de 2023, se ha vuelto a imponer con mayoría absoluta el PSOE, si bien ha entrado en el Parlamento autonómico el partido político Ciudadanos, que ha conformado Grupo Propio, con cuatro Diputados. Como se puede observar, por tanto, la ruptura del bipartidismo es relativamente reciente y se ha logrado con marcas nacionales, no como en otras Asambleas Legislativas, con tradicional implantación de partidos nacionalistas o regionalistas.

III. PREVISIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

El análisis de la regulación normativa de los Grupos Parlamentarios debe contemplar, necesariamente, su regulación parlamentaria, dado que hoy día los Grupos Parlamentarios constituyen el centro de la vida de

los Parlamentos³⁹. Para ello, se debe partir, por un lado, de las propias previsiones del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, y, por otro lado, de la regulación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, como principal fuente del Derecho Parlamentario autonómico, aprobado al amparo de la autonomía normativa reconocida constitucional y jurisprudencialmente⁴⁰. Como

³⁹ En esta afirmación coincide toda la doctrina. Es decir, más allá de la posición doctrinal que se asuma en cuanto a su naturaleza jurídica, lo cierto es que todos los autores coinciden en que son sujetos esenciales de los Parlamentos modernos, en detrimento de los parlamentarios individuales.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F, Derecho Parlamentario español, Dykinson 2019, págs.155 y 156. En el mismo sentido también NAVARRO MÉNDEZ, J. I, en “Los Grupos Parlamentarios” Manual de Derecho Parlamentario Autonómico, Dykinson 2016, pág. 225 y SARMIENTO MÉNDEZ, X. A, en el capítulo III, relativo a los Grupos Parlamentarios, dentro de la obra colectiva Manual AELPA del parlamentario, Wolters Kluwer,2016, pág. 77. Este último autor sintetiza las diferentes posiciones doctrinales que existen en relación con los Grupos Parlamentarios. En efecto, recoge que la postura defendida por TORRES DEL MORAL los considera como meras asociaciones de Derecho privado investidas de funciones públicas. Para otros, como GARCÍA MARTÍNEZ, son verdaderos órganos de las Cámaras. Otros los consideran órganos de los partidos políticos, citando a CIAURRO, y, finalmente, existen autores que les reconoce el doble carácter o dual, como órganos de los partidos y como órganos de las Cámaras. En cualquier caso, se debe partir, por un lado, de la realidad de que los textos normativos no entran en esa cuestión, y por otro, la realidad práctica arroja su configuración como instrumentos básicos en el desarrollo técnico de las labores parlamentarias, convirtiéndose en auténticos foros de posicionamiento político y de impulso de iniciativas. El Tribunal Constitucional por su parte, parte de que partidos políticos y grupos son realidades conceptualmente diferentes (STC 251/2007, de 17 de diciembre, FJ 6º). Bajo mi punto de vista es innegable la conexión entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, ex Reglamentos parlamentarios, siendo el de Castilla-La Mancha uno de los más explícitos en establecer esa conexión, como se analizará, aunque es cierto que, al menos formalmente son algo diferente; los partidos políticos cuentan con personalidad jurídica propia, y, por ende con capacidad procesal, mientras que a los Grupos Parlamentarios sólo se les ha reconocido legitimación procesal en el ámbito de la jurisdicción constitucional, en el ámbito del amparo parlamentario, conforme al artículo 23.2, para interponer recursos de amparo en nombre de los Diputados del Grupo, de manera que los pueden interponer, tanto los Diputados individualmente, como los Grupos Parlamentarios.

⁴⁰ El principio de autonomía parlamentaria hunde sus raíces en el principio de división de poderes, de manera que para evitar injerencias del

se expondrá en un estudio comparativo con las demás regulaciones autonómicas, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha contiene una de las regulaciones más explícitas en cuanto a la conexión partidos políticos-Grupos Parlamentarios.

Además de esa dimensión normativa parlamentaria, no se puede desconocer que los partidos políticos, de los que se extrae la composición de los Grupos Parlamentarios, tienen una dimensión asociativa. En efecto, los partidos políticos no dejan de ser asociaciones privadas, constituidas al amparo del artículo 22 de la CE de 1978, pero con una proyección pública muy importante, por lo que cuentan incluso con un reconocimiento expreso y específico en el artículo 6 de la CE de 1978, como elemento de conexión entre la sociedad y el Estado, en cuanto a que son expresión del pluralismo político y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular⁴¹.

poder ejecutivo en el legislativo se reconoce a las Cámaras, ex artículo 72 de la CE, la posibilidad de aprobar sus propios Reglamentos. Entre otras, cabe citar las SSTC 234/2000, de 10 de octubre, 141/2007, de 18 de junio, 49/2008, de 9 de abril y 123/2017, de 2 de noviembre.

⁴¹ El texto del anteproyecto relativo al futuro artículo 6 de la CE, tan sólo contemplaba dos elementos: el reconocimiento de la función de los partidos políticos en un Estado democrático y la libertad de creación y actuación. Éste era, pues, el contenido constitucional mínimo del cual partía el anteproyecto. Dicho texto fue enmendado en el Congreso de los Diputados de lo que subyacía que no querían dejar descansar todo el protagonismo de la vida política en los partidos políticos, queriendo reducir su posicionamiento en la futura Constitución, pues entendían que también otras organizaciones contribuían a la vida democrática. El Grupo Socialista quería reforzar la mención expresa a su libre creación, conforme al artículo 22, relativo a las asociaciones. La enmienda nº 457 presentada ante el Congreso de los Diputados por parte del Grupo Parlamentario Mixto, mantenía la expresión pluralismo democrático. Fue la enmienda nº 736, presentada por Unión

Es por ello, que cabe referirse, dentro de esta parte del trabajo, a la regulación estatutaria, como asociación, de los tres partidos políticos que cuentan con representación parlamentaria en las Cortes de Castilla-La Mancha. No obstante, se adelanta ya en este punto del estudio que, entre los requisitos constitutivos de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha, destaca la obligación de que cada uno

de Centro Democrático la que se refería expresamente a la necesidad de sustituir la expresión “pluralismo democrático” por “pluralismo político”. El texto propuesto en el informe de la ponencia incluía la mención al pluralismo democrático y, en el seno del debate en Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, fue retirada, de manera que, en el texto resultante tras la aprobación en Pleno del Congreso, suponía que el artículo 6 seguía manteniendo la referencia a que los partidos expresan “el pluralismo democrático” y no la de “pluralismo político”. Ya en el Senado se volvió a insistir en este punto y fue la enmienda nº 655, que formuló el Grupo Agrupación Independiente, la que mencionaba que debía sustituirse la expresión “pluralismo democrático” por “pluralismo político”. Se defendía que, por rigor conceptual, puesto que el pluralismo democrático incluye más aspectos, como el pluralismo social, al que se refiere el artículo 7, se debía utilizar pluralismo político. En este sentido, en el debate de la enmienda en la Comisión de Constitución en el Senado, se volvió a insistir en este aspecto al defender la enmienda en el hecho de que la pluralidad democrática no la agotan los partidos políticos, y parece que, resaltar en ese artículo la pluralidad democrática, supone negar este carácter a otras organizaciones como sindicatos y asociaciones, resultando aprobada dicho apartado de la enmienda, por 25 votos a favor. Fue la enmienda nº 457 presentada ante el Congreso de los Diputados por parte del Grupo Parlamentario Mixto la que incluyó un párrafo tercero, que atribuía al Tribunal Constitucional el control sobre el contenido del resto del contenido del artículo. Se justificaba la inclusión en la doctrina comparada. El texto del informe de la ponencia no incluía dicho aspecto. En el debate que tuvo lugar en la sesión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados del 16 de mayo de 1978, la enmienda presentada por el Grupo Mixto, que fue defendida por el Sr. Tierno Galván, no mantuvo, finalmente, la propuesta de incluir el control de lo dispuesto en el artículo 6 al Tribunal Constitucional, que, además, se podría dejar a la ley. También fueron objeto de discusión la cuestión relativa a la exigencia constitucional de democracia interna de los partidos, dadas las funciones constitucionales que cumplen, así como la centralidad del control en el Tribunal Constitucional, cuestión que fue vista con recelo en aquel momento histórico. El texto resultante fue la redacción actual del artículo 6 de la CE de 1978 que dispone: *“Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”*.

de ellos presente ante la Mesa una Declaración Política, que, como se verá, refleja la íntima conexión entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, asumiendo los postulados del partido dentro de la Cámara. Estas Declaraciones Políticas, que son objeto de publicación oficial, así como dentro del propio Portal de Transparencia, en el marco del Parlamento abierto⁴², permite a los ciudadanos comprobar hasta qué

⁴² En una aproximación muy sintética al término Parlamento abierto, cabe afirmar que la expresión Parlamento abierto viene a ser la aplicación, al ámbito de la institución parlamentaria, de las tesis de Gobierno Abierto; esto es, la incorporación al funcionamiento de las instituciones políticas de los principios de transparencia, participación y colaboración. Las bases constitucionales de las que parte la doctrina para habilitar un desarrollo legislativo de Gobierno y Parlamento abierto son, por un lado, el derecho de acceso a la información, que tiene su raíz en el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz del artículo 20.1.d de la CE de 1978, como presupuesto necesario para un debate democrático de los asuntos públicos, así como en el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 de la CE, con gran proyección en el ámbito parlamentario. El Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la CE de 1978, en STC 103/2008, FJ 2, parte de que en la CE de 1978 prima la democracia representativa frente a algunos instrumentos de democracia directa y que éstos últimos, no deben ser entendidos como mecanismos de sustitución de la democracia representativa, sino como reforzamiento de la misma. Como destacan RUBIO NUÑEZ, R y VELA NAVARRO, R, en “El Parlamento abierto en España” en *Revista General de Derecho Constitucional* 27, 2018, págs 21 y 23, distinguen el ámbito de la transparencia, del ámbito de la participación.

En el campo de la transparencia, las Cortes de Castilla-La Mancha que se encuentran dentro del grupo de Asambleas autonómicas que no concretan esas obligaciones de transparencia en el propio Reglamento, vienen a recoger instrucciones en materia de transparencia desde el ya lejano Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 10 de febrero de 2014, reforzando la transparencia de la actividad parlamentaria mediante la ampliación de los contenidos de la página web de las Cortes, en cuanto a información institucional, de relevancia jurídica, económica, presupuestaria y estadística. Estos mismos autores constatan cómo en las webs de los Parlamentos españoles existe un apartado dedicado a la transparencia, resultando una valoración positiva para todos ellos según el índice de transparencia parlamentaria (IPAR) que se ha implementado por Transparencia Internacional España. En concreto, en los resultados de 2016, Castilla-La Mancha obtuvo una de las mayores puntuaciones. En la actualidad, en relación con el cumplimiento de la normativa básica estatal de transparencia, cabe estar al Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 9 de enero de 2017 relativo a las normas para la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara, expediente 09/OTN-00006.

En cuanto a la transparencia parlamentaria en sentido estricto, más allá de las previsiones

punto los Grupos Parlamentarios: en cada una de sus iniciativas, van cumpliendo con sus declaraciones programáticas.

3.1 Regulación institucional

3.1.1 Regulación de los Grupos Parlamentarios en el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha

Antes de adentrarme en la ubicación normativa de los Grupos Parlamentarios dentro del Estatuto de Autonomía, y en el contexto de homenaje al 40 aniversario del Estatuto de Autonomía, debo referirme a la propia regulación de las Cortes de Castilla-La Mancha,

del artículo 77 del Reglamento, donde se contempla que la Mesa de la Cámara adoptará las medidas adecuadas para facilitar a los medios de comunicación social la información de las actividades de los distintos órganos de las Cortes, del artículo 83, donde se alude a que las sesiones planarias serán públicas, salvo que se acuerde su carácter secreto, así como mediante las publicaciones oficiales, boletín y diario de sesiones que se recogen los artículos 74 a 76, sí que se ha adaptado la actividad parlamentaria al principio de transparencia. Y ello, fundamentalmente, mediante la retransmisión de la actividad parlamentaria en la web institucional, incluidas las sesiones de las Comisiones, que, en principio, no serían públicas ex artículo 83. En relación con los Grupos, no sólo se publican las declaraciones políticas de los mismos, sino también las subvenciones concedidas a los mismos.

En el ámbito de la participación ciudadana, En materia de participación ciudadana, y partiendo de que nuestro Reglamento no contiene un título específico a este respecto, sí cabe citar algunas experiencias de otros Parlamentos, como el de Cataluña o las Cortes Valencianas que sí han incluido experiencias de Parlamento abierto, en la dimensión participativa, como las audiencias, los espacios de participación en la tramitación de iniciativas legislativas o de evaluación del propio proceso de participación, donde, precisamente, las TICs juegan un papel fundamental. No obstante, no cabe mezclar el impulso de una mayor participación, con una implementación exclusiva de instrumentos digitales de participación. Es decir, toda forma de participación contribuye al Parlamento abierto sin necesidad de que se desarrolle sólo por herramientas digitales. Descendiendo a Castilla-La Mancha, se podría encuadrar en el grupo de Parlamentos que no ha evolucionado mucho en las experiencias participativas digitales, donde la web se limita a informar de las fórmulas de participación que contiene el Reglamento, existiendo un buzón ciudadano. Cabe destacar, aunque fuera del ámbito digital, la Comisión de peticiones y participación ciudadana que no deja de ser una fórmula parlamentaria de participación.

que se concentra en los artículos 9 a 12 del Estatuto de Autonomía. Estos preceptos vienen a configurar una institución cuya principal labor, en el ámbito territorial de Castilla La Mancha, pero extensible a cualquier otro Parlamento, es la de ejercer la potestad legislativa, la función presupuestaria de aprobación del presupuesto y control de la ejecución del mismo, así como la función de control al Gobierno regional. Pero más allá de las importantes funciones que desempeñan las Cortes de Castilla-La Mancha, en las que no voy profundizar, sí me quiero detener en el apartado primero del artículo 9, que, de forma destacada, comienza señalando que las Cortes de Castilla-La Mancha representan al pueblo de la región.

Esa es la clave de bóveda del papel que viene a cumplir un Parlamento. Dentro del esquema de división de poderes, es el Parlamento la institución que viene a representar a los ciudadanos. De ahí, que el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, en igual sentido que el artículo 67 de la CE de 1978, establezca que los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha serán elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma prevista en el presente Estatuto. Los Diputados de Castilla-La Mancha, en el ejercicio de su *ius in officium*, representan a toda la región y no estarán sujetos a mandato imperativo alguno. Esta última aseveración, como después se expondrá, es más teórica que real⁴³.

⁴³ SANTAOLALLA LÓPEZ, F, *Derecho Parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019, pág. 156, afirma: "frente al parlamentarismo decimonónico

Reviste una importancia capital preservar un adecuado e igual ejercicio de la democracia representativa, para que todos los ciudadanos, cualquiera que su situación, sean debidamente representados, en línea, no sólo con el pluralismo político que recoge la CE en el artículo 6 de la misma, en relación con las funciones constitucionales que cumplen los partidos políticos, sino también con el mandato constitucional que impone el artículo 9.2 de la CE a todos los poderes públicos, para promover que las condiciones de libertad y de igualdad de los individuos y de los grupos en que se integren sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que las impidan o dificulten y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, y que, con idéntico contenido, se ha establecido en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, respecto de los poderes públicos regionales.

La regulación del Estatuto de Autonomía relativa a los Grupos Parlamentarios, se concentra en los artículos 11 y 12, dentro del capítulo I, relativo a las Cortes de Castilla-La Mancha, con una regulación de mínimos,

en el que los representantes individuales eran factor primordial, mientras que las organizaciones políticas tenían una presencia débil y desdibujada, la situación en las Cámaras actuales supone una inversión casi completa: de elementos adjetivos, estas organizaciones se han transformado en los pilares sustantivos del sistema. De esta forma, los verdaderos protagonistas del parlamentarismo de nuestro tiempo son estas fuerzas políticas organizadas. Los partidos políticos y su trasunto parlamentario, los así llamados grupos políticos o grupos parlamentarios, constituyen los determinantes reales de las decisiones y funcionamiento del poder legislativo del Estado”.

que no refleja de forma muy explícita la relación con los partidos políticos.

El tenor literal del artículo 11.4 y 11.5 del Estatuto de Autonomía expresa:

“4. El Reglamento precisará un número mínimo de Diputados para la formación de Grupos Parlamentarios, la intervención de éstos en el proceso legislativo y las funciones de la Junta de Presidentes o Portavoces de aquéllos.

5. Entre los periodos de sesiones ordinarios y cuando hubiere expirado el mandato de las Cortes, habrá una Diputación Permanente cuyo procedimiento de elección, composición y funciones regulará el Reglamento, respetando la proporcionalidad de los distintos Grupos”.

Por tanto, el apartado cuatro contiene una remisión a la regulación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha en relación con las cuestiones mínimas que regulan la mayor parte de Reglamentos sobre los Grupos Parlamentarios: la constitución de Grupos Parlamentarios, la participación de estos en la función legislativa, así como las funciones de la Junta de Portavoces, como órgano de la Cámara de claro matiz político, en cuyo seno se pactan los turnos, calendarios de la actividad parlamentaria, orden del día, etc., cuestiones todas ellas de mucha trascendencia porque determina qué extremos se van a debatir y a votar, con proyección pública en los ciudadanos a los que representan. Y es que las iniciativas que no vayan a ser incluidas quedan en zonas oscuras, fuera del debate público.

