

# La expulsión del Grupo Parlamentario

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN. II.- LA EXPULSIÓN DE UN PARLAMENTARIO DE SU GRUPO. III.- LA REGULACIÓN DEL GRUPO MIXTO.

## I. INTRODUCCIÓN

La vida parlamentaria es rica en matices y no siempre el Reglamento parlamentario ha podido prever todos y cada uno de ellos. El Parlamento es el reflejo de la vida cotidiana y ésta es cambiante, es original y es creativa. Por ello el Reglamento parlamentario que regula el corazón de la vida política ha de moverse entre la seguridad jurídica que da un texto escrito y la flexibilidad requerida para racionalizar situaciones nuevas e imprevistas.

El supuesto que vamos a analizar es un buen ejemplo de lo que estamos diciendo. El juego equívoco entre la declaración constitucional del mandato representativo y la realidad de un cierto mandato imperativo no deja de plantear problemas prácticos en sede parlamentaria. El diputado español —en el Congreso y en los Parlamentos autonómicos— es elegido en una lista de partido y por una circunscripción determinada con un sistema de listas cerradas y bloqueadas cuando —«*Constitutio dixit*»— representa a toda España o a toda su Comunidad Autónoma. El problema del transfuguismo incide de lleno en esta problemática. Constitución y Estatutos de Autonomía —y especialmente los Reglamentos parlamentarios— partiendo del principio del mandato representativo, no dejan, sin embargo, de matizarlo, introduciendo mecanismos que dificultan en mayor o menor grado la movilidad política del parlamentario en clara contradicción con aquel principio.

En medio de este debate, a la vez político y doctrinal, surge un nuevo supuesto: la expulsión del parlamentario de y por su propio grupo parlamentario. Hasta ahora la imagen era la del que voluntariamente se va, la del lla-

---

\* Letrado de las Cortes Valencianas. Profesor Titular de la Universidad de Valencia.

mado «tránsfuga». La novedad es la figura del que lo echan. Se trata de aquel parlamentario que figuró en las listas de una determinada candidatura, que luego formó grupo parlamentario —en el que se integró— y que finalmente resulta expulsado por su grupo en contra de su voluntad de seguir perteneciendo al mismo.

Esta situación se planteó por vez primera en el actual Derecho parlamentario español en septiembre de 1992, cuando el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas comunicó a la Mesa que, *«habiendo sido notificado a su grupo parlamentario la baja del Diputado Daniel Ansuátegui Ramo de las filas del Partido Popular, el pleno de sus diputados, convocado al efecto, ha decidido, por unanimidad, según consta en la certificación que acompaña a este escrito, separar a Daniel Ansuátegui Ramo de su seno»*. El escrito iba acompañado de un certificado del secretario del grupo.

Como veremos este escrito no dejó de plantear algunos problemas pero en todo caso lo que queremos destacar ahora es el hecho que desencadenó el planteamiento práctico de este supuesto, que no aparecía regulado ni en el Reglamento de las Cortes Valencianas ni en ningún otro Reglamento parlamentario español vigente.

Evidentemente nos encontramos ante una situación excepcional, si se quiere una hipótesis más, pero que, sin embargo, surgió como un supuesto fáctico en un momento dado en las Cortes Valencianas y al que había que darle una solución jurídica.

Adelantemos ya que pese a su excepcionalidad el caso se repitió de nuevo cuatro años después, cuando en otro grupo parlamentario —el Nacionalista Unió Valenciana— un diputado en el que concurría además la condición de Presidente de las propias Cortes Valencianas, fue expulsado también de su grupo. En esta ocasión jurídicamente no hubo ya problema, no ya por el precedente surgido en la legislatura anterior, sino especialmente, porque a resultados del cual en la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas se introdujo levemente la referencia y algunas de las consecuencias de la expulsión, en los artículos 26.1 y 36.1.c), como veremos luego. Asimismo, hay que tener en cuenta la Providencia del Tribunal Constitucional no admitiendo a trámite el recurso de amparo que en su día presentó el diputado expulsado, Señor Ansuátegui Ramo.

