



ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

La problemática transparencia de la Casa Real: ¿sobrepotección de los poderes institucionales?

Enric Bataller i Ruiz¹

*Universitat de València
España*

ORCID: [0000-0002-7706-4518](https://orcid.org/0000-0002-7706-4518)

RECIBIDO: 2 de noviembre de 2021
ACEPTADO: 21 de enero de 2022

RESUMEN: La Ley 19/2013 sujeta la Casa Real a las obligaciones de transparencia, sin que sus previsiones hayan sido consideradas inconstitucionales. A la vista de los escándalos aireados por los medios de comunicación, con amplia repercusión en la opinión pública, se plantea la conveniencia de extender la transparencia a cuestiones como el empleo de los fondos públicos recibidos, la percepción de ingresos al margen de los Presupuestos Generales del Estado y el registro de bienes de los miembros de la Familia Real. En la legislatura XII del Congreso de los Diputados (2016-2019), cuatro de sus integrantes, encuadrados en el Grupo Mixto, presentaron una proposición de ley que pretendía ampliar el control de transparencia existente a fin de mejorar el conocimiento efectivo sobre las antedichas cuestiones, pero el debate en pleno de tal proposición fue rechazado por la Mesa del Congreso aduciendo que presentaba una contradicción palmaria y evidente con los artículos 56.3 y 65.1 CE. Los diputados proponentes, tras no obtener la reconsideración de su decisión por la Mesa, acudieron en amparo ante el Tribunal Constitucional, el cual inadmitió el pertinente recurso sin pronunciarse sobre el fondo de la controversia planteada. Se ha cerrado así momentáneamente un debate, el de la mejora de la transparencia de la Casa Real con respecto a los mínimos fijados en la Ley 19/2013, que no ha querido ser abordado por las formaciones políticas mayoritarias ni por el Tribunal Constitucional, ni tampoco parece haber suscitado el interés de la doctrina científica, dada la ausencia de reflexiones recientes al respecto.

PALABRAS CLAVE: transparencia; Casa Real; Constitución Española; proposición de ley; recurso de amparo; Tribunal Constitucional; inadmisión.

¹ Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Derecho Civil (UV). Doctor en Derecho. Licenciado en Historia Contemporánea (Premio Extraordinario de Carrera). Visiting Fellow at the Institute for Advanced Legal Studies (University of London). Diputado al Congreso por València (legislaturas XI y XII).

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- Una proposición de ley para mejorar la transparencia de la Casa Real. 3.- Una negativa a la tramitación que provoca un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. 4.- Una respuesta del Tribunal Constitucional que deja imprejuizado el fondo de la cuestión: la STC 194/2019, de 13 de febrero de 2020. 5.- Una valoración crítica de la STC 194/2019.5.1. Una deficiente comprensión de la naturaleza del Grupo Parlamentario Mixto.5.2. Una indebida comprensión del concepto de legitimación a los efectos de interposición del recurso de amparo. 6.- Conclusiones. - Bibliografía.

The problematic transparency of the Spanish Royal Household

ABSTRACT: Law 19/2013 subjects the Royal Household to the obligations of transparency, without its provisions having been considered unconstitutional. In view of the scandals aired by the media, with a wide impact on public opinion, arises the convenience of extending transparency to issues such as the use of public funds received, the perception of income outside the General Budgets of the State and the registry of goods of the members of the Royal Family. In the XII legislature of the Spanish Congress (2016-2019), four of its members, framed in the Mixed Group, presented a bill that sought to expand the existing transparency control in order to improve effective knowledge on the aforementioned issues, but the full debate on such a proposal was rejected by the Congress Board on the grounds that it presented a clear and evident contradiction with articles 56.3 and 65.1 CE. The proposing Members of Parliament, after not obtaining reconsideration of their decision by the Board, appealed to the Constitutional Court, which dismissed the pertinent appeal without ruling on the merits of the controversy raised. Thus, a debate has been temporarily closed, that of the improvement of the transparency of the Royal Household with respect to the minimums set in Law 19/2013, which has not wanted to be addressed by the majority political formations neither by the Constitutional Court, nor does it seem to have aroused the interest of scientific doctrine, given the absence of recent reflections on the matter.

KEYWORDS: transparency; Royal Household; Spanish Constitution; bill; appeal for protection; Constitutional Court; inadmission.

1. Introducción

Como nos recuerda ORDUÑA (2018: 24), la transparencia es uno de los principios generales que deben enmarcar toda la actividad pública², dado que bajo los conceptos de transparencia, probidad y buen gobierno se encuentra la idea de ética pública, entendida como disciplina que estudia el comportamiento capaz, responsable y comprometido de aquellos que asumen los asuntos públicos³. No cabe duda que, entre éstos, debe situarse en España la figura del monarca, que, a tenor del artículo 56.1 de la Constitución, "es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes".

El artículo 56.3 de la Constitución Española dispone que "(L)a persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65, 2 ('el Rey nombra y releva libremente a los miembros civiles y militares de su Casa)". El artículo 65.1, por su parte, establece que "el Rey recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma". A la vista de estos dos citados preceptos, cabría preguntarse si la inviolabilidad e irresponsabilidad que envuelven al monarca en España por decisión del poder constituyente devienen, por consecuencia natural, en una exención de cualquier obligación de transparencia; o, por el contrario, cabe entender la transparencia ubicada en un plano diferente al de aquellas prerrogativas regias, como simple deber de eliminar cualquier opacidad que pudiera presentarse en nuestro entramado institucional. La cuestión presenta un indudable cariz político, toda vez que nos lleva al debate sobre si en España la monarquía sigue siendo una institución al margen de los principios democráticos, encapsulada y protegida en tal fisonomía por la propia Constitución a partir de la legitimidad que obtuvo la ratificación de su texto mediante el referéndum de 6 de diciembre de 1978; o, por el contrario, si el

² "(...) en la sociedad actual, caracterizada por incesantes y vertiginosos cambios, la transparencia como valor, esto es, como ideal o referente, representa un ejemplo paradigmático para 'testar y calibrar' la fortaleza de este proceso de cambio y de reforma que estamos experimentando como sociedad" (ORDUÑA, 2018: 24)

³ ARANDA (2013: 216). Añade este autor que "la transparencia también es un instrumento para la pedagogía política. En primer lugar, sirve para conocer mejor los costes reales de los servicios públicos (...). En segundo lugar, facilita que los responsables públicos que desarrollan una actividad limpia, recta y responsable sean más considerados por los ciudadanos. Finalmente, la transparencia es la mejor manera para luchar contra la desafección de la política. Sólo cuando el ciudadano se siente participe y percibe la cercanía de sus representantes es posible conseguir su compromiso y la participación (ARANDA, 2013: 221).

blindaje del monarca viene únicamente circunscrito a su ámbito de actuación política como Jefe del Estado.

El artículo 2.1, apartado f), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, declara sujeta a las obligaciones normativas de transparencia de la actividad pública, entre otras instituciones, a la Casa de Su Majestad el Rey. El artículo 5.1 del mismo texto legal dispone que "(L)os sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública", obligación ésta que, como dispone el artículo 5.4, "(...) será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización"⁴. Por su parte, la Disposición adicional sexta establece que "(L)a Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley".