También, y como extensión de los trabajos de la Cámara, alude a la necesidad de que se respete la proporcionalidad de los Grupos en la conformación de la Diputación Permanente.

Por su parte, el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía, dispone:

“La iniciativa legislativa corresponde a los Diputados a través de sus Grupos Parlamentarios y al Consejo de Gobierno. Por Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha se regulará el ejercicio de la iniciativa legislativa popular y de las Corporaciones Locales en el marco de la Ley Orgánica prevista en el artículo ochenta y siete, tres, de la Constitución”.

Esta es una de las funciones esenciales de los Grupos Parlamentarios, excitar la iniciativa legislativa, razón que explica que aparezca en las previsiones estatutarias sobre los Grupos Parlamentarios.

3.1.2 La regulación de los Grupos Parlamentarios en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha

La regulación de los Grupos Parlamentarios se contiene en el Título III del Reglamento parlamentario autonómico, si bien existen otros preceptos que, de forma dispersa, también abordan la actividad de los Grupos Parlamentarios, pues no puede desconocerse que los Grupos Parlamentarios aglutinan gran parte del protagonismo de la vida parlamentaria. Este título comprende los artículos 24 a 30. Como sucede en otros

Reglamentos, en el título específico destinado a los Grupos Parlamentarios, se reúnen las cuestiones básicas como son: la constitución de Grupos, salida de los mismos, el derecho de los mismos a la asignación de medios personales y materiales para que puedan desempeñar adecuadamente sus funciones, así como, la consagración del principio de igualdad en los derechos.

La dicción literal de estos preceptos reza:

“Artículo 24

1. El número que da derecho a constituir un Grupo Parlamentario es el de tres Diputados.

Podrán igualmente constituir Grupo Parlamentario los Diputados de una formación política que haya concurrido en las cinco circunscripciones electorales y haya conseguido, al menos, el 5% de los votos válidos en el conjunto de la Región⁴⁴.

2. Ningún Diputado podrá pertenecer a más de un Grupo Parlamentario, debiendo integrarse en el que se corresponda con la formación política por la que hubiere sido elegido.

⁴⁴ En base a este precepto el partido político Podemos, que se presentó a las elecciones de 2015 en las cinco provincias y que superó la barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos en el conjunto de la región, pudo constituir Grupo Parlamentario con dos Diputados en la novena legislatura, que, sumados a los 15 Diputados del PSOE, que también formó su propio Grupo, alcanzaron la mayoría parlamentaria y consiguieron gobernar en coalición.

3. *En ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido político.*

Artículo 25

1. *La constitución de los Grupos Parlamentarios se hará dentro de los cinco días siguientes a la sesión constitutiva de las Cortes, mediante escrito dirigido a la Mesa, conteniendo una breve declaración política que irá firmada por todos los Diputados que deseen constituir Grupo Parlamentario y en la que constará, además, la denominación de éste, los nombres de todos los miembros, el de su portavoz, cargos directivos del Grupo y Diputados que, eventualmente, pudieran sustituirles.*

Las modificaciones en la denominación y cargos directivos de los Grupos Parlamentarios que se produzcan en cualquier momento de la legislatura serán comunicadas al Presidente de las Cortes que ordenará su publicación en el Boletín Oficial.

2. *En las cuarenta y ocho horas siguientes a la constitución de los Grupos Parlamentarios los Diputados Regionales que no pertenezcan a ninguno de los Grupos Parlamentarios constituidos podrán integrarse en alguno de ellos, mediante solicitud que, aceptada por el portavoz del Grupo, se dirija a la Mesa de las Cortes.*

En el supuesto de no aceptarse tal solicitud, los Diputados no admitidos pasarán a formar parte del Grupo Mixto.

3. Los Diputados que adquieran su condición con posterioridad a la sesión constitutiva de las Cortes, quedarán incorporados al Grupo Parlamentario que se corresponda con la formación política por la que hubiere sido elegido, salvo manifestación expresa en contra del propio Diputado o del Grupo Parlamentario mediante escrito dirigido a la Mesa de las Cortes dentro de los cinco días siguientes al perfeccionamiento de la condición de Diputado.

4. Los Diputados que conforme a lo establecido en el presente artículo no queden incorporados a un Grupo Parlamentario pasarán a formar parte del Grupo Mixto, si fueran tres o más. En caso contrario tendrán la consideración de Diputados «no adscritos».

Artículo 26

Tanto la declaración política a que se refiere el artículo 25, seguida de la lista de los miembros que forman el Grupo correspondiente, así como la relación de aquellos Diputados que hayan quedado integrados en el Grupo Mixto o la de Diputados «no adscritos», se publicará inmediatamente en el Boletín Oficial de la Cámara”.

La constitución de los Grupos Parlamentarios comprende, por tanto, los artículos 24 a 26 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. En este sentido, se debe partir del reconocimiento de plena autonomía normativa y de organización que ha fijado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras, en STC 64/2002, de 11 de marzo, para que sean las Cámaras

las que fijen, libremente, el número de Diputados y con qué requisitos se pueden constituir en Grupo Parlamentario⁴⁵.

De los artículos 24 a 26 del Reglamento parlamentario castellano-manchego se extrae, en primer lugar, un requisito temporal, pues los Grupos Parlamentarios se deben conformar, necesariamente, en el plazo de cinco días desde la sesión constitutiva⁴⁶, mediante escrito dirigido a la Mesa. Fuera de ese plazo no se contempla que se puedan constituir Grupos Parlamentarios durante la legislatura.

Se establecen igualmente algunos requisitos de carácter negativo, como que un mismo Diputado no se puede integrar en más de un Grupo Parlamentario, así como que una misma formación política no puede constituir varios Grupos Parlamentarios. En este punto cabe llamar

⁴⁵ La STC 107/2016, de 7 de junio, sí ha señalado que la constitución de un Grupo Parlamentario pertenece al núcleo de la función representativa, y ello en línea con la consideración de que los electores ya no entregan su voto a personalidades concretas, sino a fuerzas políticas organizadas en partidos. Así se viene a establecer que los actos de las Cámaras que impidan, menoscaben o perturben ilegítimamente el ejercicio conforme a Reglamento coma de la facultad de los parlamentarios de constituirse en Grupo, vulnerarán, tanto el derecho de los Diputados, como el de los ciudadanos a los que representan. En ese caso, la convocatoria por la Presidencia de la Cámara de una reunión de la Junta de portavoces para el 3 de noviembre, cuando algunos Diputados aún disponían de plazo para constituirse en Grupo Parlamentario, resultó irregular, por prematura, razón por la que el Pleno del Tribunal Constitucional acordó la nulidad.

⁴⁶ SARMIENTO MÉNDEZ, X. A, “Los Grupos Parlamentarios” Manual AELPA del Parlamentario, Wolters Kluwer, pág.83, analiza jurisprudencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en el ámbito local y concluye que la jurisdicción contenciosa no ha sido tan rígida en cuanto al plazo de constitución de los Grupos en el ámbito local, citando la sentencia del TSJ de Galicia nº78, de 12 de febrero de 2010, si bien puntualiza que no es el caso del Tribunal Constitucional, que acoge la interpretación formalista.

la atención en la precisión que efectúa el artículo 24.1 del Reglamento que se expresa en términos imperativos, mencionando que el Diputado *deberá* integrarse en el Grupo correspondiente a la formación política por la que hubiese sido elegido, reconociendo, de nuevo, y, abiertamente, que los Grupos Parlamentarios son un trasunto de los partidos políticos.

Se exige también un requisito numérico. En efecto, como regla general, será preciso contar con tres Diputados para poder conformar Grupo Parlamentario. Esta regla numérica sólo se exceptúa en el artículo 24, párrafo segundo del apartado primero, para aquellas formaciones políticas que hubieran concurrido a las elecciones por las cinco provincias y que hubieran superado la barrera electoral del 5% de votos válidos emitidos en el conjunto de la región.

Finalmente, existen otros requisitos formales, relativos al contenido del escrito que calificará la Mesa, que se configuran como elementos preceptivos para la constitución de Grupo Parlamentario. Se trata de la mención del nombre del Grupo⁴⁷, así como la lista de los Diputados

⁴⁷ En el caso de las Cortes de Castilla-La Mancha, las denominaciones de los Grupos Parlamentarios coinciden exactamente con la marca de los partidos políticos que concurren a las elecciones autonómicas y de cuyas listas se extraen los Diputados que conforman actualmente dichos Grupos Parlamentarios. Se puede comprobar, fácilmente, el hilo conductor con los partidos políticos. No obstante, en este caso es voluntad de los propios Grupos Parlamentarios y no imposición reglamentaria, a diferencia de lo que ocurre con el artículo 27.4 del Reglamento del Senado. Esta conexión partidos-Grupos Parlamentarios también se observa fácilmente, dentro del artículo 24.1, en relación con la constitución de los Grupos, y en el artículo 29.7 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, en

y Diputadas que lo integran, el de su portavoz, cargo del Grupo⁴⁸ y personas que les puedan sustituir, y, finalmente,

materia de justificación de subvenciones a los Grupos Parlamentarios, donde se menciona expresamente que “los Grupos Parlamentarios requerirán a los partidos a los que se encuentren vinculados” la justificación documental del destino dado a los fondos recibidos. También en las declaraciones políticas, donde los propios Grupos Parlamentarios, explícitamente, reconocen su vinculación a los partidos. Por tanto, la conexión partidos políticos- Grupos Parlamentario es indudable en la práctica parlamentaria y en el Reglamento castellano- manchego, si bien no ha resultado tan polémico como la reforma operada recientemente en el Reglamento de Andalucía, por Acuerdo del Pleno de 28 de abril de 2021, en el que, directamente, se ha dado entrada a sujetos extraparlamentarios en lo relativo a la constitución de Grupos dentro de la propia norma interna de la Cámara. En efecto, el artículo 21 del reglamento andaluz, relativo a la constitución de los Grupos Parlamentarios en el Parlamento de Andalucía, ha sido cuestionado por reputados constitucionalistas, entre ellos RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A, en una ponencia sobre los Partidos en los Parlamentos, que tuvo lugar el 6 de julio de 2021, dentro la jornada Debates Constitucionales. Y es que, aun partiendo de la autonomía normativa para la configuración de Grupos, al recoger declaraciones políticas de la III adenda del pacto antitransfuguismo, exigiendo la conformidad del “sujeto político” que presenta la candidatura, es decir, el representante legal del partido o de la coalición, se está otorgando protagonismo a un sujeto político ajeno al Parlamento, dentro de una norma parlamentaria, llamada a regular la vida interna del Parlamento. Ello viene a reforzar el papel de los partidos, a terminar de confirmar las sospechas que ya existían de conexión entre partidos y Grupos Parlamentarios, pero también viene a distorsionar la vida interna de los Parlamentos, debiendo considerar la Mesa, órgano de dirección de la Cámara, posiciones de estos representantes que no tienen por qué ser los portavoces de los Grupos Parlamentarios. Además, para su constitución, se exige que se depositen ante la Mesa de la Cámara las normas internas de incorporación y salida del Grupo Parlamentario, cuando, en rigor, son normas internas de los Grupos Parlamentarios, que, aunque es cierto que asumen mucho protagonismo en la presentación de iniciativas, para algunos autores no son órganos de la Cámara en sentido estricto.

⁴⁸ En las Cortes de Castilla-La Mancha, junto con los portavoces que interviene en la Junta de Portavoces, como órgano de las Cortes de dirección política, existen también los llamados presidentes de Grupo Parlamentario que, además de dirigir la acción política del Grupo Parlamentario y coordinarse con el partido, acompañan a los portavoces en las reuniones de Junta

la incorporación de la *Declaración Política del Grupo* que debe ser firmada por todos los Diputados y Diputadas que forman dicho Grupo Parlamentario. Todo ello, junto con la relación, en su caso, de Diputados no adscritos, si los hubiera, será objeto de publicación oficial en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Me debo detener, por representar una singularidad del Reglamento parlamentario castellano-manchego, en la importancia de esta *Declaración Política* que presentan los Grupos Parlamentarios para constituirse como tales, que entiendo que les caracteriza como agrupación ideológica de Diputados, afines a un determinado ideario político, y que les cohesionan con los partidos políticos, de cuyas listas se extraen los Diputados que finalmente conforman los Grupos.

Estas Declaraciones Políticas se encuentran publicadas, no sólo como publicación oficial en el correspondiente Boletín Oficial de las Cortes, sino también en el Portal de

de Portavoces. En el caso del Grupo Parlamentario Ciudadanos, la presidenta del Grupo es la Sra. María del Carmen Picazo Pérez, mientras que el portavoz de dicho Grupo Parlamentario es el Sr. David Muñoz Zapata. En el caso del Grupo Parlamentario Popular, el presidente es el Sr. Francisco Javier Núñez Núñez, mientras que su portavoz es la Sra. María Dolores Merino Chacón (en este caso es el Sr. Juan Antonio Moreno Moya, vicepresidente adjunto, el que suele acompañar a la Sra. Merino Chacón a la Junta de Portavoces). Finalmente, por el Grupo Socialista, el Sr. Fernando Mora Rodríguez es el presidente del Grupo Parlamentario, mientras que la Sra. Ana Isabel Abengózar Castillo es la portavoz del Grupo Socialista en las Cortes de Castilla-La Mancha.

Transparencia de la web institucional⁴⁹, en línea con las tesis de Parlamento abierto.

Si resalto la importancia política de este elemento, no es sólo porque representa una singularidad de nuestro Reglamento que permite afirmar la penetración de los partidos en el Parlamento autonómico, sino también porque considero que este concreto requisito es la vía normativa parlamentaria de dicha integración. Es decir, en este caso la integración del ideario de los partidos se produce desde el propio Reglamento hacia los partidos, siendo el propio Reglamento el que exige que presenten sus declaraciones programáticas en relación con su actuación en las Cortes, y no en sentido inverso, como suele ser habitual, desde los estatutos de los partidos, *ad intra* del Parlamento. En efecto, la incorporación de los partidos políticos en otros Parlamentos, más allá de las regulaciones asépticas sobre el número de Diputados para conformar Grupo Parlamentario, la participación de éstos en la función legislativa y otros aspectos como el régimen subvencional, lo normal es que la integración de los postulados de partido se produce en sentido inverso, es decir, desde los estatutos de los partidos, en los que como veremos se menciona la actuación de los Grupos, hacia el funcionamiento interno de los Parlamentos.

⁴⁹ Véase cita 42 de este trabajo. En materia de transparencia en relación con los Grupos Parlamentarios, no sólo se publican las Declaraciones Políticas de los mismos, sino también las subvenciones concedidas a los Grupos, fiscalizadas por el Tribunal de Cuentas.

En las Cortes de Castilla-La Mancha, en la actual legislatura, constan las siguientes declaraciones programáticas:

- **Composición del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Castilla-La Mancha, expediente 10/CCAM-00003**, de la que claramente se extrae la conexión con el partido político, al declarar expresamente “(...) *Será objetivo prioritario del Partido Popular, a través de su grupo parlamentario (...)*”.
- **Composición del Grupo Parlamentario Ciudadanos de las Cortes de Castilla-La Mancha, expediente 10/CCAM-00004**, de la que también se concluye la clara conexión partido- Grupo Parlamentario, cuando comienza mencionando “*Ciudadanos es un partido político*”, o también cuando se afirma “(...) *Desde este grupo parlamentario, Ciudadanos trabajará (...)*”.
- **Composición del Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla-La Mancha, expediente 10/CCAM-00005**. En el caso de la Declaración socialista, se puede afirmar que es la única que no menciona directamente al partido, aludiendo a otras cuestiones, como el legado histórico de los Gobiernos socialistas.

La doble conclusión que cabe extraer de estas declaraciones realizadas por los propios Grupos Parlamentarios, donde, de una forma muy explícita, se reconoce su conexión

con los partidos políticos correspondientes, expresando que serán los propios partidos los que trabajarán en la Cámara a través de sus Grupos Parlamentarios, es que ya pocas dudas caben, no sólo de la conexión partidos políticos-Grupos, sino también de que, efectivamente, poco espacio queda en el parlamentarismo actual a la figura del parlamentario individual. Todos los Diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha (treinta y tres en la actualidad), sin excepción, se han integrado en alguno de los Grupos ideológicos y todos han firmado sus respectivas declaraciones, por lo que la sujeción a la disciplina de Grupo y partido⁵⁰ resulta mani-

⁵⁰ PAUNER CHULVI, C “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, UNED, Revista de Derecho Político N° 78, mayo-diciembre 2010, págs. 217-256. Pocos niegan hoy día que, a pesar de que la CE de 1978 prohíbe el mandato imperativo y el escaño corresponde al parlamentario individual, cada vez más, se siente la pérdida de protagonismo de la figura del parlamentario individual, con menos capacidad de acción, siendo los Grupos Parlamentarios, como extensión de los partidos políticos en los Parlamentos, los que orientan la posición de los parlamentarios integrantes, imponiéndose una rígida disciplina de voto que los integrantes de cada Grupo Parlamentario suelen seguir de forma obediente, aunque sólo sea por razones de supervivencia dentro del grupo social en el que se integran. Ello, como indica la autora, ha llevado a hablar de Estado de partidos, que implica que, en definitiva, se opera a través de la representación colectiva, mediante los partidos políticos, introducidos, a su vez, en los Grupos Parlamentarios. De esta forma, la figura del parlamentario individual, que ejerce plenamente sus derechos de representación de los ciudadanos, es más teórico que real, lo cual contrasta con la visión formalista del Tribunal Constitucional, que aún hoy sigue declarando la autonomía del representante individual, insistiendo en que la elección de los ciudadanos recae sobre personas y no sobre partidos o asociaciones. Por su parte, la CE, en el artículo 67.2, así como los Estatutos de Autonomía, que conforman el bloque de la constitucionalidad, recogen la prohibición del mandato imperativo, aunque, paralelamente, al recoger las importantes funciones públicas de los partidos, y al consagrar un reconocimiento expreso de los Grupos Parlamentarios (artículo 78 de la CE de 1978), a los que incluso el

fiesta. Pero es que ya incluso el propio artículo 24.1 del Reglamento dispone que los Diputados *deberán* integrarse en los Grupos que conformen las formaciones políticas en las que hubiesen resultado elegidos. En las Cortes de Castilla-La Mancha, desde el ya lejano comienzo de la andadura democrática, ni existe Grupo Mixto, posibilidad contemplada en el Reglamento, ni tampoco Diputados no adscritos, que es la otra posibilidad que contempla el Reglamento parlamentario para los Diputados que no se encuentran integrados en los Grupos Parlamentarios ideológicos.

