

Los Grupos Parlamentarios desde una perspectiva histórica

Sumario: I. ORIGEN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: PRECEDENTES REMOTOS Y PRÓXIMOS.—1.1. Antecedentes remotos.—1.2. Antecedentes próximos.—II. CAUSAS DE LA APARICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.—2.1. El Estado de partidos.—2.2. La natural tendencia a la agrupación ideológica dentro de los órganos políticos.—2.3. El pluralismo político.—2.4. Los sistemas electorales.—2.5. La organización interna de los Parlamentos.—III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA.

I. ORIGEN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: PRECEDENTES REMOTOS Y PRÓXIMOS

Respecto al origen de los Grupos Parlamentarios tenemos que distinguir entre Grupo Parlamentario en sentido estricto, como sujetos del Derecho Parlamentario reconocidos por los Textos Constitucionales y los Reglamentos de los Parlamentos, que atribuyen a sus integrantes un estatus especial que les permite participar de manera estable en los diferentes órganos que integran las Cámaras y, por otro lado, Grupos Parlamentarios en sentido amplio, refiriéndonos, en este caso, a fenómenos de asociación en el interior de los Parlamentos basados principalmente en la afinidad política de los Diputados que los integran.

Es en las primeras décadas del siglo XX cuando se reconoce de un modo jurídico formal la existencia de los Grupos Parlamentarios, por lo tanto, es en este momento cuando éstos aparecen por primera vez en sentido estricto. Sin embargo, sus antecedentes remotos se encuentran en la segunda mitad del siglo XVIII¹ y durante todo el siglo XIX.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Algún autor como Bulmer-Thomas sostiene que el sistema de partidos nació el significativo día de febrero de 1641 en que se propuso al Parlamento la abolición del episcopado, y los partidos permanecieron enfrentados en la Cámara de los Comunes, y no sobre cuestiones incidentales, sino sobre el gran principio de acción, que constituía una unión permanente entre aquellos que se ubicaban en una

El largo camino que los grupos han recorrido hasta lograr su inserción y permanencia dentro del sistema jurídico político no difiere en gran medida del camino, con sus correspondientes y diferenciadas fases, que tuvieron que realizar los propios partidos políticos, sobre todo, para su reconocimiento jurídico. Así, conviene destacar el influjo de la Ley de Chapelier de 1791 sobre el largo proceso de reconocimiento de los partidos, que se puede extra-polar a los grupos, ya que la misma estaba dirigida a incrementar el ámbito de libertad de los individuos, removiendo los obstáculos que a tal fin constituían las asociaciones y los cuerpos intermedios. La existencia de esta ley y sus secuelas, que han imperado durante más de un siglo, llevaron a Triepel² a afirmar en 1928 que los partidos políticos seguían siendo un fenómeno extraconstitucional. Siguiendo a este autor, como indica Pérez-Serrano Jáuregui, podemos establecer una serie de fases en el proceso de reconocimiento de los Grupos Parlamentarios semejantes a la de los partidos políticos:

- Una primera fase de lucha frente a los Grupos Parlamentarios, en la que, como recuerda Waline, la primera manifestación expresa de dicha lucha tiene lugar en la época de la Convención, en la que se llega a pensar que la única forma de combatirlos es la de romper su unidad de manifestación física en las Asambleas y con tal fin se prohíbe que los representantes del pueblo francés se sienten en el hemiciclo formando grupos, de modo que se les obliga periódicamente a cambiar de ubicación mediante el sistema de sorteo mensual de escaños.
- Frente a esta reacción inicial violenta, se alza el liberalismo decimonónico que supone la apertura de la vía de un paulatino reconocimiento y regulación de los grupos en textos de diversa naturaleza.
- En una etapa posterior, la progresiva preocupación por reconocer jurídicamente la actividad de los grupos y por delimitar el marco de actuación de los mismos conduce a la aprobación de textos constitucionales de especial relevancia como son el francés de 1846 y el de 1875, el italiano de 1848 y el alemán de 1871 que junto con los correspondientes reglamentos suponen la plena incorporación de los grupos a los ordenamientos positivos, hasta el punto de poder hablar de un sistema parlamentario, cuya pieza básica de funcionamiento e impulso son los propios Grupos Parlamentarios, tal como explica Pérez-Serrano Jáuregui. Así, Mirkine-Guetzevitch afirma que la tendencia a incluir al partido y al grupo en el Derecho público es una de las líneas características del proceso de racionalización del poder y de la reglamentación de los hechos políticos por el Derecho. En este sentido hay que destacar la reflexión de Pontier, que consideraba que la teoría clásica de la unidad de representación del Parlamento no era

u otra parte de la Cámara. Contra esta tesis se han manifestado varios tratadistas, entre ellos Jean Charlot, que recuerda cómo varios historiadores que han investigado sobre el Parlamento inglés del siglo XIX están de acuerdo en fijar el nacimiento real de los partidos políticos modernos en una época posterior a la segunda Ley de reforma electoral de 1876.

² Triepel, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, 1928, p. 228.

compatible con la existencia de grupos, de modo que este principio en gran medida ha dilatado el proceso de aparición y reconocimiento jurídico de los Grupos Parlamentarios³.