La sujeción de la institución monárquica española a los controles de transparencia buscaba colmar una aspiración popular, como así se constató durante el proceso de

⁴ La Casa de S.M. el Rey actualmente cumple con esta obligación mediante los contenidos que publica al efecto en su página web: <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/Paginas/subhome.aspx>

Dentro de la pestaña relativa a "Información económica, presupuestaria y estadística", cobra importancia la publicación de la información relativa tanto a contratos y convenios, como la atinente a los presupuestos anuales de la Casa.

La Casa de S.M. el Rey fue creada en 1975 y su misión es la de servir al Rey en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado. Dada su naturaleza, se decidió no integrarla en la Administración General del Estado. Actualmente se rige por el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey, cuyo artículo 2 la declara constituida por Jefatura, Secretaría General, Cuarto Militar y Guardia Real. Al Jefe de la Casa corresponde la formulación de la propuesta de presupuesto y la firma de los contratos relativos a asuntos propios de la Casa (artículo 3.1), al tiempo que su Secretario General debe, en virtud del artículo 4.2, elevar anualmente al Jefe de la Casa un informe acerca de la marcha, coste y rendimiento de los servicios a su cargo; proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los mismos; y confeccionar, una vez aprobada en los Presupuestos Generales del Estado la cantidad global a que se refiere el artículo 65.1 de la Constitución, el proyecto del presupuesto propio de la Casa, con arreglo a los principios de rigor, economía y eficiencia, y elevarlo al Jefe de la Casa para su aprobación por Su Majestad el Rey.

Para un análisis de sus funciones, puede consultarse ADÁN (2009: 85-87), quien apunta la conveniencia de elaborar una estructura presupuestaria y fiscalizadora de los fondos destinados a la Casa Real que integre en una sola sección de los PGE todos los destinados al desempeño de las funciones atribuidas al Jefe del Estado, dado que la dispersión de tales fondos entre diversas partidas presupuestarias supone un importante óbice para el conocimiento exacto de su costo total para el erario público.

elaboración de la Ley 19/2013⁵. Supuso asimismo colocarla en un nivel de exigencia superior al que se aplica a muchas Casas Reales europeas, que por lo general se benefician de excepciones legales y únicamente publican información financiera de modo voluntario⁶. El escándalo "Nóos" que salpicó a la monarquía española desde que se inició su instrucción judicial en 2010, coincidiendo con el enorme malestar social desatado paralelamente a causa de la crisis económica mundial que azotaba a España con virulencia, explican los avances contenidos en la Ley 19/2013, que sin

⁵ "Sometido el anteproyecto de ley a información pública, hubo una notable participación de más de 78.000 visitas y se formularon más de 3.600 observaciones", siendo la Casa real uno de los temas más debatidos, junto con partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y en general todas las personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos (VILLORIA, 2014-2015: 97)

Este interés por la Casa Real posiblemente fuese consecuencia del considerable descrédito en que la institución había caído en ese momento. En octubre de 2011 la monarquía suspendió en el nivel de confianza popular recogido por el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, a consecuencia de lo cual la Casa Real intentó recuperar su prestigio con una serie de medidas entre las que destaca la publicación del desglose de sus presupuestos en su web <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/informacioneconomica/Paginas/organizacion-y-presupuesto-presupuestos.aspx>. Véase BARREDO (2013: 3-4)

Para un análisis de la estructura y del proceso de elaboración de la Ley 19/2013, consúltese COTINO (2014: 241-256), quien hace especial hincapié, como una de las virtudes del texto, en la imposición de obligaciones de publicidad activa, esto es, sin esperar a que nadie la solicite.

BELMONTE (2018: 19) apunta que, para el desarrollo en España de la nueva cultura de la transparencia, ha sido factor determinante "el desarrollo de movimientos sociales, como el 15-M y su lema «no nos representan», que surgieron a raíz de la crisis económica iniciada en 2008 y que pusieron de relieve la desconexión de la sociedad con la clase política o, en palabras de García Escudero, «el divorcio entre Parlamento y sociedad». El florecimiento de casos de corrupción y la sensación de impunidad de los implicados, sumada la inactividad de los dirigentes políticos, contrastaron fuertemente con el paralelo drama social vivido por aquellos que se veían obligados a abandonar sus viviendas o a engrosar las filas de parados. Aquel sentimiento de indignación precipitó el acceso de nuevas fuerzas políticas a los Parlamentos y la reestructuración de los partidos tradicionales que interiorizaron la urgencia de adaptarse al nuevo escenario. Desde entonces, se han aprobado un conjunto de reformas estructurales destinadas a promover la integridad en la vida pública enmarcadas en lo que se llamó «Plan de Regeneración Democrática» que incluía, entre otras medidas, la aprobación de una ley de transparencia y una ley reguladora del ejercicio del alto cargo, la reforma de la Ley de financiación de los partidos políticos, del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a efectos de endurecer las condenas relacionadas con delitos de corrupción". En esta línea, GUICHOT (2016: 97) apunta que "la transparencia ha sido una prioridad fijada de abajo arriba al calor de casos de corrupción que han producido una desconfianza radical en la política y en las instituciones".

⁶ Para un repaso a la situación en las distintas monarquías europeas, puede verse PABLOS LÓPEZ (2017: 266), que advierte de los tiras y afloja políticos que han motivado una progresiva difuminación de la tradicional opacidad que rodeaba esta materia, siempre justificada por razones supuestamente superiores como la "seguridad nacional" y la "defensa del reinado" o expresiones similares.

Mención especial merece la situación de la económicamente muy poderosa Casa Real británica. El 1 de enero de 2005 entraron en vigor tanto la Ley de Libertad de Información de 2000 como la Ley de Libertad de Información de Escocia, igualmente de 2000. En ellas se prevé que cualquier persona de cualquier nacionalidad puede solicitar vista de la información custodiada por las autoridades públicas, a excepción de ciertos extremos legalmente previstos. Dado que la Casa Real no se considera como autoridad pública en el sentido de estas leyes, queda por tanto exenta de sus previsiones, si bien proporciona voluntariamente información sobre ciertos extremos como los relativos a su uso del dinero público que recibe, emitiendo anualmente un informe donde se detallan los gastos en salarios de empleados, viajes y mantenimiento de las propiedades reales. Puede consultarse al respecto su página web: <https://www.royal.uk/freedom-information>

embargo resultaron bien pronto insuficientes ante la divulgación de nuevos casos de corrupción que motivaron la abdicación de Juan Carlos I y el reguero de investigaciones judiciales de índole internacional que se ha producido desde entonces⁷.