Continuamos el análisis del título dedicado a los Grupos Parlamentarios con el artículo 27, una vez ya se han constituido debidamente los Grupos Parlamentarios. Dicho artículo dispone:

TC ha reconocido legitimación procesal y les ha reconocido titularidad del derecho del artículo 23.2, implica, al mismo tiempo, no cerrar los ojos a la importancia real de los mismos. Pues bien, se puede concluir que, si bien es cierto que hay que partir de la aseveración constitucional de la prohibición del mandato, lo cierto es que sea por autodisciplina y plena convicción, sea porque pueden quedar apartados de la vida política, la práctica arroja que se suele seguir la disciplina de Grupo, que, a su vez, encaja o se corresponde fielmente con los postulados del partido. La penetración de los partidos políticos en la vida parlamentaria se puede afirmar, sin temor a equivocarse, que es plena.

En el mismo sentido, se pronuncia GÓMEZ CORONA, E, en “La desparlamentarización del sistema político español”, UNED, Revista de Derecho Político N.º 111, mayo-agosto 2021, págs. 109-136. Esta autora destaca, además de apuntar otros factores, que el propio funcionamiento interno de las Cámaras también contribuye a fortalecer al ejecutivo y a los partidos políticos, pues la realidad actual muestra que la vida política interna de los Parlamentos gira entorno a los Grupos Parlamentarios, que protagonizan casi toda la legitimación activa para formular iniciativas, en detrimento de la figura del parlamentario individual que, salvo preguntas y petición de documentación, actúa en la esfera de los Grupos, autoimponiéndose la disciplina de partido.

“Después de la constitución de los Grupos, el Presidente de la Cámara reunirá a la Junta de Portavoces, procediendo a la división del salón de sesiones en tantos sectores como Grupos Parlamentarios hayan quedado formados, a fin de determinar el lugar que corresponde ocupar dentro del mismo a cada uno de ellos”.

En consecuencia, tras conformarse los Grupos Parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa, que califica su válida constitución, el Presidente reunirá a continuación a la Junta de Portavoces⁵¹. Y si bien es cierto que ambos órganos, Mesa y Junta de Portavoces, presentan una composición política, la Junta de Portavoces es el órgano que, por excelencia, incorpora los intereses políticos de los Grupos Parlamentarios, convirtiéndose por ello en un foro de debate donde los partidos pactan numerosas cuestiones de tipo político, como el cupo de iniciativas de cada Grupo Parlamentario, los calendarios de cada periodo de sesiones en función de intereses políticos, la composición del orden del día de los plenos, etc. Esta última función reviste una importancia capital, dado que supone fijar lo que se va a debatir y a votar, con audiencia pública de los ciudadanos. Una característica muy importante a destacar en relación con la composición de la Junta de Portavoces, es que se da la posibilidad al Gobierno de intervenir en la misma⁵². Por el contrario, la Mesa, es de composición estrictamente parlamentaria.

⁵¹ Véase cita nº 48 del presente trabajo.

⁵² Artículo 43.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

En ambos órganos interviene el presidente, que las preside, siendo asistidos por el Letrado Mayor, que realiza las labores de asesoramiento técnico-jurídico tanto a la Junta de Portavoces⁵³, como a la Mesa⁵⁴. Las reuniones de Junta Portavoces y Mesa en las Cortes de Castilla-La Mancha se materializan, normalmente, de forma semanal, por separado, además de una sesión conjunta al comienzo de cada periodo de sesiones.

El siguiente precepto del título específico dedicado a los Grupos Parlamentarios, el artículo 28, se refiere a otro aspecto fundamental dentro del desenvolvimiento de los Grupos Parlamentarios dentro de la Cámara, cual es el de la salida de dichos Grupos:

“1. Los Diputados dejarán de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuvieran adscritos por voluntad expresa del propio Diputado, o por expulsión del Grupo Parlamentario, excepción hecha del Grupo Parlamentario Mixto.

En ambos casos se comunicará por escrito al Presidente de las Cortes.

2. El Diputado que por alguna de las causas señaladas dejara de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuviera adscrito, pasará a tener en todo caso la condición de Diputado “no adscrito”, no pudiendo ser incorporado a ningún otro Grupo Parlamentario durante la legislatura”.

⁵³ Artículo 43.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

⁵⁴ Artículo 38.1.1ª del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Como no podía ser de otra manera, se recoge el supuesto de abandono voluntario del Diputado⁵⁵, o el de la expulsión del Grupo. En ambos casos estamos ante una decisión voluntaria, en el primero obedece a la voluntad individual, mientras que en el segundo se contempla la voluntad colectiva del Grupo. Se establece como requisito, en ambos casos, que se comunique al Presidente de la Cámara, en línea con lo dispuesto en el artículo 25.1, donde también se refleja que cualquier modificación sobrevenida se comunicará al Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha. Una vez manifestado el abandono o la expulsión, el Diputado pasará a la condición de Diputado no adscrito.

El siguiente precepto que voy a pasar a analizar se refiere a otro aspecto básico de la vida de las Cortes de Castilla-La Mancha, pero que es común a todos los

⁵⁵ El abandono del Grupo Parlamentario resulta, en opinión de la doctrina, uno de los problemas políticos más complejos, ya que, el llamado transfuguismo político genera una pugna entre el criterio del parlamentario individual y las instrucciones de los órganos de los partidos. En general, como apunta SARMIENTO MÉNDEZ, “Los Grupos Parlamentarios” *Manual AELPA del Parlamentario*, Wolters Kluwer, pág. 91, la regulación parlamentaria se ha inclinado por defender la posición del parlamentario individual, habida cuenta de la prohibición del mandato imperativo, debiendo integrarse en el Grupo Mixto para ese periodo de sesiones y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha recordado que el escaño lo ostentan los Diputados. No obstante, hay algunos Reglamentos que sí han abordado las consecuencias del abandono para determinados supuestos, como la composición de órganos rectores. Recientemente, cabe aludir a la ya mencionada reforma del Reglamento andaluz, de 28 de abril de 2021 (véase cita nº 45), que ha sido muy cuestionada al recoger auténticas declaraciones políticas de la III adenda del pacto anti-transfuguismo, reconociendo a sujetos ajenos al Parlamento dentro de la norma que regula la vida interna de la actividad parlamentaria.

Parlamentos: la necesidad de medios personales y materiales de los Grupos. En efecto, el artículo 29 dispone:

1. Las Cortes facilitarán a los Grupos Parlamentarios los locales adecuados para el cumplimiento de sus funciones y una subvención para gastos de personal en la cuantía que la Mesa, oída la Junta de Portavoces, señale anualmente.

2. A cada Grupo Parlamentario le corresponderá anualmente, con cargo al presupuesto de las Cortes, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados que lo integre. Las cuantías serán establecidas cada año por la Mesa, oída la Junta de Portavoces⁵⁶.

⁵⁶ GARCÍA ROCA, J, Informe “La supresión –sobvenida– del sueldo de los Diputados de Castilla-La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo” en Cuadernos Manuel Giménez Abad nº 7, junio de 2014, págs. 95 a 107, se pregunta: ¿Las retribuciones de Grupos parlamentarios son más importantes que las de los parlamentarios?, a colación del comentario a la sentencia del TC sobre las retribuciones de los Diputados castellano-manchegos, que se vieron reducidas drásticamente en 2014, este autor destaca que le parece contradictoria la jurisprudencia sobre las remuneraciones a los parlamentarios, a título individual, bastante restrictiva, respecto de las retribuciones a los Grupos parlamentarios. En este sentido, formula una crítica a la STC comentada, pues obviando el enjuiciamiento de este aspecto, pese a que fue invocado por los actores, ni siquiera se refleja en la sentencia.

Se ha venido reconociendo que las subvenciones a los Grupos forman parte del artículo 23.2 CE en la STC 214/1990, de 20 de diciembre, referida al Grupo mixto de la Asamblea de Madrid, alegando que su finalidad era “facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de sus funciones institucionales de la Cámara...para lo cual se dota a los Grupos... de los recursos económicos necesarios”. De forma aún más clara en la STC 15/1992, de 10 de febrero, que revisa una Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria que suspende la retribución parlamentaria del Grupo mixto, que otorga el amparo y razona

3. Los Grupos Parlamentarios llevarán una contabilidad específica de todas las subvenciones a que se refiere el presente artículo. La contabilidad se ajustará a lo dispuesto por la Mesa de las Cortes.

4. Para tener derecho a las subvenciones reguladas en el apartado 2 del presente artículo, será condición indispensable el cumplimiento de los requisitos siguientes:

a) Presentar ante la Mesa de las Cortes la contabilidad específica señalada, correspondiente al último ejercicio, acompañando los documentos originales que justifiquen todos los asientos contables. La documentación, una vez compulsada por los Servicios de la Cámara, será devuelta a los Grupos respectivos.

b) Encontrarse al corriente de pago de las obligaciones con la Hacienda Pública y la Seguridad Social.

otra vez que la finalidad de las subvenciones es facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones de la Cámara, y en la parte dispositiva declara “el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponden”. Una doctrina reiterada en la STC 141/2007, de 18 de junio, en la que se vuelve a insistir en las subvenciones a los Grupos parlamentarios como instrumento para el ejercicio de las funciones representativas. Por consiguiente, puede colegirse que las subvenciones a los Grupos parlamentarios han sido consideradas contenido del artículo 23.2 CE, que corresponde a los Reglamentos parlamentarios su fijación, que su cuantificación puede ser determinada reglamentariamente siempre que respete una sustancial igualdad entre los Grupos políticos y que el montante les permita seguir realizando las funciones representativas a cuyo servicio se encuentran. Finaliza su crítica el autor concluyendo que no encuentra razón teórica alguna para que esta misma jurisprudencia no se aplique, con mayor razón, a los parlamentarios a título individual, cuando ya se les aplica asociados en Grupos. Los titulares del derecho serían los mismos. Sin embargo, el TC no se plantea esta contradicción que los actores invocaron.

5. Las subvenciones del apartado 2 no se harán efectivas en los siguientes casos:

a) Cuando la contabilidad a que hace referencia el apartado 4. a) del presente artículo sea insuficiente, o la justificación documental no sea adecuada a la naturaleza del gasto.

b) Cuando no se facilitara la información complementaria que la Mesa hubiera requerido.

c) Cuando existan cantidades pendientes de reintegro a las Cortes de Castilla-La Mancha por parte del Grupo Parlamentario que pretende recibir la subvención.

6. La no presentación de la contabilidad, la presentación insuficiente de las cuentas o la falta de justificación adecuada de los asientos contables, llevará consigo la exigencia de reintegro de las cantidades no contabilizadas o no justificadas documentalmente.

7. Los Grupos Parlamentarios requerirán de los partidos políticos a los que se encuentren vinculados la justificación documental del destino dado a los fondos que aquéllos, en su caso, le hubieren transferido. Tales documentos se integrarán en los justificantes que deban acompañar a la contabilidad específica a presentar ante la Mesa de las Cortes.

8. La obligación de presentar la contabilidad específica a que se refiere el presente artículo no podrá ser sustituida por el cumplimiento de cualesquiera otros deberes contables que el ordenamiento jurídico vigente imponga a los

Grupos Parlamentarios, partidos políticos o coaliciones electorales”.

Se trata de la obligación de los servicios internos o de gobierno interior de las Cámaras de proporcionar a los Grupos Parlamentarios los medios materiales que sean necesarios para cumplir adecuadamente con las funciones que estatutariamente, y reglamentariamente, tienen asignadas, mediante la cesión de espacios, así como la asignación de fondos para financiar la contratación de personal eventual de su elección. Para ello, por un lado, se les entrega una subvención, aunque en puridad habría que denominarles asignaciones económicas, puesto que los Parlamentos no despliegan actividad de fomento en sentido estricto. Estas subvenciones consisten en una parte fija, igual a todos los Grupos, y otra variable, en función de la importancia numérica del Grupo. En cualquier caso, estas asignaciones económicas son fijadas anualmente por la Mesa, como órgano rector de la Cámara, oída la propia Junta de Portavoces, como órgano de decisión política.

En relación con el personal al servicio de los Grupos, cabe destacar que el personal eventual, de libre designación y cese por los Grupos Parlamentarios, consta dentro de la Relación de Puestos de Personal Eventual de las Cortes de Castilla-La Mancha⁵⁷.

⁵⁷ Acuerdo de la Mesa de las Cortes sobre relación de puestos de trabajo de las Cortes de Castilla-La Mancha para 2022, expediente 10/RIPE-00020, adoptado en sesión celebrada el día 22 diciembre de 2021, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) de 23 de diciembre de 2021.

Se dispone igualmente, en línea con todos los Reglamentos parlamentarios autonómicos, que los Grupos deberán llevar una contabilidad específica⁵⁸. Nuestro Reglamento resulta especialmente incisivo en la necesidad de estar al corriente en las obligaciones tributarias y de seguridad social. Finalmente, como previsión que no establece ningún otro Reglamento, y que constituye una manifestación explícita de la relación con los partidos, el artículo 29.7 y 29.8 del Reglamento menciona expresamente que: *“los Grupos Parlamentarios requerirán a los partidos a los que se encuentren vinculados, la justificación documental del destino dado a los fondos que, en su caso, se hubiesen transferido de los Grupos a los partidos”*.

Finalmente, el título III del Reglamento de las Cortes finaliza con la previsión del artículo 30, que establece: *“Todos los Grupos Parlamentarios, con las especificaciones reguladas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos”*. Esta disposición contiene una cláusula de cierre, como un precepto común a todos los Reglamentos, que integra un mandato de igualdad, en su proyección del artículo 23 de la CE de 1978, pero que conecta con la igualdad material del artículo 9.2 de la CE. En efecto, como expuse anteriormente, el artículo 9.2 de la CE

⁵⁸ Se debe tener en cuenta que la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, ha venido también a terminar de fracturar, a nivel legislativo, la separación partidos-Grupos Parlamentarios, al partir de la consideración, como recursos de los partidos, de las subvenciones a los Grupos. En este mismo sentido, en los propios informes de fiscalización que hace el Tribunal de Cuentas de las cuentas de los partidos, se incluyen estas subvenciones en los ingresos.

de 1978 contiene un mandato constitucional a todos los poderes públicos, para promover que las condiciones de libertad y de igualdad de los individuos y de los grupos⁵⁹ en que se integren sean reales y efectivas. A su vez, este mandato ha sido reproducido en el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, respecto de los poderes públicos regionales. Este mandato de igualdad material, tan importante para la materialización del Estado social en nuestra democracia, ha sido calificado por la doctrina como una auténtica cláusula de transformación⁶⁰.

No obstante, en relación con este principio de igualdad de oportunidades, hay parte de la doctrina

⁵⁹ En el trabajo Aragón/Bastida/Bilbao Ubillos y otros (2015), “Encuesta sobre los partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35, p. 13-119 (Encuesta TRC 35), un grupo de profesores de derecho constitucional responde a una encuesta sobre diferentes aspectos del régimen de los partidos. La pregunta nº 8 está dedicada a la igualdad de oportunidades en relación con la igualdad de los partidos.

La mayor parte de los autores reconocen una desigualdad en la situación de los partidos políticos en España en base a las siguientes razones: en la financiación, la concesión de subvenciones y de espacios gratuitos en los medios de comunicación durante la campaña electoral, dado que se prima y beneficia a los partidos con representación en las instituciones y en los votos ya obtenidos previamente. También la fórmula D'Hondt provoca una sobrerrepresentación de los partidos en circunscripciones pequeñas. Todo ello perjudica a los partidos minoritarios y extraparlamentarios. La discriminación en el ámbito de la financiación de los partidos se extiende a las subvenciones por funcionamiento ordinario y a las subvenciones parlamentarias, aunque se reconocen mejorar en la financiación privada en virtud del proyecto de ley orgánica de control de la actividad económica de los partidos políticos. Otros autores, minoritarios, justifican esta situación por la existencia de internet, que palió las desigualdades descritas, considerando que el principio inclusivo de nuevos partidos no tiene por qué conllevar, necesariamente, la plena igualdad de los mismos.