- Una vez superadas las etapas iniciales de oposición a los grupos y de reticencia hacia los mismos comienza un proceso de reconocimiento constitucional y reglamentario de éstos que se completa con las normas, fruto de la preocupación del legislador ordinario por estos temas, así, como expone Pérez-Serrano Jáuregui, podemos encontrar referencias a los grupos en las normas que regulan la financiación de los partidos, en los textos que se ocupan de asegurar la presencia de los partidos y grupos en los medios de comunicación social de propiedad pública al objeto de que en campaña electoral puedan exponer su programa, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, los cuales al regular sus Parlamentos suelen hacer referencia a los Grupos Parlamentarios y, por último, pueden existir también alusiones a éstos en las Leyes que regulan las relaciones entre los cuerpos colegisladores dentro de los sistemas bicamerales. Todo ello, como recuerda el citado autor, sin olvidar que los partidos y grupos suelen tener sus propias normas de organización interna, a las que es preciso recurrir si se quiere conocer la institución en profundidad.

Por último, conviene recordar con Petta⁴ que antes incluso de su reconocimiento jurídico los grupos encontraron limitados pero significativos reconocimientos en la práctica parlamentaria.

A continuación, siguiendo el esquema de fases que acabamos de exponer vamos a analizar los acontecimientos y fechas claves que se pueden considerar, por un lado, como antecedentes remotos y, por otro, los próximos.

1.1. Antecedentes remotos

Según Pérez-Serrano Jáuregui⁵, puede afirmarse, aunque sea con carácter provisional, que antes del siglo XIX se aprecia ya el embrión de la existencia de los Grupos Parlamentarios en el seno de las Cámaras, aunque ello diste mucho de suponer una organización grupal como las actuales. Así, G. U. Rescigno⁶ habla de la *natural tendencia*, en los Parlamentos del siglo XIX, a la división en grupos que caracteriza a los órganos colegiados políticos, para mantener la presencia de tales grupos, con independencia de su tratamiento jurídico.

³ En relación con este tema resulta curioso, como indica Pérez-Serrano Jáuregui, observar con Coliard que si los grupos lograron su consagración constitucional tardíamente, sin embargo, obtuvieron un pronto reconocimiento por parte de los grandes escritores; así, vemos que Stendhal en su obra *Lucien Leuwen* realiza una amplia descripción de la aparición de un grupo en un régimen en trance de convertirse en parlamentario.

⁴ P. Petta, «Gruppi Parlamentari e Partiti Politici», *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1970, p. 233.

⁵ Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, 1989.

⁶ «Gruppi Parlamentari», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, 1970.

Un sector de la doctrina⁷ considera que, desde el punto de vista histórico parece indiscutible que los partidos siempre se han organizado antes en las Cámaras que en el país y un ejemplo de ello es la «Parliamentary Party» en Inglaterra, que se remonta a la segunda mitad del siglo XVIII, mientras que la auténtica «Party Organization» comenzó a afirmarse con la asociación liberal de Birmingham, después de 1876. Otros autores, siguiendo esta línea de pensamiento, consideran que el origen de los Grupos Parlamentarios se remonta a los Estados Generales franceses. Torres del Moral recuerda que, aunque en fechas avanzadas de la Revolución francesa se procuró la extinción de los Grupos Parlamentarios, la disolución de la Asamblea Constituyente y la elección de la Legislativa afianzó el proceso de constitución de éstos, ya que a la derecha se sentaban, entre otros, los *constitucionales* y los *independientes* y a la izquierda los *jacobinos* y los *cordeliers*. Es en este momento cuando, según el citado autor, las agrupaciones de los parlamentarios, en función de las opiniones, se convirtieron en habituales, pudiendo decirse, sin escandalizar a nadie, que los Grupos Parlamentarios nacieron en ese momento o al menos, como aclara Torres del Moral, en y para la práctica parlamentaria. Otro sector de la doctrina sitúa el nacimiento de los Grupos Parlamentarios en los Parlamentos alemanes del siglo XIX; así, Hauenschild⁸ considera que desde 1848 las fracciones⁹ son las fuerzas decisorias de los Parlamentos alemanes¹⁰.

1.2. Antecedentes próximos

Es en el siglo XX cuando nacen los Grupos Parlamentarios con el significado actual. De este modo, Rescigno señalaba que la diferencia específica entre los grupos, que podían encontrarse en el Parlamento inglés del siglo XVIII o durante la Revolución francesa, y los actuales radica en las siguientes notas:

- Los actuales están ligados a los partidos en sentido moderno, y este hecho, por su importancia y múltiples consecuencias, constituye un cambio radical respecto al pasado.
- Los grupos actuales gozan de una sólida y coherente organización interna con normas claras que regulan su composición y funciones y funcionan bajo una firme disciplina.

⁷ P. Biscaretti, *Derecho Constitucional*, versión castellana de P. Lucas Verdú, Tecnos.

⁸ Wolf-Dieter Hauenschild, *Wesen und Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen*, Duncker-Humblot, Berlín, 1968.

⁹ El homónimo alemán de Grupo Parlamentario es «Fraktion».

¹⁰ Según Pérez-Serrano Jáuregui, esta afirmación resulta discutible porque en ese momento Alemania era una mera expresión geográfica, careciendo, por tanto, de unidad nacional y jurídica que le sirviera de respaldo, y a continuación destaca que en este caso, a diferencia de lo que sucede en los Estados federales, donde sus Parlamentos suelen imitar la organización estatal, el Parlamento federal siguió las pautas marcadas por los *lander*.

Además, según Pérez-Serrano Jáuregui¹¹, los grupos actuales se han convertido, prácticamente, en los únicos actores dentro de las Asambleas Parlamentarias de nuestros días.

EL origen de los Grupos Parlamentarios en sentido actual, se sitúa en el siglo XX, momento en el que se produce un completo reconocimiento jurídico y doctrinal de los mismos. Así, Waline¹² estima que durante la III República francesa «acaba la prehistoria de los Grupos Parlamentarios».