No cabe duda que los procesos vividos en España en la última década fomentan la desconfianza del público acerca del uso debido de los fondos públicos directa o indirectamente asignados a la Casa Real, y ello debería redundar en un aumento de las exigencias legales de transparencia⁸, especialmente en lo relativo a los pagos incurridos, la procedencia de los caudales aplicados y el registro de los bienes propiedad de los integrantes de la Familia Real⁹. Sin embargo, no se ha avanzado en estos aspectos desde 2013 y parece haberse asentado un *statu quo* de mínimos que, cuando se ha intentado remover por alguna fuerza parlamentaria, ha sido férreamente defendido por el entramado político-institucional. El objetivo de mi trabajo se centrará en el análisis de las diversas actuaciones desarrolladas, tanto en sede parlamentaria como en el Tribunal Constitucional, que llevaron a abortar la Proposición de Ley para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del Rey y de la Casa Real, presentada ante el Congreso de los Diputados en 2019 por cuatro de sus miembros, y cuyas vicisitudes no han sido objeto de estudio hasta el presente.

5. Una proposición de ley para mejorar la transparencia de la Casa real

La Ley 19/2013 ha venido desplegando sus previsiones sin que el Tribunal Constitucional haya invalidado sus dictados, razón por la que hay que entender que la sujeción de la Casa Real a los controles de transparencia resulta admisible y no

⁷ Un compendio exhaustivo de las condiciones que en la literatura científica aparecen como facilitadoras del impacto positivo de la transparencia puede verse en VILLORIA (2021). Con respecto a la transparencia de los partidos políticos en España, MORALES, MARTÍNEZ, GARCÍA y CARIDAD (2016: 91-96).

⁸ Por ejemplo, la británica *Sovereign Grant Act* de 2011 establece que las cuentas de su Casa Real están sometidas al control de la *National Audit Office*, organismo independiente de control del gasto público que, a través de su Auditor General, cuelga del Parlamento pero no mantiene ninguna dependencia con el gobierno ni reporta a sus ministros. Para conocer sus funciones, véase su web <https://www.nao.org.uk/>

⁹ La Casa Real, como institución que en España forma parte del entramado político-institucional, se beneficiaría indudablemente de un aumento de su nivel de transparencia. Como señala DEL HIERRO (2013: 185), "El modelo actual de democracia liberal representativa necesita replantearse su justificación, necesita, como se ha señalado, 'relegitimarse'. Esa 'relegitimación', a mi modo de ver, debe venir, sin duda, de la transparencia y la responsabilidad como exigencias ineludibles de la gestión pública de nuestro tiempo. La transparencia, como exigencia de publicidad de la actuación de los poderes públicos, es un derivado del principio democrático sobre el que se funda la legitimidad del ejercicio del poder y se corresponde con el reconocimiento del derecho de acceso que los ciudadanos tienen a la información pública. La transparencia es una eficaz salvaguarda frente a la mala administración, permite a los ciudadanos conocer mejor y vigilar la prestación de los servicios y el empleo de los recursos públicos, y estimula a los poderes públicos a funcionar de modo eficiente". En esta línea de entender la transparencia como vector de fuerza de la democracia de calidad, VILLORIA (2018: 7-9).

contraría los principios de irresponsabilidad e inviolabilidad que protegen al Jefe del Estado¹⁰. Este es el obligado punto de partida desde el que abordar la cuestión que ocupa el presente trabajo: la Proposición de Ley para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del Rey y de la Casa Real, presentada a iniciativa del Sr. Candela Serna por cuatro diputados del Grupo Parlamentario Mixto en la legislatura XII, cuya inadmisión a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados motivó la interposición de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue avocado al pleno de éste con el número 194/2019 y resuelto por sentencia de 13 de febrero de 2020.

La indicada Proposición de Ley¹¹ constaba de tres artículos, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, cuyo contenido puede explicarse como sigue:

- 1) El artículo Uno de la iniciativa modificaba el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey de la siguiente manera:
 - Se añadía un nuevo apartado 4º al artículo 3 para que quien ostente la titularidad de la Oficina de Intervención comparezca ante el Congreso de los Diputados y someta a su examen el Informe de la Intervención de la Casa de Su Majestad el Rey para cada uno de los ejercicios, dentro de los tres meses siguientes a su expedición;
 - Se añadían dos nuevos apartados 3º y 4º al artículo 4 del citado RD, estableciendo que quien ostente la titularidad de la Secretaría general deberá comparecer ante el Congreso de los Diputados para someter a su examen, tanto el presupuesto propio de la Casa de S.M. el Rey, como las Cuentas Anuales para cada uno de los ejercicios, dentro de los tres meses siguientes a su aprobación por S.M. el Rey.

¹⁰En cambio, no parece que sean exigibles a la Casa Real las prevenciones con respecto a regalos recibidos que establece el artículo 26 de la Ley 19/2013, dado que la ubicación de este precepto en el título II (relativo a "Buen gobierno") lo haría exclusivamente aplicable a los cargos y autoridades relacionadas en el artículo 25, entre los que no se menciona ni al rey ni a su Casa. Sin embargo, AOULAD BEN SALEM (2018: 64-69) se manifiesta favorable a esta exigibilidad, si bien critica la indeterminación del concepto legal de "usos sociales, habituales o de cortesía" que constituye el listón de admisibilidad para los regalos aludidos por la Ley de Transparencia.

La propia Casa Real indica en su web que, si bien no está sujeta a la antedicha exigencia legal, "se considera procedente adaptarse a la regulación que, con carácter general, han aprobado en esta materia las Cortes Generales. En el supuesto de que la legislación estatal reguladora de esta materia fuese objeto de modificación o la legislación vigente fuese desarrollada reglamentariamente, se procederá en coherencia a adaptar estas normas a la modificación legislativa o al desarrollo reglamentario respectivamente". Sobre los concretos términos en que la Casa Real ha decidido implementar tales obligaciones autoimpuestas, puede consultarse <https://www.casareal.es/ES/Transparencia/InformacionJuridica/Paginas/normativa-regalos-familia-real.aspx>

¹¹Número de registro 95234, número de expediente 122/000262/0.

- 2) El artículo Dos proponía las siguientes modificaciones a la Ley 19/2013:
 - Se añadía un apartado 2º al artículo 3, para establecer que la nueva Disposición adicional (a la que hacemos inmediata referencia abajo) será de aplicación a "a) Su Majestad el Rey y los miembros de la Familia Real".
 - Se añadía una nueva Disposición adicional en cuya virtud S.M. el Rey y el resto de miembros de la Familia Real quedaban obligados a formular declaración de actividades y declaración de bienes e inscribirse en un "Registro de Actividades y Bienes constituido en la Casa Real bajo la dependencia directa de la Secretaría General de la Casa Real".

- 3) El artículo Tres modificaba la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, mediante una nueva Disposición Final en la que se imponía al Gobierno la obligación de remitir a las Cortes Generales, junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, una adenda informativa a los presupuestos de cada una de las secciones, según su clasificación orgánica, en la que se expresasen los gastos que, directa o indirectamente, se manifestasen en tales secciones y que deberán estructurarse al mismo nivel de detalle que el establecido para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, debiendo recoger en todo caso la proveniencia de los gastos indirectamente relacionados con la sección a la que haga referencia la adenda.

Además, se incluían dos disposiciones transitorias, respectivamente relacionadas con la elaboración de los modelos de declaraciones de Actividades y Bienes y con su publicación, así como una Disposición Derogatoria Única y una Disposición Final Única, sobre entrada en vigor de la proposición de ley¹².