## II. LA EXPULSIÓN DE UN PARLAMENTARIO DE SU GRUPO

El supuesto del que partimos es el de un parlamentario que hasta ese momento ha pertenecido a un grupo y éste decide expulsarlo del mismo. Ni que decir tiene que este supuesto nunca podría darse en el propio grupo mixto, dado que la pertenencia al mismo viene por imperativo reglamentario o por voluntad individual de aquel parlamentario que pudiéndose integrar en un grupo parlamentario opta por no hacerlo.

Desde una perspectiva del Derecho parlamentario comparado observamos que la falta de regulación de este supuesto se da en todos los Reglamentos parlamentarios. A nivel de Unión Europea la única excepción que conocemos es el artículo 21 del Reglamento de la Asamblea Nacional Francesa, que establece un procedimiento específico al respecto. En este sentido en este artículo se contempla la posibilidad de la «*radiation*» de un diputado por parte de su grupo, palabra ésta que en el Boletín de Legislación Extranjera que editan las Cortes Generales, se ha traducido como «exclusión» de un diputado, aunque parece más apropiado hablar de «expulsión» como estamos haciendo a lo largo de este trabajo y como hace el diccionario Larousse Español-Francés.

Por lo que se refiere a la experiencia práctica de estos supuestos, hemos podido constatar dos ejemplos que recoge el profesor Sáiz Arnáiz, en su monografía sobre los grupos parlamentarios. Uno es el que relata J. Waline en su trabajo «*Les Groupes Parlementaires en France*», publicado en la «*Revue de Droit Publique*» en 1961, referente a casos concretos de expulsión en el seno de la Asamblea Nacional Francesa, que, como hemos indicado, tenía previsto el supuesto en su Reglamento. El otro fue en el Congreso de los Diputados en 1988, con relación al diputado Pedro Costa Sanjurjo, que fue expulsado de la Agrupación de Diputado del PDP existente en el seno del grupo parlamentario mixto, por lo que, de hecho, no hubo cambio de grupo, ya que al diputado, tal y como lo acredita el Boletín Oficial de las Cortes Generales —Congreso de los Diputados, serie E, de 19 de febrero de 1988—, simplemente se le dio de baja en la Agrupación creada en el seno del grupo parlamentario mixto y continuó en el mismo pero fuera de la referida Agrupación. Tampoco este supuesto aporta ideas que permitan esclarecer el objeto de este trabajo.

Ante esta laguna y estos excepcionales supuestos prácticos, la única posibilidad reglamentaria que existe es acudir al procedimiento de constitución del grupo parlamentario que, en términos generales, el derecho parlamentario español fija en un determinado número para formarlo que varía según Parlamentos —Cortes Generales y autonómicos— pero que coincide en todos en las limitaciones de que no pueden constituir un grupo parlamentario separado aquellos que pertenezcan a un mismo partido o coalición electoral, y tampoco quienes, al tiempo de las elecciones, pertenecieran a formaciones políticas distintas que no se hubieran presentado como tales ante el electorado.

Por otro lado existe también coincidencia en nuestro Derecho parlamentario en lo que se refiere a los requisitos para constituir grupo parlamentario, que son la presentación de un escrito:

- que irá firmado por todos los parlamentarios que desean constituir el grupo,
- en el que constará la denominación de éste,
- y los nombres de todos los miembros, del portavoz y de los posibles portavoces adjuntos.

Así pues está claro que la voluntad conjunta, manifestada en la firma, de pertenecer a un grupo parlamentario, es un elemento constitutivo del propio grupo.

También lo es la propia denominación. Y en este sentido existía en las Cortes Valencianas un precedente en la segunda legislatura, concretamente en 1989. En aquel caso se trató de acceder a la solicitud planteada por el «*Grup Parlamentari d'Esquerra Unida-Unitat del Poble Valencià*», de que su grupo pasara a denominarse «*Grup Parlamentari d'Esquerra Unida*», dado que los dos diputados pertenecientes al partido Unitat del Poble Valencià que habían concurrido en coalición con Esquerra Unida en las elecciones de 1987, habían abandonado el Grupo Parlamentario Esquerra Unida-UPV para formar parte del grupo parlamentario mixto.