⁶⁰ LINDE PANIAGUA, E, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, del derecho del poder al derecho de los ciudadanos, Madrid, 2014, pág.154, 155,161.

que destaca la relativa posición de ventaja que ostenta el Grupo Parlamentario que respalda al ejecutivo⁶¹.

Por otro lado, siguiendo a SARMIENTO MÉNDEZ⁶², hay una manifestación muy importante de esa igualdad de Grupos, reconocida de forma constante por parte de la jurisprudencia constitucional: la igualdad en la labor de calificación por parte de las Mesas de las Cámaras. Esta faceta de la igualdad se va a proteger mediante el amparo parlamentario del artículo 42 de la LOTC. Ello implica que, más allá de un control formal, la labor de calificación sólo puede entrar en el fondo, si resulta evidente la inconstitucionalidad material y competencial de la propuesta que se trate, de manera que una injustificada inadmisión a trámite, privando al pleno de la Cámara del juicio de oportunidad política, resulta susceptible de protección a través del amparo constitucional, al vulnerar el *ius ut procedatur* de los parlamentarios del Grupo Parlamentario que recurre⁶³.

⁶¹ RODRÍGUEZ LÓPEZ, A “El rol institucional de los partidos políticos en las democracias occidentales” La Ley, Actualidad administrativa nº 10, octubre de 2013, pág. 1283.

⁶² SARMIENTO MÉNDEZ, “Los Grupos Parlamentarios” Manual AELPA del Parlamentario, Wolters Kluwer, pág.81.

⁶³ STC 10/2016, de 1 de febrero de 2016. “De acuerdo con todo lo dicho y de modo análogo a como se sostuvo en la STC 95/1994, de 21 de marzo, FJ 5, ha de concluirse aquí que la Mesa se excedió en sus funciones al inadmitir la proposición de Ley, pues «[u]n control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad –material o competencial– de la proposición, lo que no es, desde luego, el caso». La injustificada inadmisión a trámite hurtó juicios de oportunidad política que sólo correspondían al Pleno de la Cámara, infringiendo, por ello el *ius ut procedatur* de los parlamentarios autonómicos del Grupo Parlamentario recurrente, en la medida en que excluyó su derecho a que la propuesta presentada fuera convenientemente discutida y deliberada por la Cámara, sea cual fuere el resultado de esa deliberación (en términos parecidos, SSTC 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 7, respecto a la inadmisión a trámite por la Mesa del Senado de una moción, y 124/1995, de 18 de julio, FJ 3, en relación con la inadmisión a trámite de una proposición de Ley por la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia)”.

Partiendo de que, en nuestro sistema constitucional, como democracia neutral, a diferencia de Alemania⁶⁴,

⁶⁴ SALVADOR MARTÍNEZ, M. “La prohibición de partidos políticos en Alemania: la decisión del Tribunal Constitucional Federal de 2017 sobre el NPD”, *Revista de derecho constitucional europeo*, nº 30, 2018. En este trabajo, explica las decisiones del Tribunal Constitucional alemán sobre prohibición de partidos, dado que allí sí existe un precepto en la Constitución para activar la inconstitucionalidad de un partido. Alemania es, según la doctrina, un país en el que, por su experiencia histórica traumática tras el paso del nacionalsocialismo, se ha contemplado, en el propio artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn, la prohibición de los partidos políticos, de forma expresa, y en el propio texto constitucional. Dicho artículo dispone: “son inconstitucionales los partidos que por sus fines o por la conducta de sus seguidores, persigan menoscabar o eliminar el orden fundamental democrático libre o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana”. Este artículo se introdujo por la preocupación de dicho Estado en que volviese a reproducirse una experiencia similar, en la que, mediante procedimientos democráticos, alcanzó el poder un partido antidemocrático, que derivó en un desastre humano y económico de magnitud mundial. Ese precepto, basado en la idea de la llamada “democracia militante”, explicada por DIETER GRIMM, como democracia activa y combativa dispuesta a defenderse de los enemigos de la propia democracia, viene a resumir la idea de que no se puede dar acogida, dentro del sistema constitucional, a partidos que buscan destruir el propio orden constitucional y la democracia misma. El carácter absolutamente excepcional del procedimiento se ve reflejado en el hecho de que se han planteado escasos procedimientos. Dos en los años cincuenta del pasado siglo cuando, en un contexto muy determinado, la Guerra Fría, sí se declaró la inconstitucionalidad de dos partidos, y otros dos procedimientos en el siglo XXI, con diferente resultado. En 2017, con la democracia alemana ya más consolidada, integrada en la Unión Europea, también consolidada como proyecto político y no meramente económico, el Tribunal no llegó a la misma conclusión que en los supuestos del siglo XX. No es que se llegue a una conclusión distinta porque el artículo 21 ya no resulte aplicable. La no aplicación de un precepto durante un periodo dilatado de tiempo no implica que pierda su vigencia, pero sí que es cierto, y se debe extraer de esta sentencia de enero del 2017 del Tribunal Constitucional alemán, que la doctrina del artículo 21 de la Ley Fundamental de Bonn se debe actualizar, conforme a los parámetros que proporciona el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues, a priori, la prohibición de partidos es una grave injerencia y una vulneración de la libertad de asociación reconocida en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tras un análisis exhaustivo de las diferentes pruebas, concluye que,

calificada como democracia militante, no existe la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de un partido, cabe puntualizar que, dentro de este título III, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha no ha mencionado el supuesto de disolución de los Grupos Parlamentarios, que sí han previsto otros Reglamentos para supuestos en que su número queda reducido a menos de la mitad de los Diputados. No se puede desconocer que, dada la conexión actual partidos-Grupos Parlamentarios, y puesto que los partidos políticos sí ostentan personalidad jurídica, su disolución⁶⁵ puede

efectivamente, el NPD persigue fines antidemocráticos y que despliega una actividad planificada, con repercusión de las acciones violentas de muchos de sus seguidores, pero eso no es suficiente para declarar la inconstitucionalidad de un partido. Por tanto, se subraya esa idea de que el peligro no tiene que ser meramente potencial, sino que tienen que darse indicios racionales concretos de peso de que las acciones tengan la virtualidad de llegar a tener éxito. Este es el elemento que la autora del artículo destaca como novedad que aporta la sentencia, y que se encuentra en línea con la doctrina restrictiva del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la protección del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Por el contrario, en España, si bien se introdujo una enmienda al artículo 6 de la CE de 1978 que pretendía centralizar el control de constitucionalidad de los partidos en el Tribunal Constitucional, dado el contexto histórico en que se aprobó ello se vio con recelo, pues se entendía que vulneraba la libertad de creación de partidos y finalmente no se recogió. Véase cita nº 41 de este trabajo. No obstante, sí se permitirá la ilegalización de partidos en España, por causas no penales, a partir del 29 de junio de 2002.

⁶⁵ VÍRGALA FORURIA, E “*La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España*”, en Gutiérrez Gutiérrez, I., Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos, Marcial Pons, 2017, págs. 31 a 79, hace un análisis detallado de la aplicación que se realizó del nuevo sistema de disolución por causas no penales que introdujo la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. En la sentencia

del Tribunal Supremo, de 27 de marzo de 2003, por la que se declaró la ilegalización de HB, EH y Batasuna, tras dedicar muchas páginas a acreditar la conducta anterior de apoyo a la violencia, para justificar la gravedad y reiteración de las actuaciones posteriores a la entrada en vigor de la ley, el 29 de junio de 2002, que sí enjuicia, se asienta, como fundamentación jurídica, en la causa del artículo 9.2.c) de la Ley de Partidos de 2002, es decir, en el apoyo político al terrorismo. Fue la primera aplicación práctica de la Ley de Partidos Políticos de 2002, y se justificó en que Batasuna constituía el complemento político, consciente y reiterado, de la actividad terrorista de ETA, a través de la política. Esta sentencia ya acogió la doctrina del TEDH. Pues bien, posteriormente, la sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo fue recurrida en amparo, dando lugar, por un lado, a la STC 5/2004, sobre Batasuna, y la STC 6/2004, sobre Herri Batasuna, de 16 de enero. El Tribunal Constitucional ratificó la decisión de la Sala Especial del Tribunal Supremo. Posteriormente, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en sentencia de 30 de junio de 2009, declaró la ilegalización de dichos partidos conforme al Convenio y a su doctrina, confirmando nuevamente la actuación de los tribunales españoles. La doctrina del TEDH parte de la exigencia de tres requisitos: previsión normativa, finalidad legítima y necesidad imperiosa para la pervivencia de una sociedad democrática.

Aplicando su doctrina al caso concreto, consideraba que no sólo se debe estar a los programas de los partidos y los estatutos, sino que también se deben analizar otros elementos, como las declaraciones y posicionamientos de los dirigentes. El TEDH apuntaba que también los silencios son posicionamientos explícitos a una determinada acción, y entendió probado, en línea con lo apreciado por el Tribunal Supremo español, que los partidos ilegalizados eran instrumentos de la estrategia de ETA. Concluyó que la ilegalización de Batasuna era una necesidad imperiosa para la sociedad, así como un serio riesgo para la democracia española, de manera que dicha ilegalización se apreció como medida proporcionada y conforme al artículo 11 del Convenio.

Tras algunos intentos infructuosos de reconstitución en 2007, la Sala Especial del Tribunal Supremo, en Auto de 30 de marzo de 2011, acogió los argumentos de la Abogacía del Estado y de la Fiscalía, de manera que, se procedió también a la ilegalización de SORTU, a pesar de que habían hecho una manifestación explícita de rechazo a la violencia. Prueba de la división judicial que generó esta nueva postura de ese sector de la población vasca, fue el voto particular que se formuló a este Auto. Y es que el Tribunal Supremo no valoró de forma exhaustiva todas las nuevas circunstancias concurrentes. También el Tribunal Constitucional, en línea con el voto particular, estimó el amparo en STC 138/2012, de 20 de junio. Entendió el TC, en lo que el autor del artículo califica como un acierto y corrección de la sentencia por su “visión dinámica” sobre la izquierda abertzale, frente a la “visión estática del Tribunal Supremo”,

afectar a los Grupos Parlamentarios⁶⁶ que se hayan constituido a partir de los mismos. Además, la aparente separación conceptual que ha mantenido la jurisprudencia constitucional, se vino a romper en la práctica en ese supuesto muy concreto, pero posteriormente dicha separación conceptual ha sido reafirmada en STC 251/2007, de 17 de diciembre.

que, una vez que dicho partido declara en sus estatutos que rechaza toda utilización de la violencia, y, no habiendo más pruebas de su actuación a favor de la violencia o del terrorismo, no se puede seguir sosteniendo la falta de inscripción, pues dicho partido había llevado a cabo una cuidadosa redacción de estatutos, adaptados a la LOPP y a la jurisprudencia constitucional. Porque BATASUNA, que no renunció nunca a la violencia y que fue el brazo político de ETA, fuera ilegalizada 8 años antes, no se podía seguir negando la existencia de otros partidos nuevos que habían renunciado expresamente a la violencia. En consecuencia, sin más pruebas, en línea con la doctrina del TEDH, no procedía la ilegalización, pues no deja de ser una consecuencia jurídica muy grave en un sistema democrático.

⁶⁶ En lo que aquí interesa, estos procesos que tuvieron lugar con la tensión del conflicto vasco llevaron a la ruptura de la separación conceptual, al menos aparente, que hasta entonces imperaba entre partidos y Grupos Parlamentarios. En efecto, los Autos de la Sala Especial del Tribunal Supremo (artículo 61 de la LOPJ), de 24 de abril, de 20 de mayo, de 18 de junio y de 1 de octubre de 2003, dictados en ejecución de sentencia de la disolución del partido Herri Batasuna, entraron a valorar los correspondientes Grupos Parlamentarios existentes en el Parlamento Vasco y en el Parlamento Navarro como elementos orgánicos de dichos partidos. No obstante, el carácter excepcional de aquellas medidas de suspensión de los Grupos, así como la jurisprudencia constitucional posterior, como la recogida en STC 251/2007, de 17 de diciembre, permiten seguir separando, al menos en la teoría, partidos de Grupos. Presentan, por ende, una naturaleza muy extraña, pues ni son órganos de la Cámara en sentido estricto, al no representar a la Cámara ni poder imputar a ésta sus actos, ni ser tampoco órganos del partido en sentido estricto. Además, no se puede desconocer que en el Grupo Mixto tienen una composición variada, y que, en última instancia, ni ostentan personalidad jurídica, ni tienen vocación de permanencia porque, en todo caso, ostentan la duración determinada de la legislatura.

Como conclusión, comparto la reflexión que expresa PAUNER CHULVI⁶⁷ sobre que los Estatutos de Autonomía mencionan como contenido obligatorio de los Reglamentos Parlamentarios la referencia a los Grupos Parlamentarios y que, esta *fortaleza grupocrática* se hace todavía más evidente en los Reglamentos más modernos. Llega a concluir, por tanto, que la tendencia es a fortalecer los nexos de unión entre partidos y Grupos Parlamentarios. El ejemplo más claro es la polémica reforma del Reglamento andaluz de 28 de abril de 2021, pero sin desconocer que el de Castilla-La Mancha, a pesar de ser bastante antiguo, es de los más explícitos en el establecimiento de los nexos de unión entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios.

3.2 Regulación asociativa interna

Como exponía anteriormente, además de la propia regulación estatutaria y parlamentaria, los Grupos Parlamentarios, como extensión de los partidos políticos, han sido regulados dentro de los propios estatutos de los partidos políticos, constituidos al amparo del artículo 22 de la CE de 1978, como asociaciones privadas con proyección constitucional.

En este sentido, cabe referirse a los artículos de los estatutos de los tres partidos con representación

⁶⁷ PAUNER CHULVI, C. “*El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos*”, UNED, Revista de Derecho Político Nº 78, mayo-diciembre 2010, págs. 217-256.

parlamentaria en las Cortes de Castilla-La Mancha que aluden a los Grupos Parlamentarios:

1. ESTATUTOS DEL PARTIDO SOCIALISTA OBRERO ESPAÑOL

Los estatutos del PSOE contienen una regulación de los Grupos institucionales en diferentes artículos, con diferenciación por niveles territoriales. El artículo 83 de los estatutos del PSOE, que es el que regula los Grupos en las Comunidades Autónomas, sí se refiere a que estos Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas tendrán que seguir las resoluciones y programas que les afecten.

2. ESTATUTOS DEL PARTIDO POPULAR

También en los estatutos del PP, que dedica el artículo 58 a esta cuestión, tras mencionar que sus Grupos institucionales son la vía para la acción política del partido en las diversas instituciones, y que dicho artículo se aplicará a los Grupos institucionales de los diversos niveles territoriales, en el apartado tercero se alude de alguna manera a la disciplina de voto cuando se menciona que se estará a las instrucciones que emanen de los órganos de gobierno del partido.

3. ESTATUTOS DE CIUDADANOS

Por su parte, el partido Ciudadanos, que regula en los artículos 94 a 96 los Grupos institucionales, parla-

mentarios en el caso de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas, menciona que sus miembros deben respetar los valores y principios del partido, así como seguir las instrucciones de los órganos del partido, generando su incumplimiento responsabilidad disciplinaria. En concreto, el artículo 96.1 de sus estatutos recoge expresamente la unidad de acción y la disciplina de voto.

De lo expuesto, se puede concluir, que los Grupos Parlamentarios, si bien formalmente son algo diferente del partido, pues vienen a ser los protagonistas de la vida parlamentaria, con la presentación de iniciativas, teniendo acceso a financiación específica con cargo a los Presupuestos de las Cámaras, lo cierto es que la diferenciación es más conceptual y a nivel de jurisprudencia, a la hora de delimitar su legitimación y capacidad procesal. Por el contrario, a nivel político, los estatutos de los partidos contemplan a los Grupos Parlamentarios o institucionales como la extensión política del partido dentro de las instituciones, sujetándose a sus directrices.

Esta sujeción a las resoluciones o programas que les afecten que menciona el estatuto del PSOE, o la sujeción a las directrices de los órganos de gobierno del partido, en los términos expresados por el estatuto del PP y la disciplina de voto que recoge el estatuto de Ciudadanos parece chocar frontalmente con la prohibición del mandato imperativo que contiene la CE de 1978, que, en realidad, es más formal que real, pues

los parlamentarios, salvo supuestos de transfuguismo, obedecen sistemáticamente las directrices del partido.

IV. ACTIVIDAD DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

Afirma la doctrina que si bien el modelo de Grupos Parlamentarios en el Derecho parlamentario español responde en líneas generales al modelo continental⁶⁸, fue objeto de creación ex novo, fruto de la voluntad del legislador en los inicios de la democracia. Se configuró, en efecto, un nuevo Derecho parlamentario que trató de responder a las necesidades de un Parlamento moderno y racionalizado, por lo que, con carácter general, en los Reglamentos de las Cámaras se optó por dotar de una posición preponderante a los Grupos parlamentarios lo que permite una tramitación más ágil de los asuntos.