El escrito de presentación de la proposición de ley estaba firmado por el portavoz del grupo parlamentario mixto (Sr. Campuzano i Canadés), y por quienes posteriormente se erigieron en demandantes de amparo, los cuatro diputados pertenecientes a la formación política Compromís e integrantes del grupo mixto, a saber, señora Sorlí Fresquet y señores Baldoví i Roda, Candela Serna y Bataller i Ruiz.

6. Una negativa a la tramitación que provoca un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional

¹² Cabe indicar que la reforma operada en la ley 19/2013 a virtud de la ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, había orillado la oportunidad de avanzar en la transparencia de la Casa real, toda vez que el nuevo artículo 6 bis que se le introduce obliga a una serie de sujetos institucionales (los relacionados en el artículo 77.1 de la LO 3/2018, entre los que no se incluye la Casa Real) a publicar su inventario de actividades de tratamiento de datos en aplicación del artículo 31 de la citada Ley Orgánica.

La Mesa del Congreso de los Diputados, por acuerdo de 4 de septiembre de 2018, comunicó al grupo parlamentario autor de la iniciativa que no procedía su admisión a trámite dado que de un examen preliminar de la misma se desprendería que determinados preceptos contradecirían de modo palmario y evidente lo dispuesto en los artículos 56.3 y 65.1 de la Constitución Española¹³, con la consecuencia de que la regulación de las materias allí abordadas no podría ser modificada mediante una proposición de ley.

Los cuatro diputados de Compromís formularon solicitud de reconsideración contra el indicado acuerdo de la Mesa, la cual, oída la Junta de Portavoces, fue desestimada por acuerdo de 9 de octubre de 2018, lo cual les llevó a interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por entender que se había vulnerado su derecho al ejercicio del cargo público representativo ex artículo 23.2 CE, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de representantes (art. 23.1 CE). Asimismo, justificaban la especial trascendencia constitucional de su recurso, en los términos exigidos por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el hecho de que, por tratarse de un recurso contra actos o decisiones parlamentarias y por no existir una vía judicial previa, únicamente el Tribunal Constitucional podría reparar las posibles lesiones de derechos y libertades que la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados podría producir. También afirmaban que, dada la estrecha imbricación existente entre los derechos de los artículos 23.1 y 23.2 CE, la vulneración denunciada incidiría en la calidad democrática del Estado de Derecho.

Con respecto a las alegaciones de fondo en que los recurrentes sustentaban su petición de amparo, consideraban que el acuerdo de la Mesa recurrido afectaba al núcleo esencial de su *ius in officium*, en el que se integra su capacidad de iniciativa legislativa, de tal manera que se vaciaba el contenido del artículo 23.2 CE por no permitirles presentar a examen del Congreso una cierta proposición de ley que, en ningún caso, podría entenderse que vulneraba la Constitución de manera palmaria y evidente.

Consideraban los recurrentes que su iniciativa era constitucionalmente irreprochable por cuanto que anteriormente las obligaciones de transparencia ya concernían a la Casa Real, lo cual es de ver en los artículos 2.1.f) y 9 de la Ley 19/2013, cuya adecuación al artículo 56.3 CE y concordantes no ha sido cuestionada en ningún momento, como ya he indicado arriba. Transparencia e inviolabilidad regia

¹³ Sobre el entendimiento del concepto de inconstitucionalidad "palmaria y evidente", puede verse DE PINIÉS (2020: 409-427). Interesa también consultar a NAVARRO (2019: 502-503), quien, en su comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2019, de 15 de julio (recurso de amparo núm. 2634-2018) incide en que la excepción a la admisibilidad basada en la inconstitucionalidad "palmaria y evidente" no implica que los parlamentarios tengan un derecho a que la mesa inadmita una iniciativa cuando advierte que ésta puede ser inconstitucional, pues aquéllos no tendrían un derecho "a la constitucionalidad de la iniciativa", dado que la eventual admisión no vulneraría su *ius in officium*.

serían conceptos perfectamente conciliables puesto que destinataria de la información suministrada por la Casa Real no serían los restantes poderes del estado, sino la ciudadanía. Ello es necesario puesto que, al recibir el Rey una cantidad de los presupuestos generales del Estado para el sostenimiento de su Familia y Casa (art. 65.1 CE), el carácter finalista de esta asignación justifica el interés público en conocer tanto si se han realizado gastos impropios de tal finalidad como si ha tenido a su disposición ingresos diferentes a los concretamente asignados por el Estado por esta vía presupuestaria.

En definitiva, y en opinión de los recurrentes, no se estaba planteando un control político sobre la Jefatura del Estado sino un control de transparencia reforzado en el que el Congreso tendría un papel de simple receptor de una información cuyo destinatario final sería la ciudadanía, sin alusión alguna a hipotéticas potestades sancionatorias o a exigencias de responsabilidad por causa de incumplimientos que pudieran interferir en la prerrogativa de la inviolabilidad regia. Procedía por tanto, en su opinión, que otorgando el amparo solicitado, el Tribunal Constitucional declarase la nulidad de los acuerdos recurridos por vulnerar el art. 23.2 CE y ordenase a la Mesa del Congreso de los Diputados que procediese sin más dilación a dar la tramitación procedente para el debate de la proposición de ley presentada en el Pleno de la Cámara.

Por providencia de 9 de abril de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de su Presidente, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo y admitirlo a trámite, al apreciar la concurrencia de una especial trascendencia constitucional (*ex art. 50.1 de su Ley Orgánica reguladora*), dado que el recurso podría dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina como consecuencia de un proceso de reflexión interna, y porque el asunto trascendía el caso concreto por poder tener unas consecuencias políticas generales (STC 155/2009, FJ 2, b y 2, g)¹⁴.

Tras conferir los traslados oportunos, se personó en el procedimiento el Congreso de los Diputados, a través de la letrada de las Cortes Generales, y el Ministerio Fiscal, formulando ambos sus escritos de alegaciones.

La posición de la letrada de las Cortes puede resumirse así:

- a) La proposición de ley formulada por los recurrentes vulneraría la estructura constitucional por cuanto que, de su redacción, se desprendería una contradicción "palmaria y evidente" con la Constitución, cuyo artículo 1.3 configura al Rey como órgano constitucional independiente y no sometido a control. Igualmente quedaría vulnerado el artículo 65 CE, que consagra la autonomía de gestión del monarca,

¹⁴ Véase VERA (1998: 27-53); también MIRANDA (2019: 609-617)

actuada a través de su Casa como organización estatal auxiliar (cfr. STC 121/1984, de 28 de noviembre). Esto, en opinión de la letrada de las Cortes, no querría decir que a la actuación de la Casa del Rey no le serían de aplicación normas y criterios vinculantes también para otros órganos constitucionales, pero lo serían en el modo y manera en que el propio Rey hubiere decidido adaptarse a ellas, y no por la vía de modificaciones legislativas adoptadas por las Cortes sin reforma constitucional previa.

