



Consejo Consultivo de Canarias

## DICTAMEN 196/2008

(Pleno)

La Laguna, a 27 de mayo de 2008.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con la *Consulta parlamentaria sobre creación de oficinas de uso institucional de los grupos parlamentarios en las islas no sede del Parlamento (EXP. 140/2008 CP)\**.

## FUNDAMENTOS

### I

1. Mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2008, con entrada en este Consejo Consultivo de Canarias el 27 de marzo, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias solicita de esta Institución Dictamen facultativo, por el procedimiento ordinario, al amparo de los arts. 14, 12.1 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 109 del Reglamento del Parlamento de Canarias, sobre "el asunto expresado en la propuesta de la Mesa del Parlamento, de 8 de enero de 2008, en relación con el escrito del Grupo parlamentario socialista, sobre creación de oficinas de uso institucional de los Grupos parlamentarios en las islas no sede del Parlamento".

Al escrito de solicitud se incorpora el preceptivo certificado (art. 50.1. del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio) de la Secretaria primera del Parlamento (art. 31 del Reglamento del Parlamento de Canarias, RPC) del Acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento, de 8 de enero, en relación con la propuesta de fecha 28 de diciembre de 2007 que el Grupo Parlamentario Socialista elevó a la Mesa del Parlamento de Canarias de "creación de oficinas parlamentarias, de uso institucional por los Grupos parlamentarios representados en la Cámara en la islas de la

\* **PONENTES:** Sres. Millán Hernández, Lazcano Acedo, Reyes Reyes, Díaz Martínez y Bosch Benítez.

\* **VOTOS PARTICULARES:** Sr. Fajardo Spínola y Sr. Suay Rincón.

Comunidad Autónoma que no sean sede del Parlamento de Canarias, ya sea mediante acuerdos con los Cabildos Insulares de las mismas, en dependencias que dichas instituciones pongan a disposición del Parlamento de Canarias, o en instalaciones propias del Parlamento, dotadas de medios materiales y humanos suficientes, para que los parlamentarios puedan realizar su trabajo en las condiciones de decoro y dignidad acordes con la institución que representan”.

Sobre la citada Propuesta, la Mesa del Parlamento de Canarias acuerda requerir del Consejo Consultivo de Canarias la siguiente consulta cuyo objeto se detalla en las siguientes cuestiones:

*“1º. En qué afectaría a lo dispuesto en el art. 3.2 del Estatuto de Autonomía la apertura de dependencias o locales por el Parlamento de Canarias, fuera de su sede, para el ejercicio de actividades propias de los Grupos parlamentarios y Diputados de esta Cámara o para actividades parlamentarias.*

*2º. En qué afectaría a lo dispuesto en el art. 3.2 del Estatuto de Autonomía la apertura de locales por un Cabildo Insular, previa solicitud de autorización al Parlamento de Canarias, para su puesta a disposición de los Grupos parlamentarios y de los Diputados de esta Cámara para el ejercicio de sus actividades propias.*

*3º. Si sería contraria a Derecho la apertura de locales por un Cabildo insular, sin contar con el previo consentimiento del Parlamento de Canarias, para su puesta a disposición de los Grupos parlamentarios y de los Diputados de esta Cámara.*

*4º. Si la inexistencia en el Reglamento del Parlamento de una norma expresa que autorice la apertura de locales o dependencias fuera de la sede parlamentaria es un obstáculo para que pueda acordarse una medida de esta naturaleza y si, en su caso, correspondería a la Mesa adoptar tal acuerdo conforme con las previsiones del art. 28.1.8º del Reglamento del Parlamento”.*

2. Antes de resolver las cuestiones que se nos plantean, debemos formular algunas observaciones preliminares de índole formal.

2.1. Es el Presidente del Parlamento a quien corresponde solicitar de este Consejo Consultivo de Canarias Dictamen facultativo. A diferencia de otros supuestos previstos en la Ley del Consejo [arts. 11.1.A.c) y 13 de la Ley de este Consejo], la solicitud de Dictamen, en este caso, se realiza sin el concurso de la Mesa del Parlamento (art. 109 RPC). Que el objeto de la Consulta se haya debatido en la Mesa

del Parlamento no implica que sea esta Mesa quien deba solicitar el Dictamen facultativo. Es el Presidente del Parlamento de Canarias el que, dado el contenido y la trascendencia del tema, decide resolver sobre la solicitud de Dictamen, oída la Mesa, pero no previo y necesario Acuerdo de ésta.

2.2. Se trata de un asunto de “especial relevancia”, aunque no corresponde a este Consejo decidir, en principio, el realce de la materia que se somete a su consideración. La determinación de la “especial relevancia” de un tema por razones institucionales, políticas, jurídicas, etc. corresponde al peticionario del Dictamen, en este supuesto, el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias.

Ahora bien, el pronunciamiento de este Consejo se debe circunscribir a la *quaestio iuris*, a pesar de que la materia objeto de consulta puede tener connotaciones diversas, que en ningún caso deben influir en la decisión y en la respuesta a las cuestiones planteadas.

La especial relevancia de la consulta resulta, por otro lado, de que afecta a una materia notable, como es la descentralización material de las dependencias y funciones parlamentarias que conciernen a los Grupos, y por extensión a los Diputados, en las islas que no sean sede de la institución.

2.3. El Consejo Consultivo de Canarias, por escrito de fecha 22 de abril de 2008, al amparo de los arts. 22.1 de la Ley 5/2002, y 53.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio, solicitó al peticionario del Dictamen los antecedentes, informes y demás documentación relativos a la consulta, que fueron remitidos por la Cámara y unidos al expediente.

3. Cuatro son las cuestiones sobre las que se plantea la consulta a este Consejo Consultivo, en base a lo expuesto en el art. 3.2 del Estatuto de Autonomía (EAC), que se refieren a diversos supuestos relativos a la apertura de dependencias o locales fuera de la sede del Parlamento de Canarias para el ejercicio de actividades propias de los Grupos parlamentarios y Diputados de la Cámara Legislativa o para actividades parlamentarias, bien sea por el Parlamento (primera cuestión), por el Cabildo con consentimiento del Parlamento (segunda) o sin él (tercera). La cuarta y última consulta versa sobre si la ausencia de previsión normativa expresa en el Reglamento del Parlamento de Canarias autoriza la apertura de locales o dependencias fuera de la sede parlamentaria y si, en su caso, correspondería a la Mesa adoptar el citado

acuerdo conforme con las previsiones del art. 28.1.8º del Reglamento del Parlamento.

## II

1. El art. 147.2.c) de la Constitución dispone que los Estatutos de Autonomía deberán contener: c) “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias” .