Una mirada rápida, desde la perspectiva orgánica de los Parlamentos españoles, pone de manifiesto la presencia destacadísima de los Grupos como sujeto

⁶⁸ RECODER VALLINA, T. “*Los Grupos Parlamentarios en Europa continental: principales modelos*” Especial monográfico los Grupos Parlamentarios, *Revista de la Asamblea de Madrid*, junio de 2007, pág. 19, apunta que tradicionalmente se han distinguido dos modelos en cuanto a la recepción de los Grupos Parlamentarios: el anglosajón y el de la Europa continental, respondiendo el Derecho parlamentario español, en líneas generales, al modelo continental.

fundamental de dichos Parlamentos, concentrado, sobre todo, en la Junta de Portavoces. En efecto, éste es un órgano fundamental de debate y pacto político, que condiciona gran parte de la agenda parlamentaria, operando mediante voto ponderado. En nuestro caso, también cabe referirse a la importante previsión del artículo 11.5 del Estatuto de Autonomía, de integración proporcional dentro de la Diputación Permanente, para el supuesto de expiración del mandato, así como para los espacios de tiempo que están fuera de los periodos de sesiones ordinarios. Igualmente, ostentan participación en los cargos de la Mesa, en proporción a la importancia numérica de los diferentes Grupos y también en la composición de Comisiones, en proporción a la diferente presencia de los Grupos Parlamentarios. Pero, igualmente, eclipsan la vida de las Asambleas Legislativas desde otras perspectivas, como en la función de iniciativa legislativa, derecho de enmienda a las iniciativas, impulso mediante resoluciones y proposiciones no de ley, o la intervención en los debates, sustentada sobre los Grupos Parlamentarios. También en las intervenciones en materia de control. En definitiva, prácticamente en la totalidad de los órganos, competencias y procedimientos.

Aunque el estudio de los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha se ha centrado en el título específico del Reglamento dedicado a los Grupos Parlamentarios, donde se contienen una serie de disposiciones generales como régimen básico de funcionamiento, la caracterización de los Grupos Parlamentarios de

las Cortes de Castilla la Mancha, como en cualquier otro Parlamento, quedaría incompleta sin referir, al menos sintéticamente, su participación más destacada en las tareas parlamentarias.

Ya se ha insistido en la idea de que los Grupos Parlamentarios son los verdaderos protagonistas en el funcionamiento de las Cámaras legislativas y, de ahí, que sean muy diversas las manifestaciones reglamentarias en las que tiene repercusión la actividad de estas agrupaciones políticas, y también, obviamente, en las Cortes de Castilla-La Mancha, ya que les competen funciones esenciales dentro de la vida de la Cámara. De hecho, apenas queda espacio para la manifestación de posturas individuales, lo que unido a la llamada disciplina de voto interna que suelen exigir los Grupos, explica la presencia, casi excluyente, de éstos en la vida interna de nuestras Asambleas representativas, en general, y de las Cortes de Castilla-La Mancha en particular.

En definitiva, casi todas las facultades importantes, excepto preguntar, pedir información y votar, están reservadas a los Grupos Parlamentarios.

Por lo que se refiere al Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, son numerosas las ocasiones en que la regulación se centra en los Grupos. Por ejemplo, en el artículo 78.2, se contempla que el calendario de previsiones de actividades, que se fija al comienzo de cada periodo de sesiones en la sesión conjunta de Junta de Portavoces y Mesa, será facilitado a los Grupos, no a los Diputados. Incluso, en el artículo 93.3, se recoge

la legitimación de los Grupos, a través de un representante, para solicitar intervenir, por alusiones, cuando se entienda que alguna referencia ha lesionado el decoro o la dignidad del propio Grupo, no de los Diputados. En este sentido, se les viene a reconocer una especie de derecho al honor dentro de la Cámara.

Las principales funciones de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha se pueden sistematizar, de la siguiente forma:

1. Por lo que se refiere al ejercicio de la potestad legislativa de las Cámaras, función esencial, los Grupos de las Cortes de Castilla-La Mancha poseen iniciativa legislativa, que en el caso de Castilla-la Mancha tiene, incluso, reconocimiento estatutario. Es decir, ex artículo 12 del Estatuto de Autonomía se reconoce a los Grupos la posibilidad de formular proposiciones de ley. Por su parte, es el artículo 131 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha el que reconoce la iniciativa legislativa a los Grupos Parlamentarios, que resulta compartida con los Diputados, a los que, conforme al Reglamento, también se les reconoce.

2. El artículo 155 del Reglamento habilita a los Grupos Parlamentarios, con la sola firma de su portavoz, a la presentación de proposiciones de ley. Por otro lado, son únicamente los Grupos Parlamentarios, los que pueden, igualmente, formular enmiendas a la totalidad (artículo 133.3), así como al articulado (las enmiendas al articulado pueden ser presentadas también por los

Diputados, pero llevarán la firma del portavoz- artículo 133.6-) respecto a las iniciativas legislativas en curso. No obstante, existe una excepción que es el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, al preverse en el artículo 163.1 que, una vez publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, tanto los Diputados individualmente considerados, como los Grupos Parlamentarios, pueden presentar enmiendas a la totalidad en el plazo de 10 días desde dicha publicación.

3. En el marco de la función de control al Gobierno autonómico e impulso político, corresponde a los Grupos Parlamentarios el ejercicio de todas las iniciativas propias de este ámbito; esto es, presentación de proposiciones no de ley para formular propuestas de resolución a la Cámara (artículo 192 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha). Los Grupos Parlamentarios también ostentan legitimación para solicitar la celebración de Debates Generales ante el Pleno sobre asuntos concretos de interés para la región (artículo 197.1 del Reglamento). En relación con las comparecencias de miembros del Gobierno regional, el artículo 201 del Reglamento prevé la misma, bien a petición propia del Consejo de Gobierno, o bien cuando lo acuerde la Mesa de las Cortes, a petición de un Grupo Parlamentario. En relación con las interpellaciones, el artículo 183 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha precisa que tanto los Diputados,

como los Grupos Parlamentarios tienen derecho a formular interpelaciones al Consejo de Gobierno y a cada uno de sus miembros, pudiendo igualmente solicitar la creación de Comisiones de investigación o de estudio (artículo 61.2 y 62.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha). La excepción la constituye la formulación de preguntas o solicitudes de información, que se atribuyen a los Diputados individuales, así como el voto.

4. Los Grupos Parlamentarios intervienen en la determinación de la composición de determinados órganos de la Cámara. En relación con la Mesa, aunque la votación la realiza cada Diputado en el Pleno, en el artículo 39.7 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha se dispone que si alguno de los miembros de la Mesa dejara de pertenecer al Grupo Parlamentario al que estuviera adscrito, cesará automáticamente en sus funciones. Intervienen en la determinación de la composición de las Comisiones (artículo 47) y en la Diputación Permanente (artículo 66). Además, van a designar a los concretos Diputados que van a formar parte de dichos órganos. Por otro lado, como expuse anteriormente, los portavoces de cada uno de los Grupos Parlamentarios pasan a formar parte de un órgano de vital importancia en la vida de las Cámaras, cual es la Junta de portavoces (artículo 41), cuyos acuerdos se adoptan por el sistema de

voto ponderado; esto es atribuyendo a cada portavoz⁶⁹ el número de votos que corresponden a su Grupo.

5. En cuanto a la organización del trabajo parlamentario, los Grupos pueden solicitar la convocatoria del Pleno, de las Comisiones, pedir alteración del orden del día o intervenir en todos los debates, entre otras facultades. Se contempla, en primer lugar, que el Pleno pueda ser convocado a petición de dos Grupos Parlamentarios en virtud de la previsión del artículo 45 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. También, conforme al artículo 51.1, las Comisiones pueden ser convocadas por su Presidente, de acuerdo con el de las Cortes, a petición de un Grupo Parlamentario. En cuanto al orden del día, que resulta fijado por el Presidente, con acuerdo de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, puede ser alterado a petición de un Grupo Parlamentario, siendo acordado por la Junta de Portavoces cuando por razones de urgen-

⁶⁹ Cabe destacar que también, conforme a los artículos 171 y 173 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, los portavoces de los Grupos tendrán un papel importante en relación con la investidura del presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, como instrumento propio de un régimen parlamentario, así como en relación con la moción de censura como mecanismo de exigencia de responsabilidad política en los regímenes parlamentarios, independiente de los instrumentos ordinarios de control. En virtud del primero de los artículos, el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha propondrá al candidato a presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, previa consulta a los portavoces de los Grupos Parlamentarios. De igual forma, en relación con la moción de censura, una vez admitida a trámite por la Mesa, se trasladará la misma a los portavoces de los Grupos Parlamentarios, y, además, inmediatamente después el presidente convocará la Junta de Portavoces, para fijar el Pleno en el que haya de debatirse y votarse.

cia, y por unanimidad, se considere necesario incluir un determinado asunto, que no hubiera cumplido los trámites reglamentarios. En relación con los debates, en el artículo 88 se dispone que, en todo caso, los Grupos Parlamentarios dispondrán con cuarenta y ocho horas de antelación, al menos, de la referida documentación. Por su parte, en lo que respecta a la rígida ordenación general de los debates del artículo 90, se contempla que, en el turno general de intervenciones, intervendrá un representante por Grupo. También, en el eventual turno de fijación de posiciones, podrá intervenir cualquier Grupo, por cinco minutos.

En consecuencia, a la vista de las múltiples ocasiones en que los Grupos Parlamentarios pueden intervenir, cabe concluir que la figura del Diputado individual en el parlamentarismo actual ha quedado muy limitada.

V. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5.1 Legitimación procesal

Para analizar esta cuestión voy a partir del contenido de las STC 36/1990 y 48/2003 y de la STS de 5 de marzo de 2014, para concluir el diferente tratamiento procesal que se brinda a partidos y Grupos Parlamentarios. En la primera sentencia de las citadas, la STC 36/1990,

de 1 de marzo, por la vía del artículo 42 de la LOTC⁷⁰ se recurría en amparo parlamentario, por vulneración del artículo 23 CE de 1978, un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra en el que se fijaba genéricamente el número de componentes de las Comisiones dentro de dicho Parlamento. El Tribunal Constitucional considera que el recurrente, que era el partido Unión del Pueblo Navarro, no ostenta legitimación para recurrir en amparo parlamentario, toda vez que para recurrir por vulneración del artículo 23.2 de la CE de 1978 ante el Tribunal Constitucional, la legitimación activa la ostentan, o bien los parlamentarios individualmente considerados, por vulneración de las facultades que integran el *ius in officium*, o bien el Grupo Parlamentario en la que estos se integran, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos, pero no el partido político, al tratarse de un acto interno

⁷⁰ El artículo 42 de la LOTC establece: “*Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*”.

Por tanto, en el plazo de tres meses desde la desestimación de la reconsideración por la Mesa, cabe que los parlamentarios, individualmente considerados, acudan al TC por vulneración del artículo 23.2 al ser los titulares de los derechos fundamentales vulnerados como parlamentarios. Si bien se ha reconocido legitimación y capacidad procesal ante el Tribunal Constitucional a los Grupos Parlamentarios para la defensa de los derechos de sus integrantes, y ello a pesar de no ostentar personalidad jurídica. Lo cierto es que en el supuesto de hecho planteado aún no serían Grupo parlamentario, por lo que difícilmente podría personarse y los partidos políticos no tienen la titularidad del derecho reconocido en el artículo 23, conforme a la doctrina que se menciona desde la lejana STC 36/1990, de 1 de marzo.

del propio Parlamento, deslizando la doctrina sobre los interna corporis acta.

En este sentido, para el TC, sin necesidad de entrar en la compleja naturaleza jurídica de los partidos y de los Grupos Parlamentarios, resulta indudable la disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de manera que no tienen por qué coincidir. En mi opinión, el resultado que arroja la realidad práctica no coincide con lo manifestado por el Tribunal Constitucional.

En la STC 48/2003, de 12 de marzo, se resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno Vasco contra la reforma de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. El recurso fue desestimado, viniendo a subrayarse la naturaleza jurídica de los partidos como asociaciones cualificadas, pues si bien se debe partir del artículo 22 de la CE de 1978, no se puede desconocer el contenido del artículo 6, siendo por tanto un tipo de asociación con una función constitucional y con una proyección pública cualificada. Por tanto, los partidos políticos, con personalidad jurídica y carácter de asociación con funciones cualificadas, sí tienen plena capacidad jurídica para ser titulares de derechos y de obligaciones. En relación con este aspecto, la STC 251/2007, de 17 de diciembre, en relación con la denegación de personación de un Grupo Parlamentario en el procedimiento de ejecución que tuvo lugar con la ilegalización de un partido político, sí que admitió la capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios a pesar

de que, a diferencia de los partidos, no tienen personalidad jurídica.

Por el contrario, la STS 1123/2014, de 5 de marzo, inadmite el recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario UPYD contra unos Reales Decretos que nombraban a determinados consejeros del Consejo de Seguridad Nuclear, aplicando el artículo 69.b en relación con el artículo 18 de la LJCA, al ser interpuesto por un Grupo Parlamentario que, conforme al FJ6º de la sentencia, no tiene personalidad jurídica. En consecuencia, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, al no gozar de personalidad jurídica, tampoco ostenta capacidad procesal, sin que haya ninguna ley que les reconozca singularmente esa capacidad procesal, habiendo sido limitada esta capacidad procesal así como la legitimación, por tanto, a los procesos ante el Tribunal Constitucional, vía artículo 42 de la LOTC. Por ello, en el supuesto concreto se consideró que no se les debía reconocer en este caso capacidad procesal para impugnar una decisión administrativa que no vulnera esos derechos del artículo 23.

La conclusión que cabe extraer es que partidos políticos y Grupos Parlamentarios formalmente no son lo mismo ni tienen el mismo tratamiento jurídico, lo cual conduce a resoluciones judiciales en las que sí se hace una delimitación entre unos y otros. No obstante, como se ha expuesto a lo largo del estudio, existen numerosos vestigios de su conexión, por ejemplo, en materia de financiación, pues las aportaciones económicas a los Grupos Parlamentarios se integran

dentro de las cuentas generales que cada ejercicio los partidos políticos presentan al Tribunal de Cuentas. Por su parte, la realidad práctica de la vida parlamentaria refleja un escenario en que sí están muy próximos.

5.2 Sentencias recaídas en recursos interpuestos por los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Castilla-La Mancha ante el Tribunal Constitucional

Dejando a un lado las STC recaídas sobre las diferentes reformas electorales y sobre las retribuciones de los Diputados⁷¹, que no son objeto central del presente estudio, pues no han derivado de la legitimación activa de los Grupos Parlamentarios, aunque haya sido parte procesal el Parlamento regional, cabe referirse, aunque sea someramente, a la STC 32/2017, de 27 de febrero de 2017. Esta sentencia resolvió un recurso de amparo parlamentario, interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de Castilla-La Mancha contra una decisión de la Mesa de las Cortes de Castilla-La

⁷¹ ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008, STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011, STC 197/2014, de 4 de diciembre de 2014, STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014, STC 15/2015, de 5 febrero de 2015, resuelven una cuestión de inconstitucionalidad, en el caso del auto 248/2008, de 22 de julio, así como recursos de inconstitucionalidad en el caso de las sentencias, todas ellas referidas a las distintas redacciones que se han dado en materia electoral, tanto al Estatuto de Autonomía, como a las modificaciones experimentadas por la ley electoral autonómica. Por su parte, la STC 36/2014, de 27 de febrero de 2014, resolvió también un recurso de inconstitucionalidad, pero en este caso relativo a la reforma del Reglamento parlamentario que redujo las retribuciones de los Diputados de Castilla-La Mancha.

Mancha, denegatoria de una reconsideración, como vía previa al amparo parlamentario del artículo 42 de la LOTC, dado que previamente se dictaron dos Acuerdos de la Mesa de las Cortes (de 20 y 27 de julio de 2015) que inadmitieron a trámite la petición de documentación formulada por el portavoz del Grupo Popular. La petición se refería a la información relativa al que sería Consejero de Hacienda y Administraciones Públicas, que se formuló al amparo del artículo 13 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha. La Mesa de las Cortes denegó la petición, alegando, por un lado, que existía un uso parlamentario que limitaba esas peticiones a los cuatro años anteriores, y, por otro lado, que, en base a esa autonomía normativa, no se aplicaría el precepto invocado por el recurrente (artículo 20.4.a de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha que fijaba una obligación de declarar actividades en los 5 años anteriores al nombramiento).

Se trata del único recurso que ha sido interpuesto por un Grupo Parlamentario, en este caso por el Grupo Parlamentario Popular en las Cortes de Castilla-La Mancha, pues existe otra sentencia muy anterior, la STC 161/1988, de 20 de septiembre, que resolvió otro recurso de amparo, pero que en este caso fue interpuesto por un Diputado individual. Este último caso, ya paradigmático, pues fue de las primeras sentencias en reconocer el derecho de petición de información como parte de las facultades que integran el *ius in officium* que integra el contenido del

derecho fundamental del artículo 23.2 de la CE, versaba sobre una petición de documentación a la Administración regional en relación con la concesión de unas subvenciones de concesión directa. La Mesa de aquel momento denegó dicha petición (Acuerdo de 23 de octubre de 1986, siendo desestimada la reconsideración por Acuerdo de 10 de diciembre de 1986) en base a que, por un lado, era una información que podía afectar a la intimidad de terceras personas, y, por otro lado, que la recopilación podría generar un colapso en la labor administrativa.

La conexión entre ambos supuestos estriba en que en los dos casos se resuelven recursos de amparo y en ambos casos se invoca el derecho a pedir y obtener documentación por parte de la Administración. Son los dos únicos recursos de amparo interpuestos en toda la historia del Parlamento regional, habiendo sido parte procesal.