- b) Al contrario de lo que afirman los recurrentes, no es creíble que la mayor transparencia que instan se quede sólo en una mera información de la que no se vayan a deducir responsabilidades de algún tipo, dado que la transparencia sería un simple instrumento para llegar a la exigencia de responsabilidades públicas, cosa que en el caso del Rey quedaría expresamente vetado por el art. 56 CE.
- c) El contenido concreto de todos y cada uno de los puntos planteados por la proposición de ley formulada por los recurrentes es, a todas luces, incompatible con la antedicha ordenación constitucional.
- d) Sin perjuicio de las cuestiones de fondo, los recurrentes en amparo adolecerían de una falta de legitimación activa, toda vez que su proposición de ley fue elevada inicialmente a la Mesa del Congreso con la firma del diputado Sr. Campuzano i Canadés, en su condición de portavoz del Grupo Parlamentario Mixto, quien posteriormente no aparece como firmante ni del recurso de reconsideración ante la propia mesa ni del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Por su parte, el Ministerio Fiscal coincidió igualmente en solicitar la desestimación del recurso de amparo por entender que existía una inconstitucionalidad "palmaria y evidente" de la proposición de ley rechazada a trámite y hallarnos, por tanto, ante uno de los supuestos en que, excepcionalmente, puede aceptarse que la Mesa del Congreso inadmita una iniciativa legislativa sin vulnerar el *ius in officium* de los parlamentarios que la hubiesen promovido.

7. Una respuesta del Tribunal Constitucional que deja imprejuizado el fondo de la cuestión: la STC 194/2019, de 13 de febrero de 2020.

Sin entrar a examinar las vulneraciones de derechos fundamentales que los recurrentes denuncian, el intérprete de la Constitución resuelve el recurso planteado mediante una sentencia en la que, sin entrar a analizar los argumentos sustanciales planteados por las partes, se limita a verificar de oficio la concurrencia de los presupuestos procesales para la viabilidad del recurso; y lo hace curándose en salud mediante la invocación de su doctrina previa (por todas, cita la STC 168/2012, de 1 de octubre, FJ 3) según la que "los defectos insubsanables de que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida, de modo que la comprobación de los presupuestos

procesales (...) puede siempre abordarse en la sentencia (...) pudiendo dar lugar a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos..."

En el caso en estudio, indica que "hemos de pronunciarnos sobre la legitimación de los demandantes para impugnar los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados (...) que se configura como un 'presupuesto subjetivo condicionante del recurso, por lo que su control se puede operar en cualquier estado y grado de la causa" (STC 191/2011, de 21 de noviembre, FJ 4)".

Analizadas las circunstancias concurrentes, señala que "(A) los efectos que a este recurso de amparo interesan, en relación con facultades de iniciativa o propuesta conferidas a una agrupación ocasional de parlamentarios o a los grupos en los que éstos se integran, el Tribunal (Constitucional) ha venido entendiendo, en el primer supuesto, que si no existe identidad entre los parlamentarios demandantes de amparo y la agrupación de parlamentarios autora de la iniciativa o propuesta, aquéllos carecen de legitimación para interponer recurso de amparo contra los acuerdos de las cámaras que inadmitan la iniciativa o propuesta en cuestión; y, en el segundo supuesto, que los parlamentarios que comparecen en el recurso de amparo a título individual sin ostentar la representación del grupo parlamentario o de sus miembros, salvo que se personen todos sus componentes, carecen también de legitimación para arrogarse la defensa de los derechos y facultades del grupo al que pertenecen" (FJ 4).

Dado que el artículo 126.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante, RCD)¹⁵ dispone que "(L)as proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de: 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara, 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz", deduce el Tribunal Constitucional que los cuatro diputados recurrentes no tienen, ni individualmente ni en el número en que han comparecido en el proceso, la facultad de presentar una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados. Dado también que tales diputados no ostentan la representación del grupo parlamentario autor de la iniciativa (por no constar tal condición y por no venir acompañada su firma en el recurso de amparo por la del portavoz del Grupo Mixto Sr. Campuzano), carecerían entonces de legitimación ex artículos 162.1 CE y 46.1,a) de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, para recurrir en amparo los acuerdos de la Mesa del Congreso de inadmisión a trámite de la iniciativa legislativa reiterada.

8. Una valoración crítica de la STC 194/2019

Entiendo que el Tribunal Constitucional ha dejado pasar de largo una buena oportunidad para clarificar su postura sobre el sentido y alcance de la transparencia

¹⁵ Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados.

en su aplicación a los órganos institucionales del Estado, y ello es especialmente preocupante en el contexto social actual, porque la opacidad del funcionamiento de la Casa Real puede provocar problemas de deslegitimación de la Jefatura del Estado.

La desestimación del recurso de amparo en estudio por falta de legitimación de los recurrentes supone un cierre en falso que da mucho que pensar sobre sus verdaderas motivaciones, y ello por las razones que a continuación expongo.

5.1. Una deficiente comprensión de la naturaleza del Grupo Parlamentario Mixto

Es cierto que la evolución política contemporánea nos ha llevado hacia unos parlamentos eminentemente *grupocráticos*¹⁶, a pesar de que la Constitución Española ni los define ni expresa su carácter necesario, y sólo alude a ellos de manera oblicua en su artículo 78.1, al introducir la prevención de que la Diputación Permanente de cada Cámara estará formada por un mínimo de veintiún miembros que representarán a los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica, evitando así una disparidad con las mayorías políticas existentes en los respectivos Plenos¹⁷.

A partir de tan escueta alusión se ha desarrollado una práctica que convierte al grupo en centro de la actividad parlamentaria¹⁸, sin que se haya desterrado formalmente por ello la clásica concepción del diputado/senador como representante individual de la ciudadanía con mandato no imperativo. Ello se observa en la regulación *ad hoc* contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículos 23 a 29), que configura el Grupo Mixto como el único de existencia necesaria, siendo todos los demás de formación voluntaria. Esta diferente naturaleza que presenta el Grupo Mixto es lo que, en mi opinión, no ha sido debidamente tenido en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de rechazar el recurso de amparo en estudio.

¹⁶VILLARINO (2020: 406).

¹⁷ Como señala la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 10, "(E)ste mismo criterio hermenéutico *ex art.* 23 CE ha conducido al Tribunal igualmente a considerar constitucionales los reglamentos de ciertas asambleas legislativas que imponían diferencias en la participación política de los diputados según el grupo parlamentario al que pertenecieran. Téngase en cuenta a este efecto la STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 4, que, recogiendo otras anteriores, declara "la legitimidad constitucional de las cláusulas reglamentarias que supeditan la participación de los grupos en las comisiones parlamentarias a lo que resulte del reparto de los puestos disponibles en ellas de manera proporcional a la importancia numérica de cada grupo (SSTC 214/1990, de 20 de diciembre, FJ 6; 93/1998, de 4 de mayo, FJ 3) concluyendo que las cámaras pueden regular la manera en que dicha participación se produce, especialmente modulando su duración en razón del número de parlamentarios que integran cada grupo".

Para un comentario a esta STC, puede verse GRECIET (2020: 142-163); y VILLARINO (2020: 397-407)

¹⁸ Este proceso ha ido acompañado de una progresiva personificación jurídica de los grupos parlamentarios, sobre la que puede verse SANZ (2001: 331-368) y CANO (2001:51-98).