La Constitución reconoce a los Estatutos de Autonomía la atribución para ordenar su organización y las sedes de sus instituciones autonómicas y, de otro lado, las competencias asumidas dentro del marco de la Constitución [art. 147.2.c) y d)]. El principio dispositivo permite así un importante margen de actuación a las Comunidades Autónomas dentro de los límites derivados de la Constitución al fijar los elementos centrales configuradores de su autonomía política. Como señala la STC 247/2007, de 12 de diciembre, con referencia a la STC 89/1984, de 28 de septiembre, el art. 147.2 de la Constitución fija “la determinación del contenido mínimo de los Estatutos pues sus prescripciones resultan imprescindibles para reconocer como tal a un Estatuto de Autonomía” .

2. El art. 3.2 del EAC dispone que “el Parlamento de Canarias tiene su sede en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife” .

El término “sede” posee una acepción singular que concierne al lugar donde se ubica o asienta la institución de que se trate.

Por lo tanto, en el caso del Parlamento de Canarias, la sede está fijada por el Estatuto de forma clara y directa y, por lo demás, de forma precisa y no alternativa: la sede del Parlamento es la ciudad de Santa Cruz de Tenerife. La ubicación material de la institución puede estar en un lugar o en otro, con tal de que sea la ciudad en la que se establece su sede.

Desde el punto de vista estatutario, la sede de las instituciones de autogobierno no tiene igual ordenación en los diferentes Estatutos, sino que cada uno, en razón justamente de sus propias singularidades, necesidades y equilibrios territoriales, ha resuelto la cuestión de las sedes, también, en relación con la capitalidad de la Comunidad Autónoma. La regulación que establece el Estatuto de Autonomía de Canarias es expresiva en cuanto a sedes al tratarse de un Archipiélago. En consecuencia, en el caso del Parlamento de Canarias, las funciones parlamentarias determinadas en el Reglamento de la Cámara deben realizarse por los órganos (Pleno, Comisiones, Mesa y Presidente, etc.) en la sede de dicha Institución.

Así lo dispone el Estatuto de Autonomía de Canarias (art. 3.2) y así lo contempla la Constitución cuando atribuye a los Estatutos, como contenido obligatorio, la determinación de las instituciones de autogobierno y sus sedes, en la configuración flexible, dada la reserva estatutaria relativa existente en esta materia, según precisó la STC 89/1984, de 28 de septiembre. También es lo que se desprende del propio Estatuto de Autonomía de Canarias, que, a diferencia de otros, no utilizó la habilitación a ley institucional para que *pro futuro* fuera tal instrumento el que dispusiera tal materia. El Estatuto diseñó un reparto de las sedes de las instituciones de autogobierno de nuestra Comunidad de forma precisa a la que no es ajena la cuestión de los equilibrios territoriales insulares. Y en el Estatuto de Autonomía de Canarias se fija expresamente que la sede del Parlamento, es decir, las funciones parlamentarias, sean desarrolladas en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife, en su lugar habitual, que, mientras no se cambie su ubicación, es el inmueble en el que en estos momentos se ubican sus dependencias y oficinas.

Si el Estatuto fija de forma expresa que la sede del Parlamento de Canarias se sitúa en una ciudad concreta, si el Estatuto no contempla la desconcentración de ninguno de los servicios parlamentarios -como sí lo disponen algunos Estatutos- y si tampoco se contempla la desconcentración de ninguna de las funciones parlamentarias -como sí se contempla en alguno de los Estatutos-, la sede del Parlamento es el lugar donde se ubica el Parlamento y deben llevarse en él todas las funciones parlamentarias. Cualquier variación en el actual estado jurídico requerirá la modificación del Estatuto, sin que pueda alterarse la ordenación estatutaria por acuerdo de la Mesa, ni del Pleno del Parlamento de Canarias.

En 1982, el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto), reformado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, establece expresamente, en su art. 3.1, por un lado, la capitalidad de Canarias, compartida, en las ciudades de Santa Cruz de Tenerife y de Las Palmas de Gran Canaria, cuyo desarrollo debe regularse por una Ley del Parlamento de Canarias. Por lo tanto, este último inciso del primer apartado del citado art. 3.1. del Estatuto de Autonomía de Canarias regula pormenorizadamente la capitalidad compartida y fija incluso el instrumento jurídico normativo mediante el cual se debe realizar el desarrollo de la norma estatutaria: "mediante Ley del Parlamento de Canarias".

La Ley 4/1997, de 6 de junio, sobre Sedes de los órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, da cumplimiento a lo previsto en la

norma estatutaria definiendo los criterios de distribución territorial de las sedes de los órganos del Gobierno de Canarias y su Administración Pública. Y el art. 6 de la citada Ley regula la ubicación de otras oficinas y unidades administrativas.

Por otro lado, el citado art. 3.1 EAC fija la sede del Presidente del Gobierno Autónomo, que alternará entre ambas capitales por períodos legislativos, y la del Vicepresidente del Gobierno autónomo, que residirá en *sede* distinta a la del Presidente.

Y en el numeral 2 del mismo art. 3 EAC expresamente se establece que el Parlamento canario tiene su *sede* en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife. En consecuencia, el art. 3 EAC fija, por una parte, la capitalidad (numeral 1) ordenando su desarrollo por Ley aprobada por el Parlamento y, por otra, las sedes (numeral 2), en este caso sin hacer previsión alguna de desarrollo del mandato estatutario.

El Estatuto de Autonomía de Canarias opta, en consecuencia, por la fijación de las sedes. Otros Estatutos de Autonomía, por el contrario, no determinaron las sedes de las instituciones para eludir las dificultades que de ello se derivarían podrían derivarse de las mismas. De tal manera que se ostenta mayor disposición autonómica cuando las sedes no están fijadas en los Estatutos que cuando las sedes se establecen de manera concreta en el Estatuto de Autonomía, por cuanto su modificación, en este último supuesto, requiere la aprobación de una ley de las Cortes Generales.

Más recientemente, la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana (L.O. 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la L.O. 5/1982, de 1 de julio) incorpora una disposición singular (art. 21.2) que fija no sólo que la sede de las Cortes se sitúe en la ciudad de Valencia sino más aún en un lugar concreto de dicha ciudad: el "Palacio de los Borja".

El Parlamento de Canarias no es un órgano más de la Comunidad Autónoma ya que representa directamente al pueblo canario, expresa el pluralismo político y ejerce, dentro de sus competencias, las funciones que normalmente corresponden a los órganos legislativos de los sistemas parlamentarios democráticos. Por su naturaleza, composición y funciones, el Parlamento de Canarias, dentro de su ámbito territorial, participa de manera análoga de los mismos caracteres que las Cortes Generales.

La posibilidad de que órganos que tienen su sede en un lugar concreto puedan celebrar sesiones o actividades en otros lugares puede estar justificada en relación con las actividades de la Administración autonómica, como descentralización

administrativa. Cuestión distinta es que el Parlamento autonómico de Canarias pueda segregarse en dependencias u oficinas en otras localidades de la Comunidad Autónoma distintas a su sede, por cuanto la llamada descentralización administrativa no es aplicable al Parlamento de Canarias por imperativo del art. 3.2. EAC, que no contempla la posibilidad de descentralización parlamentaria.