La Mesa de las Cortes Valencianas, en su reunión de 18 de abril de 1989, acordó *«acceder al cambio de denominación siempre y cuando la solicitud sea presentada ante la Mesa de las Cortes Valencianas por todos los actuales miembros del grupo parlamentario ya que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21.2 [ver RCV], es requisito del escrito en que se hace constar la denominación de un grupo parlamentario que vaya firmado por todos los diputados que constituyan el grupo»*.

Así pues una primera conclusión a la que podemos llegar es que cuando un cambio afecte a algún elemento constitutivo del grupo parlamentario, no basta la mera comunicación del portavoz sino que ha de ser decisión de sus miembros. Y ello es válido tanto para el supuesto del cambio de denominación como para el de la expulsión de uno de sus miembros, que es el caso que estamos analizando.

Por ello, en el caso de la expulsión, la Mesa de la Cámara no puede admitir una mera comunicación del portavoz, sino algún tipo de certificación que acredite que la decisión se ha adoptado democráticamente por la mayoría del grupo parlamentario en una reunión del mismo convocada formalmente y en la que figure como un punto del orden del día precisamente la expulsión.

Con un documento con estas características sería suficiente para que la Mesa de la Cámara lo tramitara y acordara el pase del diputado expulsado al grupo mixto. Así lo hizo la Mesa de las Cortes Valencianas en las dos ocasiones antes reseñadas, con la diferencia de que entre una y otra se había producido un cambio sustancial: la reforma del Reglamento de las Cortes Valencianas y la inadmisión a trámite por el Tribunal Constitucional del recurso de amparo interpuesto por el Diputado Ansuátegui Ramo, contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas.

Efectivamente cuando las Cortes Valencianas abordaron en 1994 una reforma en profundidad de su Reglamento, uno de los temas que se trató fue precisamente la expulsión de un diputado por su grupo parlamentario, dada la experiencia habida.

En dos artículos claves aparece regulada esta situación que no por excepcional, al haberse producido en la realidad parlamentaria valenciana, pareció oportuna ser abordada. Dentro del Capítulo Primero, del Título III, que

regula los grupos parlamentarios, en su artículo 26.1 se recogió la posibilidad de expulsión en los siguientes términos:

*«Artículo 26.1. Una vez producida la adscripción a un grupo parlamentario en el tiempo y la forma que se regula en los artículos anteriores, el diputado que causare baja, por cualquier causa, tendrá que encuadrarse, necesariamente, en el grupo mixto. Si la baja lo fuera por expulsión del grupo parlamentario, éste debe acreditar ante la Mesa de las Cortes que tal decisión se adoptó al menos por la mayoría absoluta de los miembros del grupo».*

Así pues, este precepto por un parte recoge la posibilidad de que un diputado sea expulsado de su grupo y, por otra, establece los requisitos mínimos para hacer efectiva la expulsión:

- que se acredite ante la Mesa de las Cortes Valencianas,
- y que la decisión se adopte al menos por la mayoría absoluta de los miembros del grupo.

Por otro lado, en concordancia con este precepto, también se modificó el artículo 36.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, que regula las causas de cese de los miembros de la Mesa. Concretamente en el punto c), donde antes aparecía como una de las causas *«dejar de pertenecer a su grupo parlamentario»*, en la reforma de 1994 se añadió *«por voluntad propia»*. Para evitar que desde un grupo parlamentario se utilizara los cargos de la Mesa de las Cortes Valencianas o de sus comisiones como un arma interna de lucha política.

Por lo que se refiere al Tribunal Constitucional, el diputado expulsado presentó recurso de amparo 215/93, contra el acuerdo de la Mesa de las Cortes Valencianas, sobre su adscripción forzosa al grupo mixto. En su Providencia de 28 de febrero de 1994, la Sección 4.<sup>a</sup>, de la Sala Segunda, del Tribunal Constitucional, adoptó el siguiente acuerdo:

*«La Sección ha examinado el recurso de amparo interpuesto por Don Daniel Ansuátegui Ramo y, por unanimidad, acuerda su inadmisión al carecer la demanda de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional, concurriendo el supuesto previsto en el artículo 50.1.c), de la LOTC.*