En efecto, lo que caracteriza al Grupo Mixto del Congreso es la heterogeneidad de sus componentes, siendo una especie de cajón de sastre donde van a parar:

- a) Diputados que han obtenido su escaño en candidaturas carentes del número mínimo de representantes electos requeridos para formar grupo propio (véase art. 23 RCD);
- b) Diputados que no se han adscrito a ninguno de los otros grupos conformados al inicio de cada legislatura (arts. 24 y 25 RCD);
- c) Diputados que han abandonado la disciplina de su grupo original sin pasar a la de otro (art. 27.1 RCD);
- d) Diputados que originariamente se integraban en un grupo distinto del Mixto que posteriormente queda disuelto a consecuencia de reducirse su número, a causa de abandonos, a menos de la mitad del número mínimo exigido para su constitución.

Ello provocó, por ejemplo, que los diecinueve diputados integrantes del Grupo Mixto durante la Legislatura XII de las Cortes Generales (aquella en que se planteó la iniciativa legislativa sobre transparencia que nos ocupa) representasen a siete formaciones políticas diferentes que abarcaban todo el espectro ideológico¹⁹, y por ello la portavocía del Grupo (de carácter rotatorio durante la legislatura entre las formaciones integrantes por tiempo determinado en proporción al número de diputados con que cada una contaba) no ejercía control político alguno sobre el contenido de las iniciativas presentadas por los diversos diputados (que debían ser igualmente proporcionales en número a su respectivo peso dentro del grupo) sino que se limitaba a firmarlas para atestiguar la llevanza de un simple recuento formal de las mismas.

La necesidad de relativizar la exigencia de la firma del portavoz, como sedicente requisito *sine qua non* en todas y cada una de las iniciativas presentadas por diputados integrantes de su respectivo grupo, ha sido puesta de manifiesto por el propio Tribunal Constitucional en sentencias anteriores a la que nos ocupa. Por ejemplo, en la STC 159/2019, de 12 de diciembre, FJ 11, leemos que "(L)a distinta función que juegan la firma del portavoz del grupo parlamentario, en el asunto decidido por la STC 57/2011 y el 'visto bueno del portavoz del grupo' en las propuestas de impulso que aquí enjuiciamos determinan que el Tribunal resuelva en este caso en un sentido diferente. En aquel supuesto, la norma reglamentaria solo avala el previo conocimiento por parte del grupo parlamentario, asegurándose el mismo por medio de la constancia de la firma del portavoz en la iniciativa parlamentaria del diputado. En este supuesto, por el contrario, incumbe al grupo parlamentario otorgar una suerte de conformidad a la iniciativa del diputado,

¹⁹ Correspondiendo ocho diputados al PDECAT, cuatro a Compromís, dos a EH Bildu, dos a UPN, uno a Coalición Canaria, uno a Foro Asturias y otro a Nueva Canarias.

actuando el "visto bueno del portavoz del grupo" como cauce de expresión de esa conformidad."

La STC 57/2011, de 3 de mayo, FJ 4, indica que "aunque la práctica parlamentaria a la que la Mesa de la Cámara alude en sus acuerdos implica la intervención del portavoz del Grupo parlamentario para su tramitación, a través del requerimiento de su firma en el escrito del Diputado, tal exigencia no se articula como un requisito material sino como un trámite formal o de procedimiento. Según declara la propia Mesa, "dicha firma no implica la autorización o coautoría de la iniciativa por parte del grupo parlamentario, sino la forma fiable de constatar el previo conocimiento reglamentariamente exigido". En consecuencia, la capacidad de iniciativa y la decisión final sobre su presentación no pertenece al Grupo parlamentario sino que se atribuye y en todo momento permanece en el dominio del Diputado, que es a quien se reconoce individualmente el derecho; esto es, un específico título para el desempeño de su cargo representativo a través de esa facultad, cuya concreción depende únicamente, en principio, de su voluntad, por más que tal derecho se ejercite, obviamente, en el seno de la Cámara y con el designio final, que es propio de todos los actos parlamentarios de control, individuales o de Grupo, de dar ocasión a las Cortes para ejercer sus atribuciones propias". Aunque ésta clara afirmación del Tribunal Constitucional se produce a raíz del ejercicio por un diputado de su derecho de petición de información ex art. 7 RCD²⁰ y no en un supuesto de presentación de una iniciativa legislativa ex art. 126.1 RCD, entiendo que la exigencia de firma del portavoz del grupo que expresa este último precepto debe interpretarse, por analogía con ese artículo 7, en clave no sustantiva sino puramente formal cuando se trate de iniciativas emanadas de algún diputado del Grupo Mixto, dado el peculiar *modus operandi* que el propio RCD reconoce a este grupo, en el que la firma del portavoz en ningún caso supone que la iniciativa presentada refleje una previa voluntad política representativa de todos sus miembros, dada la disparidad ideológica de quienes lo componen. Mientras que en el resto de grupos parlamentarios es la afinidad política de sus integrantes lo que justifica una personificación jurídica precisada de una expresión unitaria que asume su portavoz, en cambio en el Grupo Mixto la personificación no va más allá de ser un expediente de agilización burocrática para el buen funcionamiento de un conjunto heterogéneo de diputados obligados a convivir bajo un mismo paraguas. En suma, la función esencial del portavoz del Grupo Mixto *ad intra* es la de asegurar que se repartan equitativamente entre sus miembros los tiempos de intervención parlamentaria, las facultades de control al ejecutivo y las opciones de proposición legislativa disponibles, mientras que su principal función *ad extra* sería la de garantizar a la Mesa

²⁰ "Art. 7.1. Para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, los Diputados, previo conocimiento del respectivo Grupo parlamentario, tendrán la facultad de recabar de las Administraciones Públicas los datos, informes o documentos que obren en poder de éstas."

del Congreso y a la Junta de Portavoces que no se producirán disfunciones que permitan a diputados aislados realizar actos de picaresca parlamentaria por presentar más iniciativas de las que pudieren corresponderles.

Por todo lo dicho, entiendo que la omisión de la firma del portavoz del Grupo Mixto tanto en el escrito de reconsideración presentado ante la mesa como en el posterior recurso de amparo, no debería elevarse a causa de desestimación, dado que la proposición legislativa que nos ocupa no es propiamente una iniciativa atribuible políticamente a tal grupo sino a los cuatro diputados de Compromís, quienes la habían presentado haciendo uso del cupo de iniciativas que a ellos correspondía dentro del conjunto formado por un total de diecinueve representantes de diferentes formaciones.

5.2. Una indebida comprensión del concepto de legitimación a los efectos de interposición del recurso de amparo

El artículo 162, 2, b) CE dispone que estarán legitimados "(P)ara interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal". Esta dicción amplia me permite discutir que se niegue interés legítimo para recurrir en amparo a quienes han redactado y presentado una cierta proposición de ley haciendo uso de sus facultades representativas *ex art. 23 CE*. Que esto es así lo demuestra el hecho de que la Mesa del Congreso no pusiera óbice al respecto cuanto aceptó y respondió al escrito de reconsideración presentado por los cuatro diputados de Compromís firmantes sin acompañar de la rúbrica del portavoz, y ello no obedece a despiste alguno sino seguramente al claro entendimiento por parte de la Mesa de la dinámica del funcionamiento parlamentario.