3. La disposición adicional cuarta del Estatuto dispone que la *sede* de la Delegación del Gobierno de la Nación radicará en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria. La Delegación del Gobierno, sin embargo, no es un órgano autonómico, derivado de la potestad de autogobierno de la Comunidad Autónoma, sino un órgano del Estado y son las leyes del Estado a las que corresponde designar su ubicación, aunque se haya remitido dicha facultad al Estatuto de Autonomía.

Del mismo modo, algunos Estatutos de Autonomía fijan también la sede de su Tribunal Superior de Justicia, que es un órgano del Estado en la Comunidad Autónoma y, por lo tanto, de competencia del Estado (art. 149.1.5 CE), aunque la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, permite, en su disposición adicional segunda.1, que los Tribunales Superiores de Justicia tengan su sede en la ciudad que señalen los Estatutos de Autonomía. Como señala la STC 247/2007, de 12 de diciembre, “los Estatutos de Autonomía no pueden desconocer los criterios materiales empleados por la Constitución cuando reenvía la regulación de aspectos específicos a las correspondientes Leyes Orgánicas (art. 81.1, 122.1, 149.1.29, 152.1 o 157.3 CE), pues dichos criterios, referidos a materias concretas para cada Ley Orgánica determinan el ámbito que la Constitución le reserva a cada una de ellas, ámbito que, por tal razón, se configura como límite para la regulación estatutaria”.

El Estatuto de Autonomía de Canarias omite fijar la sede del Tribunal Superior de Justicia (art. 24), por lo que será de aplicación lo ordenado en la disposición adicional segunda.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que dispone que “tendrán su sede en la misma ciudad en que tenga la Audiencia Territorial existente en la Comunidad Autónoma a la fecha de la entrada en vigor de esta Ley”. En el caso de Canarias, la Real Audiencia fue creada en el año 1526 ordenando la Real Cédula de dicha fecha lo siguiente: “Ordenamos y mandamos que los dichos tres jueces estén y residan en la Isla de Gran Canaria y allí tengan la Audiencia (...)”. Sede del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, que se mantiene hasta la actualidad.

### III

En definitiva, que el Parlamento tenga su sede en Santa Cruz de Tenerife supone que las funciones de este Organismo, el Poder Legislativo de la Comunidad Autónoma, así como las facultades necesarias al efecto, tanto las propias o directamente parlamentarias, como las que sean complementarias de las mismas y sirvan al funcionamiento de la Cámara legislativa, o de control de la acción del Gobierno o para la tramitación de los correspondientes procedimientos, especialmente el legislativo, se han de realizar o ejercitarse en esa ciudad y por los órganos, unidades, componentes, integrantes o servicios de dicho Organismo, que han de residir allí.

Por ende, las instalaciones y otros medios del mismo, que se integran en él como elementos suyos en cuanto que, por definición, son instrumentos previstos y ordenados exclusivamente para que aquéllos actúen, también han de estar en la sede del Parlamento y no pueden residir o encontrarse, en el sentido y con el fin antedichos, fuera de ella.

Lo que no puede ser alterado, dada la previsión constitucional y la concreta regulación singular estatutaria en este tema, por el Reglamento del Parlamento o la restante normativa parlamentaria. Y tampoco por la Ley parlamentaria, por las razones antes expuestas, recordándose en particular que la cuestión se integra en materia propiamente parlamentaria, organizativa o funcionalmente, y, por tanto, debiera estar reservada en su regulación a normas internas del Parlamento, a aprobar por éste sin intervención exterior y sin ajustarse al procedimiento legislativo.

En cualquier caso, lo cierto es que tal cuestión ha recibido tratamiento y solución estatutaria por completo (art. 3.2 EAC), sin remisión a otras normas, Leyes o disposiciones parlamentarias, incluida la eventual matización o desarrollo por aquéllas de la previsión del Estatuto, que sin embargo contempla expresamente el art. 3.1. EAC para la capitalidad compartida de Canarias. Circunstancia que, por lo demás, se acomoda a la idea de equilibrio interterritorial e interinsular que impregna la norma estatutaria, en especial desde una perspectiva institucional y con referencia a la Isla y aún a la ciudad donde han de residir, y actuar, las instituciones de la Comunidad Autónoma, sobre todo las políticamente esenciales e indispensables.

Naturalmente, tampoco Acuerdos de órganos del Parlamento, como la Mesa de la Cámara, en relación con las funciones que le asigna el art. 28 RPC, pueden alterar esta situación estatutariamente determinada relativa a la sede del Parlamento y las consecuencias que de ello se derivan, que se han expuesto anteriormente. En



particular, cuando pretenda alegarse que el Reglamento del Parlamento nada dispone sobre el asunto y pudiera pretenderse deducir de su regulación que hay duda u omisión en ella al respecto, sin que pueda la Mesa resolverla ni siquiera mediante una Resolución de carácter general (art. 28.7 RPC). Y menos aún, lógicamente, de considerarse que no existe tal duda u omisión, en su caso, como cabe sostener que aquí sucede a la vista de los Reglamentos parlamentarios vigentes, estatales o autonómicos (art. 25.1 RPC).

Por otro lado, los Grupos parlamentarios tienen su existencia y razón de ser en relación con la organización y funcionamiento del Parlamento, como su propio nombre, significativamente, indica, estando integrados, así mismo, por miembros del Parlamento en cuanto tales exclusivamente. Por eso, se contemplan reglamentariamente para facilitar y potenciar la actuación -con su intervención agrupada y sin perjuicio de sus derechos y deberes individuales- de los parlamentarios, impulsando el funcionamiento del Parlamento y, por ende, de los órganos del mismo, constituidos por todos los miembros de la Cámara o con intervención de los Grupos parlamentarios, en función de la representatividad de las fuerzas representadas en el Parlamento o la composición de dichos Grupos.

En este sentido, aun no siendo órganos propiamente dichos del Parlamento, pues no se prevén integrados en su organización como tal (Título III RPC), los Grupos son elementos integrantes o componentes del Parlamento, no debiendo ser confundidos a fin o efecto alguno con partidos políticos, con asociaciones políticas en general ni con candidaturas electorales, por obvias razones técnicas y a la luz del Reglamento del Parlamento. Esto es, son únicamente agrupaciones cuya constitución y actividad se produce sólo en el seno del Parlamento, estando concebidas y reguladas para actuar en éste, sin existir como tales fuera del mismo, ni pudiendo realizar las funciones que les son propias y, por ello, les asigna el Reglamento del Parlamento, fuera de él.