Una de las fechas claves de este proceso de consolidación de los Grupos Parlamentarios es la de febrero de 1900, ya que en la misma tuvo lugar el nacimiento del partido parlamentario laborista; así, vemos, como recuerda Macgregor Burns¹³, que en una conferencia en Londres, los delegados socialistas y trade-unionistas, a efectos de establecer la Comisión de Representación Laborista (antecedente inmediato del partido laborista) aprobaron la Resolución de K. Hardi en el sentido de que esa Conferencia se pronuncia a favor de establecer un grupo laborista diferenciado en el Parlamento, que tendría sus propios *whips* y decidiría acerca de su política.

En Francia hay que destacar como fecha de importancia capital la de 1910, pues en la misma y mediante los correspondientes Reglamentos parlamentarios llega el reconocimiento formal de los Grupos Parlamentarios.

Por otro lado, algunos años más tarde, en Italia, al año siguiente de la puesta en funcionamiento del sistema proporcional (1919), los Reglamentos parlamentarios mencionan, por primera vez, a los Grupos Parlamentarios, por lo tanto, 1920 es una fecha trascendente en Italia dentro de este proceso de reconocimiento y consolidación de los grupos.

Pero será necesario esperar hasta 1946¹⁴ para que tenga lugar, como recuerda Pérez-Serrano Jáuregui, la puesta de largo de los Grupos Parlamentarios, llegándose incluso a su reconocimiento constitucional, al recogerlos la Constitución de 1946 en sus artículos 11, 52 y 91, que preveía expresamente la participación de los grupos en el trabajo parlamentario. Sin embargo, la Constitución de 1958 se refiere a los partidos en cuanto a su papel en las elecciones, pero guarda silencio respecto a los Grupos Parlamentarios. Posteriormente, como explica Duverger¹⁵, tras algunas vacilaciones los reglamentos de las nuevas Asambleas francesas han consagrado la existencia de los grupos en términos realmente poco diferenciados a los de la IV República.

¹¹ Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, 1989.

¹² J. Waline, «Les groupes parlementaires en France», *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, núm. 6, 1961.

¹³ Macgregor Burns, «The Parliamentary Labour Party in Great Britain», *The American political science review*, vol. XLIV, núm. 4, diciembre de 1950.

¹⁴ L. Hamon sostiene en su trabajo «Les parlementaires en France» (*Revue Internationale des Sciences*, núm. 4, 1961) que «el papel de los Grupos Parlamentarios se ha incrementado bastante, evidentemente, con la IV República. Bajo la III la mayoría de estos grupos no eran sino círculos donde se encontraban amigos políticos, más que de trabajo o de decisión. Por el contrario, a partir de 1945, la reunión, cuando menos semanal, de la mayoría de los grupos se ha convertido en la ocasión para un intercambio de puntos de vista».

¹⁵ M. Duverger, *La V République*, 4.^a ed., PUF, París, 1968.

En la actualidad son más los Estados que han reconocido al máximo nivel normativo los Grupos Parlamentarios que aquellos que no lo han hecho, aunque, en los primeros, con la excepción de Portugal, casi siempre las referencias a éstos en las Constituciones son bastante parcas. Todavía varios países europeos no han reconocido en sus textos constitucionales la realidad de los Grupos Parlamentarios, a pesar de estar éstos plenamente legitimados en la práctica política y en los Reglamentos de las Cámaras.

Con carácter general observamos cómo los actuales sistemas jurídico-políticos, el actual estado de partidos y los sistemas electorales junto a otra serie de características de los Estados actuales, que analizaremos en apartado relativo a las causas del nacimiento de los Grupos Parlamentarios, han contribuido a la existencia de un reconocimiento jurídico estable de éstos y a su consolidación, convirtiéndose en verdaderos protagonistas de la vida política y parlamentaria.

II. CAUSAS DE LA APARICIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Son diversas las causas del nacimiento de los Grupos Parlamentarios, entre ellas, siguiendo a Pérez-Serrano Jáuregui, destacamos las siguientes:

2.1. El Estado de partidos

Es evidente que el nacimiento de los Grupos Parlamentarios está íntimamente ligado al de los partidos políticos¹⁶; así, observamos cómo la mayoría de los autores que han tratado este tema se remontan a la época en la que aparecieron por primera vez en la vida política los partidos.

En relación con esta cuestión conviene que nos detengamos brevemente a reflexionar sobre la duda planteada, en su día, por Duverger sobre si el partido crea el grupo o si éste, de cara a las siguientes elecciones, crea una estructura permanente extraparlamentaria. En relación con la respuesta a esta duda es de especial interés e ilustrativa la aclaración de Pérez-Serrano Jáuregui¹⁷, que considera que dicha polémica sólo encierra dos verdades útiles: de un lado, la constatación, antes y ahora, de ejemplos en uno y otro sentido, ya que ha habido Grupos Parlamentarios que han sido el germen de partidos polí-

¹⁶ Según Álvarez Conde, los Grupos Parlamentarios han pasado por tres etapas, en una primera fase se produce un predominio absoluto de los Grupos Parlamentarios sobre los partidos políticos, no pudiendo olvidar, a este respecto, que muchos partidos tienen un origen parlamentario, precisamente en estos grupos o comités. En una segunda fase predomina el partido sobre el grupo, ya que es la etapa de los primeros partidos de masas y se necesita una fuerte organización, de la cual el Grupo Parlamentario es sólo un eslabón más. Finalmente, la tercera fase se caracteriza por una simbiosis total entre el Grupo Parlamentario y los órganos directivos de los partidos (*Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, 1993).