El tenor constitucional se complementa con lo dispuesto en el art. 46, 1, a) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que legitima para interponer el recurso de amparo constitucional en casos como el que nos ocupa "a la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal". Dado que la misión básica de todo parlamento es el impulso legislativo, entiendo que las restricciones a éste afectan directamente a los diputados, quienes presentan sus iniciativas en desarrollo del concreto programa y de los principios políticos que constituyen su vínculo con el electorado. Sin perder de vista que la ciudadanía en general resulta afectada por la prohibición de debate de un texto legislativo que pretende mejorar la transparencia de institución tan sensible como es la Casa Real, además resulta evidente desde una mínima comprensión del hecho político que tal prohibición, si no es contestada, puede sembrar la duda entre el electorado a propósito de la eficiencia de la formación proponente y de su grado de compromiso real con los textos propuestos, con graves repercusiones posteriores, en términos de desafección en futuras contiendas electorales, por lo que cabe entender especialmente legitimado a quien ha firmado el texto cuyo debate se inadmite.

Entiendo que aquí está el punto central de la confusión en que incurre el Tribunal Constitucional al entender que el Grupo Mixto es idéntico a los restantes. Como venimos explicando, aunque la vestidura formal del Mixto sea externamente igual a la de los demás grupos parlamentarios, la diferencia política subyacente en cuanto a su composición y funciones no debe ser pasada por alto. Los grupos parlamentarios existen como instrumentos para facilitar la representación política, pero nunca para imponer a ésta unas reglas diferentes a las marcadas por la Constitución. El formalismo jurídico excesivo no debe encorsetar la realidad política hasta el punto de desfigurar su esencia. Los grupos parlamentarios sólo son aludidos indirectamente en un precepto constitucional, pero no están definidos ni perfilados en sus funciones por nuestra máxima norma, y por ello la personificación jurídica que han ido experimentando debería contemplarse desde un punto de vista puramente utilitario, como mecanismo de facilitación del trabajo parlamentario, pero en ningún caso como excusa para entorpecerlo en perjuicio del derecho fundamental a la participación política ex art. 23.

La STC 194/2019 trae a colación pronunciamientos anteriores y, especialmente, la STC 168/2012, en la que se negó legitimidad para recurrir en amparo a unas diputadas que habían comparecido en sede constitucional a título individual y sin invocar la condición de representantes del grupo parlamentario del que formaban parte, intentando impugnar las decisiones de la mesa de una comisión que había inadmitido las propuestas de resolución presentadas por el grupo parlamentario al que pertenecían, y tal negativa se les dio por entender el Tribunal Constitucional (FJ 6) que "la sola condición de miembros de un grupo parlamentario no es suficiente para arrogarse la defensa de los derechos del grupo a que pertenecen, pues de lo contrario cada uno de los diputados de un grupo sería titular de una facultad impugnatoria que podría ejercitar individualmente, incluso en contra de la posible voluntad de los otros diputados del mismo grupo parlamentario".

Esta sola afirmación ya evidencia, en mi opinión, lo desacertado del enfoque adoptado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 194/2019, ya que la esencia del Grupo Mixto es la reunión formal de diputados diversos muy enfrentados ideológicamente, y por ello la tónica es que las iniciativas que cada uno de ellos presenta suelen ser contrarias a la voluntad (muchas veces, numéricamente mayoritaria) de otros diputados del mismo grupo, quienes sin embargo deben asumir la presentación de cualquier proposición por cualesquiera de sus diputados siempre y cuando lo hagan en uso del cupo que tienen adjudicado dentro del Grupo Mixto. ¿O es que alguien puede sostener que la propuesta sobre aumento de la transparencia en la Casa Real contaba con el apoyo de todos los diputados del Grupo Mixto, vista su composición política en ese momento? En el Grupo Mixto no hay un trámite de conformación de una opinión mayoritaria previo a la presentación de cualquier iniciativa, como así ocurre en los restantes grupos, y por ello la firma del portavoz sólo es un simple "enterado" que no representa la voluntad colectiva

de persona jurídica alguna. La firma del portavoz, insistimos, es aquí un simple acto formal que no expresa ningún acuerdo previo que sea atribuible al Grupo, y por ello su ausencia no debería convertirse en relevante al efecto de negar legitimidad a los recurrentes y desestimar su recurso de amparo.

9. Conclusiones

6.1. La Casa Real española viene sujeta a control de transparencia desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, y tal sujeción no se ha considerado contraria a la Constitución en ningún momento, especialmente a sus artículos 56 y 65.

6.2. A propósito del art. 65.1 CE, se ha insistido mucho en el carácter libérrimo que tiene la distribución por el Rey de la cantidad global que recibe de los Presupuestos Generales del Estado, olvidando que el propio tenor constitucional ofrece un amplio campo al juego de la transparencia en dos cuestiones, a saber, el carácter finalista de la cantidad recibida por el Rey, y la procedencia de tal cantidad de los Presupuestos Generales del Estado.

6.3 Dado el claro tenor constitucional, es necesaria la transparencia para saber si el Rey ciertamente destina lo recibido a las atenciones propias de su Familia y Casa o, por el contrario, deriva cantidades hacia otras atenciones. Sólo así la ciudadanía podrá saber si se ha hecho un uso correcto o desviado de tales fondos, para formarse una opinión sobre el comportamiento del monarca y, eventualmente, adoptar decisiones de futuro. Ciertamente es que la persona del Rey es inviolable, pero este término no es sinónimo de "clandestina"; al presente, la ciudadanía no podría exigir responsabilidad regia en caso de detectar desvíos económicos indebidos, pero podría instar la exigencia de responsabilidades a otras personas participes no protegidas constitucionalmente, e incluso podría valorar la conveniencia de instar reformas políticas que afectasen al propio texto constitucional. "Inviolable" no es tampoco sinónimo de "encubridor" ni de "freno a la evolución política".

6.4. Dado que la Casa Real elabora anualmente su propio presupuesto a partir de lo que recibe de los Presupuestos Generales del Estado (en cantidad perfectamente conocida por el público), y dado también que numerosos servicios con que cuenta el monarca son sufragados desde otras partidas presupuestarias muy diversas, la transparencia debe proyectar su foco hacia las salidas de dinero producidas desde la Casa Real para saber si las mismas, si fueran en importe superior al recibido del Estado, permitirían pensar en hipótesis que el monarca cuenta con fuentes de ingresos diferentes a las oficiales, el conocimiento de lo cual resultaría igualmente del interés general y no empecería a los principios de inviolabilidad e irresponsabilidad con que el monarca desempeña su estricta función institucional.

6.5. Creo evidente la plena sujeción al marco constitucional y la oportunidad política de la iniciativa de reforma de la Ley 19/2013 planteada por cuatro diputados de la formación política Compromís, integrados en el Grupo Mixto del Congreso.