En esta línea, cierta doctrina científica considera a los Grupos como órganos impropios o como agrupaciones de Diputados coadyuvantes del Parlamento. El Tribunal Constitucional (TC) los define como entes, sin personalidad jurídica ni organización propia o ajena a la parlamentaria, principales e imprescindibles en la organización y funcionamiento del Parlamento, así como en el desempeño de las funciones de éste por los Diputados, con el beneficio al respecto que conlleva su constitución, siendo ésta una facultad de los Diputados que, además, forma parte del

núcleo esencial del derecho fundamental de ejercicio del cargo (STC 64/2002, Fundamento Jurídico 3); y, normativamente, están ordenados en exclusiva, como materia parlamentaria a todos los fines y efectos, en el Reglamento de la Cámara que, al regular su constitución, derechos y actuaciones, se refiere a ellos como elementos de la Cámara que actúan en ella exclusiva y singularmente. La STC 141/2007, de 18 de junio, que reitera la Sentencia 64/2002, establece la “configuración de los Grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara”.

Correlativamente, en relación con el art. 25 RPC, los locales y otros medios que el Parlamento, a través de la Mesa (art. 28.1), ponga a disposición de los Grupos para que realicen sus actuaciones y ejerzan sus derechos reglamentariamente previstos, no sólo han de ser parlamentarios, perteneciendo al Parlamento o disponiendo éste de ellos por cualquier medio jurídicamente viable, sino que han de estar en la sede, aunque no se ubiquen en el mismo edificio que los órganos de la Cámara; máxime al servir para la actuación parlamentaria o institucional de los Grupos.

## IV

1. Sobre la base de lo expuesto en los Fundamentos precedentes, procede ahora analizar la adecuación jurídica de la Propuesta objeto del Dictamen.

Ante todo, las oficinas parlamentarias a crear por el Acuerdo de la Mesa de la Cámara, según tal Propuesta, han de considerarse servicios o instalaciones del Parlamento que sirven a algunos de sus existentes órganos, unidades o agrupaciones parlamentarias, debiendo depender, en relación con su uso o con sus medios materiales y humanos, directa o indirectamente de un órgano parlamentario con competencias al respecto, seguramente de gobierno interior, habida cuenta del uso, “institucional”, que la Propuesta les asigna.

Es decir, servirían con tal carácter y fin a los Grupos parlamentarios de la Cámara o incluso a los propios miembros del Parlamento, como parece inferirse del texto, de modo que podrían realizar en ellas actividades relativas a funciones propia y/o formalmente parlamentarias, conectadas a las legislativas u otras del Parlamento; o bien, supondría que los órganos o servicios parlamentarios, situados en la sede del mismo, se relacionarían con ellas como si fueran otros servicios o unidades parlamentarias ubicadas fuera de ella.

Desde esta perspectiva, tal pretensión se considera que no se ajusta a Derecho, a la luz de lo dispuesto en el art. 3.2 EAC tanto en cuanto estas oficinas sean

servicios, unidades o instalaciones del Parlamento ubicadas fuera de la ciudad que es su sede, como en cuanto actúen en ellas órganos o agrupaciones parlamentarias o miembros del Parlamento en cuanto tales, realizando funciones parlamentarias, inmediatamente o esencialmente conexas con ellas.

Al efecto es irrelevante que la creación de estas oficinas parlamentarias se produzca directamente por Acuerdo de la Mesa, o previo convenio con Cabildos Insulares de otras Islas distintas a Tenerife, ubicándose en instalaciones de éstos aun bajo control o supervisión del Parlamento y sean los medios correspondientes de éste o de aquéllos, sobre todo de no existir tal control, pues en todo caso las funciones parlamentarias han de realizarse en y por el Parlamento. El principio de autonomía parlamentaria recogido en el art. 71.2 de la Constitución atribuye a las Cámaras parlamentarias un margen de decisión propio que tiene como límites, entre otros, que se desarrolle conforme a lo dispuesto en la Constitución y en el caso de las Cámaras autonómicas también de acuerdo con lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía y, de otro lado, el respeto a los derechos de los parlamentarios (art. 23.1 CE). Así lo precisa la STC 141/2007, según la cual “las facultades de autodeterminación organizativa encuentran su límite en el respeto a los derechos de los parlamentarios”.

A mayor abundamiento, ha de reiterarse que no cabe que los Grupos parlamentarios o los parlamentarios realicen actividades parlamentarias fuera de las instalaciones del Parlamento y, en particular, en los Cabildos o en sus dependencias por decisión de éstos, con consentimiento de dichos Grupos o miembros del Parlamento e incluso por acuerdos con ellos.

2. Por otra parte y según se apuntó previamente, el eventual Acuerdo que adoptase la Mesa del Parlamento en este asunto habría de dictarse con fundamento en las facultades que el Reglamento del Parlamento otorga a la misma, particularmente en su art. 28, que determina las funciones que le corresponden, teniendo consiguientemente capacidad para realizarlas. En este sentido, la Mesa es, dentro de la organización del Parlamento (Título III, Capítulo 1, Sección 1 del RPC) y, según su art. 27, el órgano rector de la Cámara y quien la representa colegiadamente.

Pues bien, en ninguno de los seis primeros apartados del punto 1 del citado art. 28 RPC parece recogerse el supuesto que nos ocupa. Y tampoco que pueda aplicarse la función prevista en su apartado 8, en cuanto a la creación de estas oficinas

parlamentarias, particularmente en la propia Isla de Tenerife, o menos todavía, en otras Islas, en relación con las determinaciones reglamentarias sobre los Grupos parlamentarios (arts. 20 a 26), en especial en su art. 25, a la luz de la interpretación antes efectuada de su apartado 1, o respecto a los Diputados directamente (art. 13 o 14).

Cabría argüir el uso al respecto, y en conexión con el art. 25.1 antes citado, de la función contemplada en el art. 28 RPC, de modo que se adoptaría el Acuerdo por la Mesa en orden a que, existiendo una eventual duda u omisión en aquél, se subsana ésta y, siendo las oficinas parlamentarias a crear meros locales, cabe su establecimiento para uso de los parlamentarios.

Sin embargo, ha de tenerse presente no sólo que no puede referirse tal Acuerdo al trabajo propiamente dicho de la Cámara, aludido en el apartado 1º del art. 28.2. RPC, sino que lo pretendido en la Propuesta, más que poner a disposición de los parlamentarios unos locales propiamente dichos como instalaciones del Parlamento o se adquirieran para incorporarlos a éstas, es crear realmente unidades o servicios situados fuera de la sede del Parlamento o, en el mejor de los casos, locales para uso de los Grupos ubicados en lugares diferentes de dicha sede.

3. Como se expuso anteriormente, la creación de oficinas parlamentarias de uso institucional fuera de la sede, para la realización de actividades relativas a funciones propias del Parlamento, no se ajusta a Derecho, dado el tenor del art. 3.2 EAC. Al efecto, es irrelevante que la creación de estas oficinas parlamentarias se produzca directamente por Acuerdo de la Mesa, aunque en tal caso la inadecuación sea inmediata, o previo convenio con Cabildos Insulares, ubicándose en instalaciones de éstos, incluso bajo control o supervisión del Parlamento, pues en todo caso las funciones parlamentarias han de realizarse en y por el Parlamento. En consecuencia, los Cabildos Insulares no pueden crear oficinas de uso institucional parlamentario, ya sea con o sin acuerdo del Parlamento de Canarias.