¹⁷ *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 65.

ticos, mientras que, en otras ocasiones, éstos, tras su existencia extraparlamentaria más o menos dilatada, llega un momento en que consiguen tener un grupo propio dentro del Parlamento; y, de otro lado, la también confirmación de encontrarnos ante dos realidades diferentes, partido y grupo, que muchas veces no coinciden y, que en el terreno de los principios, ni siquiera tienen por qué coincidir. Además, como continúa explicando el citado autor, se puede hablar de una tercera conclusión: en la mayoría de las ocasiones son realidades complementarias, lo cual explica, de una parte, que ambas traten de influir en la creación o supervivencia de su complemento y, de otro lado, que los fracasos en política de realidades diferentes e independientes confirman la interdependencia entre partido y grupo.

Pérez-Serrano Jáuregui¹⁸ considera que si un arranque concreto y correcto puede tener la teoría general de los Grupos Parlamentarios, el mismo no puede ser otro que la referencia a la aparición del Estado de partidos, pues no en otro lugar sistemático debe enmarcarse la actual teoría de los Grupos Parlamentarios. La democracia de masas, la pluralidad de ideas políticas y de formaciones representativas de las mismas es una de las premisas del estado de partidos y de los propios grupos. El principio democrático exige que se garantice la participación de los ciudadanos en la organización estatal, ya sea de modo directo, ya sea a través de representantes. Esta última opción se convierte en la fórmula más usual a causa de la creciente complejidad de los Estados modernos, radicando la clave de su éxito en que los elegidos no defrauden la voluntad de sus electores. Para ello resulta imprescindible conferir relevancia jurídica a la adscripción política de los representantes en los órganos donde están llamados a integrarse. Por lo tanto, no es suficiente asegurar una intervención indirecta de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal, ni siquiera es suficiente con que la libertad y la igualdad estén presentes en la elección popular de los parlamentarios. Si la representación quiere ser democrática es necesario además que las distintas alternativas de configuración del sistema cuenten con las mismas oportunidades de acceso a las Cámaras y que, una vez producido éste, todas ellas puedan manifestar la representatividad que aportan en los procedimientos de discusión y de adopción de decisiones¹⁹.

Son las características del Estado de partidos las que contribuyen al nacimiento y consolidación de los Grupos Parlamentarios; por este motivo conviene que analicemos brevemente las mismas. Así, siguiendo a Radbruch²⁰, podemos sostener lo siguiente:

- El Estado de partidos es necesariamente la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, porque sin la mediación organizativa de los partidos entre los individuos y la totalidad sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ P. Requejo Rodríguez, «Fracciones y grupos: evolución histórica, naturaleza y regulación jurídica del Grupo Parlamentario», Seminario sobre los sujetos del derecho parlamentario, Parlamento Vasco, 2001.

²⁰ Cita tomada de *El Estado de Partidos* de M. García-Pelayo, Alianza Editorial, Madrid, 1986, p. 35.

- Como consecuencia de la Legislación electoral inspirada en el sistema de representación proporcional, los electores no seleccionan entre los candidatos individualmente considerados, sino entre los partidos que los presentan a la elección y, en este sentido, no puede dudarse que los partidos son órganos de creación en el sentido dado por Jellinek, es decir, órganos destinados a realizar actos mediante los cuales se eligen o designan a titulares o portadores de otros órganos.
- Al ser el Diputado elegido en virtud de su carácter de miembro de un partido, se crea una obligación natural de aquél hacia éste, de modo que sus criterios personales han de ceder ante los criterios del partido.
- El Diputado sólo es representante de la totalidad del pueblo si actúa en correspondencia con la posición de su partido, ya que ésta no es otra cosa que el convencimiento indemostrable, pero también irrefutable, de que representa el bien de la totalidad del pueblo.

Como continúa exponiendo el citado autor, todos estos factores han contribuido a que los Grupos Parlamentarios que aglutinan a los miembros de un mismo partido hayan pasado a ser articulaciones orgánicas del Parlamento.

2.2. La natural tendencia a la agrupación ideológica dentro de los órganos políticos

Como dice Pérez-Serrano Jáuregui, se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que todo sistema o régimen político tiende a ser representativo y para conseguirlo se pueden utilizar múltiples criterios, pero, sin duda, como sostiene el citado autor, de todos ellos el que prevalece en todos los tipos de regímenes políticos es el factor ideológico. De este modo, los representantes elegidos y los designados terminan por formar núcleos de carácter ideológico en el seno de las Asambleas y este fenómeno se produce con mayor agudeza cuando existe con anterioridad a la elección un programa que se pretende cumplir. Según el autor anteriormente citado, esta natural tendencia a la agrupación ideológica obedece a las siguientes causas:

- La propia lucha ideológica en la que no sólo se trata de defender la propia idea, sino también luchar para derrocar la idea contraria.
- Por otro lado, el propio escenario parlamentario²¹ contribuye a dicha agrupación; es evidente que el debate como paso previo a la adopción de decisiones suele producir ese efecto.

²¹ «La tradición histórica, tanto inglesa como francesa, desvela esa tendencia desde la ubicación física de los parlamentarios en las Asambleas legislativas, de manera que a la derecha de la Presidencia toman asiento los miembros conservadores y enfrente de ellos los representantes de los partidos de la izquierda, y ocupando las posiciones más alejadas del órgano rector los parlamentarios más radicales. Conste, además, que no resulta difícil afirmar que la propia disposición geométrica de los Parlamentos... coadyuva a esa agrupación ideológica» (Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit.).