En la sentencia más antigua, el TC ya aclara que no resulta invocable el derecho de petición del artículo 29.1 de la CE de 1978, pues no estamos ante el derecho de petición de los ciudadanos, sino ante el ejercicio de funciones-derechos derivados de su cargo, como medio de actualización del derecho fundamental del artículo 23.1 de la CE de 1978. Este derecho lo conecta el TC con el artículo 23.2 de la CE y señala que estamos ante un derecho de configuración legal, pero que, una vez regulado en un Reglamento Parlamentario, como era el caso, donde se contemplaba este derecho de petición de información en el artículo 12 del Reglamento, forma parte del *ius in officium* y resulta protegible ante los

órganos judiciales, y, en última instancia, ante el TC, procediendo a estimar el amparo.

La misma solución se ha brindado en esa sentencia 32/2017, de 27 de febrero de 2017, procediéndose a estimar el recurso de amparo interpuesto. Una cuestión a destacar de la sentencia, en el ámbito estrictamente procesal, es que se estima el recurso de amparo, restableciendo el derecho del Diputado portavoz del Grupo Popular en las Cortes, sin hacer la más mínima mención a la legitimación procesal del Grupo Parlamentario, que fue quien interpuso el recurso. No obstante, como se ha analizado anteriormente, la doctrina del TC ha sido constante a la hora de reconocer capacidad procesal y legitimación a los Grupos Parlamentarios en los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, por vulneración del artículo 23.2 de la CE, afectando a los derechos de los parlamentarios integrados en dichos Grupos. Otra cuestión a destacar de este procedimiento, es que, previamente, se abrió la vía jurisdiccional ordinaria, ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por el procedimiento especial de protección jurisdiccional de derechos fundamentales de los artículos 114 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), que se declaró incompetente. En efecto, el acto objeto de recurso era el Acuerdo denegatorio de reconsideración de la Mesa de las Cortes, desestimando la misma respecto de los acuerdos que inadmitían a trámite la petición de información, no un acto de

Administración. Sin embargo, por la vía del recurso contencioso-administrativo contra las denegaciones de información por parte la Administración, como a continuación expondré, se ha abierto una nueva vía de protección del derecho del parlamentario.

En este sentido, el análisis del derecho de los parlamentarios a obtener determinada documentación administrativa debe partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero asumiendo al mismo tiempo otra mirada, desde la perspectiva de la jurisdicción ordinaria. Mirada que sirve para enriquecer los contornos de este derecho, si bien ambas jurisprudencias convergen en aspectos fundamentales, en línea con la globalización de los derechos. Si muchos de los derechos son globales, las interpretaciones a los mismos, mediante la construcción jurisprudencial de los diferentes tribunales, también deben tener puntos en común, con matices que no hacen sino engrandecer la doctrina. Este carácter global conecta con la idea de extensión de la doctrina del Tribunal Constitucional a cualquier órgano con funciones legislativas. Y es que, si bien la CE de 1978 contiene la regulación de las Cortes Generales, desde los comienzos del periodo democrático se ha entendido que este derecho a la obtención de la documentación administrativa por parte de los parlamentarios, también resulta extensible a los Diputados de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los representantes de las Entidades locales. En el caso de las Comunidades Autónomas, en coherencia con el reconocimiento del artículo 152 de la CE de 1978, como

auténticos entes territoriales dotados de poder político legislativo. Esta conclusión fue declarada, de forma contundente, desde la ya mencionada STC 161/1988, de 20 de septiembre. El Tribunal Constitucional, como ya resolviera después en una doctrina reiterada, señaló que la petición de información y la obtención de dicha información es una facultad inherente al *ius in officium* del parlamentario, y que, como derecho fundamental, una vez cumplidos los requisitos del Reglamento parlamentario, no puede ser desconocido por el Gobierno, que dirige la actividad de la Administración, pues forma parte de los presupuestos necesarios para poder ejercer adecuadamente la función esencial de control al Gobierno. Por tanto, el acto de la Mesa de inadmisión no sólo entraba dentro del ámbito de control del Tribunal Constitucional, por la vía del amparo parlamentario (es decir, de actos no legislativos de los órganos de dirección de las Cámaras), sino que, además, tampoco cabía acoger los motivos de fondo invocados. La Administración, por tanto, no puede obstaculizar la labor del parlamentario, que asume la representación política de muchos ciudadanos, pues en ello se base el juego democrático.

En esa labor de decantación constitucional realizada por el Tribunal Constitucional, y a los efectos de sistematizar los contornos del derecho, lo primero que se debe subrayar es que el derecho de los parlamentarios a obtener documentación administrativa entra dentro de la órbita del artículo 23.2 de la CE, en su triple proyección de igualdad en el acceso, igualdad en la

permanencia e igualdad en el ejercicio del cargo. Como se ha mencionado anteriormente, la doctrina del Tribunal Constitucional conectó el estatuto del parlamentario con el artículo 23.2 de la CE de 1978. Aunque de la dicción literal del precepto no pareciera, a priori, que esa igualdad en el acceso, como variante del derecho de igualdad del artículo 14, pudiera referirse a las facultades que integran el estatuto del parlamentario, ha sido precisamente el Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la CE, el que ha creado Derecho, conectando el artículo 23.2 con los derechos que integran el estatuto de los parlamentarios.

Ese conjunto de derechos forma parte, en palabras del Tribunal Constitucional, del *ius in officium* del parlamentario, como conjunto de facultades que identifican la labor del representante.

De hecho, frente al creciente protagonismo de los Grupos Parlamentarios en la vida de los Parlamentos, como consecuencia de la implantación de lo que en la doctrina se ha calificado como Estado de partidos, lo cierto es que el derecho a obtener documentación administrativa es uno de los derechos que retiene en su haber la figura del parlamentario individual. Esta figura del parlamentario individual, cada vez más con menos influencia, dada la hegemonía de los partidos, y en el ámbito de las instituciones, de los Grupos Parlamentarios, mantiene en la petición de documentación, así como en la formulación de preguntas, una

de las escasas iniciativas que ya quedan en manos de los parlamentarios, junto con las funciones esenciales del derecho a la enmienda y, sobre todo, del derecho al voto.

Pero, además, este derecho a la petición de documentación administrativa enmarcado dentro del contenido esencial del derecho fundamental del artículo 23 de la CE, presenta conexión material con otros preceptos materiales de la propia Carta Magna. En efecto, el artículo 109 de la CE dispone que *“Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas”*, así como con el artículo 66.2 de la CE, relativo a la función de control al Gobierno que corresponde a las Cortes Generales.

Respecto al ámbito de Castilla-La Mancha, el artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, dispone que: *“El Consejo de Gobierno responde solidariamente de su gestión ante las Cortes de Castilla-La Mancha. Las Cortes y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Consejo de Gobierno (...)”*. Por su parte, por lo que respecta al derecho de petición de documentación administrativa, como una facultad más del *ius in officium* del parlamentario, al ser un derecho de configuración legal, cabe estar a la regulación del artículo 13.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que en relación con la petición de información, dispone: *“para el mejor cumplimiento de sus funciones, los Diputados*

podrán recabar los datos, informes y documentos que obren poder de la Administración regional. En todo caso, el escrito de solicitud deberá señalar el dato, informe o documentación a que se refiera". Para ello, la Mesa, una vez calificada la iniciativa, lo remitirá a la Administración en el plazo de los siete días siguientes, debiendo facilitar la Administración la documentación requerida, en la forma en que disponga de ella, en el plazo de un mes, o manifestar en el mismo plazo razones fundadas que en Derecho lo impidan. Un primer matiz que cabe resaltar, extraído de la jurisprudencia, es que, además de tratarse de un derecho de configuración legal en los Reglamentos parlamentarios y de estar enmarcado en la función de control al Gobierno, como en todo derecho fundamental, no estamos ante una facultad ilimitada. Al ser precisamente de configuración legal, se formulará y se extenderá dentro de los límites que fijen los Reglamentos parlamentarios, como norma con rango de ley, emanada de la autonomía normativa que el artículo 72 de la CE de 1978 reconoce a las Cortes Generales, así como en los correlativos de las Asambleas Legislativas autonómicas y que, junto con la delimitación jurisprudencial del derecho, terminan de delimitar el perímetro del mismo. Ello en la lógica de que dichos Reglamentos respetarán el núcleo esencial del derecho.

Por otro lado, el reconocimiento en las propias leyes de Gobierno, han contribuido a terminar de reforzar este derecho. Otra matización que se ha introducido vía jurisprudencial, en este caso por parte de la jurisdicción

ordinaria, es que no cabe incardinar estas peticiones en el derecho del actual artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, es decir, en el derecho de acceso de los ciudadanos.

Entiendo que la razón última de esta separación de regímenes jurídicos, no es sólo el plus con el que se debe revestir a las facultades del parlamentario, con fundamento en la representación política, sino que, además, considero que tampoco estamos en el ámbito de un procedimiento administrativo. Por la misma razón, tampoco puede descansar esta facultad del parlamentario en el derecho de los ciudadanos a conocer ciertos aspectos de la acción pública, al amparo de la normativa de transparencia, pues, en definitiva, nos estamos moviendo en dos planos distintos.

En el caso de la facultad del parlamentario a obtener documentación de la Administración responde a la finalidad última del control al Gobierno. Aun partiendo de que nos encontramos en dimensiones diferentes, no se puede desconocer que la normativa de transparencia, la propia jurisprudencia del TJUE en su propio ámbito, así como las nuevas tesis de Parlamento abierto, han contribuido a reforzar esta facultad del parlamentario individual.

El hecho de que el derecho a obtener la documentación administrativa que precise forme parte del *ius in officium* del parlamentario, como parte del contenido esencial del derecho fundamental del artículo 23.2, condiciona la actividad de los órganos de gobierno

de las Cámaras, pues, conforme a la doctrina constitucional sentada desde la STC 161/1988, de 20 de septiembre, se viene entendiendo que la Mesa, más allá de un control de regularidad formal de las iniciativas, no debe profundizar en juicios de oportunidad política para denegar las peticiones. Sí cabe un control de fondo en supuestos de manifiesta inconstitucionalidad, pero como regla general el control será más bien formal. La Mesa, en consecuencia, como regla general, debe dar curso a las peticiones, siempre que no se aprecien irregularidades formales que contravengan los Reglamentos parlamentarios, o que constituyan, de forma manifiesta y palmaria, vicio de inconstitucionalidad.

Esto nos lleva a otra reflexión; la potencial lesión a este derecho puede provenir, tanto de las propias Cámaras, a través de una inadecuada calificación de la iniciativa que conduzca a la inadmisión, o bien del propio Ejecutivo, al ser éste o la Administración que dirige, el destinatario de la iniciativa, con obligación de hacer incluida. Por ende, el derecho, no sólo consiste en formular la petición y a que sea tramitada en curso, sino que comprende también el derecho a obtener una respuesta adecuada por parte de la Administración.

La conclusión que cabe extraer de la delimitación jurisprudencial que han realizado los tribunales ordinarios con ocasión de los casos de corrupción relacionados con la trama Gurtel⁷², desembocando incluso en un pronuncia-

⁷² DURBÁN MARTÍN, I “*El derecho de los parlamentarios a recabar docu-*

miento del Tribunal Supremo, es que se viene a reforzar y a completar la jurisprudencia constitucional, toda vez que la jurisdicción ordinaria ha sido mucho más incisiva que la doctrina Constitucional. Mientras que ésta última venía admitiendo la no vulneración del derecho en casos en que la contestación no es adecuada, la jurisdicción ordinaria, por el contrario, ha sido inflexible. En definitiva, cabe colegir que la jurisdicción ordinaria ha sido mucho más exigente en la motivación de la denegación por parte de la Administración, considerando no ajustadas a Derecho muchas de las contestaciones que se han ofrecido. Otra conclusión que cabe extraer es que, junto con el amparo parlamentario, se ha abierto, ex artículo 2 de la LJCA, una nueva vía para la protección de este derecho fundamental. De hecho, se ha consolidado como una vía más ágil de protección de los derechos fundamentales, a través del procedimiento previsto en el artículo 114 y siguientes de la LJCA.

Por otro lado, en aras de evitar una utilización abusiva del ejercicio del derecho, cabe exigir que exista conexión con la función parlamentaria.

mentación administrativa. Nuevas perspectivas jurisprudenciales a raíz de su creciente judicialización” UNED. *Revista de Derecho Político* nº 104, enero-abril de 2019, págs. 157-195. Este autor realiza un completo análisis sobre la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de los parlamentarios a pedir documentación, así como de la jurisdicción ordinaria, analizando diversas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el contexto de la trama Gurtel, así como una sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 25 de febrero de 2013, recaída en el recurso 4268/2011.

Como reflexión final, bajo mi punto de vista habría que considerar, en el contexto del Parlamento abierto, que, si los datos están disponibles en formato reutilizable, no cabe que hoy en día los parlamentarios formulen peticiones indiscriminadas de datos que pueden obtener de otro modo, más allá de que se les facilite o se les auxilie en la indicación de la dirección o enlace en el que esté disponible.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Por un lado, del recorrido por la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha en las diferentes legislaturas desde las primeras elecciones de 1983, en relación con los Grupos Parlamentarios, cabe extraer varias conclusiones:

En primer lugar, la constitución muy simbólica del Grupo Mixto, que sólo se conformó en las dos primeras legislaturas. En segundo lugar, salvo en la octava legislatura (2011-2015), así como en las elecciones de 2015, en que también venció el Partido Popular (PP) sin llegar a gobernar, en todas las demás contiendas electorales castellano-manchegas ha vencido el Partido Socialista Obrero Español (PSOE). En tercer lugar, en todas las legislaturas ha existido el Grupo Parlamentario Socialista como tal Grupo Parlamentario, siendo, por tanto, el más antiguo en las Cortes de Castilla-La Mancha, a diferencia del PP, que sólo conformó Grupo Parlamentario a partir de la Segunda Legislatura. Anteriormente, los Diputados de la antigua Alianza Popular, antecedente

del PP, se integraron en el Grupo Mixto, que, como digo, ha tenido una conformación muy residual. En cuarto lugar, se puede afirmar que en las Cortes de Castilla-La Mancha ha imperado el bipartidismo, pues ha existido en más de la mitad de las legislaturas, concretamente en seis de diez, con presencia del PSOE y del PP. Esta implantación del bipartidismo se explica porque es uno de los sistemas electorales menos proporcionales. En quinto lugar, cabe colegir, igualmente, la ausencia de partidos nacionalistas o regionalistas, de manera que la Comunidad de Castilla-La Mancha se ha caracterizado por la gran implantación de los dos grandes partidos que confluyen a las elecciones generales. Incluso, en las dos últimas legislaturas en las que se ha venido a romper ese bipartidismo con mayor fragmentación de la Cámara, ello se ha producido también con marcas políticas que existían a nivel nacional, sin que hayan llegado a la Cámara partidos más localistas o regionalistas. Como se puede observar, por tanto, la ruptura del bipartidismo es relativamente reciente y se ha logrado con marcas nacionales, no como en otras Asambleas Legislativas, con tradicional implantación de partidos nacionalistas o regionalistas.

Por otro lado, en cuanto a la regulación institucional de los Grupos de las Cortes de Castilla-La Mancha, se debe partir de su regulación institucional, muy básica dentro del Estatuto de Autonomía, y un poco más extensa en el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, que le dedica un título específico, el título III, artículos 24 a 30, a la creación, salida y financiación de los Grupos, así como

al reconocimiento de la igualdad en derechos. Entre los requisitos constitutivos de los Grupos Parlamentarios en las Cortes de Castilla-La Mancha, amén de la necesidad de reflejar los cargos de los Grupos, existiendo en las Cortes de Castilla-La Mancha los presidentes de los Grupos Parlamentarios, como algo diferente a los portavoces, destaca también, como singularidad de nuestro Reglamento, la obligación de que cada Grupo Parlamentario presente ante la Mesa una *Declaración Política* que refleja la íntima conexión entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, asumiendo los postulados del partido dentro de la Cámara. Estas declaraciones políticas son objeto de publicación oficial, así como dentro del propio Portal de Transparencia, en el marco del Parlamento abierto.

Si resalto la importancia política de este elemento, no es sólo porque representa una singularidad de nuestro Reglamento que permite afirmar la penetración de los partidos en el Parlamento autonómico, sino también porque considero que este concreto requisito es la vía normativa parlamentaria de dicha integración. Es decir, en este caso la integración del ideario de los partidos se produce desde el propio Reglamento, hacia los partidos, pues es el propio Reglamento el que exige que presenten sus declaraciones programáticas en relación con su actuación en las Cortes, y no en sentido inverso, como suele ser habitual, desde los estatutos de los partidos, *ad intra* del Parlamento.

También, dentro de esta regulación institucional del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha,

existen diversos preceptos dispersos, que reflejan la importante actividad de estos Grupos Parlamentarios fundamentalmente en los siguientes ámbitos:

A.- El impulso de la potestad legislativa de la Cámara, pues ex artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, corresponde a los Diputados *a través de los Grupos*, la iniciativa legislativa mediante la presentación de proposiciones de ley, teniendo reservada igualmente la posibilidad de presentar enmiendas a la totalidad, y pudiendo presentar también enmiendas al articulado de otras iniciativas legislativas en curso.