Ahora bien, en cuanto a la cuestión de si los Cabildos Insulares pueden poner a disposición de los Grupos parlamentarios o de los Diputados locales en los que no se realicen funciones ni se ejerzan facultades de carácter parlamentario, la adecuada respuesta a esta pregunta exige distinguir entre Grupos parlamentarios y Diputados.

Como se ha expresado anteriormente, los Grupos parlamentarios tienen su existencia y razón de ser en relación con la organización y funcionamiento del Parlamento. Los Grupos están contemplados reglamentariamente para facilitar y potenciar la actuación de los parlamentarios, con su intervención agrupada, sin

perjuicio de sus derechos y deberes individuales, impulsando el funcionamiento del Parlamento y, por ende, de los órganos del mismo. Es decir, son únicamente agrupaciones cuya constitución y actividad se produce sólo en el seno del Parlamento, estando concebidas y reguladas para actuar en éste, sin existir como tales fuera del mismo, ni pudiendo realizar las funciones que les son propias fuera de él. De ahí que los locales y otros medios que el Parlamento ponga a disposición de los Grupos no sólo han de ser parlamentarios, perteneciendo al Parlamento o disponiendo éste de ellos por cualquier medio jurídicamente viable, sino que han de ubicarse en la sede, aunque no se encuentren en el mismo edificio que los órganos de la Cámara. Por tanto, los Grupos parlamentarios no pueden desarrollar funciones legislativas fuera de la sede del Parlamento de Canarias, ni los Cabildos Insulares pueden poner locales a disposición de los mismos.

Sin embargo, la respuesta es distinta en relación con los Diputados, siempre que no realicen en los locales puestos a disposición por los Cabildos funciones parlamentarias.

Los Cabildos no pueden efectuar más actuaciones parlamentarias o en relación con las funciones del Parlamento, que las contempladas en el Reglamento de éste, con apoyo, en su caso, estatutario. Así, el art. 2.3. EAC dispone que “los Cabildos Insulares participarán en el Parlamento a través de la Comisión General de Cabildos Insulares. El Reglamento de la Cámara fijará su composición y funciones que, en todo caso, serán consultivas e informativas”.

4. La Comisión General de Cabildos es una singular Comisión parlamentaria, por cuanto no es un órgano de trabajo de la Cámara, sino meramente consultivo o informativo que no tiene referente en ningún otro Estatuto de Autonomía y que se explica por el carácter geográfico de la Comunidad Canaria y por la notable importancia de los Cabildos Insulares dentro de ella. Esta Comisión General de Cabildos facilita además su intercomunicación en el ámbito parlamentario. Cabildos Insulares a los que además se les reconoce iniciativa legislativa (art. 12.5 EAC)

Ahora bien, las Islas gozan de autonomía plena para el ejercicio de los intereses propios (art. 23.2 EAC y art. 1.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local), siempre con pleno respeto de las competencias y funciones de otras Instituciones. En este sentido, puede ser considerada de interés insular por el órgano de gobierno de la Isla, es decir, por los Cabildos, la puesta a disposición de los Diputados del Parlamento de Canarias o de las Cortes Generales un local o locales

para el desarrollo de actividades, no propiamente parlamentarias, como contactos o entrevistas entre ellos mismos o con ciudadanos y sus asociaciones e incluso con Instituciones locales. Estas actividades no parlamentarias pueden tener diferentes fines, como proporcionar información a ciudadanos o facilitar la posterior realización de sus funciones en sede parlamentaria, como preparar las intervenciones o recoger datos o recibir información, etc. La utilización de estos locales debe llevarse a cabo sin hacer distinción de Grupos parlamentarios a los que pertenecen los Diputados, fuerzas políticas en que se integran o circunscripciones por las que han sido elegidos.

Por lo tanto, los Cabildos Insulares, en su Isla respectiva, pueden poner locales a disposición de los Parlamentarios, pero, en todo caso, sin afectar a las funciones parlamentarias de la Cámara legislativa, ni vulnerar, directa o indirectamente, lo dispuesto en el art. 3.2 EAC. Y en este sentido, nada impide que la Cámara legislativa pueda contribuir económicamente al sostenimiento de los mismos.

Tales locales u oficinas, al no ser parlamentarias, no disfrutarán de la inviolabilidad que garantiza el art. 11.1 EAC al Parlamento. Si bien, como señala la STC 9/1990, de 18 de enero, en relación con la inviolabilidad de los parlamentarios, a la que se refiere el art. 10.3 EAC, este privilegio "de naturaleza sustantiva garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquéllas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las actuaciones de las Cortes, o por excepción, en actos parlamentarios externos".

## CONCLUSIONES

1. La apertura de dependencias o locales por el Parlamento de Canarias fuera de su sede para el ejercicio de actividades propias de los Grupos parlamentarios y Diputados de la Cámara o para actividades parlamentarias no se ajusta a lo establecido en el art. 3.2. del Estatuto de Autonomía de Canarias. Las actividades relativas a las funciones parlamentarias se deben realizar en la sede del Parlamento de Canarias sin posibilidad alguna de descentralización.

2. La apertura de locales por un Cabildo Insular con o sin autorización del Parlamento de Canarias para ponerlos a disposición de los Grupos parlamentarios y Diputados de la Cámara para el ejercicio de sus actividades propias no se adecúa al art. 3.2. del Estatuto de Autonomía de Canarias.

3. Para funciones no parlamentarias, como las de documentación, información u otras análogas, pueden los Cabildos Insulares facilitar a los Diputados de la Cámara los locales que estimen convenientes, que en ningún caso tendrán la consideración de oficinas o locales parlamentarios. En este extremo, sería viable la aportación económica de la Cámara Legislativa.

4. La ausencia en el Reglamento del Parlamento de Canarias de norma expresa que autorice la apertura de locales o dependencias para funciones parlamentarias fuera de la sede parlamentaria no autoriza ni atribuye disponibilidad al Parlamento para poder acordarla y, en consecuencia, no corresponde a la Mesa del Parlamento adoptar acuerdo alguno al respecto, en base a lo dispuesto en el art. 28.1.8º del Reglamento del Parlamento de Canarias.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO D. LUIS FAJARDO SPÍNOLA AL DICTAMEN 196/2008 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA PARLAMENTARIA ACERCA DE LA POSIBLE CREACIÓN DE OFICINAS DE USO INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS FUERA DE SU SEDE (EXP. 140/2008 CP).**

Respetuosamente discrepo del parecer mayoritario del Pleno del Consejo expresado en varios de los fundamentos de este Dictamen, y en su conclusión, en los términos que a continuación manifiesto.