- Finalmente, como señaló Duverger²², cuanto mayor es el número de funciones y la independencia de las Asambleas políticas, mayor es la necesidad que sienten sus miembros de agruparse por afinidades con el objetivo de actuar de acuerdo.

En definitiva, como ha escrito Rescigno²³, los órganos políticos se dividen en grupos porque en su naturaleza está:

- a) El no ser imparciales.
- b) El estar compuestos de forma que se respete, más o menos fielmente, las divisiones políticas que se crean en la sociedad.

2.3. El pluralismo político²⁴

Como consecuencia de los procesos revolucionarios de 1789, 1848 y 1871 se produce el paso de los oligopolios a los pluralismos políticos. Este tránsito influirá notablemente en las fórmulas de representación, de este modo, se van abriendo paso en el Parlamento clases e intereses hasta el momento alejadas de los muros de las Cámaras. Así, como recuerda Kelsen, se erige en voluntad del Estado no el interés de un único grupo, sino un interés plural determinado por un proceso en el que varios grupos de intereses, organizados por conveniencias de partido, deliberan hasta llegar a una transacción.

2.4. Los sistemas electorales²⁵

De manera, prácticamente, unánime, la doctrina moderna acepta la influencia que los sistemas electorales y, fundamentalmente, el de representación proporcional, tienen en el nacimiento y ulterior consolidación de los Grupos Parlamentarios. Según Rosetti²⁶, parece claro que la extensión de la influencia de los partidos, tanto en las elecciones como en el propio Parlamento, depende directamente del sistema electoral. Casi todos los países anglosajones y los sometidos en épocas pasadas a la dominación británica organizan sus elecciones sobre el principio del escrutinio uninominal por circunscripción, mientras que los países europeos continentales aplican la representación proporcional en diversos grados. Todo ello, continúa exponiendo el citado autor, tiene una indudable repercusión sobre el estatuto del parlamentario, el cual ocupa una posición más relevante por el hecho de haber sido elegido por su circunscripción en función de su propia persona y no por estar

²² M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

²³ G. Ugo Rescigno, «Gruppi Parlamentari», *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milán, 1970.

²⁴ Pérez-Serrano Jáuregui, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ M. Rosetti, «Le statut des partis politiques au sein des parlements», *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 21, 1955, p. 35.

integrado en un grupo político²⁷. Por otro lado, Ceretti²⁸ afirma que la importancia de los grupos se ha visto incrementada de forma paralela al crecimiento de la importancia de los partidos en la vida política y, sobre todo, por la adopción de un sistema electoral fundado sobre éstos y la representación proporcional.

Finalmente, conviene tener en cuenta, como indica Pérez-Serrano Jáuregui, que, a pesar de que nadie dude sobre la existencia de una conexión evidente entre el sistema electoral adoptado y el nacimiento e importancia de los grupos, debe también reconocerse desde un comienzo que puede producirse alguna disfunción en el sistema: de una parte, en el, en ocasiones, excesivo número de grupos, como consecuencia de la propia multiplicidad de partidos y, por otra parte, la dificultad de aplicar el esquema de los grupos a las Cámaras en las que el origen electoral de sus miembros no deriva del sistema proporcional. Por último, el citado autor concluye indicando que la introducción de sistemas electorales de representación territorial fue un paso decisivo para el paulatino reconocimiento de los Grupos Parlamentarios dentro de los Parlamentos; pero la inercia ulterior es la que ha permitido, dentro de la estabilidad de los partidos en las estructuras políticas, la pervivencia de los grupos en el seno de las Cámaras y la asunción por parte de aquéllos de cada vez mayores y más diversificadas competencias y funciones.

2.5. La organización interna de los Parlamentos²⁹

La implantación en las Cámaras de un sistema de comisiones permanentes y estables, que se distribuyen el trabajo legislativo y el control sobre el Gobierno por sectores de actividad, ha contribuido, de modo destacado, en el proceso de formación de los Grupos Parlamentarios, su permanencia y la asunción de cada vez un mayor número de funciones dentro del Parlamento. Por lo tanto incide en el nacimiento de los Grupos Parlamentarios el tránsito de un sistema de secciones, elegidas por sorteo, a otro de Comisiones permanentes designadas por el Pleno. En este último caso, hay que tener en cuenta que los grupos son los que de hecho designan a los miembros de dichas comisiones.

²⁷ En relación con esta cuestión Pérez-Serrano Jáuregui advierte que dicha afirmación no nos debe ofuscar la visión de la realidad, pues en esta se imponen los grupos como elemento tangible y, casi único, de la actual vida parlamentaria con independencia de la existencia de un sistema proporcional o uno mayoritario. (*Los Grupos Parlamentarios*, op. cit., p. 53).

²⁸ C. Ceretti, *Corso de Diritto Costituzionale Italiano*, Turín, 1953.

²⁹ L. Elia considera que las comisiones permanentes y especializadas han contribuido a diseñar la formación de los partidos modernos, prescindiendo del sistema electoral adoptado. (*Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo*).