*Ninguna vulneración de derechos fundamentales cabe imputar a los acuerdos de la Mesa de la Cámara objeto de impugnación en los que, tras constatar la previa existencia de un acuerdo libre y democráticamente adoptado por el Grupo Parlamentario Popular de las Cortes Valencianas por el que se decidía la separación del mismo del diputado ahora recurrente decidió, respetando la voluntad del grupo así expresada, adscribirlo al grupo mixto, dando de este modo satisfacción a su derecho nacido ex Reglamento de pertenecer a un grupo parlamentario. Derecho éste, que, obviamente, no puede suponer —como pretende el recurrente— que éste pueda ele-*

*gir o permanecer en el que libremente desee, pues ello supondría hacer prevalecer su voluntad sobre la de los demás miembros del grupo».*

Con esta Providencia el Tribunal Constitucional vino a corroborar y confirmar el procedimiento acordado por la Mesa de las Cortes Valencianas, tanto en el sentido de que era el órgano que debía adoptar la decisión, como la exigencia de que debía ser a partir de un *«acuerdo libre y democráticamente adoptado por el Grupo Parlamentario Popular»*, fehacientemente acreditado ante la propia Mesa. Además —en contestación a las alegaciones del recurrente— el Tribunal Constitucional en su Providencia entendió que el diputado expulsado no puede elegir permanecer en el grupo dado que su voluntad no puede prevalecer sobre la de los demás miembros del mismo.

Con esta reforma reglamentaria y con la Providencia del Tribunal Constitucional, cuando en diciembre de 1996 se planteó de nuevo esta situación en el seno del Grupo Parlamentario Nacionalista Unió Valenciana, con el diputado Vicente González Lizondo, a la sazón Presidente de las Cortes Valencianas, no hubo problema alguno. El resto del grupo parlamentario presentó el escrito el 9 de diciembre, comunicando la expulsión, firmado por todos los diputados del grupo con la excepción del afectado. La Mesa de las Cortes Valencianas lo tramitó el 16 de diciembre, acordando que pasara a formar parte del grupo mixto. En esta ocasión no hubo recurso alguno. Bien es verdad que el diputado afectado lamentablemente fallecía pocos días después pero en cualquier caso el Reglamento de las Cortes Valencianas y el precedente de la Providencia del Tribunal Constitucional eran claros al respecto.

### III. LA REGULACIÓN DEL GRUPO MIXTO

Estos precedentes habidos en las Cortes Valencianas obligan a realizar algunas consideraciones en orden a la regulación del grupo mixto, tanto en las Cortes Generales como en los demás Parlamentos autonómicos.

En primer lugar parece conveniente que, al igual que hizo el Reglamento de las Cortes Valencianas en su reforma de 1994, sea contemplada la posibilidad de expulsión como un supuesto que puede darse en el seno de un grupo parlamentario.

Pero quizás el aspecto que nos parece más relevante es a la hora de regular el propio grupo mixto. Las últimas tendencias del derecho parlamentario español están introduciendo muchos matices a la hora de regular el grupo mixto, en relación a no primar a quienes acceden al mismo como *«tránsfugas»*, según la denominación al uso. Ello supone que quienes se encuentran en esta situación resultan afectados por medidas restrictivas tanto en orden a la subvención que perciben como *«miembro del grupo»* —que no como diputados—, como por lo que se refiere a ver limitadas sus posibilidades en cuanto a determinadas iniciativas parlamentarias.

Frente a ellos, aquellos que por imperativo reglamentario no tienen más opción que formar parte del grupo mixto —básicamente aquellos que han obtenido representación parlamentaria pero no en número suficiente como para constituir grupo parlamentario—, éstos no resultan afectados por los dos tipos de limitaciones antes reseñadas.

Por todo ello, creemos que los diputados expulsados de su grupo parlamentario, deben ser englobados en el segundo supuesto y no en el primero pues sin duda el diputado expulsado no es un tráfuga. Su actuación —como dice la Providencia del Tribunal Constitucional— responde a «*la voluntad del grupo así expresada*», por lo que no puede ser objeto de las medidas que últimamente se vienen acordando —bien en los propios Reglamentos, bien en Resoluciones de Presidencia— para dificultar el denominado «transfugismo» político en sede parlamentaria y, sobre todo, para que quienes voluntariamente se pasan al grupo mixto, no resulten «premiados» por esta decisión.