B.- La determinación de la composición de órganos (Diputación Permanente y Comisiones), en la concreción de los Diputados integrantes, así como el papel destacadísimo de los Grupos Parlamentarios, a través de sus portavoces, en la Junta de Portavoces, como órgano esencial de debate y pacto político (mediante voto ponderado) que determina la agenda política de la Cámara.

C.- En el campo de la función de control al Gobierno autonómico, corresponden a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de excitar iniciativas en este ámbito (proposiciones no de ley, solicitudes de comparecencias, solicitud de creación de comisiones de investigación o de estudio, etc), con alguna excepción como la presentación de preguntas o solicitudes de información que se atribuye al Diputado individual.

D.- En la organización del trabajo parlamentario, solicitando convocatorias de Plenos, Comisiones, pidiendo la alteración del orden del día, o interviniendo en todos los debates.

De lo expuesto cabe resaltar, por un lado, el fortalecimiento de los Grupos Parlamentarios, con presencia casi excluyente en la vida de las Cortes de Castilla-La Mancha, en línea con lo que sucede en cualquier otro Parlamento. Ello incluso se ha llegado a reformular por la doctrina como *fuerza grupocrática*. Por otro lado, la tendencia, lejos de desaparecer, se agudiza al fijar claros nexos de unión entre partidos y Grupos Parlamentarios, como ha ocurrido recientemente con la reforma del Reglamento andaluz. El Reglamento parlamentario de Castilla-La Mancha, a pesar de ser bastante antiguo, es de los más explícitos en el establecimiento de los nexos de unión entre partidos políticos y Grupos Parlamentarios, no sólo con las Declaraciones Políticas que tienen que presentar los Grupos, sino también, en materia de justificación de subvenciones.

En este sentido, no se puede desconocer la dimensión asociativa, pues, junto a la regulación institucional, la mención a los Grupos Parlamentarios, así como a la disciplina de voto en el seno de los mismos, se prevé también en los diferentes estatutos de los partidos políticos que cuentan con representación parlamentaria en las Cortes de Castilla-La Mancha, lo que también viene a fijar esa

conexión partidos-Grupos, en este caso en sentido inverso, desde los estatutos de los partidos, *ad intra* de la Cámara.

Cabe colegir, por tanto, que los Grupos Parlamentarios, si bien formalmente son algo diferente del partido, pues vienen a ser los actores de la vida parlamentaria, teniendo acceso a financiación específica con cargo a los Presupuestos de las Cámaras, lo cierto es que la diferenciación es más conceptual y a nivel de jurisprudencia, a la hora de delimitar su legitimación y capacidad procesal, pues en la práctica, la realidad parlamentaria arroja una íntima conexión partidos-Grupos. Por ello, a nivel político, los estatutos de los partidos contemplan a los Grupos Parlamentarios o institucionales como la extensión política del partido dentro de las instituciones, sujetando a sus miembros a la disciplina de voto, a pesar de la prohibición de mandato imperativo que contiene el artículo 10.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que como se ha demostrado, es más teórica que real.

Dado el número de iniciativas que pueden impulsar los Grupos Parlamentarios, cabe también concluir que la figura del Diputado individual en el parlamentarismo actual ha quedado muy limitada, nota extensiva al parlamentarismo castellano- manchego.

Finalmente, por lo que se refiere al tratamiento de los Grupos Parlamentarios ante los tribunales, la lectura que cabe extraer es que partidos políticos y Grupos Parlamentarios, formalmente, no son lo mismo, ni tienen el mismo tratamiento jurídico, lo cual conduce a resoluciones judiciales en las que sí se hace una diferenciación entre

unos y otros. Respecto de los Grupos Parlamentarios, al no ostentar personalidad jurídica (a diferencia de los partidos políticos), sólo se les ha reconocido capacidad procesal y legitimación activa ante el Tribunal Constitucional, vía amparo parlamentario del artículo 42 de la LOTC, por vulneración del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la CE. Por lo que se refiere a los recursos en los que las Cortes de Castilla-La Mancha ha sido parte, cabe destacar la alta litigiosidad en lo que respecta a las diferentes reformas electorales. Fuera de esos supuestos de recursos de inconstitucionalidad, los demás supuestos han sido dos amparos por vulneración de las facultades que integran el *ius in officium* derivado del artículo 23 de la CE de 1978, siendo la STC32/2017, de 27 de febrero de 2017, la única que resuelve un amparo interpuesto por un Grupo Parlamentario, aunque la sentencia no hace mención alguna a la cuestión relativa a la capacidad procesal y legitimación de los Grupos Parlamentarios. El otro recurso de amparo se interpuso por un Diputado individual. En ambos casos los amparos resuelven la denegación de una petición de documentación, estimándose sendos recursos. El derecho a pedir información por los parlamentarios es un aspecto en el que no sólo se debe estar a la doctrina del TC, sino que los contornos de este derecho se deben delimitar también con las enriquecedoras puntualizaciones que ha realizado la jurisdicción ordinaria, que por la vía de la protección jurisdiccional de derechos fundamentales, y cuando se trata de denegaciones administrativas, está siendo más incisiva en la necesidad de atender este derecho. No obstante, en el contexto del Parlamento abierto, considero que si los datos están disponibles en formato reutilizable,

tampoco deberían tener acogida peticiones indiscriminadas de información que se pueden satisfacer con la indicación de algún enlace a la misma.

BIBLIOGRAFÍA

ARAGÓN/BASTIDA/BILBAO UBILLOS y otros (2015), “Encuesta sobre los partidos políticos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 35.

ARANDA ÁLVAREZ, E, “La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas” UNED, *Revista de Derecho Político* N.º 92, enero-abril 2015.

BARREDA FONTES, J. M, expresidente de las Cortes de Castilla-La Mancha y expresidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en *prólogo* al libro de CASTELLANOS LÓPEZ, *Diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983-2019) construcción y consolidación de una autonomía*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el marco del convenio con las Cortes de Castilla-La Mancha, 2019.

CASTELLANOS LÓPEZ, J. A, *Los Diputados regionales de Castilla-La Mancha (1983-2019) construcción y consolidación de una autonomía*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, en el marco del convenio con las Cortes de Castilla-La Mancha, 2019.

DURBÁN MARTÍN, I “El derecho de los parlamentarios a recabar documentación administrativa. Nuevas perspectivas jurisprudenciales a raíz de su creciente judicialización” UNED. *Revista de Derecho Político* nº 104, enero-abril de 2019.

FERNÁNDEZ ESQUER, C, “El sistema electoral de Castilla-La Mancha tras la reforma de 2014: análisis de sus rendimientos y propuestas de mejora” en *Anuario Parlamento y Constitución* nº21, 2020.

GARCÍA ROCA, J, Informe “La supresión –sobrevenida– del sueldo de los Diputados de Castilla-La Mancha según la STC 36/2014, de 27 de febrero: una solución sencilla para un problema complejo” en *Cuadernos Manuel Giménez Abad* nº 7, junio de 2014.

GARROTE DE MARCOS, M, “El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015” en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* nº 32, 2015.

GÓMEZ CORONA, E, en “La desparlamentarización del sistema político español”, UNED, *Revista de Derecho Político* N.º 111, mayo-agosto 2021.

LINDE PANIAGUA, E, *Fundamentos de Derecho Administrativo, del derecho del poder al derecho de los ciudadanos*, Madrid, 2014.

MARTÍN DE HIJAS MERINO, M, “Los Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica” en especial monográfico Grupos Parlamentarios, *Revista de la Asamblea de Madrid*, junio de 2007.

NAVARRO MÉNDEZ, J. I, en “Los Grupos Parlamentarios” *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico*, Dykinson, Madrid, 2016.

PAUNER CHULVI, C, “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, UNED, *Revista de Derecho Político nº 78*, mayo-diciembre de 2010.

RECODER VALLINA, T. “Los Grupos Parlamentarios en Europa continental: principales modelos” Especial monográfico los Grupos Parlamentarios, *Revista de la Asamblea de Madrid*, junio de 2007.

REVIRIEGO PICÓN, F, “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones” *Revista Estudios de Deusto*, Vol. 63/2, julio-diciembre de 2015.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, A “El rol institucional de los partidos políticos en las democracias occidentales” *La Ley, Actualidad administrativa* n° 10, octubre de 2013.

RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A, análisis de la modificación del Reglamento de Andalucía por Acuerdo del Pleno de 28 de abril de 2021, en una ponencia sobre *los Partidos en los Parlamentos, que tuvo lugar el 6 de julio de 2021*, dentro la jornada Debates Constitucionales.

RUBIO NUÑEZ, R y VELA NAVARRO, R, en “El Parlamento abierto en España” en *Revista General de Derecho Constitucional* 27, 2018.

SALVADOR MARTÍNEZ, M “La prohibición de partidos políticos en Alemania: la decisión del Tribunal Constitucional Federal de 2017 sobre el NPD”, *Revista de derecho constitucional europeo*, n° 30, 2018.

SANTAOLALLA LÓPEZ, F, *Derecho Parlamentario español*, Dykinson, Madrid, 2019.

SARMIENTO MÉNDEZ, X. A, en el capítulo III, relativo a los Grupos Parlamentarios, dentro de la obra colectiva *Manual AELPA del parlamentario*, Wolters Kluwer, 2016.

VIDAL MARÍN, T, “El régimen electoral de Castilla-La Mancha” *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23 (mayo-diciembre, 2004).

VIDAL MARÍN, T *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del Sistema Electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006.

VÍRGALA FORURIA, E “La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España”, en Gutiérrez Gutiérrez, I., *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, 2017.

TEXTOS LEGALES

Constitución Española (CE) de 1978

Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Boletín Oficial del Estado núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha aprobado en sesión plenaria de 16 de octubre de 1997, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha núm. 133, de 16 de octubre de 1997.

REGULACIÓN SOBRE TRANSPARENCIA

Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 9 de enero de 2017 relativo a las normas para la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara, expediente 09/OTN-00006 Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha BOCCLM núm. 106 de 09 de enero de 2017. _

RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DEL PERSONAL DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA

Acuerdo de la Mesa de las Cortes sobre relación de puestos de trabajo de las Cortes de Castilla-La Mancha para 2022, expediente 10/RIPE-00020, adoptado en sesión celebrada el día 22 diciembre de 2021, Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) de 23 de diciembre de 2021.

RESOLUCIONES JUDICIALES

STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 234/2000, de 10 de octubre del 2000.

STC 141/2007, de 18 de junio de 2007.

STC 251/2007, de 17 de diciembre de 2007.

STC 49/2008, de 9 de abril de 2008.

ATC 248/2008, de 22 de julio de 2008 (relativo a Castilla-La Mancha).

STC 103/2008, de 11 de septiembre de 2008.

STC 19/2011, de 3 de marzo de 2011 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 36/2014, de 27 de febrero de 2014 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 197/2014, de 4 de diciembre de 2014 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 214/2014, de 18 de diciembre de 2014 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 15/2015, de 5 febrero de 2015 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 10/2016, de 1 de febrero de 2016.

STC 107/2016, de 7 de junio de 2016.

STC 32/2017, de 27 de febrero de 2017 (relativa a Castilla-La Mancha).

STC 123/2017, de 2 de noviembre de 2017.

BOLETINES OFICIALES

BOE núm. 195, de 16 de agosto de 1982.

BOE, núm. 159, de 4 de julio de 1997.

BOE núm. 13, de 15 de enero de 1999.

BOE, núm. 93, de 17 de abril de 2008.

BOE, núm. 124, de 22 de mayo de 2014.

BOE, núm. 255, de 21 de octubre de 2014.

DOCM núm. 1, de 5 de enero de 1987.

DOCM, núm. 6, de 10 de marzo de 1983.

DOCM núm. 57, de 4 de diciembre de 1998.

DOCM núm. 239, de 16 de Noviembre de 2007.

DOCM, núm. 62, de 31 de febrero de 2015.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM)001, de 27 de junio de 1983.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 001, de 10 de julio de 1987.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 001, de 24 de junio de 1991.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 003, de 04 de julio de 1995.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 002, de 13 de julio de 1999.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 002, de 19 de junio de 2003.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 001, de 22 de junio de 2007.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 001, de 16 de junio de 2011.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 001, de 18 de junio de 2015.

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha
(BOCCLM) 001, de 21 de junio de 2019.

ESTATUTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

Estatutos del Partido Socialista Obrero Español.

Estatutos del Partido Popular.

Estatutos de Ciudadanos.

ANEXOS

Anexo I: Composición de la Cámara en la actual legislatura

Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCLM) 001, de 21 de junio de 2019.

La actual composición de la Cámara aparece como sigue: expediente 10/CCAM-00001. “*En el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha, celebrado el día 19 de junio de 2019, han accedido al ejercicio de su condición parlamentaria los siguientes Diputados y Diputadas: 1. Doña Ana Isabel Abengózar Castillo 2. Doña Carolina Agudo Alonso 3. Doña Cesárea Arnedo Megías 4. Don Vicente Aroca Sáez 5. Don Pablo Bellido Acevedo 6. Don Emilio Bravo Peña 7. Don José Manuel Caballero Serrano 8. Don Santiago Cabañero Masip 9. Don José Antonio Contreras Nieves 10. Doña María del Rosario García Saco 11. Don Emiliano García-Page Sánchez 12. Don Ángel Tomás Godoy Martínez 13. Doña Ana Cristina Guarinos López 14. Doña Úrsula López Fuentes 15.*

Doña Diana López Gómez 16. Don José Luis Martínez Guijarrro 17. Don Julián Martínez Lizán 18. Doña María Dolores Merino Chacón 19. Don Fernando Mora Rodríguez 20. Doña Ana Vanesa Muñoz Muñoz 21. Don David Muñoz Zapata 22. Doña Josefá Navarrete Pérez 23. Don Francisco Javier Núñez Núñez 24. Doña María del Carmen Picazo Pérez 25. Don Benjamín Prieto Valencia 26. Don Eusebio Robles González 27. Don Iván Jesús Rodrigo Benito 28. Don Miguel Ángel Rodríguez González 29. Doña María Roldán García 30. Don Alejandro Ruiz de Pedro 31. Doña Joaquina Saiz Cebrián 32. Doña María Isabel Sánchez Cerro 33. Doña Sara Simón Alcorlo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Toledo, 21 de junio de 2019.- Fdo.: El presidente de las Cortes, PABLO BELLIDO ACEVEDO”.

Anexo II: Declaraciones políticas de los Grupos Parlamentarios que adjuntan al escrito que presentan a la Mesa para su constitución como Grupo Parlamentarios

Composición del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Castilla-La Mancha, expediente 10/CCAM-00003.

“La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2019, ha calificado favorablemente y ha admitido a

trámite el escrito presentado por diez Diputados/las, en el que manifiestan su voluntad de constituir el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de la Cámara.

DECLARACIÓN POLÍTICA

*Las Cortes de Castilla-La Mancha como legítimas representantes del pueblo de la región, tienen como misión esencial el ejercicio de la potestad legislativa dentro de su ámbito competencial y territorial y el control de la acción ejecutiva del Consejo de Gobierno. La voluntad de los castellano- manchegos, expresada en las últimas elecciones autonómicas celebradas, nos encomienda el ejercicio de la oposición, una función esencial en democracia para el control al ejecutivo sin renunciar al impulso político, desde la propia iniciativa o apoyando las propuestas que otros grupos o el propio Gobierno impulsen. Para ello, el Grupo Popular se propone desempeñar su tarea desde la moderación, el rigor y la generosidad. Ejercerá la tarea que los castellano- manchegos le han encomendado con responsabilidad, sin renunciar a la colaboración, cuando las medidas que se vayan a aprobar redunden en beneficio de los castellano-manchegos, o al disenso cuando lo que el Parlamento regional pretenda aprobar choque frontalmente contra nuestros principios e ideas. **Será objetivo prioritario del Partido Popular, a través de su grupo parlamentario, el bienestar de los castellano manchegos;***

la creación de empleo; la mejora del sistema sanitario; el apoyo a los más desfavorecidos y a nuestros mayores; la promoción y la defensa del mundo rural y de la agricultura; del agua y del medioambiente; la lucha contra la despoblación; el impulso de las infraestructuras, terrestres y tecnológicas; la mejora del sistema educativo; la defensa de nuestra tradiciones; el impulso al deporte, al turismo y la artesanía; y, finalmente, la apuesta por la familia, la mujer y los jóvenes. Y serán elementos fundamentales de nuestra actividad la defensa de las libertades y el respeto y la defensa de la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y la unidad de España.

Los componentes del Grupo Popular son los siguientes: D. Francisco Javier Núñez Núñez D.^a Carolina Agudo Alonso D. Vicente Aroca Sáez D.^a Cesárea Arnedo Megías D.^a María Dolores Merino Chacón D. Benjamín Prieto Valencia D. Miguel Ángel Rodríguez González D.^a María Roldán García D.^a Ana Cristina Guarinos López D. Emilio Bravo Peña Los cargos directivos del Grupo Popular y personas que, eventualmente los sustituirán, son los siguientes: Presidente: D. Francisco Javier Núñez Núñez, Portavoz: D.^a María Dolores Merino Chacón, Viceportavoz Adjunto: D. Vicente Aroca Sáez, Viceportavoz Adjunto: D. Benjamín Prieto Valencia, Secretario General: D. Emilio Bravo Peña.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Toledo, 21 de junio de 2019.- Fdo.: El presidente de las Cortes, PABLO BELLIDO ACEVEDO”.