III. ORIGEN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN ESPAÑA

El origen y el progresivo reconocimiento y consolidación, desde el punto de vista jurídico-político, de los Grupos Parlamentarios en España es similar al del resto de los países de nuestro entorno cultural³⁰, por lo tanto, en nuestro país también se pueden apreciar durante el siglo XIX los rasgos característico del parlamentarismo liberal con un sistema electoral basado en el sufragio censitario y en fórmulas mayoritarias combinado con un sistema de voto limitado que impedía a la candidatura más votada acaparar todos los escaños; de modo que condicionaba la composición de las Cámaras y su organización interna, por lo tanto, aquí también habrá que esperar hasta el siglo XX para que se produzcan los cambios³¹ de la estructura política y parlamentaria precisos para que el pluralismo llegue a las Asambleas y los grupos adquieran en ellas sustantividad propia y paulatinamente consoliden su papel dentro de éstas hasta llegar a ser los principales actores de la vida parlamentaria. Por ello, aquí también podemos afirmar que la evolución de los grupos es paralela a la de los partidos políticos, distinguiendo diversas fases basadas en un rechazo inicial, en una posterior legalización de los cuerpos intermedios y en un reconocimiento jurídico pleno de los mismos. A continuación vamos a referirnos a los hitos más relevantes en el proceso de aparición y consolidación de los grupos en España.

Durante las Cortes de Cádiz se puede hablar de grupos políticos integrados por parlamentarios con intereses e ideologías afines, pero aún no se produce un reconocimiento jurídico de los mismos, ni en la práctica se aprecia ninguna influencia de los mismos en la vida parlamentaria, ya sea impulsando la actividad de las Cámaras, ya sea condicionando de algún modo la composición de los órganos de las mismas. Así pues, como indica Alejandro Sáiz Arnáiz³², en las primeras Cortes modernas de nuestra historia no encontramos grupos organizados de Diputados presentes en la actividad parlamentaria de modo continuado. Las confluencias que se hubieran podido producir en determinadas votaciones ni siquiera eran demostrativas de una afinidad ideológica; sin embargo, a pesar de ello, como continúa exponiendo el citado autor, se puede afirmar que en aquellas Cortes se hallaban los embriones de los partidos que irán apareciendo a lo largo del siglo XIX, y, en ese sentido, se percibe en los reformistas gaditanos y en los moderados del trienio el claro antecedente de sus homónimos de la época isabelina, del mismo modo que los progresistas de este período

³⁰ Por este motivo en este apartado nos vamos a limitar a analizar las normas que han contribuido al reconocimiento y consolidación de los Grupos Parlamentarios, remitiéndonos a las fases y a las causas anteriores.

³¹ Extensión del sufragio hasta llegar al universal y la sustitución del sistema mayoritario por el proporcional.

³² A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados (monografías), 1989.

hunden sus raíces en los liberales de las Constituyentes de 1810 y en los exaltados de los años 1820-1823.

Posteriormente, a pesar de que el Estatuto Real de 1834 continuó manteniendo la línea individualista de la etapa anterior, introdujo la necesidad del concurso de varias voluntades para el ejercicio del derecho de petición en el artículo 128, que disponía lo siguiente: «para ejercer el Estamento de Procuradores el derecho de petición al Rey, deberá ésta extenderse por escrito, precedida de la exposición de las causas o motivos en que se apoye, y firmada a lo menos por doce Procuradores a Cortes». Con este precepto se introduce el primer instrumento parlamentario, para cuya utilización se exige un quórum colectivo y aunque, como recuerda Tomás Villarroya, al redactar el mismo, no se pretendía favorecer las inclinaciones asociativas, sino poner un freno al ejercicio ilimitado del derecho de petición; en realidad con el uso repetido del mismo se contribuyó a que las coyunturales agrupaciones de Procuradores que a los meros efectos de la firma se produjeron, dieran lugar a una progresiva unificación en grupos de los miembros del Estamento. Por este motivo la práctica totalidad de los autores considera que fue precisamente en las Cortes del Estatuto de 1834 en las que, con el precedente gaditano se perfilaron con cierta claridad los dos grandes grupos políticos del siglo XIX español. Por último, se puede afirmar que esta novedad introducida por el Estatuto Real ayudó a fomentar la aparición de los Grupos Parlamentarios.

Durante la vigencia de la Constitución de 1837, en el Reglamento de 14 de febrero de 1838 encontramos alguna de las primeras referencias al hecho colectivo sin que todavía se pueda hablar de grupos, ya que se constata, de nuevo, la existencia de un conjunto de Diputados que coyunturalmente comparten ideas sin que formen una agrupación estable asentada sobre una base ideológica definida y común; así, vemos cómo, de conformidad con el artículo 46 del citado Reglamento, los Diputados en el uso de la palabra no podían dirigirla a, además de un individuo concreto, a una fracción del Congreso. Hay que recordar que hasta ese momento todos los Reglamentos³³ se limitaban a impedir que la palabra se dirigiera a una persona determinada, obligando a los oradores a hablar a toda la Cámara. Según Alejandro Sáiz Arnáiz³⁴, en esta ocasión, afirmar que cuando se impide a un Diputado dirigirse a determinada fracción sólo se le está impidiendo hablar hacia un específico sector de la Cámara, tendría únicamente sentido si en la referencia a la fracción se percibe algo más que una simple suma aritmética de individuos; es decir, si se ve una alusión a Diputados que gozan de ciertas afinidades que el orador, en este caso, rechaza o comparte en su discurso. Además también hay que destacar dentro de dicho Reglamento la referencia que se hace en su artículo 82 a las fracciones legitimándolas para presentar votos particulares sólo en el supuesto de que ningún dictamen obtenga la mayoría en la Comisión; por el contrario, como indica Alejandro Sáiz Arnáiz, cuando tal mayo-

³³ Reglamentos de 1810 (cap.V, núm. 12), 1813 (art. 92), 1821 (art. 107) y 1834 (art. 7.2).