El Dictamen de referencia concluye que la apertura de dependencias o locales por el Parlamento de Canarias fuera de su sede para el ejercicio de actividades propias de los Grupos parlamentarios y Diputados de la Cámara o para actividades parlamentarias no se ajusta a lo establecido en el art. 3.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Mi discrepancia respecto de esta afirmación es parcial, pues considero que tal impedimento estatutario se da sólo respecto de las funciones del Parlamento desarrolladas por sus órganos (legislativa, de control del Gobierno y otras), pero no resulta objetable respecto de la apertura de tales oficinas en las diferentes islas para prestar apoyo a las actividades de los Diputados, en ejercicio de sus funciones representativas. Tal medida de apoyo a los parlamentarios no sólo no contradice el Ordenamiento jurídico constitucional y estatutario, sino que por el contrario sirve a la concreción y desarrollo del principio de democracia representativa amparado y reconocido tanto por la Constitución como por el Estatuto de Autonomía de Canarias. Así como el Gobierno de Canarias puede abrir oficinas no ya en otras islas distintas de

las capitalinas, sino incluso fuera del territorio del Archipiélago (Oficinas institucionales en Madrid o en Bruselas), para funciones de información y de relación, así también el Parlamento puede prestar apoyo a los Diputados para el ejercicio de sus funciones mediante la creación y puesta a su disposición de oficinas en las islas donde tales Diputados residen y donde también habrán de desarrollar su actividad de relación con sus representados.

Para preparar su participación en la elaboración de las Leyes (por vía de iniciativa o de enmienda), y para ejercer su actividad de crítica y control del Gobierno, los Diputados desarrollan una actividad libre de acopio de información y de elaboración de propuestas por medio de su relación directa con los ciudadanos, con sus asociaciones, con los responsables de otras instituciones, etc.; una actividad libre de tomas de posición y de formulación de críticas que pueden realizar por medio de declaraciones públicas que no tiene que realizarse obligadamente en la sede parlamentaria, sino donde estimen conveniente y resulte posible en un territorio discontinuo como el canario.

Los Diputados pueden reunirse con los ciudadanos, con sus asociaciones y con miembros de otras instituciones donde les plazca; pueden estudiar, elaborar sus propuestas, reunirse para discutir las donde estimen conveniente; pueden formular críticas, opiniones, propuestas y declaraciones allí donde quieran. Estas actividades las ejercen en su condición de Diputados, de miembros del Parlamento. Pretender que toda esta actividad política de los Diputados sólo se puede realizar en la sede parlamentaria no tiene fundamento constitucional ni estatutario alguno. Por el contrario, supone una concepción limitadora de la función que al Parlamento corresponde en una sociedad democrática.

Resulta indiscutible que las funciones nucleares y principales, que también podríamos calificar de "sedentarias", del Parlamento sólo en su sede podrán ser desarrolladas; pero el Parlamento también proyecta indirectamente su acción fuera de su sede, a través de la actividad representativa, informativa (en doble sentido) y de relación de los Diputados con sus representados. Y en apoyo del ejercicio por los Diputados de estas funciones podrá el Parlamento acordar la creación, establecimiento, dotación, y mantenimiento de locales u oficinas en cualquiera de las islas.

En lo relativo a qué órgano parlamentario podrá adoptar este acuerdo, y con qué apoyo normativo, también discrepo respetuosamente de la opinión de la mayoría, por considerar que la Mesa del Parlamento podría encontrar amparo en el art. 108 del



Reglamento para tal decisión, si bien se alcanzaría mayor seguridad jurídica con una reforma reglamentaria que específicamente autorizara a aquella para la creación de tales oficinas, definiendo además sus características organizativas y funcionales.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO D. JOSÉ SUAY RINCÓN AL DICTAMEN 196/2008 DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA CONSULTA PARLAMENTARIA ACERCA DE LA POSIBLE CREACIÓN DE OFICINAS DE USO INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS FUERA DE SU SEDE (EXP. 140/2008 CP).**

Por disentir de la posición mayoritaria que finalmente ha encontrado acogida en el DCC 196/2008, emitido por el Pleno de este Consejo Consultivo, me veo en la obligación de formular este voto particular y de expresar por medio del mismo mi propia opinión sobre el asunto sometido a nuestra consideración. Procedo a continuación a desarrollar, respetuosamente, los argumentos en que fundamento mi discrepancia.

## I

He de comenzar señalando ante todo que, atendiendo a la conclusión nº 3 del Dictamen, de las cuatro de que consta éste, cabría deducir que se trata de un disentimiento en cualquier caso solamente parcial o, si se prefiere, que requiere ser matizado. Y espero trasladar la convicción, al término de este escrito, de que en el fondo lo que cabe constatar es un notable contraste de pareceres en el significado último de los conceptos sobre los que descansa el Dictamen, que en mi opinión podrían haberse llegado a solventar si, justamente, por la falta de convergencia sobre los conceptos empleados, se hubiesen introducido las cautelas necesarias, en lugar de haber acudido como recurso a demasiadas afirmaciones inconcusas y lapidarias, cuyo uso no resulta aconsejable, cuando se discurre por derroteros controvertidos y no precisamente pacíficos, como es el caso.

Justamente, el tenor literal de dicha conclusión nº 3 constituye un palmario ejemplo de lo que acabo de indicar. Se admite en ella que los Cabildos Insulares puedan “facilitar a los Diputados de la Cámara los locales que estimen convenientes”, si bien se subraya, “para funciones no parlamentarias”, se señala a continuación como tales las de “documentación, información u otras análogas”, y se termina afirmando que tales locales “en ningún caso, tendrán la consideración de oficinas o locales parlamentarios”.

No se alude en cambio a otras actividades que no son ciertamente “análogas” y que por tanto podrían entenderse excluidas, si se interpreta aisladamente la citada conclusión, “como contactos o entrevistas entre ellos mismos (los Diputados) o con ciudadanos y sus asociaciones e incluso con instituciones locales. Estas actividades no parlamentarias pueden tener diferentes fines, como proporcionar información a los ciudadanos o facilitar la realización de sus funciones en sede parlamentaria”. Pero, desde luego, ha de concluirse que cabe llevarlas a efecto en los locales antes indicados. La cita proviene del propio texto del Dictamen.

En cualquier caso, y más allá de ello, los párrafos transcritos ponen también de evidencia algo que me interesa particularmente destacar, porque está en la base misma de la discrepancia.

## II

La posición mayoritaria parte, en efecto, de un entendimiento sumamente restringido, en mi opinión, de la actividad parlamentaria, que por eso mismo es objetable. La actividad parlamentaria no es solamente la que los Diputados desarrollan en el ámbito propio de la sede del Parlamento, y en el seno de los órganos constituidos por éste. Esta actividad, de carácter estrictamente formal, es acaso la actividad parlamentaria más típica y característica; o la que responde, al menos, ciertamente a la imagen clásica de la actividad parlamentaria.