Acontecimientos que están en el dominio público desde hace unos años, y que vienen provocando actuaciones investigatorias del Ministerio Fiscal, avalan la necesidad de mayor transparencia en evitación de situaciones que no hacen más que comprometer el prestigio de la Jefatura del Estado. Avalaría esta apreciación la providencia de 9 de abril de 2019, por la que el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de su Presidente, acordaba recabar para sí el conocimiento del recurso de amparo en estudio y admitirlo a trámite, por apreciar la concurrencia de una especial trascendencia constitucional.

6.6. La posterior inadmisión por el Tribunal Constitucional del recurso de amparo promovido por esos mismos cuatro diputados ante la negativa firme de la Mesa del Congreso a reconsiderar su decisión de inadmisión de su proposición de ley, deja imprejuzgada la cuestión de fondo, con lo que seguimos ayunos de un referente claro que nos marque hasta dónde puede llegar, en el marco constitucional vigente, la transparencia aplicada al gasto de la Jefatura del Estado.

6.7. Considero que la inadmisión del recurso de amparo producida en la STC 194/2019 parte de un entendimiento erróneo de la naturaleza y funciones del Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, de una manera que supone olvidar que el formalismo jurídico debe ser servicial al mejor desempeño del derecho fundamental a la participación política que encarnan los representantes electos ex art. 23 CE. El Reglamento del Congreso de los Diputados permite la agrupación voluntaria de diputados electos que cumplan unos mínimos numéricos, y esta voluntad de agrupación se personifica jurídicamente y actúa a través de su respectivo portavoz como representante de todos. Exactamente lo contrario de lo que sucede en el Grupo Mixto, donde van a parar necesariamente, siguiendo un criterio negativo, todos aquellos que no quieren o no pueden integrarse en otro grupo y, en consecuencia, carecen de una voluntad política concorde cuya expresión debiera reservarse en todo caso a su portavoz. En suma, no conviene exagerar la ficción que toda personificación jurídica supone hasta el punto de despojar al Grupo Mixto de su razón de ser en el campo de la política representativa.

6.8. Sorprende que una cuestión que tiene trascendencia constitucional según el propio Tribunal, quede finalmente imprejuzgada sin que ni siquiera se haya requerido al entonces portavoz del Grupo Mixto, Sr. Campuzano i Canadés, para que compareciera en el recurso de amparo y subsanase la omisión de su firma o prestase su consentimiento expreso a la interposición del recurso, si ello se consideraba como requisito *sine qua non*.

Bibliografía

- ADÁN, J.M., "El control del gasto público de la Familia y Casa Real", *Economistas*, nº 122, pp. 85-87.
- ARANDA ÁLVAREZ, E., "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, pp. 214-229.
- AOULAD BEN SALEM LUCENA, A. J., *Reformas en el delito de cohecho tras las modificaciones penales de 2015: el regalo, adecuación social y los límites de la ley de transparencia*, Editorial Dykinson, 2018.
- BARREDO IBÁÑEZ, D., "Siglo XXI y monarquía. Propuestas para dinamizar la caracterización informativa del rey Juan Carlos I", *Área Abierta*, vol. 13, nº 3, noviembre 2013, pp. 1-22, recuperado en https://doi.org/10.5209/rev_ARAB.2013.v34.n3.43350
- BELMONTE, B., "La adaptación de los parlamentos a la cultura de la transparencia", *Corts Valencianes. Anuari de dret parlamentari*, nº 30, 2018, pp. 15-54
- CANO BUESO, J., "Grupos parlamentarios y representación política", *Corts Valencianes, Anuari de dret parlamentari*, nº 10, 2001, pp. 51-98.
- COTINO, L., "La nueva ley de transparencia y acceso a la información", *Anuario de la Facultad de Derecho – Universidad de Alcalá VII*, 2014, pp. 241-256.
- DE PINIÉS, J., "Acerca la "palmaria y evidente" inconstitucionalidad de los escritos de índole parlamentaria. Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 115/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre. Recursos de amparo núms. 3846-2018 y 2114-2018 (B.O.E. núms. 279 y 304, de 20 de noviembre y 19 de diciembre de 2019)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, primer semestre (2020), pp. 409-427.
- DEL HIERRO, J. L., "Legitimidad y legalidad", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 4, 2013, pp. 179-186.
- GRECIET, E., "Los diputados no adscritos en el laberinto: comentario a la STC 159/2019, de 12 de diciembre", *Legebiltzarreko Aldizkaria-LEGAL-REVISTA DEL Parlamento Vasco* (1), pp. 142-163, <https://doi.org/10.47984/legal.2020.006>
- GUICHOT, E., "Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública", *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 94, 2016, pp. 89-106.

- MIRANDA, L.M., "Restricciones a la admisión a trámite de los recursos de amparo parlamentarios. Comentario al auto del Tribunal Constitucional 47/2018, de 25 de abril, en el recurso de amparo núm. 2098-2017 (B.O.E. NÚM. 130, de 29 de mayo de 2018)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 106, primer semestre (2019), pp. 609-617, <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/106/1414>
- MORALES, A. M., MARTÍNEZ, S., GARCÍA, F., y CARIDAD, M., "La transparencia en la política española: análisis de su influencia y presencia en medios sociales", *Ibersid: revista de sistemas de información y documentación*, vol. 10, nº 2, 2016, pp. 91-96.
- NAVARRO, I., "Amplitud en la admisión y restricción en la desestimación de un recurso de amparo en el ámbito parlamentario. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 96/2019, de 15 de julio, recurso de amparo núm. 2634-2018 (B.O.E. núm. 192, de 12 de agosto de 2019)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 107, segundo semestre (2019), pp. 491-505, <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1455>
- ORDUÑA, F. J., *La transparencia como valor del cambio social: su alcance constitucional y normativo. Concreción técnica de la figura y doctrina jurisprudencial aplicable en el ámbito de la contratación*, Editorial Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018.
- PABLOS LÓPEZ, M. R., "La Casa de S.M. El Rey en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno", en *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Antonio Troncoso Reigada (dir.), 2017, pp. 262-277.
- SANZ, Á. L., "La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios", *Corts Valencianes. Anuari de dret parlamentari*, nº 10, 2001, pp. 331-368.
- VERA SANTOS, J. M., "Resoluciones parlamentarias y recurso de amparo", *Revista de las Cortes Generales*, nº 43, 1998, pp. 27-53.
- VILLARINO, J., "Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: nulidad de las resoluciones parlamentarias en cuanto niegan a un diputado no adscrito el derecho a formular propuestas de pronunciamiento en pleno. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2019, de 12 de diciembre, recurso de amparo 5336-2018 (B.O.E. núm. 10, de 11 de enero de 2020)", *Revista de las Cortes Generales*, nº 108, primer semestre (2020), pp. 397-407, <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/108/1498>

- VILLORIA, M., "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión", *Revista de Estudios Políticos*, nº 194, 2021, pp. 213-247.
- "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones", *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 7, 2015, pp. 85-103.
 - "La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia", *Dilemata*, nº 27, 2018, pp. 1-16.