³⁴ A. Sáiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, op. cit.

ría existe se permite la extensión por separado de tales votos sólo a los individuos que discrepen de aquella mayoría, nunca las fracciones; explicándose dicha diferencia de trato según el citado autor en la consideración del término fracción como sinónimo de división o parte, pudiendo así comprender tanto fenómenos unipersonales como pluripersonales.

Por lo tanto, estas dos expresas referencias a las fracciones, con la matización efectuada para el segundo caso, han de entenderse, según el citado autor, como el primer reconocimiento por parte de los Reglamentos de la existencia en el seno de la Cámara de ideas, opiniones o pareceres compartidos por un número más o menos amplio de Diputados. Otras referencias a la cuestión que nos ocupa dignas de mención, dentro de dicho Reglamento se recogen en los artículos 17 y siguientes que establecían que los Diputados se dividían por sorteo en siete secciones que designaban a los siete parlamentarios que formarían parte de la Comisiones encargadas de elaborar el dictamen sobre una determinada materia; el artículo 112, por el que se exigía la concurrencia de siete Diputados en la presentación de proposiciones no de ley al igual que se hacía para la solicitud de votación nominal en el artículo 133. Todos estos ejemplos junto con los anteriores ponen de relieve que la fracción era un grupo de parlamentarios que en determinadas circunstancias y sin vocación de permanencia y continuidad mantienen una opinión común sobre un asunto concreto. Esta idea con pocas variaciones será una constante en los Reglamentos posteriores de 1847, 1854, 1867, 1873 y 1918.

En una fase posterior durante la etapa de la Constitución de 1845, el Reglamento del Congreso del 4 de mayo de 1847 mantiene las referencias a las fracciones en relación con las secciones, los votos particulares en Comisión, las proposiciones no de ley, la incorporación de enmiendas a los dictámenes y la solicitud de votación nominal. El posterior Reglamento provisional de 1854 no aportó ninguna novedad a lo ya expuesto.

Especial mención merece, dentro de este proceso de reconocimiento de los Grupos Parlamentarios, el artículo 17 de la Constitución de 1869, que regula el derecho de asociación, introduciendo un cierto pluralismo³⁵ que se pretende trasladar a las Cámaras, y que contribuye a que por vía consuetudinaria se confiera relevancia jurídica en el ámbito parlamentario a algunas actuaciones de sujetos colectivos y que por vía normativa se mantengan las medidas anteriormente descritas e, incluso, se realicen innovaciones que fomentaron, en algunos casos, la posición de ciertas minorías que paulatinamente llegaron a ser vistas como una oposición estable al Gobierno y a la mayoría que los apoya. Así, vemos cómo en los artículos 10, 11 y 12 del Reglamento de 5 de agosto de 1873 se establece el voto limitado en la elección no sólo de los secretarios, sino también de los vicepresidentes. Además se otorga un cierto margen de actuación a la minoría en el acceso a las Comisiones, ya que sus miembros dejan de ser designados por las secciones y pasan a ser elegidos directamente por el Pleno.

³⁵ P. Requejo Rodríguez, «Fracciones y grupos: evolución histórica, naturaleza y regulación jurídica del Grupo Parlamentario», *op. cit.*, p. 7.

Estos tímidos avances no tuvieron continuidad en la Constitución de 1876, pues supuso, con algunas pequeñas modificaciones, el regreso al Reglamento del Congreso del 4 de mayo de 1847. Tampoco introdujo cambios relevantes el Reglamento del 24 de mayo de 1918. Esta evolución histórica demuestra que el reconocimiento jurídico de los Grupos Parlamentarios en España se produjo tardíamente en comparación con lo sucedido en el resto de Europa, como hemos analizado anteriormente; ya que aquí el reconocimiento constitucional y reglamentario de los Grupos Parlamentarios no tendrá lugar hasta la II República por razones de diversa índole. Es el reglamento provisional de las Cortes Constituyentes del 18 de julio de 1931 el que reconoce en su título III a los grupos, a los Diputados y a ciertos órganos parlamentarios facultades de impulsos de las tareas de la Cámara, además estaba previsto que todos los Diputados se tenían que integrar en un grupo, debiendo manifestar el sentido de su elección mediante una declaración individual. En todos los preceptos relativos a los grupos subyace³⁶ una clara identificación entre partido y grupo, aunque se admitía la posibilidad de que los Diputados que no pertenecieran a ningún partido o los que, perteneciendo, no quisieran integrarse en su fracción correspondiente, se unieran entre sí formando un grupo propio o se incorporasen a un grupo afín o pasasen a ser considerados por la Mesa un grupo en concepto de indefinidos o independientes. Además en dicho Reglamento se regulaba el número de Diputados precisos para la constitución de los grupos, así como la función de éstos de determinar la composición proporcional de la gran parte de las comisiones.

Sin embargo, pese a estos avances, será el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934 el que, en su título III, supere el individualismo anterior, convirtiendo al Parlamento en un verdadero Parlamento de grupos, algo que en la práctica era ya una realidad porque era frecuente que el Presidente de la República consultara a los grupos en situaciones de crisis gubernamentales o sobre cuestiones de política general. Dentro de dicho Reglamento hay que destacar la previsión de la pérdida de la condición de miembro de la Diputación Permanente y de las Comisiones cuando el parlamentario abandonaba el grupo que lo designó para dicho fin, ello pone de manifiesto la pertenencia del cargo al grupo y no al Diputado singular que lo ocupa.