Pero cabe tener por actividad parlamentaria, asimismo, desde una perspectiva más amplia, la que con carácter general desarrollan los Diputados en el ejercicio de sus funciones, dentro y fuera de la sede del Parlamento, y con independencia de que se formalice o no en actos jurídicos. De este modo, el concepto aglutinaría también el conjunto de actividades materiales, instrumentales y preparatorias que llevan a cabo los Diputados en el ejercicio de sus funciones. No encuentro mejor modo de definir las, en tanto que está claro que tales actividades indudablemente no forman parte del ámbito de su vida privada. En cualquier caso, la cuestión no resulta, como antes señalé, nada pacífica (entonces, insisto, cabe preguntarse cómo han de definirse las últimas actividades a que me vengo refiriendo en positivo y no sólo en sentido negativo) y el debate está planteado incluso en el campo doctrinal.

Trasladando por un momento la atención al plano de la actividad administrativa, es claro que en este caso, junto a la actividad administrativa, típica y formal, que se expresa por medio de los actos administrativos que se producen en el curso de los procedimientos administrativos previstos al efecto, la Administración desarrolla un

amplísimo conjunto de actividades materiales, que no cabe disociar de lo que constituye su ámbito propio de actuación. En una palabra, la actividad administrativa comprende la adopción de cualquier acuerdo por el órgano administrativo competente en cada caso, lo mismo que es actividad administrativa la que realiza un profesor cuando enseña, o un policía cuando patrulla la calle. Evidentemente, como es extremadamente fácil desmontar esta analogía, me referiré a ello más adelante, al término, justamente, de este voto particular.

### III

La misma dificultad ofrece la determinación propia del concepto de oficinas o locales parlamentarios. Con la misma rotundidad con que el Dictamen acoge la distinción entre funciones parlamentarias y no parlamentarias, situando entre ambas una línea divisoria inequívoca, que dista de estar suficientemente clara en mi opinión, se rechaza también que los locales que los Cabildos Insulares puedan facilitar a los Diputados para el ejercicio de sus funciones puedan ostentar dicha condición (en la misma conclusión nº 3).

Evidentemente, si se trata de locales de titularidad insular cedidos para su uso por terceros (los Diputados), huelga la discusión: Sea, por lo demás, si el uso de dichos locales resulta gratuito o si se plantea algún género de contraprestación por su uso, lo que resulta indiferente a estos efectos. Pero la duda surge precisamente cuando se discute sobre si tales locales pueden o no ser de titularidad parlamentaria. Si pueden tenerlos arrendados o dar lugar a la percepción de ayudas, como explícitamente se reconoce en el Dictamen, cabe, al menos, preguntarse también si pueden asumir su propiedad, por medio de cualquiera de los modos de adquisición dispuestos a tal efecto por el Ordenamiento jurídico (incluidos, por tanto, los gratuitos).

Situados ya en este espinoso campo, resulta de interés detenerse en el mismo siquiera un ápice, porque creo que ayuda a vislumbrar, si no todas, buena parte de las dificultades que tropieza la concreción de estos conceptos. La discusión en el terreno abstracto puede, en efecto, resultar interminable y, además, llegar a ser totalmente estéril. Si no pasan a examinarse las consecuencias últimas que concretamente pretenden deducirse a partir de los indicados conceptos.

Entiendo así que, a los efectos de determinar el ámbito de la singular protección dispensada al Parlamento por el Ordenamiento jurídico, se impone un concepto

estricto, de manera que esta institución se circunscribe a lo que constituye su sede propia. No cabe extender sus prerrogativas dispuestas como garantía de la institución más allá de ella. Y, por tanto, los locales u oficinas ubicadas fuera de la sede no son Parlamento, ni cabe consiguientemente rotularlas como tales.

Pero, una vez salvado esto, no encuentro dificultades verdaderamente insuperables para que el Parlamento pueda disponer de locales propios fuera de su sede. Y pueden calificarse en consecuencia como oficinas parlamentarias (aunque la señalada calificación puede resultar ciertamente equívoca, a la luz de las consideraciones antes expuestas), atendiendo exclusivamente al dato subjetivo de su titularidad. Lo mismo que, por situarnos en el terreno de los ejemplos, puede el Congreso de los Diputados llegar a adquirir edificios o locales para el uso propio de sus parlamentarios, si lo estima conveniente, sea en ciudad distinta de la capital del Reino, o sea a escasos metros de la carrera de San Jerónimo.

Distinta es la cuestión de si una medida de esta índole es realmente apropiada o eficaz, si resulta más o menos onerosa (dado el interés insular concurrente, podría incluso asegurarse la implicación de las Islas en este plano), e incluso si se ajusta en más o en menos al principio de la descentralización (enunciado en nuestro Estatuto y en nuestra legislación también como principio de proximidad de la acción pública a los ciudadanos), principio o criterio organizativo que, a pesar de su carácter normativo, admite diversos grados de aplicación, lo que complica su empleo como canon para determinar la adecuación a Derecho de una actuación concreta y determinada. Todas estas perspectivas desbordan el ámbito propio de nuestras consideraciones, que forzosamente han de situarse en un plano estrictamente técnico.

## IV

Por cerrar este capítulo de consideraciones, todavía un último equívoco conceptual se plantea a propósito del "uso institucional" de los locales citados, lo que también es merecedor de alguna suerte de reproche puntual que, en mi opinión, podría resultar a la postre perfectamente innecesario o, cuando menos, requerir alguna matización.

Porque podrá cuestionarse, en efecto, el empleo de dicho término si se pretendiera con base en él una identificación del mismo con el ámbito propio y característico de las funciones parlamentarias. Pero es que, realmente, no parece anidar esta intención en el espíritu de la iniciativa parlamentaria que ha dado lugar a

la solicitud del presente Dictamen facultativo a este Consejo Consultivo. Ni tampoco, en cualquier caso, al referirse a la apertura de tales oficinas la última de las cuatro preguntas a las que se contrae esta consulta, se alude particularmente a dicho uso específico.

No obstante lo cual, la conclusión nº 4 y última del Dictamen se sienta en la necesidad de afirmar que la Mesa del Parlamento no dispone de competencia para autorizar la creación de tales locales o dependencias "para funciones parlamentarias", ni puede suplir la ausencia de normas expresa del Reglamento de la Cámara a este respecto. Así enunciada esta conclusión, desde luego, no puede sino compartirse. Pero es que, no se corresponde ello, a mi parecer, con los términos exactos de la pregunta, que es más amplia y que consiguientemente queda parcialmente limitada, del modo indicado.

Porque si, en lugar de estar hablando de funciones parlamentarias entendidas en sentido estricto, nos estamos refiriendo a las actividades expresamente mencionadas en la tercera de las conclusiones y asimismo en las expresadas en el correspondiente fundamento sobre el que descansa indudablemente esta conclusión, como ya se ha visto, entonces, en mi opinión, la respuesta habría de resultar mucho más matizada. En los términos que siguen:

Entiendo, en primer término, que si los Cabildos Insulares son los titulares y responsables últimos de tales locales y dependencias, lo que sucede es que en rigor no precisan siquiera obtener el previo consentimiento parlamentario para que en dichos locales pueda procederse al desarrollo de tales actividades. Así resulta también, según mi entender, de la opinión expresada por el Dictamen, en cuanto que no se sujeta dicha facultad de los Cabildos Insulares, expresamente reconocida, a la indicada condición.