Ciudadanos de las Cortes de Castilla-La Mancha, expediente 10/CCAM-00004.

“La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2019, ha calificado favorablemente y ha admitido a trámite el escrito presentado por cuatro diputados/las, en el que manifiestan su voluntad de constituir el Grupo Parlamentario Ciudadanos de las Cortes de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de la Cámara.”

DECLARACIÓN POLÍTICA

Ciudadanos es un partido político que se enmarca en la tradición constitucional nacida con la Ilustración, la Constitución norteamericana y la Revolución Francesa y que bebe directamente del liberalismo político español establecido en las Cortes de Cádiz y cuya tradición culmina con la Constitución Española de 1978, de la que surge la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y su Estatuto de Autonomía. Este partido se define como un partido liberal progresista, democrata y constitucionalista, según los valores aprobados en su Asamblea General, celebrada los días 4 y 5 de febrero de 2017. Desde estos valores, concebimos a Castilla-La Mancha como una región de españoles orgullosos de serlo, como una sociedad de ciudadanos libres e iguales y como un proyecto común de los más de dos millones de personas que viven en sus pueblos y ciudades. Ciudadanos concurrió a las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha; celebradas

*el 26 de mayo de 2019, marcando como sus objetivos programáticos los de igualar el nivel de desarrollo de Castilla-La Mancha al del resto de España y la calidad de vida de los pueblos a la de las ciudades, regenerar las instituciones públicas y la vida política de la región y modernizar el modelo social y económico de la Comunidad Autónoma. Esta formación obtuvo cuatro escaños que le dan derecho a la formación de grupo parlamentario en las Cortes, desde las cuales, los cuatro Diputados de Ciudadanos llevarán a cabo su labor con lealtad a la Constitución y la Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha y defenderán los intereses de las mujeres y los hombres de esta región, desarrollando su actividad parlamentaria desde el respeto al adversario y el rechazo a las actitudes políticas intolerantes y sectarias. **Desde este grupo parlamentario, Ciudadanos trabajará para que Castilla-La Mancha sea una sociedad abierta, libre de ingeniería social, donde los poderes públicos se dediquen a garantizar las libertades y derechos de los castellanomanchegos mediante el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Propugnaremos la defensa y el avance de las libertades individuales, sin que el lugar de nacimiento, la raza, el sexo, la religión, la opinión o cualquier otra circunstancia personal o social puedan limitarlas. Creemos que para garantizar una democracia de calidad en Castilla-La Mancha es necesario recuperar y mantener la confianza en el sistema democrático, tomando como condición esencial la efectiva división de poderes, la aprobación de un sistema electoral más moderno y más justo, dotar de mayor transparencia a todas***

las Administraciones Públicas presentes en la Comunidad Autónoma, garantizar la independencia y la libertad de expresión en los medios de comunicación y combatir de forma incesante cualquier atisbo de corrupción en cualquiera de sus formas. Ciudadanos se encuentra alineado con el modelo territorial recogido en la Constitución española, el Estado de las autonomías y creemos que, para que este modelo perdure, deberán mejorarse la eficiencia y los mecanismos de coordinación de los poderes públicos, y garantizarse, en todo caso, la igualdad de todos los españoles. Vamos a trabajar por una clase media y trabajadora fuerte y dinámica en Castilla-La Mancha, desde el convencimiento de que solo podrá desarrollarse en el marco de una economía de mercado, donde los poderes públicos garanticen la libre competencia. Es la riqueza que genera este modelo económico la que podrá sostener la igualdad de oportunidades dentro de una sociedad de bienestar, en la que el acceso a una sanidad pública de calidad sea pieza fundamental, y en la que los poderes públicos deberán garantizar los derechos sociales reconocidos en nuestra Constitución y nuestro Estatuto de Autonomía. Finalmente, este grupo parlamentario apostará por la economía del conocimiento a través de la educación, la innovación y la ciencia, como palancas necesarias para alcanzar un modelo económico y social basado en el talento de nuestro capital humano, lograr que se genere empleo de calidad en nuestra región y hacer que nuestro tejido productivo sea más competitivo para afrontar los retos de la globalización. El Grupo Parlamentario Ciudadanos de las Cortes de Castilla-La Mancha estará integrado por los

siguientes diputados y diputadas: D.^a Úrsula López Fuentes, D. David Muñoz Zapata, D.^a María del Carmen Picazo Pérez, D. Alejandro Ruiz de Pedro. Los cargos directivos del Grupo Parlamentario Ciudadanos serán los siguientes: Presidente: D. Alejandro Ruiz de Pedro. En caso de ausencia será sustituido por D. David Muñoz Zapata Portavoz: D.^a María del Carmen Picazo Pérez En caso de ausencia será sustituida por D. David Muñoz Zapata.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Toledo, 21 de junio de 2019.- Fdo.: El presidente de las Cortes, PABLO BELLIDO ACEVEDO”.

**Composición del Grupo Parlamentario
Socialista de las Cortes de Castilla-La
Mancha, expediente 10/CCAM-00005.**

“La Mesa de las Cortes, en sesión celebrada el día 19 de junio de 2019, ha calificado favorablemente y ha admitido a trámite el escrito presentado por diecinueve diputados/las, en el que manifiestan su voluntad de constituir el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento de la Cámara.

DECLARACIÓN POLÍTICA

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha nace al amparo de lo previsto en la Constitución Española de 1978, y desde que en agosto de 1982 fuese aprobado el Estatuto de Autonomía por el Congreso y el Senado, los castellano-manchegos hemos construido y desarrollado las instituciones necesarias para protagonizar una transformación económica y social sin precedentes, así como planificar y ejecutar políticas de igualdad, desarrollo económico sostenible, progreso social, educación, sanidad, protección del medio ambiente y solidaridad en nuestra Región. Nuestra forma de entender la política se basa en la cercanía con la gente y la atención a sus necesidades, especialmente las que afectan a los más desfavorecidos. El diálogo, el respeto, el acuerdo y el consenso son instrumentos fundamentales en la forma y manera en que entendemos la gobernabilidad y la acción política. En este sentido, el Grupo Parlamentario Socialista trabajará desde el acuerdo con los ciudadanos, las organizaciones económicas y sociales y especialmente con sus representantes, con otras fuerzas políticas, y muy particularmente con las representadas en las Cortes de Castilla-La Mancha. Es esta una tarea que nos ha caracterizado durante las ocho legislaturas en la que los ciudadanos nos han mostrado su confianza y así lo hemos demostrado, de forma muy particular, también durante los últimos cuatro años. Los Gobiernos Socialistas en Castilla-La Mancha se han implicado plenamente con el conjunto de la sociedad, contando siempre con la

complicidad de todos los agentes sociales y de cuantos conforman el rico y variado movimiento asociativo de nuestra Región. Bajo el liderazgo de los Presidentes José Bono, José María Barreda y Emiliano García-Page logramos consolidar el mayor impulso de modernización y desarrollo que jamás se ha producido en las tierras que hoy se llaman Castilla-La Mancha, permitiendo que las posibilidades de progreso, de igualdad de derechos y oportunidades, de calidad de vida, de bienestar y futuro llegaran a todos los lugares de la Región y a las personas que en ellos habitan. Superadas durante la pasada legislatura buena parte de los retrocesos experimentados durante los años de crisis y la pérdida de derechos acontecida entre los años 2011 a 2015, vamos a seguir recuperando derechos al tiempo que construyendo un nuevo modelo socio-económico y productivo acorde con las nuevas demandas de la sociedad, defendiendo desde la moderación, pero con firmeza, las ideas de progreso, así como todo cuanto interesa a nuestra tierra y a nuestros paisanos, contribuyendo a alcanzar una sociedad en la que todos los ciudadanos y todas las ciudadanas sean libres e iguales y cuenten con las mismas oportunidades para el pleno desarrollo de su personalidad dentro de una sociedad libre, democrática, solidaria y tolerante.

El Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla-La Mancha, estará integrado por los siguientes Diputados y Diputadas: D. Emiliano García-Page Sánchez, D. José Luis Martínez Guijarro, D. Pablo Bellido Acevedo, D. Fernando Mora Rodríguez, D.^a Ana Isabel Abengózar Castillo, D.^a Josefa Navarrete Pérez, D.

Ángel Tomás Godoy Martínez, D. Santiago Cabañero Masip, D. José Manuel Caballero Serrano, D.ª Diana López Gómez, D.ª María del Rosario García Saco, D. José Antonio Contreras Nieves, D. Julián Martínez Lizán, D.ª María Isabel Sánchez Cerro, D.ª Joaquina Saiz Cebrián, D. Iván Jesús Rodrigo Benito, D.ª Ana Vanesa Muñoz Muñoz, D.ª Sara Simón Alcorlo, D. Eusebio Robles González.

Los cargos directivos del Grupo Parlamentario serán los siguientes: Presidente: D. Fernando Mora Rodríguez, Portavoz: D.ª Ana Isabel Abengózar Castillo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76.1 del Reglamento de la Cámara, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes. Toledo, 21 de junio de 2019.- Fdo.: El presidente de las Cortes, PABLO BELLIDO ACEVEDO”.

Anexo III: Estatutos de los Partidos Políticos con representación parlamentaria en las Cortes de Castilla-La Mancha en la actual legislatura (décima legislatura).

1.- Estatutos del Partido Socialista Obrero Español

“TÍTULO VIII. GRUPOS PARLAMENTARIOS DE LAS CC.AA Y DE LOS G.S. EN LAS CORPORACIONES LOCALES

Artículo 83. 1. Los Grupos Parlamentarios de las Comunidades Autónomas y los Grupos Socialistas de las Corporaciones Locales, para todas aquellas cuestiones específicas de su ámbito territorial, dependerán de los órganos de dirección correspondientes, debiendo asumir y acatar las resoluciones y programas en materia política de los mismos que les afecte. 2. Asimismo se atenderán los principios fijados en el título anterior para el Grupo Parlamentario Federal del PSOE.

Artículo 84. En cada circunscripción provincial -o, en su defecto, regional- se creará un Gabinete Parlamentario de Relaciones con la Sociedad, que estará formado por parlamentarios/as europeos, nacionales y autonómicos, en colaboración con las correspondientes Secretarías de Relaciones con la Sociedad y sus Grupos y Comisiones Sectoriales, con el fin de potenciar el diálogo social y la conexión de los parlamentarios y parlamentarias con los movimientos sociales y ciudadanos de su circunscripción.

Artículo 85. 1. Corresponde a los Partidos de Nacionalidad o Región la adecuación y realización del proyecto socialista a las circunstancias específicas de su ámbito de actuación. Gozarán de plena autonomía para dirigir la acción política en el ámbito de sus competencias estatutarias, dentro del marco general del programa socialista. 2. Los programas electorales de nacionalidad o región, la política de alianzas y el desarrollo legislativo deberán ser consultados con la Comisión Ejecutiva

Federal y, si hubiera discrepancias, el contencioso será sometido al Comité Federal. 3. Previamente a su designación informarán a los órganos federales, la candidatura a las Presidencias y Gobiernos de las Comunidades Autónomas. 4. Coordinarán su actuación parlamentaria e iniciativas legislativas a través de la Oficina de Coordinación Autonómica”.

2.- Estatutos del Partido Popular

“TÍTULO CUARTO DE LOS GRUPOS INSTITUCIONALES

ARTÍCULO 58: Régimen, Funcionamiento y Competencias.

1. Los Grupos Institucionales del Partido Popular son la vía para la acción política del Partido en las diversas instituciones de ámbito nacional, autonómico, provincial, insular y local, y están formados por todos los candidatos elegidos en las listas electorales de aquel.
2. Los Grupos Institucionales no aceptarán en su seno a quien al tiempo de las elecciones figurase en la candidatura de otra formación política o grupos independientes de electores, salvo en el caso de que éstos se hayan

extinguido por disolución o integración en el Partido Popular.

3. Los Grupos Institucionales del Partido Popular atenderán su actuación a las instrucciones que emanen de los Órganos de Gobierno del Partido. Igual criterio de dependencia regirá para los miembros de los Grupos afiliados al Partido Popular cuando en una determinada institución el Partido esté en régimen de coalición con otras fuerzas políticas.
4. La Organización y estructura directiva de los diversos Grupos Institucionales se regirá por lo que disponga su correspondiente reglamento elaborado por cada Grupo al inicio de cada legislatura y trasladado en el plazo de dos meses al Comité Ejecutivo del Partido que corresponda para su aprobación definitiva.
5. El Presidente del Partido será Presidente de los Grupos Parlamentarios del Congreso, del Senado y del Parlamento Europeo, de acuerdo con las previsiones de sus respectivos reglamentos. El Portavoz del Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados coordinará la actuación de tales Grupos Parlamentarios, así como las relaciones de los Grupos con la representación de los diversos colectivos sociales y dirigirá los trabajos de la Asesoría.
6. Los Grupos se reunirán al menos trimestralmente y cuantas veces los convoque el

Presidente del Partido, los Órganos de dirección del Grupo o así lo soliciten dos tercios de los miembros del mismo.

7. Los Órganos directivos de los diversos Grupos propondrán al Comité Ejecutivo del Partido la ordenación de los recursos materiales de los que dispongan y el nombramiento y cese de sus asesores y funcionarios.
8. La Unión Interparlamentaria Popular coordina la actuación de los grupos parlamentarios autonómicos entre sí y con los respectivos del Congreso, Senado y Parlamento Europeo.
9. La Unión Intermunicipal Popular coordina los cargos municipales o insulares electos del Partido Popular. Su estructura y funciones se regularán en un Reglamento que aprobará la Junta Directiva Nacional.
10. El Comité de Portavoces Parlamentarios, compuesto por todos los portavoces de los Grupos Parlamentarios Autonómicos y los del Congreso, Senado y Parlamento Europeo, es el órgano de gestión y coordinación de las tareas ordinarias de la Unión Interparlamentaria Popular y establece las líneas de actuación conjunta en los distintos Parlamentos, sirviéndose para ello de la Red Interparlamentaria Popular como instrumento de comunicación diario. Su funcionamiento se regulará en el Reglamento de la Unión Interparlamentaria Popular.

11. El Comité de Gobiernos Locales establece las líneas de actuación conjunta con los Alcaldes y los Presidentes de Diputaciones, Cabildos y Consells en ejecución de los programas electorales municipales, provinciales e insulares. Su composición y funcionamiento será regulado en el reglamento de la Unión Intermunicipal Popular.
12. Los miembros de los Grupos Institucionales están obligados a dar cuenta periódica de sus actividades y del trabajo realizado en cumplimiento de sus funciones ante la Junta Directiva de la Organización territorial a la que pertenezcan o a las superiores cuando así lo requieran. Igualmente lo harán, al menos con carácter anual, ante los afiliados en la forma que se establezca por su respectivo Comité Ejecutivo.
13. Todo lo dispuesto en el presente artículo será aplicable a los diferentes Grupos Institucionales del Partido en sus respectivos ámbitos territoriales”.

3.- Estatutos del Partido Ciudadanos

“Artículo 94: Naturaleza

Se entenderá por grupos institucionales los grupos parlamentarios de las Cortes generales, Parlamento europeo y Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, y los de los representantes en las Administraciones locales de ámbito provincial, comarcal, municipal e

insular, así como cualquier otro de análoga naturaleza que represente al partido en cualquier institución.

Artículo 95: Respeto a los estatutos

1. Los grupos institucionales y sus miembros actuarán con respeto estricto a los principios y valores del partido, así como a las directrices e instrucciones emanadas de los órganos del partido de acuerdo con lo establecido en los presentes Estatutos y en los reglamentos que los desarrollen.
2. El incumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior dará lugar a responsabilidad disciplinaria como falta muy grave de las del artículo 116 de estos Estatutos, sin perjuicio de la infracción tipificada en el artículo 123 en caso de desobediencia a las resoluciones de los órganos del partido.
3. Los miembros de los grupos institucionales asumen la obligación de renunciar al acta de cargo si causaren baja en el partido por cualquier motivo o si, no siendo militantes, no cumplieren las obligaciones que estos Estatutos imponen a los representantes institucionales.

Artículo 96: Organización

1. Los grupos institucionales y sus miembros se regirán por los principios de unidad de acción y disciplina de voto.
2. Cada grupo institucional aprobará el proyecto de reglamento interno, conforme al modelo

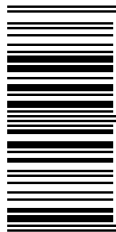
aprobado por el Comité ejecutivo, que será sometido a la ratificación de éste. Una vez ratificado, será la norma básica de organización y funcionamiento del grupo, sin posibilidad de modificación, alteración o reforma, salvo por la misma vía seguida para su aprobación y ratificación.

3. Los grupos son titulares de un patrimonio separado del partido, constituido por la subvención o dotación que se les otorga a cargo del presupuesto de la Cámara o Corporación que corresponda. Para la efectiva y transparente gestión de la subvención, los grupos deberán llevar una contabilidad específica.
4. En el caso de que algún grupo institucional no recibiera la subvención necesaria para su funcionamiento, el partido activará los mecanismos oportunos y legales para conseguir que reciba la ayuda económica necesaria para poder desarrollar su actividad.”



UNIVERSIDAD DE
CASTILLA-LA MANCHA

I.S.B.N.: 978-84-9044-597-6



9 788490 445976