Por otro lado, también hay que destacar el incremento del protagonismo de los grupos en los debates parlamentarios (art. 70), explicación del voto (art. 73), control de la actuación de los Presidentes de la República y del Gobierno (arts. 10 y 119) y en la designación de un mayor número de Comisiones (arts. 48 y ss.). Todo ello unido a la práctica habitual de consulta a los portavoces para la fijación del orden del día, pese a que todavía no se había reconocido reglamentariamente la existencia de la Junta de Portavoces.

Finalmente, la consolidación definitiva de los Grupos Parlamentarios tiene lugar durante la etapa de la transición mediante el influjo y las condicio-

³⁶ *Ibid.*

nes políticas establecidas por la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política, y el Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, por el que se establecía un sistema electoral que garantizaba el pluralismo político al conceder a los partidos una significativa influencia mediante la elaboración de las candidaturas, la introducción de fórmulas proporcionales y mayoritarias con voto limitado. Especial mención, dentro de este proceso, merece la disposición de la Presidencia de las Cortes de 8 de julio de 1977, que rigió la actuación de las Cámaras hasta la aprobación de los Reglamentos provisionales del Congreso y del Senado. En el capítulo III de dicha norma se atribuía a los Diputados y senadores la posibilidad de formar Grupos Parlamentarios con la sola presentación de un escrito ante la Presidencia en la que constara su denominación, la relación de sus miembros y la designación de su portavoz. Además estaba prevista la adscripción obligatoria y la existencia del grupo mixto junto a la autonomía organizativa de los grupos, asumiendo las Cámaras obligaciones prestacionales para facilitar el desempeño de las funciones propias del mismo.

En la actual Constitución de 1978, a pesar de que en su anteproyecto se aludía a los Grupos Parlamentarios en tres artículos³⁷, sólo se hace referencia expresa a los grupos en el artículo 78.1³⁸ dedicado a regular la Diputación Permanente. En relación con este tema conviene recordar lo manifestado por Manzella³⁹, al afirmar que el modo en que se ha concebido la Diputación Permanente en la Constitución de 1978 nos permite deducir que el canon de coordinación sobre el que se funda el funcionamiento del sistema parlamentario español es el de la relevancia constitucional de los Grupos Parlamentarios y el de la relación de fuerza numérica entre los mismos. Una expresión de dicho canon es la legitimación que se le reconoce a la Diputación Permanente para subrogarse en las principales funciones parlamentarias y para garantizar las mismas durante los períodos en que las Cámaras no están reunidas. Por lo tanto, según el citado autor, la Constitución española ha llevado a cabo un tratamiento de los Grupos Parlamentarios mucho más intenso que el dado a los mismos por la Constitución italiana, en atención al valor decisivo del precepto que los recoge.

Por lo tanto, como vemos, han sido los reglamentos de las Cámaras los que se han encargado de regular detenidamente la realidad de los Grupos Parlamentarios. Así, con la aprobación de los Reglamentos provisionales de las Cámaras, se atribuye un papel más relevante a los grupos en el Reglamento del Congreso de 17 de octubre de 1977, ya que, hasta cierto punto, el indi-

³⁷ El artículo 68.1, al regular la Diputación Permanente; el artículo 80.1, al establecer que la iniciativa legislativa correspondía a los Diputados bien directamente o a través de los Grupos Parlamentarios y en el artículo 97.1, en el que regulaba la consulta del Rey a los portavoces designados por los Grupos Parlamentarios.

³⁸ «En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintinueve miembros, que representarán a los Grupos Parlamentarios, en proporción a su importancia numérica».

³⁹ A. Manzella, «Las Cortes en el sistema constitucional español», en *La Constitución española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los profesores A. Predieri y E. García de Enterría, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1980, pp. 459-504.

vidualismo se imponía en el Reglamento provisional del Senado de 18 de octubre de 1977⁴⁰. Ambos Reglamentos provisionales han condicionado notablemente la regulación de los Grupos Parlamentarios en los actuales reglamentos parlamentarios, el Reglamento del Congreso de 10 de febrero de 1982 y el texto refundido del Reglamento del Senado de 3 de mayo de 1994, como se demuestra en la exigencia de un determinado número de parlamentarios para la constitución de los grupos, la adscripción obligatoria y la consiguiente existencia del grupo mixto, la participación de éstos en la Diputación Permanente, las Comisiones o el Pleno, incidiendo de forma relevante en las funciones legislativas y de control hasta llegar a convertirse en verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria. Sin embargo, hay que destacar que los vigentes Reglamentos también han incluido ciertas novedades, como es la adopción de acuerdos mediante voto ponderado en la Junta de portavoces, que ha contribuido a dotar de una mayor relevancia y protagonismo a los grupos; sin embargo, otras novedades suponen un freno a dicho proceso, como es la de establecer la extinción del grupo cuando el número de sus miembros se reduzca por debajo de la cantidad requerida para su constitución. A pesar de ello, podemos afirmar que como consecuencia del sistema político instituido por la actual Constitución, el sistema electoral vigente, el actual estado de partidos y la regulación actual de los Grupos Parlamentarios han convertido a éstos en los verdaderos protagonistas de la vida parlamentaria y en los sujetos fundamentales en los que se asienta la organización interna y funcionamiento de las Cámaras, tanto en el ámbito normativo como en la esfera de la práctica parlamentaria.

⁴⁰ P. Requejo Rodríguez, «Fracciones y grupos: evolución histórica, naturaleza y regulación jurídica del Grupo Parlamentario», *op. cit.*