En cambio, si pudiese ser el Parlamento el titular de tales dependencias, eventualidad que al contrario no se contempla en el citado Dictamen, considero que la previsión correspondiente merece, siquiera por su carácter estable y duradero en el tiempo, un soporte reglamentario, cuando menos, mínimo. Siquiera sea a los efectos de que sobre dicha base la Mesa puede después atender al pago de los gastos. Y la misma cobertura se impone igualmente, habría que añadir, para efectuar las correspondientes contraprestaciones si los locales son de los Cabildos, pero la cesión de su uso no resulta gratuita y se sujeta a aquéllas.

## V

Mi respaldo sí que resulta pleno, por el contrario, en lo que concierne a dos consideraciones puntuales, pero que considero particularmente importantes, que resultan de los términos mismos del Dictamen. Por eso, deseo hacerlo explícito.

Considero, lo mismo que la mayoría, que si la iniciativa es institucional, la utilización de los locales debe efectuarse sin distinción en la adscripción de los Diputados a las fuerzas políticas en que se integran, porque las exigencias dimanantes de la igualdad de trato se fortalecen indudablemente en estos casos. Y, por otro lado, me parece también que la atribución del uso de tales locales corresponde en efecto a los Diputados, singularmente considerados y en cuanto tales, para el desarrollo de las actuaciones asociadas a sus cargos y cometidos; y no a los Grupos parlamentarios, puesto que, al margen de su consideración como órganos parlamentarios en sentido estricto, lo cierto es que éstos tienen su última razón de ser y existir en relación con la organización y el funcionamiento del Parlamento como institución.

Esto sentado, nada impide agregar a las precedentes consideraciones algo sobre lo que la opinión mayoritaria no se pronuncia, pero tampoco rechaza expresamente, como es la posibilidad de que el uso de tales dependencias pueda asimismo quedar abierto a otros representantes institucionales (como pueden ser los parlamentarios de la misma circunscripción, pero pertenecientes a otros ámbitos, o a otras altas autoridades dependientes de las instituciones parlamentarias); lo que indudablemente tropieza con menores dificultades de encaje si tales locales resultan de la titularidad de los Cabildos.

## VI

Por las razones expuestas, creo que habría sido posible alcanzar un entendimiento común y la superación por consiguiente de las divergencias que, como espero que haya podido demostrarse, descansan ante todo sobre la inteligencia última de los conceptos manejados para abordar el examen del asunto concreto sometido a nuestra consideración, que se desglosa en cuatro preguntas concretas, y que ha dado lugar a otras tantas conclusiones en el Dictamen apoyado por la mayoría del Consejo. En nada ha ayudado, sin embargo, la tonalidad imprimida a algunos pasajes del texto. Se reitera no pocas veces y de modo categórico la inviabilidad de realizar funciones parlamentarias fuera de la sede y la imposibilidad de calificar tales locales como oficinas parlamentarias. Y apenas en un par de párrafos se contempla al

final del Dictamen la posibilidad de que puedan habilitarse locales en las Islas para el uso de los Diputados, cuando éste vino a ser el origen de la iniciativa que motivó la solicitud de Dictamen facultativo, si bien se añade, en estos casos, para el desarrollo de funciones no parlamentarias. Nada que objetar a las precisiones que se considere convenientes, pero entonces, según me parece, tales precisiones son tanto más necesarias cuando se trata de afirmaciones más rotundas y trascendentales, como las que se formulan en las conclusiones 1º y 2º, y los fundamentos que las apoyan, que -valga la redundancia- concluyen, lisa y llanamente, declarando abiertamente la antiestautoriedad de las actuaciones planteadas en las dos primeras preguntas de la consulta formulada.

El ejercicio de la función consultiva obliga a aquilatar el sentido del juicio, en supuestos especialmente controvertidos como el que nos ocupa. Justamente, ante la ausencia de matizaciones en estos casos, y la introducción de cautelas en los otros, me veo ahora en la obligación de precisar mi opinión, también sobre este particular. Lo que de otro modo no habría resultado necesario. Así las cosas, no me parece que, a partir de la fijación por la vía estatutaria de una sede, puedan deducirse consecuencias tan sumamente drásticas como las que se pretenden y no pienso por tanto que obligue ello a que la totalidad de las actividades parlamentarias, ampliamente consideradas, deba necesariamente desarrollarse dentro de aquella. Sí, desde luego, las ancilares y las más típicas y características: El ejercicio de las funciones que sirven para identificar la institución del Parlamento ha de realizarse en la sede que le es propia. Pero no cabe entender las cosas de modo rígido y radical.

Lo mismo ocurre en el ámbito de la Administración autonómica. Definido el concepto de sede (Ley 4/1997, de 6 de junio, de sedes, art. 4.3), y concretadas las consecuencias derivadas del mismo en la distribución de las Consejerías (art. 4.1 y 2), no impide ello la existencia de oficinas secundarias en lugares distintos de la sede (art. 6). Podrá aducirse que, en este supuesto, la propia norma determinadora de la sede contempla la excepción, pero no creo que, en su caso, la expresa determinación estatutaria de las sedes hubiese servido para impedir después, en estos supuestos, una previsión legal como la indicada. Se podrá aducir que no es lo mismo, y es cierto, y no pretenden por eso extraerse las mismas consecuencias; pero se convendrá que, en este caso, las diferencias se saldan a favor de la institución parlamentaria, cuya libertad configuradora necesariamente ha de reconocerse como mayor indudablemente, en punto a dotarse de la estructura que asegure del mejor modo su funcionamiento interno y el cumplimiento de sus funciones, en el ejercicio de la

autonomía que requiere su cometido institucional, y como institución en último término depositaria de la voluntad popular.

De cualquier modo, ciertamente, los ejemplos no son extrapolables, persisten las diferencias y sería incurrir en un intolerable simplismo entender otra cosa. Pero no se trata aquí de buscar analogías forzadas y artificiales, sino más limitadamente de algo mucho más simple y fácil de aceptar: Que a partir del concepto de sede, y dentro de sus limitados reductos, deba desenvolverse toda la actividad de la institución y pueda agotarse en ella la riqueza y vitalidad de la actividad parlamentaria. En un mundo que avanza sin remedio a una imparable deslocalización, cuando las relaciones de los Diputados con sus ciudadanos también crecen incesantemente y tienden a desaparecer las barreras entre representantes y representados, no parece que al principio, y también democrático, que promueve la proximidad de las instituciones al ciudadano puedan oponerse argumentos del mismo peso, máxime en un territorio fragmentado como el nuestro.